



Numero 1 / 2026

Roberto VOZA

Salario minimo e autonomie locali: illusione o realtà?

Salario minimo e autonomie locali: illusione o realtà?

Roberto VOZA

Professore ordinario di Diritto del lavoro nella Università di Bari Aldo Moro

Abstract

Il contributo ricostruisce le misure sin qui adottate in ambito comunale e regionale per condizionare i trattamenti retributivi nell'ambito degli appalti pubblici, soffermandosi sulla loro compatibilità con i vincoli normativi sovra-ordinati.

The paper reconstructs the measures so far adopted at the municipal and regional levels to influence remuneration packages within public procurement, focusing on their compatibility with higher-ranking regulatory constraints

Sommario: 1. La declinazione infra-statuale del salario minimo: delibere comunali e legislazione regionale. - 2. Le questioni di legittimità costituzionale dichiarate inammissibili: la presunta violazione degli artt. 36, comma 1 e 39, comma 4, Cost. 2.1. *Segue.* La presunta violazione della competenza esclusiva statale in tema di ordinamento civile. - 3. La questione rimasta impregiudicata: la tutela della concorrenza.

1. La declinazione infra-statuale del salario minimo: delibere comunali e legislazione regionale

Nel Paese dei mille campanili (per usare un'espressione abusata e didascalica), negli ultimi due anni si sono susseguiti – animati da (sano) spirito emulativo – gli interventi di vari Comuni (ad oggi, oltre trenta), volti ad incidere sui trattamenti retributivi erogati al personale impiegato nell'ambito dei propri appalti e concessioni di servizi, lungo la scia di quello che è stato chiamato l'uso strategico dei contratti pubblici, finalizzato al perseguimento della loro sostenibilità sociale¹. L'iniziativa si è sviluppata attraverso delibere di Giunta oppure sotto forma di mozioni approvate in sede consiliare (le quali, ovviamente, chiamano anche le forze di opposizione ad esprimersi). Quanto ai loro contenuti, tali provvedimenti, in primo luogo, hanno richiesto – in coerenza con il quadro regolativo nazionale (art. 11, comma 1, d.lgs. n. 36/2023) – l'applicazione del «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».

¹ Cfr., A. COIANTE, L'uso strategico dei contratti pubblici e lo sviluppo sostenibile: linee evolutive alla luce del principio di risultato, in *Munus*, 2024, 1, pp. 99-139, nonché E. CARUSO, Gli affidamenti pubblici come strumento di sostenibilità sociale: tutela dell'equo trattamento dei lavoratori e garanzia della stabilità occupazionale, in E.N. FRAGALE, G. MILO (a cura di), *I nuovi appalti pubblici. Raccolta di saggi sul Codice dei contratti (D.Lgs. n. 36/2023)*, Trieste, EUT, 2024, p. 49 ss. Il tema è affrontato – in chiave interdisciplinare – nei vari contributi raccolti in *Riv. giur. lav.*, 2024, I, pp. 3-100 e, più di recente, in M. D'ONGHIA, M. TRIMARCHI, F. DI NOIA (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, Bari, 2025.

Sulla falsariga della nota proposta di legge nazionale n. 1275, presentata il 4 luglio 2023 alla Camera dei deputati, i Comuni interessati² hanno utilizzato la faticosa soglia oraria di 9 euro (lordi), come minimo retributivo inderogabile volto a integrare la disciplina del codice dei contratti pubblici attraverso un contenuto prescrittivo ulteriore.

La formulazione del vincolo conosce due versioni.

In alcune delibere esso opera – a monte – ossia in fase di progettazione dell'appalto, condizionando al rispetto della soglia dei 9 euro l'individuazione del c.c.n.l. – ad opera della stazione appaltante – fra quelli «in ipotesi selezionabili» (perché tutti coerenti con l'oggetto dell'appalto)³.

A seguito della individuazione del contratto collettivo, tale soglia risulterà automaticamente “incorporata” nella base d'asta, posto che quest'ultima – ai sensi dell'art. 41, comma 13, d.lgs. n. 36/2023 – tiene conto del costo medio del lavoro determinato secondo le tabelle ministeriali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.

È – questo – un passaggio cruciale: come sappiamo, la determinazione della base d'asta condiziona fortemente il livello delle tutele economiche che saranno poi garantite ai lavoratori concretamente impiegati nell'appalto.

La soglia dei 9 euro viene richiamata dalle predette delibere anche ai fini della valutazione di equivalenza di un differente c.c.n.l.⁴, tenuto *ex lege* a garantire ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, aggiungendosi alle «voci» indicate all'art. 4, All. I.01, d.lgs. n. 36/2023⁵.

Posto che nel “normale” giudizio di equivalenza, ciò che conta è il trattamento economico complessivo (non è chiaro se inclusivo anche di eventuali superminimi⁶), le delibere comunali (e

² Bastia Umbra (delibera consiliare n. 170 del 3.9.2024); Benevento (delibera di Giunta comunale n. 80 del 28.3.2024); Brescia (delibera consiliare n. 68 del 31.10.2025); Campobasso (delibera di Giunta n. 194 del 29.8.2024); Carrara (delibera di Giunta n. 365 del 7.10.2025); Castrovillari (delibera consiliare n. 12 del 30.4.2024); Cerignola (delibera consiliare n. 42 del 14.6.2024); Civitavecchia (delibera di Giunta n. 136 del 26.7.2024); Fiorano Modenese (delibera di Giunta n. 90 del 4.7.2024); Firenze (delibera di Giunta n. 114 del 19.3.2024); Napoli (delibera di Giunta n. 297 del 19.7.2024); Pellezzano (delibera di Giunta n. 34 del 21.3.2024); Potenza (delibera consiliare n. 110 del 31.7.2025); Savignano (delibera di Giunta n. 80 del 6.5.2024); Perugia (delibera di Giunta n. 429 del 22.10.2025). Evitano di far riferimento al giudizio di equivalenza e si limitano a richiedere l'applicazione del contratto collettivo c.d. leader (individuato ai sensi del codice dei contratti pubblici) e, comunque, il rispetto della soglia dei 9 euro, i Comuni di Bari (delibera consiliare dell'11.12.2024), Foggia (delibera consiliare del 25.9.2024, Livorno (delibera consiliare n. 253 dell'11.12.2023), Pescocostanzo (delibera consiliare n. 30 del 30.12.2024), Siracusa (delibera di Giunta n. 49 del 28.4.2025), Torino (delibera consiliare del 3.2.2025), Vibo Valentia (delibera di Giunta del 15.10.2024). Si ha notizia di delibere sul salario minimo (che non è stato possibile reperire) anche nei Comuni di Modena, Pesaro, La Spezia, Città di Castello, Bacoli, San Severo e Conversano.

