



Numero 1 / 2026

Marco BARBIERI

**Il salario minimo legale nei contratti pubblici e la sentenza
costituzionale 188/2025**

Il salario minimo legale nei contratti pubblici e la sentenza costituzionale 188/2025

Marco BARBIERI

Ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università di Bari

Il 16 dicembre scorso la Corte costituzionale ha depositato la sentenza (n. 188/2025) con la quale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Presidente del Consiglio contro due distinti provvedimenti legislativi della Regione Puglia in tema di salario minimo legale negli appalti della Regione e – nella primissima versione - degli “enti locali presenti sul territorio regionale, nonché dai rispettivi enti e organismi strumentali, ivi incluse le aziende sanitarie locali e dalle società controllate” (art. 2, co., 1, L.R. 30 maggio 2024, n. 19).

In effetti, la Regione Puglia, nella legislatura da poco terminata, probabilmente sulla spinta di una serie di mozioni approvate da Giunte e Consigli comunali di ispirazione non solo politica ma prima ancora dottrinale, aveva dapprima approvato la legge regionale Puglia 30 maggio 2024, n. 19, nella quale (art. 5, co. 1, lett. j) era indicata “l’applicazione del trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi” fra gli altri criteri qualitativi premiali da applicare - “fatti salvi i criteri di aggiudicazione previsti nell’art. 108 del Codice” – nei contratti di appalto o di concessione “basati sul criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa”.

Questa previsione non è stata oggetto di impugnazione da parte del Governo nazionale: mentre lo è stata (ricorso in via principale n. 32 del 13 agosto 2025) l’analoga previsione contenuta nell’art. 1 della legge regionale Toscana 18 giugno 2025, n. 30, la quale ha inserito dopo l’art. 6 della legge regionale Toscana 16 aprile 2019, n. 18, l’art. 6.1, il quale prevede: “I bandi di gara delle procedure ad evidenza pubblica in cui la Regione Toscana, i suoi enti e organismi strumentali, incluse le aziende sanitarie locali e le società ‘in house’, siano stazioni appaltanti o enti concedenti, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera basati sul criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa, prevedono quale criterio qualitativo premiale l’applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi”.

Nel caso della legge toscana, l’udienza di discussione è stata fissata al 10 marzo 2026.

Tuttavia, la stessa Regione Puglia ha poi, in pochi mesi, sostanzialmente cambiato indirizzo, abbandonando l’idea del salario minimo legale quale criterio premiale nell’aggiudicazione degli appalti, e approvando due provvedimenti legislativi in rapida successione.

Nel primo (legge regionale Puglia 21 novembre 2024, n. 30) il campo di applicazione (art. 2, co. 1) è più ristretto di quello indicato nella L.R. Puglia 19/2024, giacché riguarda “la Regione Puglia, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le Sanitaservice [che sono società *in house* delle ASL e delle Aziende Ospedaliere Universitarie], le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali”, non indicandone l’applicazione agli enti locali.

Inoltre, l’art. 2, co. 2, prevede che “i soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove

euro l'ora": quindi, il contratto collettivo applicabile ai dipendenti impegnati nell'attività oggetto della gara deve rispondere al minimo legale di nove euro l'ora, che diventa così un requisito di accesso alla gara stessa, poiché le Amministrazioni pubbliche indicate devono selezionare il CCNL tenendo conto della previsione legale, ferma restando per le imprese la possibilità di partecipare alla gara indicandone un altro che offra tutele equivalenti (art. 2, co. 3).

Ancora, subito dopo e probabilmente a seguito di una presa di posizione pubblica del segretario della Confederazione sindacale attualmente ostile alla stessa idea di un salario minimo legale, nella quale si lamentava la scarsa chiarezza della nozione di trattamento economico minimo, la disposizione è stata sostanzialmente corretta con l'art. 21 della legge regionale Puglia 29 novembre 2024, n. 39, con il quale le parole "un trattamento economico minimo" sono state sostituite con quelle "una retribuzione minima tabellare", di ben diverso significato.

Contro queste previsioni regionali pugliesi, il Governo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale con i ricorsi 5 e 7 del 2025.

Nel primo motivo del primo ricorso, il Governo ha lamentato la violazione degli artt. 36, co. 1, Cost., giacché non esisterebbe nell'ordinamento un salario minimo fissato per legge, e dell'art. 39, co. 4, Cost., perché "la materia delle retribuzioni è al momento regolata unicamente dalla contrattazione collettiva, nel pieno rispetto dei principi stabiliti dall'art. 36 e dall'art. 39 della Costituzione".

