



Numero 1 / 2026

Sara ROCCISANO

**La Corte costituzionale si pronuncia sulla legge regionale
pugliese in materia di salario minimo negli appalti:
una vittoria di Pirro?**

La Corte costituzionale si pronuncia sulla legge regionale pugliese in materia di salario minimo negli appalti: una vittoria di Pirro?

Sara ROCCISANO

Assegnista di ricerca in diritto del lavoro

Sommario: 1. Il caso di specie. – 2. L’art. 11, d. lgs. 36/2023. – 3. La tutela della concorrenza e la tutela della retribuzione.

1. Il caso di specie.

Con la sentenza del 16 dicembre 2025, n. 188, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri avverso la l. r. Puglia 21 novembre 2024, n. 30, nonché contro l’art. 21 della l. r. Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (che ha modificato la prima), dedicata alla tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione.

La norma prevede che la Regione, le aziende ospedaliere, le Sanitaservice, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali verifichino che, nelle procedure di gara, al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, sia applicato il contratto collettivo maggiormente attinente all’attività svolta, stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative (art. 2, co. 1). Questi soggetti sono, altresì, tenuti a verificare che il contratto individuato preveda una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a 9 € all’ora (art. 2, co. 2)¹.

Nella prospettazione della Presidenza del Consiglio, la norma sarebbe stata in contrasto con l’art. 36, co. I, poichè l’ordinamento statale non prevede un salario minimo legale, e con l’art. 39, per violazione dell’autonomia della contrattazione collettiva e del presunto appannaggio di questa nella determinazione della retribuzione (appannaggio che sarebbe confermato anche dalla direttiva europea 2022/2041 in materia di salari minimi adeguati, che neppure fissa una soglia minima di retribuzione, né obbliga gli Stati membri a fissarla). La norma impugnata, inoltre,

¹ Il riferimento alla “retribuzione minima tabellare inderogabile” è stato introdotto dall’art. 21 della l. r. Puglia n. 39/2024 che ha, così, sostituito il precedente riferimento al “trattamento economico minimo”. La Presidenza del Consiglio ha, infatti, proposto due ricorsi (uno avverso la l. r. 30/2024, un avverso la l. r. 39/2024, proponendo, nel secondo, i medesimi motivi, poichè il contenuto precettivo di entrambe le disposizioni sarebbe stato il medesimo. Alla prospettazione relativa all’identità del contenuto precettivo aderisce la Corte costituzionale, v. punto 3 del Considerato in diritto. Ad ogni modo, la modifica ha un’opportuna portata chiarificatrice, consentendo, rispetto al trattamento economico minimo, non sempre indicato nei c.c.n.l. e foriero, pertanto, di incertezze, di circoscrivere con precisione le voci della retribuzione di cui la stazione appaltante deve tenere conto in sede di verifica del rispetto della soglia dei nove euro (la sola paga base e, ove ancora prevista, l’indennità di contingenza), v. G. PIGLIALARMÌ, *Appalti pubblici e salario: le delibere degli enti locali alla “prova del 9”*, in Bollettino Adapt, 14 aprile 2025, n. 15.

La verifica del rispetto della soglia dei nove euro lordi orari deve essere effettuata anche rispetto al c.c.n.l. equivalente indicato dall’operatore (co. 4).

sarebbe stata lesiva del riparto di competenze fra Stato e regioni fissato dall'art. 117, co. 2, lett. l) e m), Cost., nella parte in cui attribuiscono allo Stato, in via esclusiva, la competenza in materia di ordinamento civile (in cui rientrerebbe ogni norma disciplinante il contratto) e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. m).

La Regione ha resistito adducendo, in primo luogo, questioni di ordine procedurale e, segnatamente, il difetto di motivazione del ricorso, rispetto ai parametri interposti. Nel merito, la Regione ha sostenuto, da un lato, che nessun profilo di censura potesse essere mosso alla norma rispetto all'art. 36, co. I, Cost., dal momento che la norma costituzionale garantisce al lavoratore un diritto soggettivo perfetto² e che nessun profilo di contrasto sia rinvenibile tra il diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente e la soglia retributiva minima pari a nove euro, fatta assurgere dal legislatore regionale a parametro di adeguatezza³.

