

Numero 1 / 2026

Giancarlo RICCI

**La legge della Regione Puglia sul vincolo contrattuale dei
“nove euro” nella filiera degli appalti:
una costituzionalità “monca”?**

La legge della Regione Puglia sul vincolo contrattuale dei “nove euro” nella filiera degli appalti: una costituzionalità “monca”?

Giancarlo RICCI

Professore ordinario di Diritto del lavoro nell’Università di Catania

Abstract:

Il contributo approfondisce i contenuti della sentenza n. 188/2025 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso la legge regionale pugliese che “impone” il salario minimo contrattuale pari a nove euro nelle gara di appalto. Rilevato che la pronuncia si distingue per suggerire alcuni interessanti spunti di approfondimento, l’autore rileva tuttavia l’insufficienza della stessa, risultando un profilo di possibile illegittimità costituzionale, relativo alla materia “Tutela della concorrenza”, che la Corte non ha, suo malgrado, potuto analizzare.

This article explores the contents of Constitutional Court ruling no. 188/2025, which declared inadmissible the appeal against the Puglia regional law imposing a minimum contractual wage of nine euros in public procurement tenders. Noting that the ruling offers some interesting insights into legal analysis, the author argues that it is incomplete, revealing a likely unconstitutionality item that the Court, unfortunately, was unable to analyze.

1. Le iniziative delle autonomie territoriali sull’applicazione del “salario minimo orario” nel sistema dei contratti pubblici “locali”. La legge della Regione Puglia e non solo.

La legge regionale pugliese 21 novembre 2024, n. 30, rubricata “Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia” rappresenta la punta più avanzata di una strategia posta in essere da taluni enti territoriali e finalizzata ad ampliare le tutele sociali dei lavoratori coinvolti nel sistema dei contratti pubblici stipulati in ambito locale e nei quali quegli enti operano in qualità di stazione appaltante.

Una strategia che, transitando dalle delibere adottate da numerosi Comuni italiani (anche di significative dimensioni), è approdata, nelle forme che vedremo, presso i legislatori regionali¹, interessando allo stato, oltre alla Regione Puglia, la Regione Toscana e, in prospettiva, la Regione Campania.

Limitando per il momento il *focus* alle iniziative legislative regionali – ma qualche riferimento all’esperienza delle delibere municipali si farà *infra* – occorre dire che la l. n. 30/2024 della Regione Puglia è la sola a configurare il vincolo dei “nove euro orari” quale specifico requisito di accesso degli operatori economici alla gara per l’aggiudicazione del contratto pubblico, e non come presupposto dell’attribuzione di eventuali punteggi premiali, caratterizzante invece le altre iniziative regionali².

¹ Cfr. per un quadro aggiornato PIGLIALARMI, *Questione salariale e appalti pubblici. Una mappatura delle misure adottate da regioni ed enti locali*, Working Paper Adapt, n. 18/2025; v. anche LO FARO, *Please in My Back Yard: esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici*, in LD, 2025, 229 ss.

² Per quanto, in un primo momento la Regione Puglia, con la l. reg. n. 19/2024, si era dotata di un provvedimento normativo incentrato sul diverso meccanismo della premialità: cfr. 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, 4 ss.

Entrando nel dettaglio, l'art. 1 della legge regionale pugliese indica come finalità dell'intervento quella di disporre “interventi graduali finalizzati alla tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della regione Puglia”.

Andando in *medias res*, l'art. 2, comma 1 prevede che “in coerenza con quanto previsto dall'art. 11 d.lgs. n. 36/2023”³ in tutte le procedure di gara indette da Regione Puglia, ASL, AO, Sanitaservice, agenzie regionali e altri enti strumentali regionale “al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni sia applicato il contratto collettivo maggiormente attinente alla attività svolta, stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative”, aggiungendo al comma 2 (da leggersi nella versione novellata dall'art. 21, l. reg. 29 novembre 2024, n. 39), che “i soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora”.

