



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

SARDEGNA

Legge n° 9 del 09/04/2026

BUR n°22 del 16/04/2026

(Scadenza
15/06/2026)

"Disposizioni per la qualità e la sicurezza del lavoro, per il contrasto al dumping contrattuale, nonché per la stabilità occupazionale nei contratti pubblici d'appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale"

La legge regionale Sardegna 9 aprile 2026, n. 9, pubblicata sul B.U.R. del 16 aprile 2026, n. 22, recante "Disposizioni per la qualità e la sicurezza del lavoro, per il contrasto al dumping contrattuale, nonché per la stabilità occupazionale nei contratti pubblici d'appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale" presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento agli articoli 4, comma 1, 5, comma 1 e 6, in quanto eccede dalle competenze attribuite alla Regione dal suo Statuto speciale (articoli 3, 4 e 5 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3) e, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n.36 (in particolare gli articoli 3,11, 57, 108 e All. II.3), viola la competenza statale esclusiva in materia di concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

La legge regionale in argomento reca disposizioni per la qualità del lavoro e per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, per il contrasto

al dumping contrattuale, nonché per la stabilità occupazionale nei contratti pubblici di appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale, il cui affidamento sia di competenza della Regione o dei soggetti di cui all'articolo 2.

Ebbene, alcune delle disposizioni in parola, tuttavia, eccedono le competenze legislative regionali e risultano, pertanto, costituzionalmente illegittime, come di seguito esposto:

- l'articolo 4, rubricato "Elementi premiali per la valutazione degli operatori economici", dispone al comma 1, che, fermi restando i requisiti previsti dal decreto legislativo n.36 del 2023, le stazioni appaltanti regionali "prevedono elementi premiali, secondo i criteri di valutazione previsti dall'art. 5, per la valutazione degli operatori economici, volti al miglioramento della qualità e del benessere nei luoghi di lavoro";
- il successivo articolo 5 rubricato: "Criteri qualitativi premiali", nel far salvi i criteri di aggiudicazione di cui all'articolo 108 del d.lgs. n. 36 del 2023, elenca al comma 1, i criteri qualitativi premiali che le stazioni appaltanti regionali, ai sensi dell'art. 4 sopra richiamato, sono chiamate a considerare per l'affidamento dei contratti di appalto o di concessione basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- l'articolo 6 della legge in oggetto, rubricato "Soglia minima salariale", infine, prevede che le stazioni appaltanti, come definite ai sensi dell'articolo 2, verificino che i contratti indicati nelle procedure di gara contengano un trattamento economico minimo inderogabile pari a euro 9 lordi l'ora.

Le disposizioni contenute negli articoli 4, comma 1, e 5, comma 1, introducono per le stazioni appaltanti, di cui all'articolo 2 della legge in esame, l'obbligo di prevedere nei bandi di gara delle procedure ad evidenza pubblica determinati criteri premiali delle offerte, ai fini della scelta del contraente ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 2023

n. 36. Tali disposizioni evidenziano un evidente disallineamento delle disposizioni regionali in esame rispetto alle disposizioni codicistiche in materia.

Si osserva che il legislatore statale, con il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici) ha già elaborato una disciplina delle clausole sociali e dei criteri premiali, orientata a garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato e l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore (articoli 57, 108 e All. II.3), disponendo anche sull'incorporazione del contratto collettivo "leader" direttamente negli atti di gara, con funzione antidumping (art. 11).

Segnatamente, gli articoli 4 e 5 del provvedimento de quo qualificano indistintamente criteri premiali, ciò che, invece, il codice distingue nettamente in due differenti categorie: criteri obbligatori da prevedere ai fini della valutazione dell'offerta e criteri premiali facoltativi.