Dall'altro, la Regione ha osservato come il combinato degli artt. 36 e 39 Cost. non ponga nessuna riserva in favore della contrattazione collettiva in materia di determinazione della retribuzione⁴, né tale riserva sarebbe ricavabile dalla direttiva europea 2022/2041 in materia di salari minimi adeguati nell'Unione.

Il legislatore regionale, sull'assunto per cui il tasso di applicazione dei contratti collettivi sottoscritti da soggetti qualificati sarebbe, sulla base di stime e statistiche ufficiali⁵, quasi prossimo al 100%, avrebbe, invece, introdotto un parametro funzionale unicamente alla selezione del c.c.n.l. applicabile ai lavoratori coinvolti nell'esecuzione dell'appalto pubblico o della concessione, in linea con una tecnica normativa collaudata nell'ordinamento italiano⁶.

Infine, per quel che concerne il profilo relativo al riparto di competenze, la Regione osserva che la norma impugnata, disciplinando le procedure di gara e l'esecuzione del contratto⁷, afferirebbe,

² V. C. cost., 4 maggio 1960, n. 30 e Cass. civ., sez. lav., 2 ottobre 2023, n. 27711. Richiamando quest'ultima sentenza, facente parte del celebre "sestetto" dell'ottobre 2023, con cui la Cassazione ha dichiarato l'illegittimità del trattamento salariale corrisposto ai lavoratori in applicazione della sezione "Servizi fiduciari" del c.c.n.l. Vigilanza privata, sottoscritto nel 2013 dalle associazioni di categoria di Cgil e Cisl, la difesa statale ha asserito che il sindacato sull'adeguatezza della retribuzione opererebbe solo in giudizi individuali (v. Cass. civ., sez. lav., 2 ottobre 2023, nn. 27769, 27711, 27713 e Cass. civ., sez. lav., 10 ottobre 2023, n. 28320, 28321, 28323). Sarebbe, quindi, preclusa, alla luce del combinato disposto degli artt. 36, co. I, e 39, co. IV, la possibilità di normativizzare una soglia minima salariale (punto 5.2 del Ritenuto in fatto). Sulla fallacia di questa argomentazione, si rinvia alla nota 12.

³ Nonché dalle opposizioni, che, nella proposta di legge C.1275 sull'introduzione di un salario minimo legale, presentata alla Camera dei Deputati il 4 luglio 2023, lo avevano selezionato quale soglia (di partenza) cui ancorare il minimo salariale necessariamente previsto dai c.c.n.l. Tale importo rappresentava la media tra il 50% della retribuzione media e il 60% della retribuzione mediana, calcolata sulla base dei flussi Uniemens del 2022; l'ancoraggio della determinazione della retribuzione minima ad alcuni criteri economici consente di dare sostanza al giudizio di adeguatezza, in linea con quanto la direttiva europea 2022/2041 esige.

⁴ V. C. cost. 19 dicembre 1962, n. 106.

⁵ Cnel, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 12 ottobre 2023, in particolare pag. 36, ove si legge che: «Le rilevazioni disponibili e alcune analisi di dettaglio sui principali contratti collettivi segnalano che la tariffa legale dei 9 euro lordi proposta in Parlamento è inferiore alle tariffe orarie minime desumibili da quasi tutti i contratti collettivi sottoscritti dalle confederazioni presenti al CNEL». L'organo specifica, tuttavia, che questa affermazione risponde al vero laddove si considerino gli istituti contrattuali «nella loro totalità» (senza specificare altro, se non che sono esclusi dal computo il *welfare* aziendale e i trattamenti variabili) e non solo la paga base o il minimo tabellare.

⁶ Il riferimento è all'art. 16, co. 1, d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 sui lavoratori dipendenti da Enti del Terzo settore; l'art. 1, l. 31 dicembre 2012, n. 233, sull'equo compenso dei giornalisti autonomi; l'art. 603-bis c.p. sull'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro; l'art. 54-bis, co. 16, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, sul lavoro occasionale; l'art. 203, co. 1, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. l. 17 luglio 2020, n. 77, sul trattamento economico minimo del personale del trasporto aereo; l'art. 7, co. 4, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, conv. l. 28 febbraio 2008, n. 31, sul trattamento economico del lavoratore socio di cooperativa.

