



Numero 1 / 2026

Alessandro BELLAVISTA

Un nuovo mattino per il salario minimo legale

Un nuovo mattino per il salario minimo legale

Alessandro BELLAVISTA

Professore ordinario di diritto del lavoro, Università degli Studi di Palermo

Sommario: 1. Premessa. Le prospettive del salario minimo legale. – 2. Il salario minimo nei contratti pubblici regionali e comunali e la tutela della concorrenza. - 3. La determinazione concreta del salario minimo legale.

1. Premessa. Le prospettive del salario minimo legale

1. La conclusione raggiunta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 188/2025 dà, in sostanza, il via libera alla possibilità, da parte delle autonomie regionali (e non solo), di introdurre, nel campo dei contratti pubblici, clausole sociali volte a stabilire l'obbligo dell'operatore economico di applicare un determinato trattamento economico minimo orario.

In particolare, la Consulta prende atto dell'attuale contesto di proliferazione dei contratti collettivi, che favorisce il *dumping* contrattuale e quindi una concorrenza basata sul costo del lavoro. Sicché, il giudice costituzionale conferma la scelta della Regione Puglia di assicurare una soglia salariale minima inderogabile ai lavoratori impiegati nell'ambito dei contratti pubblici gestiti dall'ente regionale e da quelli ad esso collegati. È evidente che tale soglia – fissata dalla legge regionale in nove euro l'ora – potrebbe essere sempre contestata dal lavoratore, stante la posizione della Cassazione quanto all'art. 36 Cost. Ciò si potrebbe verificare qualora, a seguito dell'andamento dei processi inflattivi, la misura dei nove euro l'ora si rivelasse del tutto incompatibile con il parametro costituzionale della giusta retribuzione.

Senza dubbio il ricorso governativo contro la legge della Regione Puglia era del tutto “strampalato” e, pertanto, ha agevolato la difesa regionale e la stessa risposta della Corte costituzionale.

A seguito di ciò è, però, necessario svolgere alcune considerazioni.

Anzitutto, va con forza sottolineato che l'eventuale introduzione, in via legislativa e a livello nazionale, di un meccanismo di salario minimo legale (e consistente in una soglia salariale minima oraria inderogabile) non presenterebbe alcun profilo di contrasto con la Costituzione e, in particolare, con gli artt. 36 e 39, c. 4, Cost.

Una misura salariale minima inderogabile, regolata dalla legge nazionale, andrebbe configurata proprio come uno strumento attuativo dell'art. 36 Cost. E ciò alla stregua della sentenza n. 106/1962 della Corte costituzionale. Il che non toglie che, se questa misura fosse fissata in modo rigido (e quindi non indicizzata) potrebbe essere sempre assoggettata alla verifica giudiziaria di conformità all'art. 36 Cost. Peraltro, una legislazione siffatta farebbe rientrare l'Italia nel grappolo dei Paesi europei con salario minimo legale a cui vanno applicate le regole dettate dalla direttiva 2022/2041, “relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea”.

Parimenti, come uno strumento attuativo dell'art. 36 Cost., andrebbe configurato l'intervento del legislatore nazionale che perseguisse la cosiddetta “via italiana al salario minimo legale”. Vale a dire una legislazione che, per la determinazione del trattamento economico minimo complessivo, rinvii ai trattamenti economici dei contratti collettivi nazionali siglati da agenti negoziali qualificati

dalla loro maggiore rappresentatività comparata; e che sia accompagnata dalla clausola di sicurezza rappresentata dalla previsione legale di una soglia retributiva minima oraria e inderogabile. Una legislazione siffatta non farebbe altro che generalizzare il meccanismo di salario minimo legale già vigente per il settore della cooperazione e che secondo la fondamentale sentenza n. 51 del 2015 della Corte costituzionale non evoca alcuno “spettro” contrastante con l’art. 39, c. 4, Cost.

Diverso sarebbe il caso se una forma di salario minimo legale inderogabile fosse introdotta da qualunque legislatore regionale, anche dotato di autonomia speciale. Qui la legge regionale invaderebbe il territorio riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia “ordinamento civile”, perché fisserebbe una regola concernente la retribuzione, la quale è una materia appartenente, senza alcun dubbio, alla sfera del diritto privato e, quindi, all’“ordinamento civile”. Tuttavia, la Regione potrebbe liberamente condizionare l’accesso ai benefici, previsti dalla sua legislazione, al rispetto (da parte delle imprese, operanti nel territorio regionale) di alcuni requisiti di virtuosità, tra cui anche l’osservanza di misure salariali minime. Qui non si imporrebbe all’impresa alcun obbligo, ma solo la possibilità di scegliere se godere o meno di un’agevolazione in cambio dell’adozione di uno specifico comportamento volontario.