Nel merito, inoltre, le disposizioni regionali in esame (cfr. art. 4), nel prevedere ex ante ed in via astratta l'obbligo di introduzione di "elementi premiali" per la valutazione degli operatori economici in base a quanto previsto dall'articolo 5 del medesimo provvedimento regionale, si pongono in contrasto con i principi e le norme di cui al Codice degli appalti. In particolare, pur ammettendo l'inserimento di criteri di valutazione dell'offerta legati a finalità sociali e ambientali, il Codice configura tale possibilità soltanto come una mera facoltà rimessa alla discrezionalità della singola stazione appaltante, da esercitarsi nell'ambito della redazione della lex specialis di gara. La disposizione di legge regionale in esame, per contro, trasforma detta facoltà in un automatismo, peraltro, come sopra rilevato, "indifferenziato", espropriando la stazione appaltante di quella valutazione - da condursi necessariamente in concreto - circa l'opportunità, la proporzionalità e la stretta funzionalità del criterio premiale rispetto allo specifico oggetto del contratto, alla sua tipologia e alla natura del progetto.

I riferiti meccanismi premiali, per espressa previsione normativa, devono essere applicati compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e, comunque, nel rispetto dei principi fondamentali in materia, tra i quali viene in considerazione, in particolar modo, il principio della tutela della concorrenza. Tale principio, che costituisce uno dei principi fondamentali della materia dei contratti pubblici, è più volte richiamato nel codice. In particolare, l'articolo 3, nell'introdurre il principio dell'accesso al mercato, afferma che lo stesso si realizza attraverso il rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.

In proposito, si evidenzia che, per costante e consolidata giurisprudenza, la Corte costituzionale ha affermato che "le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici sono ascrivibili alla materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. - che riflette la definizione operante in ambito comunitario - nella specie alla concorrenza «per il mercato»" (ex multis, sentenze n. 4 del 2022, n. 166 del 2019, n. 137 del 2018, n. 209 del 2013, n. 52 del 2012, n. 339, n. 184 e n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007). La Consulta ha anche avuto modo di sostenere che "le disposizioni del codice dei contratti pubblici (...) regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e (...) le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)" (sentenza n. 39 del 2020).

Per quanto attiene specificamente alla questione in esame, inoltre, si evidenzia che la medesima Corte Costituzionale, con sentenza n. 4 del 14 gennaio 2022, nel giudizio di legittimità costituzionale sull'articolo 75 della legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n. 15, che prevedeva che "i soggetti aggiudicatori della Regione possono introdurre criteri premiali di valutazione delle offerte e relativa attribuzione di punteggi, nei confronti degli operatori economici

che, in caso di aggiudicazione, per l'esecuzione dell'appalto o della concessione, si impegnano a utilizzare, in misura prevalente, manodopera o personale a livello regionale", ha avuto modo di affermare che: "La possibilità di introdurre, anche in via transitoria, criteri premiali di valutazione delle offerte (...) è dunque riservata allo Stato, cui spetta in generale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti (...), come quelli sottesi al raggiungimento di «obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese» (...). Esigenze simili (...) riconducibili al più ampio tema dell'uso "strategico" dei contratti pubblici per la realizzazione di obiettivi sociali (...), ulteriori rispetto alle finalità proprie dei contratti stessi - sono state effettivamente considerate dal legislatore statale, in attuazione di scopi enunciati dalle stesse direttive europee in materia di appalti".

Le argomentazioni della Corte si fondavano sulla legge 28 gennaio 2016, n. 11, per l'attuazione delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE. In particolare, così si legge nella sentenza n. 4 del 2022: "assumendo (...) che il suo contenuto si porrebbe in linea, nella sostanza, con gli obiettivi sociali perseguiti dal legislatore statale. A parte il rilievo che al legislatore regionale è precluso finanche di riprodurre tali disposizioni, per il divieto di novazione della fonte in un ambito materiale di competenza esclusiva statale (ex plurimis, sentenze n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013), è decisivo quanto già rilevato sopra circa la riserva allo Stato della scelta di introdurre ulteriori criteri premiali fondati sull'utilizzo di personale locale. Solo allo Stato spetta infatti la facoltà di adottare, in esito al bilanciamento tra l'interesse alla concorrenza e altri interessi pubblici e nell'ambito di una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale, eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato, che, ove disposte da differenti normative regionali, sarebbero suscettibili

di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenza n. 283 del 2009).”