Una rassegna è contenuta in G. PIGLIALARMÌ, *Questione salariale e appalti pubblici. Una mappatura delle misure adottate da regioni ed enti locali*, Working Paper ADAPT, n. 18/2025. Dello stesso Autore, fortemente critico nei confronti di tali interventi, v. già *Retribuzione e appalti pubblici: alcune considerazioni sulla recente “rivolta” dei Comuni*, in *Bollettino ADAPT* 25.3.2024, n. 12.

³ Cfr. G. ORLANDINI, *La via comunale al salario minimo: il comune di Firenze lo introduce per i propri appalti pubblici*, in *Diritti & Lavoro Flash*, 2024, n. 2, p. 14.

⁴ Sulla (complessa) questione della individuazione del contratto collettivo applicabile, v. M. GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del Ccnl applicabile*, in *Riv. giur. lav.*, 2025, p. 313 ss., nonché G. PISTORE, *L'individuazione del contratto collettivo di riferimento nei bandi di gara*, in *Lav. giur.*, 2025, p. 595 ss. (nota a Cons. Stato, sez. V, 26.7.2024, n. 6770). Con specifico riferimento al tema della equivalenza delle tutele, v. il recente contributo di G. RICCI e I. SANTORO, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il “correttivo appalti”: analisi teorica e applicazioni pratiche*, in *Riv. giur. lav.*, 2025, I, p. 435 ss.

⁵ *Retribuzione tabellare annuale, indennità di contingenza, EDR, eventuali mensilità aggiuntive, eventuali ulteriori indennità previste.*

⁶ Infatti, la giurisprudenza amministrativa, chiamata a pronunciarsi sull'idoneità dei superminimi a sanare eventuali differenziali di trattamento intercorrenti fra contratti collettivi ai fini del giudizio di equivalenza, ha espresso due orientamenti di segno

la legislazione regionale pugliese che ad esse sembra essersi ispirata: v. *infra*), sembrano dar vita ad «un parametro nel parametro»⁷, che impedisce la compensazione del trattamento minimo con altre voci retributive.

Dalla dottrina amministrativistica, tuttavia, tale assetto è stato reputato lesivo della parità di trattamento fra operatori economici, nella eventualità (in verità, non particolarmente frequente) in cui esso penalizzi l'operatore che applichi un c.c.n.l. caratterizzato da un T.E.M. inferiore, ma equivalente a quello scelto dalla stazione appaltante grazie ad altre voci quali le mensilità aggiuntive (tredicesima o quattordicesima) in grado di garantire una retribuzione (complessiva) certa a tutti i lavoratori impiegati nell'esecuzione dell'appalto⁸.

Se si vuole scongiurare una simile conclusione in via interpretativa, non resta che circoscrivere il contenuto precettivo della clausola dei 9 euro alla (sola) fase di selezione del c.c.n.l. da indicare negli atti di gara. Una volta compiuta l'indicazione da parte della stazione appaltante, la clausola dei 9 euro serve – allora – ad impedire che il giudizio di equivalenza sia compiuto, tenendo conto (anche) di voci indennitario/accessorie che non presentino un carattere fisso e continuativo.

Resta poi da affrontare l'eventualità in cui nessun contratto collettivo selezionabile (e, quindi, potenzialmente applicabile) preveda minimi retributivi almeno pari a 9 euro, in riferimento ai profili professionali richiesti per l'esecuzione dell'appalto.

Ci si trova di fronte ad una scelta: considerare quella soglia come *inutiliter data* (non a caso, il riferimento ai 9 euro – in qualche delibera comunale – è preceduto dall'inciso «ove possibile»), oppure cercare – comunque – un modo di renderla vincolante, già ai fini della selezione del c.c.n.l. da indicare.

Mettendosi in questa seconda prospettiva, si potrebbe operare sul livello di inquadramento previsto nel c.c.n.l. da indicare, salendo fino quello che soddisfa la soglia da raggiungere.

Senza poter costringere gli operatori economici ad un sovra-inquadramento professionale dei dipendenti impiegati nell'appalto, l'indicazione della stazione appaltante potrebbe operare solo sul piano del costo del lavoro, mentre la concreta erogazione dei trattamenti aggiuntivi da parte dell'operatore potrebbe avvenire per mezzo di superminimi assorbibili.

Per condizionare i trattamenti retributivi negli appalti pubblici attraverso la selezione del contratto collettivo da indicare nei bandi di gara, un analogo strumento è quello dei Protocolli sottoscritti da pubbliche amministrazioni e organizzazioni sindacali (sui quali non è possibile soffermarci in questa sede). Ad esempio, l'*Accordo per un lavoro tutelato negli appalti di servizi e forniture e "Struttura bando Tipo"* (siglato il 6.11.2025, dal Sindaco di Roma e da CGIL, CISL e UIL), contiene l'impegno a indicare – tra i contratti collettivi utilizzati per la determinazione delle tabelle ministeriali sui costi medi *ex art.* 41, comma 13, d.lgs. n. 36/2003 – «quelli d'importo superiore», senza – però – la fissazione di una soglia minima.