2. Il salario minimo nei contratti pubblici regionali e comunali e la tutela della concorrenza

Soffermandosi, a questo punto, in modo più specifico sulle questioni concernenti l’area dei contratti pubblici, è inequivocabile che la sentenza n. 188/2025 della Consulta, come s’è poc’anzi accennato, fornisce solidi argomenti a sostegno della scelta sia della Regione Puglia sia di molti Comuni che hanno stabilito misure salariali minime orarie inderogabili (di nove euro l’ora), che devono rispettare i contratti collettivi applicati ai lavoratori impiegati nei contratti pubblici di loro competenza.

Tuttavia, la Corte costituzionale, nell’accogliere una delle eccezioni della Regione Puglia, ammette chiaramente che il parametro di legittimità costituzionale avrebbe dovuto essere quello che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della concorrenza. Questo perché “la giurisprudenza di questa Corte è ferma nel ritenere che le disposizioni dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla tutela della concorrenza”.

A questo riguardo viene in discorso l’art. 113 del codice dei contratti pubblici, secondo cui “le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti particolari per l’esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisati nel bando di gara, o nell’invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d’oneri. Dette condizioni possono attenere, in particolare, a esigenze sociali e ambientali”. La disposizione riproduce, in sostanza, quanto previsto dall’art. 70 della direttiva sugli appalti pubblici 2014/24. Sicché, si può osservare che la clausola sociale di equo trattamento (sia prevista dalla legge regionale o da un Comune) non entra in conflitto con la potestà regolativa dello Stato in materia di concorrenza, perché è lo Stato stesso che legittima questo spazio d’intervento di ogni stazione appaltante.

Semmai, si tratta di verificare la compatibilità della suddetta clausola sociale (e di quelle analoghe adottate dai Comuni) con le condizioni stabilite dall’art. 113 del codice dei contratti pubblici.

Tale imposizione di un minimo retributivo orario nella sua area di operatività sembra coerente con i principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, poiché è di generale e

obbligatoria applicazione nel settore di riferimento, non pregiudica ingiustamente alcun operatore economico, ed è immediatamente e agevolmente accertabile e rispettabile.

Quanto al principio di proporzionalità, va osservato che la struttura della clausola sociale di equo trattamento regionale o comunale è del tutto identica, nella funzione concreta, alla misura di salario minimo legale regionale in materia di appalti pubblici, prevista da una legge del *Land* della Renania Palatinato, e avallata dalla Corte di giustizia nella fondamentale sentenza *RegioPost* del 2015. Tale misura è stata considerata dai giudici di Lussemburgo pienamente legittima alla stregua dei principi e delle regole del diritto europeo della concorrenza (tra cui la direttiva 96/71 che concerne il distacco transnazionale dei lavoratori), poiché soprattutto conferiva, mediante una “norma vincolante” (di applicazione generale nel suo contesto operativo), “una protezione sociale minima” in ambito locale, e non esisteva un salario minimo legale nazionale che prevedesse un livello inferiore. Diversa sarebbe, pertanto, la valutazione della suddetta clausola di equo trattamento regionale o comunale se fosse vigente in Italia una disciplina generale del salario minimo legale. Ma vi è di più. Infatti, nella sentenza *RegioPost*, la Corte di giustizia, per sganciarsi dalla rigidità della sua precedente decisione nel caso *Rüffert*, ha fatto leva sull’esistenza di una disciplina europea specifica per gli appalti pubblici (a quel tempo, la direttiva 2004/18).

Va aggiunto che di fronte ai giudici di Lussemburgo è al momento pendente la questione di compatibilità, con il diritto dell’Unione, di un bando per un appalto di servizi sociali di un Comune spagnolo che contiene un criterio di aggiudicazione, “ai fini dell’individuazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa”, il quale “prevede che si tenga conto degli aumenti di retribuzione salariale che l’impresa offerente propone di applicare alle persone che eseguono l’appalto, rispetto alle retribuzioni stabilite dalla convenzione collettiva del settore”. Ad avviso dell’avvocato generale tale criterio è giustificato in base all’art. 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, secondo cui “l’offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell’amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia,...e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali connessi all’appalto pubblico in questione”.