Si evince, infatti, come la Corte Costituzionale, con la richiamata sentenza n. 4 del 2022, non si sia limitata a statuire sul contenuto specifico del criterio premiale previsto dal legislatore regionale, bensì abbia affermato un principio generale, che si sostanzia nell’attribuzione alla competenza statale della capacità di legiferare in tema di criteri premiali, sebbene finalizzati a obiettivi sociali, con la precisazione che, sui temi concernenti la tutela dei lavoratori, il legislatore nazionale ha effettuato delle scelte precise, rinvenibili negli articoli 11 e 57 del Codice dei contratti pubblici.

Inoltre, al legislatore regionale è, altresì, precluso di riprodurre le disposizioni statali che introducono criteri premiali, per il divieto di novazione della fonte in un ambito materiale di competenza esclusiva statale (ex plurimis, sentenze n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013).

Fermo restando quanto sinora argomentato, taluni criteri, individuati quali premiali dall’art. 5, comma 1, presentano ulteriori criticità. Ad esempio, l’obbligo di utilizzare applicativi specifici (MoCOA) previsto di cui alla lett. a) configura una interferenza nelle modalità di esecuzione del contratto mentre l’iscrizione a registri informatizzati gestiti da terzi, di cui alla successiva lettera b), viola il principio di proporzionalità, in quanto richiedere un monitoraggio quadrimestrale da parte di un soggetto terzo rappresenta un onere sproporzionato rispetto all’oggetto dell’appalto, con potenziali effetti negativi sulla parità di trattamento nelle procedure di gara, con possibili riflessi distorsivi sulla concorrenza.

Infine, la lettera g) si sovrappone ad un obbligo già previsto dalla normativa vigente di cui all’art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023, in tema di applicazione del CCNL nazionale e territoriale, mentre la lettera e), numero 2, prevede quale criterio premiale la mancata produzione del rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile (cd.

Rapporto biennale) che, invece, ai sensi dell'art. 1 dell'Allegato II.3 del Codice degli appalti, costituisce una causa di esclusione dalla procedura di gara.

Alla luce di quanto evidenziato, pertanto, le disposizioni di legge regionali che introducono meccanismi premiali e, nello specifico, l'articolo 4, comma 1 e l'articolo 5, comma 1, creano distorsioni del mercato, limitando la parità di trattamento tra operatori economici e, conseguentemente, determinano la violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

L'articolo 6 della legge regionale in oggetto, rubricato "Soglia minima salariale", nello stabilire che "I soggetti di cui all'articolo 2 della presente legge verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari ad euro 9 lordi l'ora", introduce una norma in contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera e) della Costituzione in materia di tutela della concorrenza.

Identica disposizione, del resto, (cfr. art. 2, comma 2 della legge della regione Puglia del 21/11/2024, n. 30), era stata già scrutinata dalla stessa Corte costituzionale con sentenza del 15/11/2025 n. 188, che nel dichiarare "inammissibile" il ricorso, aveva comunque lasciato "impregiudicata ogni valutazione di merito in ordine ai profili competenziali attinenti alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile non dedotti nei presenti ricorsi".

La disciplina regionale in esame, anche con riferimento alla normativa in materia di c.d. "salario minimo", afferisce in tale contesto applicativo alla sfera dei contratti pubblici.

Alla luce delle indicazioni fornite dalla stessa Corte costituzionale con la citata sentenza n. 188 del 2025, la fattispecie normativa de qua va ricostruita non quale disciplina imperativa di portata generale applicabile a tutti i contratti di lavoro privato subordinato ma proprio "con riferimento all'assetto dei beni e degli interessi, connessi alla tutela

della concorrenza e all'ordinamento civile, che assumono consistenza nello specifico settore dei contratti pubblici” e che, in quanto tali sono idonei a fondare una autonoma questione di legittimità costituzionale.

Sotto tale profilo, la disposizione regionale non può essere riguardata quale mera clausola di indirizzo sociale o quale misura organizzativa interna alle amministrazioni regionali, poiché essa incide direttamente sulla conformazione delle procedure di evidenza pubblica e, segnatamente, sulle condizioni economiche alle quali gli operatori sono chiamati a competere per l'aggiudicazione dei contratti.

La previsione di una soglia minima salariale inderogabile pari a euro 9 lordi l'ora, imposta dalla legge regionale quale elemento da verificare nei contratti indicati nelle procedure di gara, si traduce in una regola incidente sulla formulazione dell'offerta, sulla determinazione del costo della manodopera, sulla sostenibilità economica della prestazione e, in ultima analisi, sulla stessa possibilità per gli operatori economici di competere nel mercato regionale degli appalti pubblici.