Nel secondo motivo dello stesso ricorso, il Governo ha lamentato invece la violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l) ed m), Cost., sotto il profilo che la fissazione delle retribuzioni atterrebbe al rapporto di lavoro, e dunque all'ordinamento civile, mentre "la disciplina del contratto di lavoro sia fortemente permeata da esigenze di uniformità ed eguaglianza che ne giustifichino la potestà legislativa statale in via esclusiva" anche ai sensi della lett. m).

Il secondo ricorso del Governo ha reiterato le stesse argomentazioni anche dopo la ricordata novella della norma impugnata.

La Corte costituzionale, con la sentenza oggetto di questo *Forum*, riuniti i ricorsi, li ha dichiarati inammissibili rispetto a entrambi i motivi.

Innanzitutto, la Corte ha osservato che "non introduce un obbligo generalizzato di retribuzione minima che si imponga direttamente a tutti i contratti di lavoro privato subordinato posti in essere nel territorio regionale, ma ha un ambito di applicazione circoscritto agli appalti pubblici e alle concessioni affidati dalla Regione e dai suoi enti strumentali".

Contiene poi un interessante passaggio relativo alle finalità della legislazione regionale in questione, rilevando che "vorrebbe contrastare il *dumping* contrattuale, alimentato dalla coesistenza di molteplici contratti collettivi in uno stesso settore, spesso sottoscritti da soggetti poco o per nulla rappresentativi, che finirebbe per favorire il cosiddetto "lavoro povero", consentendo un confronto concorrenziale fondato sulle retribuzioni più basse, a discapito delle tutele del lavoro e della qualità dell'offerta", richiamando al proposito sia la precedente, e ben nota, sentenza 156/2025, sia le sentenze di legittimità della "rivoluzione d'ottobre" del 2023, e

ascrivendo l'intervento regionale al cosiddetto uso strategico dei contratti pubblici, volto al contemperamento della libertà di iniziativa economica con il perseguimento di obiettivi sociali.

Dopo di che, si dichiara inammissibile il primo motivo perché non chiarisce come il minimo legale sarebbe in contrasto con l'art. 36, co. 1, Cost., e non considera che la disposizione impugnata è criterio di selezione del CCNL applicabile alla procedura di gara, erroneamente supponendo una incidenza generalizzata.

Si dichiara inoltre inammissibile anche il secondo motivo di ricorso, ricordando che la giurisprudenza costituzionale considera che le procedure di affidamento dei contratti pubblici rientrano nella tutela della concorrenza, mentre a giudizio della Corte vi è un "errore di prospettiva in cui incorre il ricorrente nel ricostruire la fattispecie normativa, come se si trattasse di una disciplina imperativa di portata generale applicabile a tutti i contratti di lavoro privato subordinato", mentre non vi è nel ricorso alcuna motivazione a proposito della pretesa violazione della lett. m).

Sorgono dunque le domande attorno alle quali suscitare la discussione:

- a) la soluzione in rito della controversia aggiunge qualcosa o no alla discussione sul salario minimo nel campo dei contratti pubblici?
- b) si può condividere la valutazione della Corte in relazione all'inesistenza di profili sostanziali di contrasto con gli artt. 36, co. 1, e 39, co. 4, Cost., al di là delle carenze di motivazione del ricorso governativo? Cioè, esistono o no motivi di interferenza tra queste disposizioni costituzionali e l'eventuale introduzione, a livello nazionale o regionali, di previsioni sul salario minimo legale nelle procedure di contratti pubblici o anche in via generale?
- c) sotto il profilo competenziale, anche qui al di là delle carenze motivazionali dei ricorsi governativi, la fissazione di un salario minimo nelle procedure di gara dei contratti pubblici può essere considerata legittima alla luce del diritto eurounitario e di quello nazionale, come interpretati da Corte di Giustizia e giurisprudenza costituzionale e di legittimità?
- d) esistono, ai fini delle risposte ai quesiti precedenti, differenze tra l'introduzione del salario minimo legale come criterio premiale o invece come criterio di scelta del CCNL da indicare da parte dell'Amministrazione?
- e) le leggi pugliesi e quella toscana possono avere un effetto sulle deliberazioni, di Giunta o di Consiglio, che in molti Comuni anche di rilievo per popolazione, hanno richiesto lo stesso requisito dei nove euro lordi all'ora per le gare di rispettiva competenza?
- f) come deve essere considerato il mutamento di riferimento nella legislazione pugliese dal trattamento economico complessivo al minimo tabellare?

Su queste domande *Lavoro Diritti Europa* ha sollecitato l'attenzione di studiosi e studiosi di diverse Università e impostazioni, ma noti per gli studi effettuati sulla materia del salario minimo e degli appalti, raccogliendo i contributi che seguono.