⁷ V. *ex multis* C. cost. 17 marzo 2023, n. 44, punto 3.2.1. del Considerato in diritto.

semmai, alla materia della tutela della concorrenza, riservata allo Stato dall'art. 117, co. 2, lett. e), e non alla materia dell'ordinamento civile.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Presidente del Consiglio dei ministri, accogliendo le eccezioni formulate dalla Regione Puglia e rilevando il difetto di motivazione relativo ai parametri costituzionali selezionati. Dal ricorso dell'Avvocatura non è stato possibile, infatti, al di là di mere affermazioni assertive, comprendere quali sarebbero stati i motivi di contrasto della previsione regionale con gli artt. 36, co. I, Cost., 39, co. IV, Cost.

Per quanto concerne il parametro di cui all'art. 117, co. 2, lett. l.) ed m), inoltre, è pacifico come la disposizione impugnata abbia un ambito di applicazione circoscritto alle procedure di gara indette dalla Regione e dai suoi enti strumentali, non potendo essere considerata, quindi, norma afferente né alla disciplina dell'ordinamento civile, né, tanto meno, ai livelli essenziali delle prestazioni. Richiamando la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, la norma censurata, come tutto il *corpus* relativo ai contratti pubblici, afferisce all'ambito della tutela della concorrenza, rispetto al quale – e qui il possibile *punctum dolens* della norma – il rimettente non ha formulato questioni.

2. L'art. 11, d. lgs. 36/2023.

Come rilevato dalla difesa regionale, la legge sottoposta allo scrutinio della Corte si inserisce in un contesto normativo che ha lo scopo di assicurare condizioni di lavoro dignitose, di garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori, nonché di contrastare il *dumping* contrattuale ed evitare che la concorrenza tra gli operatori economici in gara si basi sul costo del lavoro⁸.

Così facendo, la Regione si pone in linea di continuità con lo scopo sotteso alla disciplina degli appalti pubblici contenuta nel d. lgs. n. 36/2023 e, in particolare, nell'art. 11 (norma rispetto alla quale la conformità dell'art. 2, co. 2, l. r. Puglia 30 del 2024 non è stata oggetto di contestazione da parte del rimettente), di cui la norma regionale costituisce una specificazione.

L'art. 11, d. lgs. n. 36/2023 stabilisce, infatti, che al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni deve essere applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente (art. 11, co. 1). Tale contratto viene individuato dalla stazione appaltante, che lo indica tanto nella decisione a contrarre *ex art.* 17, co. 2, quanto nei documenti iniziali di gara (art. 11, co. 2)⁹. Agli operatori economici è accordata la facoltà di indicare nell'offerta un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti “le stesse tutele di quello indicato

⁸ Punto 6.3 del Considerato in diritto.

⁹ Dopo le modifiche al Codice apportate dal d. lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (cd. “Correttivo”), la norma prevede ora che la stazione appaltante possa indicare anche più di un contratto collettivo, in presenza di prestazioni “scorporabili, secondarie, accessorie o sussidiarie”, differenti da quelle che costituiscono il prevalente oggetto dell'appalto principale e che si riferiscono, per una soglia pari o superiore al 30%, alla “medesima categoria omogenea di attività” (art. 11, co. 2-*bis*). Le modifiche al Codice sono apparse opportune a fronte del basso tasso di aderenza al dettato normativo delle procedure indette subito dopo l'emanazione del d. lgs. 36/2023.

dalla stazione appaltante o dall'ente concedente" (art. 11, co. 3)¹⁰. Disposizione, quest'ultima, che consente di fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale rispetto alla libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost. e alla tutela della libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost., poiché la disposizione risponde alla *ratio* di garantire l'adeguatezza delle condizioni contrattuali applicate dall'operatore aggiudicatario che abbia deciso di partecipare alla gara.