In questa prospettiva, la norma impugnata interferisce con la concorrenza non già in senso meramente riflesso od occasionale, bensì in modo immediato e qualificato, poiché introduce una condizione economico-normativa ulteriore rispetto a quelle stabilite dalla disciplina statale dei contratti pubblici. Essa opera, pertanto, sulla concorrenza “per il mercato”, vale a dire sul complesso delle regole che presiedono alla selezione del contraente e che devono garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, parità di accesso, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e massima apertura del mercato agli operatori economici.

Ne consegue che anche una disciplina regionale apparentemente neutra, perché applicabile indistintamente a tutti gli operatori che partecipino alle procedure bandite dai soggetti regionali, risulta costituzionalmente illegittima, allorché determini un'alterazione del quadro uniforme di regole predisposto dal legislatore statale per l'accesso al mercato dei contratti pubblici.

Invero, l'uniformità della disciplina non costituisce, in tale settore, un mero dato formale, ma rappresenta essa stessa uno strumento di tutela della concorrenza, poiché impedisce la formazione di mercati pubblici territorialmente segmentati, governati da condizioni di partecipazione e di esecuzione differenziate a seconda della Regione in cui la procedura venga indetta.

Ebbene, la previsione regionale in esame produce esattamente tale effetto, in quanto determina, per gli appalti ricadenti nel suo ambito applicativo, l'introduzione di una soglia salariale legale territoriale, diversa e aggiuntiva rispetto ai criteri previsti dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. In tal modo, l'operatore economico che intenda concorrere alle procedure soggette alla legge regionale è tenuto a conformare la propria offerta a una regola economica non prevista dalla disciplina statale, con conseguente alterazione della comparabilità delle offerte e del regime concorrenziale applicabile agli affidamenti pubblici. Tale alterazione non viene meno per il solo fatto che la soglia di euro 9 lorde l'ora sia giustificata dall'intento di contrastare fenomeni di dumping contrattuale o di assicurare una più elevata protezione dei lavoratori.

La finalità sociale perseguita dalla Regione non consente, infatti, di per sé, di derogare al riparto costituzionale delle competenze qualora lo strumento prescelto sia una regola incidente sulle procedure di gara e sulle condizioni di competizione tra imprese.

Spetta unicamente al legislatore statale, nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., individuare il punto di equilibrio tra tutela della concorrenza e perseguimento di altri interessi pubblici interferenti, compresi quelli di politica sociale e di tutela dei lavoratori.

La fondatezza di tale impostazione risulta ulteriormente confermata anche dalla sentenza n. 60 del 2026, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che imponeva l'inserimento, nei bandi di gara della Regione e dei suoi

enti strumentali, di un criterio premiale correlato all'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a euro 9 lordi. La Corte ha affermato che l'introduzione di un siffatto criterio incide sull'assetto concorrenziale, determinando una potenziale restrizione del mercato in ambiti territorialmente identificati, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La disposizione qui oggetto di esame presenta un grado di interferenza ancora più intenso rispetto a quello scrutinato dalla Corte nella richiamata pronuncia. Nel caso deciso con la sentenza n. 60 del 2026 la soglia salariale rilevava quale criterio premiale, destinato a incidere sulla valutazione dell'offerta. Nel caso in esame, invece, la legge regionale prevede una soglia minima salariale "inderogabile", che i soggetti regionali sono tenuti a verificare nei contratti indicati nelle procedure di gara.

La norma, dunque, non si limita ad attribuire un vantaggio competitivo a chi applichi un determinato trattamento economico, ma conforma direttamente il contenuto della procedura e del futuro rapporto contrattuale, introducendo una condizione economica vincolante estranea alla disciplina statale.

Proprio perché la disposizione regionale incide in via diretta sulla struttura economica dell'offerta, essa è idonea a restringere il mercato degli affidamenti pubblici regionali, selezionando gli operatori non sulla base dei soli criteri stabiliti uniformemente dal legislatore statale, ma anche in ragione della loro capacità di adeguarsi a una soglia salariale legale definita a livello regionale. Tale meccanismo altera il confronto concorrenziale, poiché modifica il quadro dei costi rilevanti ai fini della partecipazione alla gara e dell'esecuzione del contratto, incidendo in modo particolare sugli appalti ad alta intensità di manodopera, nei quali il costo del lavoro costituisce componente essenziale dell'offerta economica.

