Corte costituzionale: illegittimo richiedere l’indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza al solo concorrente collocatosi al primo posto in graduatoria – competenza esclusiva dello Stato

26 Giugno 2025

Dubbi di costituzionalità

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha formulato **questioni di legittimità costituzionale sull’art. 22, comma 13, della legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2** (Modifiche a leggi provinciali in materia di uffici provinciali e personale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, cultura, pubblico spettacolo, sicurezza, protezione antincendio e civile, caccia e pesca, tutela dell’ambiente e del paesaggio, energia, tutela delle acque e utilizzazione delle acque pubbliche, igiene dei prodotti alimentari, patrimonio e finanze, attività economiche, lavori pubblici, alpinismo, turismo, espropriazioni per pubblica utilità, commercio, edilizia abitativa agevolata, igiene e sanità, assistenza e beneficenza, trasporti, apprendistato).

La disposizione in esame sostituiva il comma 4 dell’art. 27 della legge della Provincia di Bolzano 17 dicembre 2015, n. 16 (Disposizioni sugli appalti pubblici), disponendo che: <<***In fase di procedura di gara la stazione appaltante richiede al solo concorrente collocatosi primo in graduatoria di indicare il costo della manodopera e del personale, nonché gli oneri aziendali concernenti l’adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.*** *Il costo della manodopera e del personale nonché gli oneri aziendali non sono richiesti nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale. Prima dell’aggiudicazione la stazione appaltante verifica la congruità del costo e degli oneri indicati. In caso di esito negativo della verifica, si procede con l’esclusione del concorrente e lo scorrimento della graduatoria. I nominativi dei subappaltatori vengono richiesti esclusivamente in fase di esecuzione del contratto».*

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con quanto illustrato dal codice dei contratti pubblici relativamente alla necessaria indicazione, a pena di esclusione, dei costi della manodopera e degli oneri aziendali sostenuti dall’operatore economico per rispettare la normativa in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro.

In conformità alle disposizioni del codice, difatti, l’adempimento in questione sarebbe richiesto **a tutti gli operatori economici partecipanti alla procedura di gara già in sede di presentazione dell’offerta**, a prescindere dal successivo esito della procedura, in virtù di quanto previsto dall’**art. 108, comma 9, del D.lgs. n. 36/2023**: <<*Nell’offerta economica l’operatore indica,* ***a pena di esclusione****, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l’adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale».*

Tali costi, pertanto, rappresenterebbero una parte fondamentale dell'offerta economica e dovrebbero essere adeguatamente attenzionati ai fini della valutazione delle offerte anomale, nonché in sede di determinazione della graduatoria, secondo quanto disposto anche dall'**art. 110, comma 1, del D.lgs. n. 36/2023** : *<<Le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, **inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9**, appaia anormalmente bassa».*

Viceversa, a parere del ricorrente, l**'**art. 22, comma 13, della legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2 avrebbe introdotto una **deroga** a tali disposizioni, **differendo l'incombenza di indicare i costi della manodopera e della sicurezza in un momento successivo alla presentazione delle offerte e, nello specifico, precedentemente all'aggiudicazione, trasferendolo in capo al solo concorrente classificatosi per primo in graduatoria.**

Tale deroga non risulterebbe ammissibile in ragione degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, i quali hanno a più riprese specificato la necessità che la stazione appaltante valuti ***ex ante*** la conformità delle offerte alla normativa lavoristica, nel rispetto del principio di trasparenza.

L'indicazione separata nella propria offerta economica dei costi della manodopera e della sicurezza, inoltre, non costituirebbe una scelta derogabile dall'ordinamento territoriale, in quanto sarebbe corrispondente ad una valutazione effettuata dal legislatore e tesa a pervenire ad un punto di equilibrio tra il perseguimento dell'utile d'impresa in ambito di procedure pubbliche per l'aggiudicazione degli appalti e la sostenibilità sociale delle offerte presentate.

Di conseguenza, il ricorrente lamenta anche la violazione dell**'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.**, per **invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato** in materia di **«tutela della concorrenza»**, in quanto si pone in contrasto con i suindicati artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, del codice dei contratti pubblici, superando i limiti imposti dagli **artt. 4 e 8 primo comma, numero 17), dello statuto speciale** alla competenza legislativa primaria provinciale nella materia «lavori pubblici di interesse provinciale».

Tale competenza legislativa, invero, dovrebbe essere esercitata nel rispetto degli obblighi sovranazionali in materia di <<tutela della concorrenza>>.

La decisione della Corte

La Corte ha ritenuto **fondate le questioni di legittimità costituzionale** sollevate sull'art. 22, comma 13, della legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2.

In primo luogo, la Corte ha rilevato il contrasto della disposizione in esame ai richiamati artt. 108, comma 9 e 110, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, in quanto dispone l'insorgenza dell'obbligo di specificare i suddetti costi non già in sede di presentazione delle offerte, a pena di esclusione, ma al momento successivo alla formazione della graduatoria, limitandolo al solo operatore economico classificatosi per primo.

A tale riguardo, la Corte richiama i principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa prevalente, la quale ha rinvenuto la **ratio dell'obbligo dichiarativo dei costi**, a pena di esclusione, nel **rafforzamento degli strumenti di tutela dei lavoratori**, nella **responsabilizzazione degli operatori economici** e **nell'introduzione di più agevoli strumenti di vigilanza e controllo per la stazione appaltante**, consentendole di valutare ***ex ante*** il prezzo inserito nell'offerta economica.

Il Giudice delle leggi, pertanto, ha ribadito che i principi di parità di trattamento dei partecipanti alla gara, di trasparenza, e di tutela della manodopera impongono di individuare nella dichiarazione dei costi della manodopera e della sicurezza **un elemento costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, non modificabile nelle fasi successive della procedura e senza possibilità di sanatoria mediante il c.d. "soccorso istruttorio".**

La Corte, inoltre, ha posto l'attenzione sulla questione del **riparto di competenze tra Stato e Regioni**, ribadendo un **principio sostenuto da ANCE** e che affonda le sue radici nella giurisprudenza risalente della stessa Corte costituzionale.

Le disposizioni del Codice dei contratti pubblici relative alla scelta del contraente, invero, rappresentano norme fondamentali di riforma economico – sociale, nel rispetto del **principio della concorrenza** e attuative anche di **obblighi internazionali** derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea.

Di conseguenza, **le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono introdurre una disciplina normativa difforme, in quanto spetta esclusivamente allo Stato, in ragione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) stabilire dal punto di vista legislativo il raggiungimento dell'equilibrio tra la tutela della concorrenza e degli altri interessi pubblici ad essa attinenti, ad esempio la politica sociale, la tutela dei lavoratori, il sostegno al reddito e alle imprese.**

Si allega il testo della sentenza.

Allegati

pronuncia_Sentenza_Corte_Costituzionale__80_2025
Apri

Per informazioni rivolgersi a:

Direzione Legislazione
Opere Pubbliche
Tel. 06 84567.224
E-Mail:
operepubbliche@ance.it