La seconda formulazione del vincolo impegna le stazioni appaltanti ad esigere che gli operatori economici garantiscano un trattamento economico minimo non inferiore a 9 euro, ma senza

opposto. Il primo orientamento ha affermato che «non basta l'identità dei costi della manodopera, quale ottenuta artificialmente per mezzo di superminimi collettivi, per comprovare l'equivalenza di due differenti CCNL» (TAR Lazio, 18.6.2025, n. 12007; TAR Toscana, 6.10.2025, n. 1584; TAR Lazio, 11.12.2025, n. 22443); viceversa, il secondo orientamento, considerando che il presupposto del giudizio di equivalenza è proprio «la (fisiologica) eterogeneità degli strumenti contrattuali», ha legittimato il ricorso ai superminimi, purché questi siano riconosciuti in misura fissa e continuativa per tutta la durata dell'appalto (TAR Campania, 30.10.2025, n. 7073).

⁷ G. RICCI e I. SANTORO, Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il «correttivo appalti»: analisi teorica e applicazioni pratiche, cit., p. 455, nt. 43.

⁸ 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, cit., p. 94.

interferire con l'individuazione del c.c.n.l., affidata esclusivamente ai criteri dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023.

Declinato in questa versione, il salario minimo si configura come una condizione di esecuzione dell'appalto, che la dottrina non ha esitato a ricondurre ai requisiti di cui all'art. 113, d.lgs. n. 36/2023, attinenti a «esigenze sociali»⁹.

Questa modalità regolativa non presenta alcuna criticità, qualora il contratto collettivo indicato dalla stazione appaltante preveda – per i profili professionali da impiegare nell'opera o nel servizio – un trattamento almeno pari alla predetta soglia: all'operatore economico basterà darvi applicazione.

In caso contrario, l'operatore economico dovrà optare per un c.c.n.l. migliorativo, oppure colmare il differenziale retributivo attraverso un superminimo, che spinga il trattamento retributivo orario ad almeno 9 euro.

Tuttavia, se la base d'asta è impostata in riferimento al costo medio del lavoro “sprigionato” dalle tabelle ministeriali relative al c.c.n.l. indicato dalla stazione appaltante sulla base dei (soli) criteri di legge (quindi, senza il “potenziamento” aggiunto in sede locale), l'impegno a garantire la soglia di 9 euro potrebbe indurre l'operatore economico a “tagliare” altre voci di costo, che – però – non sempre risultano comprimibili, soprattutto nelle attività *labour intensive*.

Allora, per evitare che l'appalto diventi antieconomico o – addirittura – non sia aggiudicabile in presenza di offerte economiche incapaci di compensare il maggior costo del lavoro, non resta che adattare – in partenza – la base d'asta al costo del lavoro “aggiuntivo” (derivante dalla clausola dei 9 euro), fino a disapplicare le tabelle ministeriali *ex* all'art. 41, comma 13, d.lgs. n. 36/2023, considerandole lesive del principio costituzionale di sufficienza retributiva¹⁰.

Fra le delibere che impattano direttamente sul comportamento dell'operatore economico, vi è una differente opzione (in ambito comunale finora numericamente minoritaria), che ha configurato il salario minimo, non come requisito di accesso alla procedura di gara, bensì come criterio di premialità in forma di punteggio da attribuire all'offerta tecnica nelle gare aggiudicate (secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa) agli «operatori che si impegnino a rispettarlo»¹¹.

La medesima alternativa (obbligo *vs* premialità) è presente nella scarna legislazione regionale che si è occupata del salario minimo negli appalti pubblici, a partire dalla L.R. Lazio 17.6.2022, n. 22, recante disposizioni per la qualità, la tutela e la sicurezza del lavoro nei contratti di appalto o di concessione «posti in essere, in qualità di amministrazione aggiudicatrice o di ente aggiudicatore, dalla Regione e dagli enti locali presenti sul territorio regionale, nonché dai rispettivi enti e organismi strumentali, ivi incluse le aziende sanitarie locali, e dalle società controllate»¹².

⁹ A. LO FARO, *“Please In My Back Yard”: esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici*, in Lavoro e diritto, 2025, p. 238, ivi riferimenti alla giurisprudenza del Consiglio di Stato. L'art. 113 del codice dei contratti pubblici è richiamato anche da G. ORLANDINI, op. cit., p. 14 e da E. CARUSO, I profili amministrativistici dell'equo trattamento dei lavoratori nei contratti pubblici, cit., p. 86.

¹⁰ Come ricorda I. SANTORO, Think Globally, Act Locally? Riflessioni sul salario minimo comunale e regionale nei contratti pubblici, cit., p. 224, nt. 15, il c.c.n.l. Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari – su cui si è pronunciata, nell'ottobre del 2023, la Cassazione dichiarandone la nullità parziale per contrasto con l'art. 36, comma 1, Cost. – «è stato a lungo e ‘indisturbatamente’ il Ccnl di riferimento delle tabelle ministeriali sul costo medio del lavoro nel “settore vigilanza e servizi fiduciari” (d.m. 21 marzo 2016)».

¹¹ Come si legge nella delibera di Giunta n. 135 del 17.9.2025 del Comune di Pontedera; nel senso della premialità, v., pure, Genova (delibera di Giunta n. 124 del 17.7.2025) e Comune di Noicattaro (delibera di Giunta n. 167 del 4.11.2024).

¹² Per un commento, v. M. AMITRANO ZINGALE, Tutela dei lavoratori nell'ambito dei contratti pubblici: una innovativa legge della Regione Lazio, in Le Regioni, 2002, n. 5, pp. 1119-1128.

In verità, tra i (numerosi) criteri qualitativi premiali l'art. 5 della predetta legge si limitava a richiamare l'applicazione del contratto collettivo principale (ormai, da tutti denominato *leader*), che, però, all'epoca era già "doverosa" in virtù della legislazione nazionale: sul piano logico, non pare possibile «premiare chi assume l'obbligo senza che esso smetta di essere un obbligo»¹³.

V'è da dire che – in vigore dell'art. 30, comma 4, d.lgs. 18.4.2016, n. 50 – la giurisprudenza amministrativa consentiva alla stazione appaltante la possibilità di applicare un differente c.c.n.l. purché coerente con l'appalto; ne consegue che la premialità trovava un suo residuo spazio di operatività (e di senso) alla luce delle prassi avallate da questa interpretazione «morbida»¹⁴, perché si dirigeva a beneficio di coloro che rinunciavano a scegliere un altro contratto.