Ciò che, in questa sede, preme rilevare, è che l'art. 11, d. lgs. n. 36/2023, dischiude, sotto l'effigie della fattispecie, la natura della norma di principio, con l'elasticità che di essi è propria¹¹.

Per quel che concerne il trattamento economico e normativo dei lavoratori impiegati nell'esecuzione di appalti pubblici o concessioni, la norma costituisce, infatti, «[i]l più importante tratto di novità [...] rispetto alla disciplina previgente e agli orientamenti giurisprudenziali formatisi sotto il vigore del D. Lgs. n. 50 del 2016»¹².

Con un'azione convergente con i più recenti arresti giurisprudenziali in tema di retribuzione proporzionata e sufficiente¹³, infatti, il legislatore ha ritenuto opportuno imporre alle stazioni appaltanti di operare una "selezione preventiva", in fase di aggiudicazione, sui c.c.n.l. applicabili ai rapporti di lavoro dei dipendenti dell'aggiudicatario. Questa previsione risponde ad una precisa finalità: quella di evitare che la concorrenza nel settore dei contratti pubblici si giochi sui trattamenti economici e normativi dei lavoratori¹⁴.

Come è stato notato da alcuni Commentatori, allora, finalità precipua dell'art. 11 è proprio quella di garantire l'adeguatezza della retribuzione, evitando lo sfruttamento delle distorsioni createsi nel nostro sistema di relazioni sindacali, che consentono forme di competizione salariale al

¹⁰ V. Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici". Relazione agli articoli e agli allegati*, Roma, 7 dicembre 2022, pag. 27. Sull'equivalenza delle tutele, v. G. RICCI-I. SANTORO, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il «correttivo appalti»: analisi teorica e applicazioni pratiche*, in *Riv. giur. lav.*, 2025, 2, pagg. 435 ss.

¹¹ A. TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali nell'art. 11 del Codice appalti pubblici*, in *LPA*, 2024, 2, pag. 214; R. CARANTA-S. FICHERA, *Il nuovo codice degli appalti pubblici e le tutele sociali dal punto di vista dell'amministrativista*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, 1, pag. 33 ss.; G. RICCI, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, pag. 611.

¹² T.A.R. Toscana Firenze, 6 ottobre 2025, n. 1584, Sez. IV. Nella vigenza del precedente Codice, infatti, la giurisprudenza era orientata nel senso di ritenere che spettasse all'operatore economico la scelta del c.c.n.l. da applicare, con il solo limite della verifica circa la coerenza tra l'oggetto dell'appalto e l'ambito di applicazione del c.c.n.l.

¹³ Il riferimento è alle sei sentenze della Corte di Cassazione sulla retribuzione prevista nella sezione "Servizi fiduciari" del c.c.n.l. Vigilanza privata, sottoscritto dalle associazioni di categoria di Cgil e Cisl nel 2013 e rinnovato solo nel maggio del 2023 e nel febbraio 2024 (dietro impulso della magistratura, anche penale), oggetto di contenzioso sin dal 2017. La retribuzione prevista nel liv. D (930 euro mensili lordi), infatti, è stata giudicata dalle Corti inadeguata ai sensi dell'art. 36 Cost. per carenza dei requisiti di sufficienza e proporzionalità. V. Cass. civ., sez. lav., 2 ottobre 2023, nn. 27769, 27711, 27713 e Cass. civ., sez. lav., 10 ottobre 2023, nn. 28320, 28321, e 28323. Sul tema, si rinvia a M. BARBIERI, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, in *Q. Riv.*, 2023, 3, pagg. 6 ss.; G. BRONZINI, *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, *ibidem*; A. LASSANDARI, *La suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, pagg. 531 ss.

¹⁴ V. Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, cit.: «La norma proposta – di cui ai commi 1 e 2 – intende compiere un ulteriore passo in questa direzione, restringendo anche le ipotesi in cui, per la frammentazione dei contratti collettivi nell'ambito del medesimo settore, l'operatore economico finisca con l'optare per un CCNL che non garantisce al lavoratore le migliori tutele sotto il profilo normativo ed economico» (corsivo di chi scrive). V. anche Cass. civ., sez. lav., 9 maggio 2025, n. 12279, rel. Ponterio, pagg. 14-15. E. CARUSO, *I profili amministrativistici dell'equo trattamento dei lavoratori nei contratti pubblici*, in M. D'ONGHIA-M. TRIMARCHI-F. DI NOIA (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, 2025, pagg. 67 ss.

ribasso, posto che «la protezione dei livelli salariali è un obiettivo fuori discussione, e per così dire tradizionale nella legislazione di settore»¹⁵.