L’avvocato generale afferma che “rispetto alle precedenti direttive in materia di appalti, la direttiva 2014/24 ha rafforzato la possibilità di utilizzare gli appalti pubblici in modo strategico per il raggiungimento di obiettivi di pubblico interesse, in particolare di natura sociale”. Ed egli aggiunge che “a tal fine, la direttiva 2014/24 prevede diverse possibilità per integrare la dimensione sociale negli appalti pubblici e, in particolare, per far rispettare o promuovere gli standard di lavoro e l’inclusione sociale”. In questa prospettiva, ad avviso dell’avvocato generale, oltre il già citato art. 67, paragrafo 2, della direttiva, “rileva soprattutto la previsione di cui all’art. 18, paragrafo 2, che prevede che gli operatori economici debbano rispettare, nell’esecuzione degli appalti, gli obblighi applicabili in materia di diritto, specificamente, sociale e del lavoro”. Va sottolineata la parte successiva di tale ragionamento, secondo cui “a tale prescrizione la Corte ha riconosciuto la qualità di ‘valore cardine’ nell’economia generale della direttiva, erigendola a principio, allo stesso titolo degli altri principi contemplati al paragrafo 1 del medesimo articolo, ossia i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di trasparenza, di proporzionalità”. Sicché, “tale valore cardine deve, quindi, improntare l’interpretazione di tutta la direttiva”.

L’avvocato generale, peraltro, ritiene che sia di competenza del giudice del rinvio la verifica del rispetto, da parte del suddetto criterio di aggiudicazione, dei principi di proporzionalità, di parità di trattamento e di non discriminazione.

Così, l'avvocato generale sostiene che "l'analisi della proporzionalità tra i criteri di aggiudicazione previsti per un determinato appalto va fatta caso per caso e dipende da diversi fattori, tra cui certamente figura l'oggetto dell'appalto". E "per ciò che riguarda la ponderazione dei criteri di aggiudicazione riguardanti aspetti sociali, non appare possibile determinare in astratto una percentuale massima o minima che sarebbe proporzionata". Questo perché "per gli appalti nel contesto dei quali i rischi sociali (ad esempio, violazione dei diritti umani) o, come nel caso dell'appalto in causa, i benefici sociali potenziali (ad esempio, miglioramenti del benessere di un gruppo vulnerabile) sono elevati, potrebbe essere sensato attribuire ai criteri di aggiudicazione sociali una ponderazione elevata".

L'articolato ragionamento dell'avvocato generale fornisce molteplici argomenti a sostegno della compatibilità della clausola sociale di equo trattamento, contenuta nella legge della Regione Puglia, con il diritto europeo. E inoltre tutto ciò conferma, senza alcun dubbio, la piena legittimità, sul piano del diritto unionale, della legge della Regione Toscana che, adottando uno schema analogo a quello prescelto dal Comune spagnolo, di cui s'è appena parlato, prevede il rispetto di un determinato trattamento economico minimo orario come criterio premiale, da valutare in sede di aggiudicazione dell'offerta. A quest'ultimo riguardo va detto che, sul piano funzionale, tale criterio premiale può non produrre risultati efficaci. Infatti, una cosa è che la tariffa minima oraria sia imposta come condizione di esecuzione, altra cosa è che operi solo come criterio premiale. Nella prima ipotesi, l'osservanza di tale soglia minima retributiva è obbligatoria. Nella seconda, è possibile che, qualora la tariffa minima sia superiore alle retribuzioni dei contratti collettivi applicabili all'appalto in questione, tutti gli operatori economici rinuncino a godere di tale premialità. Questo significa che, per garantire l'efficacia di una misura siffatta, essa va costruita con particolare attenzione sia in modo da renderla realmente premiale dell'offerta che ad essa si adegui sia in forma coerente con i principi del diritto europeo, com'è emerso, poc'anzi, nell'esame del ragionamento dell'avvocato generale.

Densa di notevoli suggestioni è l'affermazione dell'avvocato generale secondo cui "riguardo a tale tipologia di servizi in cui l'elemento personale gioca un ruolo preponderante non appare irragionevole considerare che, in generale, possa esistere una correlazione positiva, tra la soddisfazione lavorativa dei prestatori di servizi sociali, influenzata anche dalla remunerazione, e la qualità del servizio erogato".

Beninteso, da ciò risulta chiaro come, nel quadro dell'interpretazione della direttiva appalti pubblici, sia acquisita la consapevolezza che un corretto funzionamento del mercato sia imperniato su una concorrenza non basata sulla mera riduzione dei costi, bensì sulla qualità dei fattori produttivi, tra cui *in primis* la valorizzazione e la tutela del lavoro. E questa consapevolezza trova conferma, su un piano più ampio, nelle ragioni (di stampo prettamente keynesiano) che hanno portato al varo della direttiva 2022/2041, "relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea".