Successivamente, la stessa Regione Lazio ha approvato in Consiglio un atto di indirizzo¹⁵ volto a impegnare il Presidente e la Giunta affinché, in tutte le procedure di gara per l'affidamento di contratti di appalto di lavori, servizi e forniture e nelle concessioni, non solo sia indicato (in coerenza con il sopraggiunto art. 11 del d.lgs. n. 36/2023), che al personale impiegato sia applicato il contratto collettivo maggiormente attinente all'attività svolta stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, ma anche che sia verificato il rispetto di un trattamento economico minimo inderogabile pari a 9 euro l'ora, anche ai fini del giudizio di equivalenza sul differente contratto collettivo eventualmente applicato.

La prima Regione a legiferare nei termini appena indicati è stata la Puglia, ove l'applicazione del contratto collettivo c.d. *leader* e il rispetto del trattamento economico minimo orario di 9 euro lordi, dapprima formulati come criteri qualitativi premiali nei contratti di appalto o di concessione "basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa" (art. 5, comma 1, lett. j, L.R. 30.5.2024, n. 19), sono divenuti requisiti di partecipazione alle gare (art. 2, L.R. 21.11.2024, n. 30), volti a incidere sulla selezione del c.c.n.l. ad opera delle stazioni appaltanti.

A sua volta, questo secondo provvedimento è stato tempestivamente modificato dalla L.R. 29.11.2024, n. 39, che ha sostituito le parole "un trattamento economico minimo" con quelle "una retribuzione minima tabellare". La novella legislativa contribuisce ad arricchire la discreta «varietà terminologica» delle voci rientranti nel computo dei 9 euro, già riscontrabile nelle delibere comunali, dalle quali – però – «si desume chiaramente l'intenzione di affidarsi ai minimi tabellari dei contratti collettivi»¹⁶.

La successione fra leggi deve pure tener conto di un dettaglio interessante, ossia il differente campo di applicazione della L.R. n. 19/2024, rispetto a quello della L.R. n. 30/2024 (e, conseguentemente, della L.R. n. 39/2024, che – come detto – si limita alla novella di quest'ultima).

Dal confronto emergono alcune differenze testuali, la principale delle quali è rappresentata dal riferimento agli «enti locali presenti sul territorio regionale» (art. 2, L.R. 19/2024), del tutto assente nella successiva legislazione (cfr. art. 2, L.R. n. 30/2024).

¹³ Lo rileva I. SANTORO, "Premio qualità" del lavoro nelle gare pubbliche: la legge della Regione Puglia e la parabola dei nove euro, in *Diritti & Lavoro Flash*, 2024, n. 4, p. 5.

¹⁴ «Sul presupposto che l'applicazione di un determinato contratto collettivo rientrasse tra le prerogative dell'imprenditore e nella libertà negoziale delle parti, i giudici avevano ridimensionato notevolmente la portata della previsione: in sede di aggiudicazione, infatti, era apparso sufficiente che l'operatore economico optasse per un contratto nazionale coerente con l'oggetto dell'appalto» (I. SANTORO, 'A cavallo' tra due codici: l'equo trattamento dei lavoratori nella nuova normativa sui contratti pubblici, in *WP CSDLE* – "Massimo D'Antona" n. 467/2023, p. 7, la quale cita, per tutte, TAR Campania, Napoli, sez. IV, 26.5.2022, n. 3564).

¹⁵ Trattasi della mozione n. 155 approvata nella seduta n. 35 del 18.4.2024.

¹⁶ 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*, cit., p. 221, la quale riporta le diverse formule utilizzate.

Ne consegue che si potrebbe escludere una totale abrogazione della prima legge per incompatibilità rispetto alle successive. Ne è, forse, una conferma, la recente emanazione da parte del Comune di Bari di un bando che rinvia alla prima delle tre leggi regionali (esattamente, all'art. 5, comma 1, lett. j, L.R. n. 19/2024), indicando come criterio di premialità «l'applicazione del trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi»¹⁷.

In Toscana è stato seguito un percorso inverso rispetto a quello pugliese. Dopo aver assunto come atto di indirizzo (con la mozione n. 1727 del 17.9.2024) l'impegno ad esigere che i contratti indicati nella procedura di gara contemplassero un trattamento economico minimo pari a 9 euro l'ora¹⁸, il Consiglio regionale ha poi varato la L.R. 18.6.2025, n. 30, ove tale requisito è stato configurato come «criterio qualitativo premiale».

In verità, ancor prima dell'approvazione di tale, lo stesso Comune di Firenze (dopo aver indicato la necessità di «verificare» e, quindi, di garantire che «i contratti indicati nelle procedura di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a 9 euro l'ora»¹⁹), ha preferito accedere al meccanismo della premialità, come si evince sia da un bando di gara emanato in qualità di stazione appaltante²⁰, sia dal Protocollo Appalti sottoscritto con CGIL, CISL e UIL il 21.5.2024.

In quest'ultimo documento, non compare alcun riferimento esplicito ad un salario minimo, bensì il diverso impegno «ove ciò fosse possibile e ove se ne ravveda la necessità, a valutare l'inserimento di specifici criteri premiali in favore dell'operatore economico che, nell'offerta, si impegna ad applicare il medesimo CCNL indicato nel bando di gara»: un meccanismo – dunque – che si limita a promuovere l'applicazione del contratto collettivo c.d. *leader*.

La tecnica della premialità (a cui sta per attingere anche la Regione Campania, secondo un disegno di legge di imminente approvazione) presenta alcune criticità sul piano applicativo, che meritano di essere prese in considerazione.

In primo luogo, anche qui (come nell'ipotesi già esaminata), se non vi fosse l'adeguamento della base d'asta al costo medio del lavoro derivante dall'applicazione del salario minimo, per poter beneficiare della premialità l'operatore rischierebbe di formulare un'offerta economica non competitiva, quando non addirittura superiore alla base d'asta, così finendo per essere escluso²¹. Inoltre, se il c.c.n.l. indicato dalla stazione appaltante si collocasse al di sotto della soglia dei 9 euro, ad essere premiato sarebbe l'operatore che, pur applicando quel contratto collettivo, si impegnasse a garantire tale soglia. Di contro, non riceverebbe alcun vantaggio l'operatore che, applicando un diverso c.c.n.l. che già raggiunge la soglia dei 9 euro, non potrebbe assumere il predetto impegno.