Si tratta di una strategia pienamente ascrivibile all'uso strategico dei contratti pubblici «di matrice europea», «attraverso istituti volti a contemperare la libertà di iniziativa economica degli operatori privati, nell'ottica di favorire la concorrenza per il mercato e il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di sostegno al reddito e alle imprese, di tutela dei lavoratori»¹⁶, di cui anche la legge delega 21 giugno 2022, n. 78, per la riforma al Codice, era espressione¹⁷.

La ricostruzione della *ratio* normativa chiarisce anche perché, al di là delle carenze motivazionali del ricorso dell'Avvocatura, la previsione di una soglia minima salariale non ponga problemi di costituzionalità, rispetto agli artt. 36, co. I, e 39 Cost., neanche nell'ambito degli appalti pubblici¹⁸.

Tuttavia, appurato che la norma censurata afferisce alla materia della tutela concorrenza¹⁹, la Corte costituzionale si cura di precisare che ogni questione relativa ai profili competenziali attinenti alla tutela della concorrenza «resta impregiudicata»²⁰.

Posto che l'art. 11, d. lgs. n. 36/2023, rappresenta il punto di bilanciamento tra la tutela della concorrenza e la protezione dei diritti sociali, la questione centrale, allora, è capire se possa essere ritenuta lesiva della concorrenza una norma che miri alla salvaguardia dei livelli retributivi dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici. Per la risposta a tale interrogativo, è necessario indagare il quadro normativo eurounitario.

3. La tutela della concorrenza e la tutela della retribuzione.

Chiarito che la normativa in materia di appalti pubblici afferisce all'ambito della tutela della concorrenza, occorre, in primo luogo, chiarire a cosa si riferisca tale disciplina.

¹⁵ A. TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali*, op. cit., pagg. 218-219. Tale affermazione è supportata anche dagli artt. 41, 57, 102, 108, 110, 119 del d. lgs. n. 36/2023, che sono, parimenti, dedicati alla salvaguardia dei livelli salariali dei lavoratori impiegati nell'appalto o nella concessione.

¹⁶ Punto 6.6 del Considerato in diritto.

¹⁷ La legge delega individuava, infatti, quale principio e criterio direttivo anche il divieto, in sede di recepimento della normativa eurounitaria nello Stato membro, di regolamentare oltre i requisiti imposti dalla legislazione europea (cd. divieto di *gold plating*), ferma restando, però, l'inderogabilità delle misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare (art. 1, co. 2, lett. a).

¹⁸ La preferenza per l'opzione contrattuale, in luogo della via legale al salario minimo, venne discussa in sede di Assemblea costituente, dove emerse come lo strumento privilegiato per l'integrazione tra le due norme (che hanno un ambito di applicazione distinto, v. T. TREU, *Commento all'art. 36*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici*, Tomo I, Artt. 35-40, Bologna, Zanichelli, 1979, pagg. 72 ss.) fosse quello dell'attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost., v. intervento dell'On. Di Vittorio dell'11 settembre 1946, in *Atti Assemblea costituente, Commissione per la Cost., III sottocommissione*, pagg. 22 e 27 ss. Venne escluso, tuttavia, anche l'appannaggio della contrattazione collettiva nella determinazione delle retribuzioni: a fronte dell'inattuazione della norma, infatti, fu proprio lo stesso Di Vittorio uno dei parlamentari che si fece promotore, nel 1954, di un disegno di legge volto all'introduzione di un salario minimo legale orario e giornaliero. *Amplius* sul salario minimo legale, v. almeno 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. AIMO-A.FENOGLIO-D.IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Esi, 2021, pagg. 75 ss.

¹⁹ Punti 9 ss. del Considerato in diritto.