Il Codice dei contratti pubblici già predispone un sistema compiuto e uniforme di tutela del lavoro nell'ambito delle procedure di affidamento, fondato sull'indicazione del contratto collettivo applicabile, sulla verifica dell'equivalenza delle tutele, sull'individuazione dei costi della manodopera, sullo scorporo di tali costi dall'importo assoggettato a ribasso e sulla verifica di anomalia dell'offerta. In particolare, la Corte costituzionale ha già evidenziato che l'art. 11 del Codice, attraverso l'incorporazione del contratto collettivo "leader" negli atti di gara e la verifica dell'equivalenza delle tutele, esprime una funzione antidumping, volta a evitare che la competizione tra imprese avvenga a scapito delle tutele del lavoro. Tale ricostruzione trova ulteriore conferma anche nella più recente giurisprudenza amministrativa formatasi sull'art. 11 del decreto legislativo n. 36 del 2023 e sull'Allegato 1.01 al Codice. In particolare, il Consiglio di Stato, Sezione V, con sentenza 24 aprile 2026, n. 3209, ha chiarito che l'art. 11 del Codice e le disposizioni dell'Allegato I.01 sono stati introdotti proprio al fine di rafforzare le tutele dei lavoratori e di garantire che l'aggiudicazione delle commesse pubbliche non avvenga a discapito dei diritti e delle condizioni del personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto. La medesima pronuncia ha altresì evidenziato che il legislatore statale, nel contemperare la libertà di iniziativa economica privata e la tutela dei lavoratori, ha individuato uno specifico punto di equilibrio nell'obbligo di applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale di settore stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative ovvero, in caso di applicazione di un diverso contratto collettivo, nella verifica dell'equivalenza economica e normativa delle tutele.

La decisione assume particolare rilievo anche nella presente sede, poiché conferma che il Codice dei contratti pubblici non rimette alla libera determinazione delle singole stazioni appaltanti, né tantomeno alla legislazione regionale, la definizione di parametri retributivi autonomi incidenti sulla gara, ma predispone un modello uniforme e vincolante di verifica del costo del lavoro. Il Consiglio di Stato ha

infatti precisato che la valutazione di equivalenza economica deve essere compiuta secondo il criterio legale delle componenti fisse della retribuzione globale annua, escludendo che elementi eventuali o accessori, quali il superminimo, possano essere utilizzati per colmare il differenziale economico tra contratti collettivi diversi. Ne deriva che la tutela retributiva negli appalti pubblici è già oggetto di una disciplina statale, completa e uniforme, la quale opera non mediante la fissazione di una soglia salariale legale territoriale, ma attraverso il rinvio alla contrattazione collettiva qualificata e la verifica dell'equivalenza delle tutele secondo parametri predeterminati dal Codice. La predetta pronuncia del Consiglio di Stato conferma, dunque, che il contrasto al dumping contrattuale negli affidamenti pubblici è perseguito dal legislatore statale mediante strumenti tipizzati, destinati a valere sull'intero territorio nazionale e funzionali a preservare, al contempo, la tutela dei lavoratori e l'uniformità delle condizioni concorrenziali. La scelta statale, dunque, non è quella di introdurre una soglia salariale aritmetica uniforme, né tanto meno di consentire soglie territoriali differenziate, ma quella di affidare la tutela economica e normativa dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici a un sistema nazionale fondato sul rinvio alla contrattazione collettiva qualificata e sul controllo della sostenibilità dell'offerta.