Per evitare questo esito, l'alternativa sarebbe quella di premiare entrambe le tipologie di operatori o, addirittura, «indistintamente» tutti i concorrenti²², qualora si considerasse sempre doveroso –

¹⁷ Trattasi del bando di gara C25004 – Affidamento in concessione del servizio di distribuzione automatica mediante installazione e gestione di distributori automatici presso gli uffici della ripartizione servizi demografici, elettorali e statistici nonché della relativa delegazione Carbonara-Ceglie-Loseto e della ripartizione tributi del Comune di Bari (pubblicato il 31.12.2025, in www.portaleappalti.comune.bari.it).

¹⁸ Qualche giorno dopo, una analoga mozione è stata approvata dal Consiglio regionale della Campania (precisamente in data 23.9.2024).

¹⁹ Con delibera di Giunta n. 114 del 19.3.2024.

²⁰ Relativo al servizio di pulizia ordinaria dei plessi scolastici delle scuole dell'infanzia comunale e di pulizia straordinaria delle strutture educativo-scolastiche (determina dirigenziale 2024/10347 del 19.12.2024).

²¹ Ci è parsa – questa – una declinazione paradossale della premialità (M. BARBIERI e R. VOZA, Comuni e Regioni possono fermare il caporalato di Stato, ne *il Fatto Quotidiano*, 13.1.2025, p. 12).

²² Secondo l'acuto ragionamento di A. LO FARO, *op. cit.*, p. 237.

in evidente spregio del concetto stesso di premialità – assumere nell’offerta tecnica l’impegno a rispettare la soglia dei 9 euro.

In ogni caso, la clausola dei 9 euro non altera il principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica²³, il quale preclude ai concorrenti di inserire elementi economico-quantitativi nella documentazione che compone l’offerta tecnico-qualitativa, diversamente da quanto sostiene il Governo nella impugnativa promossa avverso la legge toscana.

Infatti, il partecipante alla gara, per accedervi o per fruire della premialità, in sede di offerta tecnica si deve limitare a dichiarare di voler rispettare la clausola del salario minimo, senza ulteriori specificazioni circa i contenuti applicativi ed economici dell’offerta che possano “svelare” l’entità dell’offerta economica prima di quella tecnica.

Del resto, la giurisprudenza amministrativa interpreta il principio di separazione tra le due offerte non in maniera rigida e indiscriminata, ammettendo «l’indicazione nell’offerta tecnica di alcuni elementi economici, resi necessari dagli elementi qualitativi da fornire, purché tali elementi economici non consentano di ricostruire la complessiva offerta economica o purché non venga anticipatamente reso noto il “prezzo” dell’appalto»²⁴.

2. Le questioni di legittimità costituzionale dichiarate inammissibili: la presunta violazione degli artt. 36, comma 1 e 39, comma 4, Cost.

Una volta trasferita sul piano della legislazione regionale, la tematica del salario minimo negli appalti pubblici si è riversata in una questione (anzi, in una pluralità di questioni) di legittimità costituzionale, a seguito dei ricorsi promossi dal Governo sia nei confronti delle due leggi pugliesi del novembre 2024, sia nei confronti della legge toscana del giugno 2025.

È interessante notare che nei due giudizi le norme costituzionali invocate come parametro non coincidano affatto: circostanza non del tutto spiegabile sulla base del fatto che il contenuto delle due leggi è differente (obbligo *vs* premialità).

Le censure nei confronti della legislazione pugliese sono state affrontate dalla sentenza della Corte costituzionale del 16.12.2025, n. 188, nel senso della inammissibilità delle questioni sollevate.

Nella giurisprudenza costituzionale è ben noto che «l’esigenza di un’adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali»²⁵, posto che – come rammenta la sentenza in esame – «il ricorrente deve proporre una motivazione che non sia meramente assertiva ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito»²⁶.

Per di più, anche nei giudizi in via principale (come già in quelli incidentali), si è registrata una *vis expansiva* della formula di inammissibilità, che ormai abbraccia tutte le decisioni che «non siano di “pieno merito”, e cioè non corrispondano alla domanda (questione) nei termini in cui è formulata»²⁷.

Indubbiamente, le argomentazioni contenute nella sentenza n. 188/2025 lambiscono – in riferimento ad entrambi i motivi di ricorso – il merito delle questioni oggetto del giudizio di costituzionalità, contribuendo certamente ad animare il dibattito in materia di salario minimo.

²³ Cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. V., 1.3.2024, n. 2005.

²⁴ Cons. Stato, sez. V, 6.2.2025, n. 919, ivi ulteriori riferimenti.

²⁵ Corte cost., 30.5.2018, n. 109, ove si richiamano – ex plurimis – le sentenze 24.3.2016, n. 64 e 15.5.2015, n. 82.

²⁶ Trattasi di orientamento costante: v. Corte cost., 23.7.2024, n. 142 e le pronunce ivi richiamate.

²⁷ A CERRI, Corso di giustizia costituzionale plurale, Giuffrè, Milano, 2012, p. 330.

Il primo motivo di ricorso attiene alla presunta violazione dell'art. 36, comma 1 e dell'art. 39, comma 4, Cost.

Si rammenti, in proposito, che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che, anche dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, lo Stato può proporre impugnazioni in via principale contro le leggi regionali deducendo la violazione di un qualsiasi parametro costituzionale, e non solo di quelli concernenti il riparto delle reciproche competenze legislative²⁸.

Circa il principio della giusta retribuzione, l'inammissibilità consegue alla duplice causa del difetto di motivazione e della inconferenza del parametro costituzionale invocato.