²⁰ Punto 9.3 del Considerato in diritto.

La giurisprudenza costituzionale è pacifica nel ritenere che tale nozione è funzionale alla tutela della parità di trattamento dei partecipanti alla gara, che non possono subire differenziazioni nell'accesso alle procedure per la stipula dei contratti pubblici²¹, in conformità a quanto previsto dall'art. 18, par. 1, dir. 24/2014/UE in materia di appalti pubblici.

La disposizione eurounitaria stabilisce, infatti, che le amministrazioni aggiudicatrici debbano trattare gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio, agendo in maniera trasparente e proporzionata.

In primo luogo, occorre notare che la norma regionale, come visto, si limita ad imporre alle stazioni appaltanti di utilizzare un ulteriore “filtro” nella selezione del c.c.n.l. da indicare negli atti di gara e nella valutazione di equivalenza. Si dubita, pertanto, che la disposizione, posta a presidio dell'art. 36, co. I, Cost. (insuscettibile, pertanto, di bilanciamento rispetto alla libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41, co. 2, Cost.) introduca una disparità di trattamento tra gli operatori che vogliano accedere alle gare, posto che non è chiaro in cosa si sostanzierebbe tale disparità; ciò, a meno di ritenere che una norma attuativa di un diritto costituzionale possa essere lesiva di una libertà economica.

In secondo luogo, per quel che concerne il bilanciamento tra il diritto ad una retribuzione adeguata e i beni giuridici tutelati dalla disciplina dei contratti pubblici (*in primis*, la tutela del mercato e della concorrenza), osserviamo quanto segue. L'art. 18, par. 2, dir. 2014/24/UE, prevede, altresì, che gli Stati membri debbano adottare misure idonee a garantire che gli operatori economici si conformino agli obblighi vigenti in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro, stabiliti tanto internamente, quanto a livello eurounitario e internazionale.

Si tratta della norma cui è stata ascritta, in prima battuta, la tendenza del legislatore europeo al perseguimento di obiettivi aventi carattere sociale attraverso il contratto pubblico, “reagendo”, così, alle interpretazioni della Corte di Giustizia che, nel pronunciarsi sulla materia, ha spesso operato un bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche più sbilanciato verso le seconde²². È, infatti, opinione diffusa, in dottrina, che sia maturato, nel vigente quadro normativo eurounitario, un assetto di interessi che valorizza – anziché comprimere – i diritti sociali, rispondendo, così, anche ad esigenze di corretto funzionamento del mercato interno.

La direttiva europea 2022/2041 in materia di salari minimi adeguati attesta questo cambio di paradigma²³, laddove viene asserito che la garanzia di una retribuzione adeguata è il presupposto indefettibile per il dispiegarsi dei diritti sociali, nonché per garantire «una crescita equa, inclusiva e sostenibile» (cons. 7).

L'art. 9 della dir. 2022/2041 impone agli Stati membri di adottare, conformemente alle direttive nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di appalti pubblici, misure adeguate a garantire che gli operatori economici e i loro subappaltatori, nell'aggiudicazione ed esecuzione di appalti pubblici o di contratti di concessione, si conformino agli obblighi applicabili concernenti salari, il diritto di organizzazione e la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari nel settore del diritto

²¹ C. cost., 7 novembre 2024, n. 174; C. cost., 6 novembre 2009, n. 283.

²² C. giust., 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Ruffert*. V. BRINO, *Salario minimo legale e appalti pubblici: il caso Regiopost*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 2, spec. pagg. 144 ss.; G. ORLANDINI, *Clausola di equo trattamento negli appalti pubblici e diritto dell'Ue: a che punto siamo?*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, 1, pagg. 10 ss.

²³ M. BARBERA–F. RAVELLI, *La Proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del lavoro*, in M. AIMO–A. FENOGLIO–D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, Esi, 2021, pag. 57; M. Barbieri, *Il salario minimo legale in Italia*, op. cit., pag. 83.

sociale e del lavoro, stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni di diritto sociale e del lavoro, comprese le convenzioni dell'Oil n. 87 e 98.