Non è compito di questa introduzione ripercorrerne i contenuti, che sono a disposizione di lettori e lettrici, se non per segnalare che le valutazioni degli autori e delle autrici qui pubblicate credo abbiano – oltre a naturali differenze di accenti e valutazioni su qualcuno dei punti sollevati – anche in comune la valutazione che il tema dell'insufficienza delle retribuzioni e del lavoro povero

è particolarmente avvertibile laddove una parte del ciclo produttivo sia affidato in appalto e in subappalto.

Se per gli appalti privati un intervento legislativo statale appare indispensabile, ove si intenda percorrere la strada dell'intervento eteronomo, per essere parte dell'ordinamento civile che l'art. 117, co. 2, lett. l), riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, nel campo degli appalti pubblici invece amministrazioni regionali ed enti locali hanno provato a intervenire nell'ambito delle rispettive competenze.

Qui è indispensabile una considerazione di politica del diritto: nella scorsa legislatura molte forze politiche avevano presentato progetti, di contenuto anche assai diverso¹, ma – soprattutto per le incertezze del PD, che aveva presentato nei due rami idee significativamente divergenti tra loro – non fu possibile approvare alcun provvedimento legislativo.

Nella legislatura in corso, invece, FdI, che nella precedente legislatura quando era all'opposizione aveva presentato un progetto per un salario minimo legale, è passata a contrastarne l'approvazione, mentre le forze di opposizione avevano raggiunto un accordo su un disegno di legge unitariamente presentato, che però non è stato approvato e anzi è stato sostituito dalla maggioranza con la legge delega 26 settembre 2025, n. 144, la quale è fondata sulla previsione che “il trattamento economico complessivo minimo dei contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati costituisca, ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria” (art. 1, co. 2, lett. a), e che occorra “stabilire per le società appaltatrici e subappaltatrici, negli appalti di servizi di qualunque tipo e settore, l'obbligo di riconoscere ai lavoratori coinvolti nell'esecuzione dell'appalto trattamenti economici complessivi minimi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati nel settore al quale si riferisce l'oggetto dell'appalto, individuati secondo il criterio di cui alla lettera a)” (art. 1, co. 2, lett. b).

A prescindere dall'esito della delega, che ancora non è noto, non è difficile osservare che nel primo caso si ignora – e alla luce di altri emendamenti presentati più volte ma sempre ritirati si intenda piuttosto ribaltare – quanto fissato dalla giurisprudenza di legittimità nelle sei sentenze della rivoluzione d'ottobre del 2023², cioè che la retribuzione prevista dai contratti collettivi quali che essi siano possa essere non applicazione ma all'opposto in contrasto con l'art. 36 Cost.; e nella seconda previsione che si conferma la natura oggettivistica dell'applicazione dei contratti collettivi ma si limita la previsione ai soli appalti di servizi.

A fronte di questo orientamento dell'attuale maggioranza parlamentare e della bocciatura della proposta delle opposizioni, sarebbe stato logico attendersi che queste ultime, nelle Regioni e negli enti locali in cui governa, tenessero viva la preoccupazione per il lavoro povero negli appalti, nei limiti delle rispettive competenze istituzionali.

Tuttavia, abbiamo registrato, nelle sopra descritte oscillazioni della legislazione regionale pugliese, nella differenza – in particolare nella questione del salario minimo come condizione o criterio premiale, su cui qui richiamano l'attenzione di chi legge tutti i contributi pubblicati, tra la legge

¹ Sarà permesso il rinvio all'esame sommario fattone in M. Barbieri, *Il salario minimo legale in Italia, dagli studi di Massimo Roccella alla proposta di direttiva e ai disegni di legge di questa legislatura*, in M. Aimò, A. Fenoglio, D. Izzi, a cura di, *Studi in memoria di Massimo Roccella*, ESI, 2021, sul punto alle pp. 89-93.

² Ci si riferisce, come è noto, a Cass. 2 ottobre 2023, nn. 27711, 27713 e 27769, e Cass. 10 ottobre 2023, nn. 28320, 28321 e 28323.

regionale pugliese, quella toscana e la proposta n. 58 del 15 novembre 2024 ancora in discussione alla Regione Sardegna, nonché tra le diverse e ancora tra le diverse iniziative prese a livello comunale, nonché per l'opposto schieramento politico nell'oscillazione di posizione tra la precedente e l'attuale legislatura, nell'intermittente decisione di impugnare o non impugnare le leggi regionali sopravvenute, e nella formulazione ricordate dell'art. 1, co. 2, lett. b), l. 144/2025, l'assenza o l'intermittente presenza di una matura cultura dell'uso strategico degli appalti.