In effetti, il ricorrente si era limitato a dedurre – con un'affermazione che la Consulta non esita a definire «assertiva» – che «l'ordinamento non prevede un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti». Si fa fatica, persino, a comprendere il senso logico di queste parole: siccome non esiste una normativa sul salario minimo, essa non ci potrà mai essere? Viceversa, è acclarato (a partire dalla celebre sentenza della Corte costituzionale del 19.12.1962, n. 106) che gli artt. 36 e 39 Cost. non fondano alcuna riserva normativa in favore della contrattazione collettiva, in grado di impedire l'intervento diretto di ulteriori fonti di determinazione del trattamento retributivo o di ogni altro aspetto del rapporto di lavoro.

Né si può sostenere (sul punto, la sentenza non si sofferma neppure, stante l'assoluta laconicità del richiamo all'art. 39, comma 4, Cost, nel testo del ricorso) che il riferimento al c.c.n.l. contenuto nella legge pugliese collida con la valenza impeditiva verso interventi legislativi che dispongano l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo, in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale.

Infatti, la norma impugnata si inserisce in quel solco legislativo che risale quantomeno all'art. 36 L. 20.5.1970, n. 300 (ma, in verità, fa capo a disposizioni precedenti) e giunge all'attuale art. 11, d.lgs. n. 36/2023, nel quale l'erogazione dei trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva è posta all'impresa come condizione per fruire di una situazione di vantaggio: nel caso del codice dei contratti pubblici – e di quello regolato dall'impugnata disposizione regionale – si tratta della possibilità di partecipare alle procedure di gare ivi richiamate.

Si possono richiamare le considerazioni espresse a proposito dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023 dal Consiglio di Stato, che ha escluso il contrasto con l'art. 39 Cost., in quanto la disposizione del codice dei contratti pubblici «si limita a indicare le condizioni contrattuali che l'aggiudicatario deve applicare al personale impiegato, qualora, sulla base di una propria e autonoma scelta imprenditoriale, intenda conseguire l'appalto pubblico, restando libero di applicare condizioni contrattuali diverse nello svolgimento dell'attività imprenditoriale diversa; e restando libero di accettare o non la clausola dell'appalto pubblico oggetto dell'aggiudicazione (accettando, quindi, anche l'esclusione dalla procedura)»²⁹.

Per di più, la censurata disposizione regionale può essere accostata alle tante disposizioni normative che utilizzano il richiamo alla contrattazione collettiva 'qualificata' (ossia sottoscritta da organizzazioni sindacali dotate di un certo attributo di rappresentatività), come parametro esterno di commisurazione al fine di garantire un trattamento salariale idoneo ad assicurare il rispetto dell'art. 36, comma 1, Cost.³⁰.

²⁸ Cfr. Corte cost., 24.7.2003, n. 274.

²⁹ Relazione illustrativa al nuovo codice dei contratti pubblici, 7.12.2022.

³⁰ Basti pensare all'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 3.7.2017, n. 117 per i lavoratori degli enti del Terzo Settore; all'art. 1 della L. 31.12.2012, n. 233 in materia di equo compenso dei giornalisti autonomi; all'art. 603-bis c.p. in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro; all'art. 54-bis, comma 16, d.l. 24.4.2017, n. 50, in materia di prestazioni di lavoro occasionali; all'art. 203, comma 1, d.l. 19.5.2020, n. 34, per il settore del trasporto aereo.

In applicazione dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023 (espressamente richiamato dalla norma regionale) la funzione (meramente) parametrica del (riferimento al) contratto collettivo, che trae la sua massima legittimazione nella nota pronuncia di costituzionalità della normativa in tema di società cooperative di produzione e lavoro³¹, è garantita dalla possibilità di applicare un diverso c.c.n.l. nel rispetto del criterio dell'equivalenza delle tutele (come declinato dall'Allegato I.01 dello stesso codice dei contratti pubblici).

Rispetto alla normativa nazionale, il vero *quid novi* presente nella legislazione regionale (e nelle delibere comunali) sul salario minimo negli appalti pubblici è rappresentato dalla soglia dei 9 euro. In presenza di un trattamento retributivo minimo, che non prende il posto dei trattamenti negoziali di miglior favore, non si può certo ipotizzare un contrasto con l'art. 36 Cost., di cui – anzi – la normativa sul salario minimo rappresenta la diretta attuazione, tutte le volte i cui i trattamenti negoziali si espongono a censure di nullità per violazione del principio di sufficienza retributiva. Infatti, come precisato dalla Suprema Corte, la retribuzione fissata dal contratto collettivo gode di «una presunzione relativa di conformità a Costituzione, suscettibile di accertamento contrario»³².

La stessa giurisprudenza amministrativa si è trovata ad ammettere che la pubblica amministrazione abbia un potere di sindacato diretto del CCNL «al fine di accertare, con atto motivato, che il livello stipendiale proposto sia conforme all'art. 36 Cost. in quanto norma costituzionale di applicazione immediata e diretta»³³.

In definitiva, il parametro dei 9 euro, nella sua capacità di condizionare la selezione del c.c.n.l. e la valutazione di equivalenza economica, si salva da analoga censura, considerandolo quale diretta proiezione del principio costituzionale di sufficienza retributiva.

2.1. Segue. *La presunta violazione della competenza esclusiva statale in tema di ordinamento civile.*

Il secondo motivo di doglianza avverso la legge pugliese riguarda la tematica del riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Anche qui il ricorso del Governo ha detto poco e male.

L'inammissibilità della questione discende addirittura dalla «erronea individuazione del parametro costituzionale» (l'erroneità è vizio ancor più insanabile del difetto di motivazione o della inconferenza del parametro), che il ricorrente fa coincidere con l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., ossia con l'ambito dell'ordinamento civile (che è un parametro, non una «materia»³⁴), riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Infatti, il Governo è caduto in un «errore di prospettiva» (la sentenza lo definisce proprio così) nel momento in cui ha inquadrato la norma regionale pugliese «come se si trattasse di una disciplina imperativa di portata generale applicabile a tutti i contratti di lavoro privato subordinato» posti in essere nel territorio regionale, anziché della fissazione di un requisito interno di accesso alle procedure di gara, definito dalla Regione nell'esercizio della propria potestà organizzativa.