3. La determinazione concreta del salario minimo legale

Un ultimo aspetto su cui vale la pena di soffermarsi è quello che nella legge della Regione Puglia la clausola sociale di equo trattamento fa riferimento ad "una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora". È noto che, nella prima versione della stessa legge, si parlava di "un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l'ora".

Questa garanzia, dal punto di vista logico, sembra prendere in considerazione solo i minimi tabellari dei contratti collettivi nazionali da selezionare nella procedura di gara e quindi non il relativo trattamento economico complessivo.

Tale soluzione è apprezzabile, perché consente un'immediata valutazione della conformità delle tariffe salariali di ogni contratto collettivo al parametro fissato dalla suddetta clausola sociale. In questo modo, l'azione della stazione appaltante è agevolata anche nel contrastare posizioni opportunistiche consistenti nel sostenere che uno specifico contratto collettivo preveda "complessivamente" una retribuzione minima rispettosa del parametro dei nove euro l'ora.

Misure siffatte, stabilendo un minimo retributivo eteronomo, contribuiscono inequivocabilmente, nella loro area di applicazione, a bonificare il mercato del lavoro dai contratti collettivi con bassi salari, che favoriscono il lavoro povero e il *dumping* contrattuale.

Certo, si tratta di piccoli passi lungo un percorso ancora molto lungo. In primo luogo, sarebbe necessario il varo di un vero e proprio salario minimo legale nazionale congegnato sul modello poc'anzi esposto: e cioè, un parametro base costituito dal trattamento economico complessivo (e quindi integrale) dei contratti collettivi nazionali siglati da agenti negoziali qualificati dalla maggiore rappresentatività comparata, e che sia accompagnato da una soglia minima legale inderogabile.

Al momento, il governo dispone di una delega (l. n. 144/2025) che persegue lo scopo di garantire ai lavoratori una giusta retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost.; e che, pertanto, si muove esclusivamente sul piano della generalizzazione dei trattamenti economici minimi contenuti nei contratti collettivi nazionali. Tale provvedimento presenta molteplici criticità. L'aspetto più emblematico è dato dal fatto che il contratto collettivo parametro, ai fini della determinazione della suddetta giusta retribuzione, è individuato abbandonando il tradizionale criterio selettivo della maggiore rappresentatività comparata (com'è avvenuto finora in molteplici provvedimenti legislativi) e, invece, prendendo in considerazione il nuovo criterio dei "contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti", "per ciascuna categoria di lavoratori". È evidente che considerazioni più approfondite saranno possibili solo in sede di attuazione della delega.

Va, però, ribadito con forza che un qualunque intervento sul salario minimo legale (anche migliore di quello prefigurato da tale legge delega) non è di per sé sufficiente, perché l'assicurazione di dignitose condizioni ai lavoratori dipende anche dal trattamento normativo. La realtà effettuale dimostra, infatti, che, di norma, nei contratti collettivi siglati da soggetti con poca o nulla rappresentatività, questi trattamenti sono peggiori rispetto a quelli dei corrispondenti contratti degli agenti negoziali più rappresentativi. Per risolvere questo problema, al di là dell'adozione di misure speciali e settoriali (come il recente comma 1-*bis* dell'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, che opera nell'ambito degli appalti privati e l'art. 11 del codice dei contratti pubblici), è necessaria una legge sulla rappresentatività ai fini della contrattazione collettiva, a seguito della quale i contratti collettivi siglati dai soggetti più rappresentativi, sulla base dei meccanismi di misurazione ivi contenuti, acquisiscano integrale efficacia generale nei settori di riferimento. Il contesto politico non è al momento favorevole per portare avanti questa soluzione radicale e risolutiva. Ciò è dimostrato dai molteplici atteggiamenti assunti dall'attuale governo nei confronti dei veri e drammatici problemi del mercato del lavoro italiano. Basti ricordare la controversa legge delega appena citata, e l'ossessiva declamazione (a mo' di *marketing* politico) dei successi ottenuti quanto alla crescita dell'occupazione, senza alcuna attenzione all'effettiva "qualità" della medesima.

Insomma, il lavoro e la sua dignità devono ritornare al centro di ogni politica di governo. Per fare ciò è indispensabile che nasca e si consolidi, nel Paese, un'alleanza politica e sociale in grado (e che abbia effettivamente voglia) di perseguire questi obiettivi, in modo chiaro e netto, e che ovviamente ottenga il consenso della maggioranza degli elettori. Lo scorrere del tempo fornirà la sua risposta. Ma, come diceva John Maynard Keynes, bisogna avere il coraggio di “saltare il crepaccio prima che faccia buio”.