Come è noto, si tratta di un concetto non nuovo, che ha avuto origine nel diritto dell'Unione Europea: la Commissione europea ne ha dato abbondantemente conto nel *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici* del 27 gennaio 2011, evocando sin da allora³ che il miglioramento delle condizioni sociali e l'uguaglianza e l'inclusione dei gruppi svantaggiati legittimassero, ex art. 9 TFUE⁴, un intervento che orientasse le Amministrazioni pubbliche sul come acquistare i beni e i servizi di cui avessero necessità.

Su questa linea si è espressa anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia, nella fondamentale sentenza *RegioPost*⁵, che ha ritenuto legittima una normativa di un *Land* tedesco che imponeva agli offerenti e ai subappaltatori di versare un salario minimo al personale assegnato all'esecuzione delle prestazioni oggetto dell'appalto pubblico.

Il problema che questa linea, sulla cui rilevanza per il diritto del lavoro aveva richiamato l'attenzione già anni addietro una delle partecipanti a questo forum⁶ e che è all'origine di una serie di disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici (per esempio, gli artt. 1, 2, 11, 41, 113, 119, e l'Allegato I.01 nonché l'art. 3 dell'Allegato I.14 del Codice dei contratti pubblici nel testo vigente), pur non essendo come si è detto nuova, forse non è stata ancora adeguatamente approfondita né in dottrina, se non negli ultimi tempi, né in giurisprudenza: sotto questo secondo profilo basterà richiamare la sentenza del Consiglio di Stato⁷ che, in una controversia relativa all'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi nella vigenza del precedente Codice dei contratti pubblici, ha gravemente confuso il concetto di organizzazione sindacale comparativamente più rappresentativa (che, come è noto, il legislatore ha malamente adoperato nello stesso senso della dizione "maggiormente rappresentativa"), e che di per se stessa non si presta a limitazioni numeriche, con quella di contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, nel quale evidentemente – e specie ai fini degli appalti pubblici – di contratto collettivo che abbia tale caratteristica non ve ne può essere più di uno, il che avrebbe dovuto condurre il Consiglio di Stato a conclusioni opposte a quelle cui è pervenuto.

Da questo punto di vista, la pronuncia della Corte costituzionale e gli approfondimenti che sono qui pubblicati, e che riservano un'apprezzabile attenzione alle prassi amministrative, spingendosi come fa Voza all'analisi di alcuni bandi emanati dalle Amministrazioni, appaiono utili a chiarire

³ Ma v. già molto prima la *Comunicazione interpretativa della Commissione sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici* /* COM/2001/0566 def.

⁴ "Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana".

⁵ CGUE 17 novembre 2015, causa C-115/14.

⁶ M. Giacconi, *L'impiego strategico degli appalti pubblici alla luce del d.lgs. 50/2016*, Aracne, 2018. Prima ancora. F. Scarpelli, *Regolarità del lavoro e regole della concorrenza: il caso degli appalti pubblici*, in RGL, 2006, I, 753-778. Più di recente, v. R.D. Costa, *Contratti pubblici e diritti dei lavoratori*, Università di Palermo, Dipartimento di Scienze politiche e delle relazioni internazionali, 2025 (*e-book in open access*), nonché M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia, a cura di, *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, 2025.

⁷ Cons. Stato, sez. V, 26 luglio 2024, n. 6770.

alcune delle complesse intersezioni che si producono qui tra diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto dell'Unione Europea – anche nel rapporto con la Direttiva sui salari minimi, comericroda Roccisano -, diritto sindacale e diritto del rapporto individuale di lavoro: anche perché – se si passa la battuta – per avere un uso strategico degli appalti pubblici che guardi anche alla tutela del lavoro e in particolare al contrasto del lavoro povero, occorrerebbe che forze politiche, legislatore, parti sociali, avessero una strategia al proposito.

Un'ultima osservazione: non dovrebbe sfuggire all'attenzione che non solo la competenza in materia di Regioni e ed enti locali è differente, ma che l'uso della potestà legislativa regionale – indubbiamente più incisiva, sebbene per alcuni aspetti più problematico, come ricorda qui Giancarlo Ricci - nelle forme in cui sinora si è manifestata elude completamente un nodo che invece è ineludibile se si parla di applicazione dell'art. 36, co. 1, Cost., che è quello della revisione dei valori fissati della retribuzione minima, tema sinora neppure sfiorato pur essendo presente – in forme varie e non tutte apprezzabili *de iure condendo* – a livello nazionale nelle diverse proposte di questa e della precedente legislatura: che è un tema che tratta nel suo contributo Bellavista.