³¹ Corte cost., 26.3.2015, n. 51, che ha giudicato compatibile con l'art. 39, seconda parte, Cost. l'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007 proprio perché richiama il contratto collettivo qualificato «quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost.».

³² Secondo le parole di Cass., 2.10.2023, n. 27711.

³³ TAR Lombardia, 28.11.2023, n. 2830.

³⁴ Come osserva M. BARBIERI, *Leggi statali e regionali*, in *Diritto del lavoro*, diretto da G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA, vol. I. Le fonti del diritto italiano, Giuffrè, Milano, 2025, p. 499.

Già in un primo commento all'iniziativa assunta dal Governo avverso la legge pugliese, si era osservato che quest'ultima «non regola il rapporto di lavoro», ma «si occupa della gara pubblica» a committenza regionale, rivolgendosi alle stazioni appaltanti e non direttamente agli operatori economici: pur presente nella *rubrica legis*, la tutela della retribuzione è solo «riflessa»³⁵. Sulla presunta interferenza con la sfera dell'ordinamento civile, la Corte costituzionale richiama la propria consolidata giurisprudenza, secondo cui «l'attrazione di una disposizione nell'area del diritto privato dipende dall'oggetto e dal contenuto della norma, dalla sua *ratio* e dalla finalità che persegue, mentre non è di per sé dirimente il coinvolgimento di istituti disciplinati dal codice civile».

Conseguentemente, «proprio con riferimento al contratto pubblico d'appalto sono stati ravvisati aspetti di specialità rispetto a quanto previsto dal codice civile, relativi alla fase di stipulazione e di esecuzione del contratto, che non costituiscono tuttavia un ostacolo al riconoscimento della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.».

Altrettanto inammissibile – ma questa volta per «difetto assoluto di motivazione» – risulta essere la questione di incostituzionalità relativa all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., ossia alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La pressoché totale assenza di argomenti nel ricorso del Governo (a parte un vago riferimento alle «esigenze di uniformità ed eguaglianza» che devono «fortemente» permeare la disciplina del contratto di lavoro) impedisce di confrontarsi con tale rilievo. Quello che è certo è che la materia della retribuzione minima da considerare nelle procedure di gara non costituisce una prestazione o ad un servizio che spetti alla Repubblica erogare, attraverso risorse fornite dallo Stato, e di cui dunque occorra fissare il livello essenziale.

In uno dei primi commenti alla sentenza n. 188/2025 ci si è chiesti se essa, nell'escludere che il rispetto di minimi salariali nell'ambito degli appalti pubblici incida sulla materia dell'ordinamento civile, sia o meno «sintonica» con un recente orientamento nella giurisprudenza di legittimità³⁶. Il riferimento è a Cass. 9.5.2025, n. 12279, che – in verità – si limita a ribadire che la clausola del capitolato generale d'appalto di opere pubbliche (dunque, non la norma di legge), secondo il meccanismo negoziale del contratto a favore di terzi (art. 1411 c.c.), «attribuisce ai lavoratori un autonomo diritto soggettivo, non già all'applicazione diretta di tutto il contratto collettivo di categoria (essa non comportando un'estensione dell'efficacia soggettiva del contratto), bensì al rispetto del trattamento minimo previsto dal suddetto contratto» (ed è perciò compatibile con l'art. 39 Cost.).

Mi pare che si possa fugare il rischio di un impatto «regressivo» della sentenza n. 188/2025 sulla tutela dei lavoratori nell'appalto pubblico, continuando a collocare il presupposto dell'azione del lavoratore nel vincolo negoziale assunto in suo favore dall'impresa aggiudicataria in conformità alle prescrizioni contenute nel bando, attraverso il quale transita il parametro dei 9 euro.

Frattanto, dalla pronuncia del giudice delle leggi le misure adottate dai Comuni sul salario minimo nei contratti pubblici traggono vigore (o, quantomeno, non subiscono battute d'arresto), soprattutto quando si esprimono in termini sostanzialmente identici alla formulazione della

³⁵ I. SANTORO, *Think Globally, Act Locally? Riflessioni sul salario minimo comunale e regionale nei contratti pubblici*, cit., p. 232.

³⁶ F. BASSETTI, *Retribuzione minima negli appalti pubblici: la legge regionale pugliese supera il vaglio di costituzionalità*, in *Diritti & Lavoro Flash*, 2025, n. 8, p. 24.

norma regionale (impattando sulla selezione del c.c.n.l. applicabile in fase di costruzione degli atti di gara).

3. La questione rimasta impregiudicata: la tutela della concorrenza.

Resta, infine, da esaminare il possibile contrasto con il profilo della tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.), solo (maldestramente³⁷) evocato nel ricorso avverso la legge pugliese (rispetto alla quale la questione – per usare le parole della Consulta – «resta impregiudicata») e, invece, ampiamente sviscerato nella impugnazione della legge toscana, ove il Governo ha sostenuto che «la previsione di regimi differenziati per le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici genera, di per sé, effetti distorsivi della concorrenza».

In verità, come ha precisato la Corte costituzionale, il limite alla competenza regionale derivante dall'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. «non è destinato ad operare con assolutezza: il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza; tale ultima, infatti, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza soltanto quando “l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali”»³⁸.

In primo luogo, occorre considerare che la clausola del salario minimo (tanto in forma premiale quanto in forma vincolante) non avvantaggia né svantaggia, neppure indirettamente, una particolare categoria di operatori economici, individuabile secondo requisiti geografici o localizzativi.

Infatti, tale clausola opera semplicemente in riferimento a coloro che, scelgono di partecipare ad una gara pubblica bandita dalla Regione (o da un Comune: v. *supra*, § 1) e di applicare il salario minimo, a prescindere dalla collocazione della loro sede legale o operativa.

Nessun partecipante alla gara viene a trovarsi in una posizione aggravata rispetto agli altri, dovendo tutti rispettare le condizioni fissate dalla stazione appaltante, tra cui l'applicazione di un trattamento economico, tale da garantire il rispetto della soglia dei 9 euro (nei termini sopra illustrati).