A tale conclusione conduce, peraltro, in linea di continuità, anche la più recente evoluzione della legislazione statale in materia di c.d. "salario giusto", la quale conferma, proprio sul piano dell'assetto concorrenziale del mercato, l'incompatibilità di iniziative regionali volte a introdurre soglie salariali legali autonome e territorialmente differenziate. L'art. 7 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, recante "Disposizioni urgenti in materia di lavoro", ha infatti espressamente individuato nella contrattazione collettiva lo strumento per la determinazione del salario giusto ai sensi dell'art. 36 Cost., stabilendo che, ai fini dell'individuazione del trattamento economico complessivo adeguato, occorre fare riferimento ai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente

più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore, alla categoria produttiva di riferimento, all'attività principale o prevalente esercitata, nonché alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro. La medesima disposizione prevede, altresì, che i trattamenti economici complessivi previsti da contratti collettivi diversi non possano essere inferiori a quelli individuati dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e, per i settori non coperti da contrattazione collettiva, impone il riferimento al contratto collettivo nazionale maggiormente connesso all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro. La disciplina statale sopravvenuta assume rilievo non già quale parametro diretto di costituzionalità della legge regionale, bensì quale indice normativo inequivoco del punto di equilibrio individuato dal legislatore nazionale tra tutela retributiva, contrasto al dumping contrattuale e salvaguardia dell'unità concorrenziale del mercato.

Il legislatore statale, pur intervenendo espressamente sulla materia del salario adeguato, ha consapevolmente escluso il ricorso a una soglia numerica legale, uniforme o territoriale, ed ha invece costruito un sistema fondato sul trattamento economico complessivo risultante dalla contrattazione collettiva nazionale qualificata. Ne deriva che l'opzione regolatoria statale non è quella di determinare ex lege un minimo orario fisso, ma quella di ancorare il parametro retributivo alla contrattazione collettiva maggiormente rappresentativa, secondo criteri nazionali, settoriali e funzionali idonei a evitare tanto il dumping contrattuale quanto la frammentazione territoriale delle condizioni di competizione tra imprese.

Alla luce di quanto rappresentato, l'art. 6 della legge in esame si colloca in evidente discontinuità rispetto al modello statale. Mentre la disciplina nazionale assume la contrattazione collettiva qualificata quale parametro di regolazione del trattamento economico complessivo, la disposizione regionale introduce una soglia oraria inderogabile pari a euro 9 lordi, destinata a operare nello specifico ambito delle

procedure di gara ricadenti nell'ambito soggettivo e territoriale della legge regionale. La Regione, in tal modo, non si limita a recepire o a rafforzare il sistema statale, ma vi sovrappone una regola diversa, rigida e territorialmente delimitata, idonea a incidere sulla struttura dei costi dell'offerta e, dunque, sulle modalità di svolgimento della concorrenza nel mercato degli appalti pubblici regionali. La divergenza rispetto alla disciplina statale rileva, pertanto, in questa sede, sotto il profilo della tutela della concorrenza. L'introduzione di una soglia salariale regionale determina una diversa conformazione del mercato degli affidamenti pubblici nell'ambito territoriale della Regione, imponendo agli operatori economici un parametro di costo ulteriore rispetto a quello risultante dal quadro normativo nazionale. Tale parametro incide in modo particolare negli appalti ad alta intensità di manodopera, nei quali il costo del lavoro costituisce componente centrale dell'offerta economica e, quindi, elemento decisivo nella competizione tra imprese. L'effetto della disposizione non è meramente interno al rapporto di lavoro, ma si proietta immediatamente sulla gara, poiché condiziona la predisposizione dell'offerta, la valutazione della sua sostenibilità e la convenienza economica della partecipazione alla procedura.

Il punto centrale, pertanto, non è stabilire se la soglia regionale di euro 9 lordi l'ora sia, in astratto, più o meno favorevole per i lavoratori, bensì accertare se una Regione possa introdurre, nel settore dei contratti pubblici, un parametro legale autonomo destinato a incidere sulle condizioni di competizione tra operatori economici.

A tale quesito deve darsi risposta negativa, poiché la determinazione delle regole che conformano la concorrenza "per il mercato" appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Proprio nel mercato degli appalti pubblici, infatti, l'uniformità delle regole non costituisce un dato accessorio, ma rappresenta il presupposto indefettibile della parità di accesso, della non discriminazione, della comparabilità delle offerte e della libera contendibilità delle commesse pubbliche. La disciplina statale del

salario giusto conferma, quindi, che il legislatore nazionale ha già effettuato una scelta regolatoria complessiva: contrastare il dumping contrattuale non mediante la fissazione di minimi salariali regionali, ma mediante il rinvio ai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, secondo un criterio unitario applicabile sull'intero territorio nazionale. Tale scelta, quando viene in rilievo nel settore dei contratti pubblici, assume anche una funzione pro-concorrenziale, perché impedisce che l'accesso alle gare sia disciplinato da parametri economici variabili da Regione a Regione e che il mercato nazionale degli affidamenti venga segmentato in sottosistemi territoriali autonomi.