Questa disposizione si inserisce in un plesso normativo il cui scopo – come chiarito dalla Corte di Giustizia, che si è pronunciata sulla richiesta di annullamento integrale della direttiva – è quello di imporre agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie a garantire l'adequatezza delle retribuzioni, siano esse stabilite attraverso la legge, ancorandone la determinazione a parametri economici che consentano di stimarne l'adequatezza (art. 5), o dalla contrattazione collettiva, attraverso il supporto ai meccanismi contrattuali di determinazione della retribuzione che siano genuina espressione dell'attività di autotutela collettiva (art. 4)²⁴.

La direttiva europea, espressione dell'attività di regolazione del mercato, salda, così, la logica “mercantilistica” della Comunità europea con la logica “sociale” iscritta nei Trattati istitutivi dell'Unione (e, in particolare, agli artt. 3 TUE, 9 e 153 TFUE). La concorrenza nel mercato interno deve, infatti, essere basata «su standard sociali elevati, tra cui un elevato livello di tutela dei lavoratori e la creazione di posti lavoro di qualità [...]» (cons. 7).

Alla luce del quadro normativo delineato, sembra, quindi, potersi concludere che gli art. 36, co. I, Cost., l'art. 9 dir. 2022/2041 e l'art. 11, d. lgs. n. 36/2023, legittimino gli interventi volti a garantire l'adequatezza della retribuzione nello specifico settore degli appalti pubblici²⁵, laddove questi interventi dettino il potere di cui all'art. 11, d. lgs. n. 36/2023²⁶.

Così, la tutela della retribuzione e la tutela della concorrenza trovano, nell'ordito normativo eurounitario e interno, una composizione.

L'esito descritto è, inoltre, in linea con alcuni approdi della giurisprudenza amministrativa. Con l'Adunanza n. 1/2019, il Consiglio di Stato, pronunciandosi su una questione che aveva ad oggetto il bilanciamento tra la tutela della concorrenza e la proporzionalità nei riguardi degli offerenti, da un lato, e l'esigenza di tutelare il lavoro e la sicurezza dei prestatori, dall'altro, ha affermato che devono essere privilegiate queste ultime²⁷.

Giova, d'altronde, considerare che anche il diritto della concorrenza dovrebbe essere «ricongfigurato come un possibile strumento di predistribuzione di risorse e riallocazione dei poteri», recuperando «quel compito di difesa della democrazia»²⁸, che è alle origini della sua creazione²⁹.

²⁴C. giust., Grande sez., 11 novembre 2025, C-19/23, Regno di Danimarca c. Consiglio.

²⁵ È al combinato disposto dell'art. 11 del d. lgs. n. 36/2023 e dell'art. 9 della direttiva 2022/2041, infatti, che vanno correttamente ascritte le delibere comunali che introducono l'obbligo della stazione appaltante di verificare che il contratto collettivo applicato ai lavoratori impiegati nell'appalto preveda un “trattamento economico minimo” non inferiore ai nove euro l'ora, oppure che obbligano il datore di lavoro aggiudicatario a corrispondere una retribuzione non inferiore a tale soglia. Sul tema, si rinvia ad A. LO FARO, “Please In My Back Yard”: *esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici*, in *Law. dir.*, 2025, 2, pagg. 229 ss. (di cui si condividono i dubbi in merito alle delibere che introducono la soglia minima salariale solo come criterio premiale) e ad I. SANTORO, *Think Globally, Act Locally? Riflessioni sul Salario minimo comunale e regionale nei contratti pubblici*, in M. D'ONGHIA-M. TRIMARCHI-F. DI NOIA (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, in corso di pubblicazione.

²⁶ Le medesime argomentazioni dovrebbero supportare anche la legittimità delle clausole che impongono che anche il c.c.n.l. indicato come equivalente dall'operatore sia sottoposto alla verifica circa il rispetto della soglia minima fissata per il trattamento salariale.

²⁷ Cons. Stato, Ad. plen. 24 gennaio 2019, n. 1.

²⁸ Le citazioni sono di F. DENOZZA, *Il potere economico nel diritto privato relazione e regolatorio*, Giappichelli, 2026, pagg. 127 ss.

²⁹ F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Il Mulino, 2000.