Non è, dunque, pertinente la dichiarata incostituzionalità (per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza), dell'art. 75, L.R. Piemonte 9.7.2020, n. 15, che – invece – consentiva l'introduzione in ambito regionale di 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 impegnassero a utilizzare, in misura prevalente, manodopera o personale a livello regionale. In tal caso, la norma regionale appariva chiaramente «diretta a favorire la “territorialità” del personale impiegato nell'esecuzione del contratto, e in via mediata delle imprese esecutrici»³⁹, a prescindere dall'impatto della prestazione affidata sul perseguimento di obiettivi sociali (come la tutela dell'ambiente e della salute evocata dal legislatore regionale).

Peraltro, la diversificazione territoriale del costo del lavoro negli appalti pubblici è già contemplata nella nostra legislazione nazionale attraverso il rinvio al contratto collettivo non solo nazionale,

³⁷ Infatti – come osserva la Corte – l'inciso è formulato in seno al primo motivo (quello relativo agli artt. 36, comma 1 e 39, comma 4 Cost.) e «non al secondo motivo, relativo ai profili competenziali; è sprovvisto del relativo parametro e del tutto privo di motivazione, sicché appare inidoneo a fondare una autonoma questione di legittimità costituzionale».

³⁸ Corte cost., 23.7.2020, n. 161, che rinvia alla precedente sentenza 5.12.20218, n. 221.

³⁹ Così Corte cost., 14.1.2022, n. 4, più volte richiamata nel ricorso governativo avverso la legge toscana.

ma anche «territoriale in vigore [...] per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro» (art. 11, comma 1, d.lgs. n. 36/2023), come pure attraverso il riferimento alle tabelle ministeriali elaborate tenendo conto – fra l'altro – «delle differenti aree territoriali» (art. 41, comma 13, d.lgs. n. 36/2023).

Per di più, la differenziazione di trattamento sotto forma di accesso alla gara o di punteggio premiale è legata al perseguimento di un obiettivo sociale (il contrasto al lavoro povero, evocato dalla Corte costituzionale nella stessa sentenza n. 188/2025), non estraneo alle finalità del contratto di appalto, se si pensa alle ricadute positive sulla qualità della prestazione resa. Per dirla con le parole del giudice amministrativo, attraverso la tutela del personale si intende, «di riflesso, garantire l'interesse pubblico alla corretta esecuzione delle prestazioni oggetto di appalto»⁴⁰.

A tal proposito, torna utile il richiamo alle direttive dell'Unione europea, che hanno previsto la facoltà per le stazioni appaltanti di considerare fattori di ordine sociale e ambientale nelle procedure di evidenza pubbliche attraverso l'inserimento di clausole sociali negli atti di gara⁴¹.

A questo proposito, è d'obbligo pure il riferimento alla sentenza della Corte di Giustizia UE 17.11.2015, C-115/14, *RegioPost*, che ha ritenuto legittima (proprio in assenza di un salario minimo legale fissato a livello nazionale⁴²) una normativa regionale che imponeva agli offerenti e ai loro subappaltatori di impegnarsi, mediante una dichiarazione scritta che deve essere allegata alla loro offerta, a versare un salario minimo al personale assegnato all'esecuzione delle prestazioni oggetto dell'appalto pubblico considerato.

Più di recente, la questione è riemersa innanzi alla Corte di Giustizia nella causa C-210/24, *Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AEESTE)*, relativo al bando di gara di un Comune spagnolo (Ortuella), in cui si premiavano – in fase di aggiudicazione – le imprese che offrivano retribuzioni superiori a quelle previste dal contratto collettivo di settore.

Di fronte all'asserita violazione del diritto U.E. in tema di libera prestazione dei servizi e la libera concorrenza (art. 56, TFUE e direttive 2014/24/UE e 96/71/CE), le conclusioni dell'Avvocato generale Andrea Biondi (presentate il 3.7.2025) propendono per la legittimità di tale criterio ai fini della determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, a condizione che esso non alteri la parità di trattamento tra gli operatori economici e rispetti pure il principio di proporzionalità, ossia non renda «possibile proporre aumenti di retribuzione salariale manifestamente sproporzionati rispetto al valore del servizio».

Evidentemente, la soglia dei 9 euro non può generare un simile effetto.

Quanto poi al principio di trasparenza (che pure condiziona – in chiave eurounitaria – la legittimità delle clausole sociali), «nulla può considerarsi più trasparente di una tariffa oraria

⁴⁰ TAR Roma Lazio, sez. II, 9.5.2022, n. 5733, che richiama Cons. Stato, sez. V, 11.1.2022 n. 199.

⁴¹ Già l'art. 26 della Direttiva 2004/18/CE prevedeva che «le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. Le condizioni di esecuzione di un appalto possono basarsi in particolare su considerazioni sociali e ambientali». La norma è stata sostanzialmente riprodotta nell'art. 70 della successiva Direttiva n. 24/2014/UE, secondo cui «le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto, purché collegate all'oggetto dell'appalto ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 3, e indicate nell'avviso di indizione di una gara o nei documenti di gara. Dette condizioni possono comprendere considerazioni economiche, legate all'innovazione, di ordine ambientale, sociale o relative all'occupazione».

⁴² È quanto afferma G. ORLANDINI, op. cit., p. 15. Il caso nasce da un bando di gara di una città tedesca (Landau) con cui, in applicazione di una legge del Land (Renania Palatinato) si imponeva alle imprese partecipanti l'impegno a rispettare un salario minimo orario a pena di esclusione dalla gara. A quel tempo, in Germania non era stata ancora approvata la legge federale sul salario minimo.

minima chiaramente indicata sin dall'inizio della gara»⁴³ al fine di selezionare il c.c.n.l. da applicare oppure al fine di premiare chi si impegna a garantirla in fase di esecuzione. In definitiva, non ci resta che attendere l'imminente pronunciamento della Corte costituzionale sulla legge toscana⁴⁴.

⁴³ A. LO FARO, op. cit., p. 244.

⁴⁴ L'udienza di discussione è stata fissata al 10.3.2026; il ricorso è il n. 32 del 13.8.2025, in www.cortecostituzionale.it/scheda-ricorso/2025/32.