Sotto tale profilo, l'art. 6 della legge regionale non può essere qualificato come mera misura di politica sociale, né come intervento neutro rispetto al mercato, in quanto introduce una regola economica inderogabile destinata a incidere sulla concorrenza tra operatori, sostituendo al parametro nazionale della contrattazione collettiva qualificata un parametro regionale numerico e fisso.

La disposizione, pertanto, altera il quadro uniforme predisposto dal legislatore statale e determina un effetto di restrizione del mercato in un ambito territorialmente identificato, in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. Né può sostenersi che la previsione regionale sia legittima in quanto diretta a perseguire finalità convergenti con quelle statali. Anche ove l'obiettivo sia il contrasto al dumping contrattuale, resta riservata allo Stato la scelta degli strumenti attraverso i quali tale finalità può essere perseguita senza compromettere l'unità concorrenziale del mercato degli appalti. La Regione non può, pertanto, sovrapporre al sistema nazionale una disciplina propria, ancorché ispirata a finalità sociali, quando tale disciplina incida sulle condizioni di gara e sulla struttura economica dell'offerta.

Diversamente opinando, ogni Regione potrebbe introdurre una propria soglia salariale minima negli appalti pubblici, con conseguente

frammentazione del mercato nazionale e formazione di regimi concorrenziali differenziati su base territoriale.

La disposizione regionale censurata viola, dunque, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché interviene in un ambito nel quale la tutela della concorrenza richiede una disciplina uniforme statale e nel quale il legislatore nazionale ha già definito il punto di equilibrio tra apertura del mercato, parità di trattamento degli operatori e tutela dei lavoratori. L'introduzione, da parte della Regione Sardegna, di una soglia minima salariale inderogabile pari a euro 9 lordi l'ora negli appalti pubblici si traduce in una regola di conformazione del mercato regionale degli affidamenti, idonea a incidere sulla partecipazione alle gare, sulla formulazione delle offerte e sulla comparabilità delle condizioni economiche, con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. La legge regionale, introducendo una soglia minima inderogabile, sostituisce a tale modello una regola eteronoma territoriale, alterando il bilanciamento operato dal legislatore statale tra apertura del mercato, libertà di iniziativa economica e tutela del lavoro. Di conseguenza, la disposizione censurata non può trovare fondamento in una competenza regionale concorrente o residuale, poiché, nello specifico settore dei contratti pubblici, essa non disciplina un profilo autonomo di politica sociale, ma introduce una regola incidente sulle modalità di competizione tra operatori economici.

L'intervento regionale, pertanto, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, ponendosi al di fuori del perimetro entro il quale le Regioni possono legittimamente adottare misure di promozione sociale senza incidere sull'assetto del mercato.

Per tali ragioni, l'articolo 6 della legge regionale deve ritenersi costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto introduce, nel settore dei contratti pubblici, una soglia salariale minima inderogabile di matrice regionale,

idonea ad alterare l'uniformità delle regole di gara e a restringere il libero esplicarsi della concorrenza nel mercato degli appalti pubblici.

Per le ragioni finora esposte, gli articoli 4, comma 1, 5, comma 1, e 6 eccedono dalle competenze attribuite alla Regione dal suo Statuto speciale (articoli 3, 4 e 5 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3) - pur richiamando quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale (ex plurimis sent. n. 119/2019 e n. 279 del 2020) che esonera dall'onere di confrontare le competenze legislative previste dallo statuto autonomo nel caso in cui le disposizioni censurate riguardino la violazione di competenze esclusive statali - e, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n.36 (in particolare gli articoli 3, 11, 57, 108 e All. II.3) violano la competenza statale esclusiva in materia di concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione e devono essere impugnati ai sensi dell'art. 127 Cost.