L'art. 2, comma 3, della legge regionale specifica ulteriormente che l'operatore economico che, in sede di offerta, intenda applicare un diverso contratto collettivo, deve dichiarare che questo “garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante”; quest'ultima deve, ancora una volta in conformità con la corrispondente disciplina dell'art. 11, commi 3 e 4, d.lgs. n. 36/2023, procedere alla verifica della “dichiarazione di equivalenza”⁴.

Infine, l'art. 2, comma 4, dopo avere richiamato i dodici “indici” di equivalenza normativa delle tutele di cui alla Relazione illustrativa al Bando-tipo ANAC n. 1/2023⁵, aggiunge quanto segue: “può ritenersi sussistente l'equivalenza in caso di scostamenti in numero massimo di due parametri, accertando preventivamente che il diverso contratto collettivo indicato dagli operatori economici in sede di offerta preveda una retribuzione minima inderogabile pari a nove euro l'ora. La verifica da effettuare verte sulla equivalenza sia delle tutele normative che delle tutele economiche dei diversi contratti collettivi”.

³ Collocata fra i Principi generali del Titolo I d.lgs. n. 36/2023, rappresenta una delle più importanti novità del nuovo Codice dei contratti pubblici, avendo, non a caso, generato una letteratura già amplissima: fra i contributi più recenti cfr. DI NOIA, La tutela del lavoro nei contratti pubblici tra legge e contratto collettivo: le novità del d.lgs. n. 209/2025 e le insidie della l. delega n. 144/2025, WP CSDL E “Massimo D'Antona”.IT – 502/2025; COSTA, Contratti pubblici e clausole sociali dopo il d.lgs. n. 209 del 2024, in DML, 2025, n. 1, 143 ss.; PASSALACQUA, I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al codice, in ADL, 2025, 179 ss.; STRANEO, L'individuazione del/i CCNL applicabile/i negli appalti pubblici e la questione delle tutele equivalenti nel nuovo Codice 36/2023, in Amministrazione in Cammino, 25 luglio 2025; VITALE, Le tutele lavoristiche nell'esecuzione dei contratti pubblici, in GDA, 2025, 188 ss.; GAROFALO D., Appalti pubblici e tutele dei lavoratori, in Liber Amicorum per Valerio Speciale, Tomo I, Cacucci, 2024, Bari, 495 ss.; CARANTA, FICHERA, Il nuovo codice degli appalti e le tutele sociali dal punto di vista dell'amministrativista, in RGL, 2024, I, 31 ss.; GIACONI, Il nuovo codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?, in RGL, 2024, I, 52 ss.; MARTINI, Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore negli appalti pubblici. Prospettive, criticità e contraddizioni delle nuove funzioni della legge di gara, in DA, 2024, 1077 ss.; TAMPIERI, Contratti collettivi e tutele salariali nell'art. 11 del Codice appalti pubblici, in LPA, 2024, 212 ss. Sia inoltre consentito rinviare a RICCI G., Minimi salariali e costo del lavoro negli appalti pubblici, in LDE, n. 3/2024.

⁴ Il profilo dell'indicazione, in sede di offerta, da parte dell'operatore economico di un CCNL equivalente è fra quelli che maggiormente caratterizzano il dibattito in dottrina, alimentando inoltre un significativo contenzioso giurisprudenziale: in letteratura, oltre ai contributi già menzionati alla nota precedente, cfr. RICCI G., SANTORO, Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il “correttivo appalti”: analisi teorica e applicazioni pratiche, in RGL, 2025, 435 ss.; FAIOLI, Contrattazione collettiva “equivalente”. Codice degli appalti, precomprensione ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele, in federalismi.it, n. 14/2025, 210 ss.; TALA, Equivalenza dei contratti collettivi: cosa cambia, in DPL, 2025, 181 ss.; TIRABOSCHI, Superminimi ed equivalenza economica dei contratti collettivi degli appalti pubblici: note critiche su TAR Campania 30 ottobre 2025, n. 7073, in DRI, n. 4/2025; in giurisprudenza, v. paradigmaticamente Cons. Stato, sez. V, 3 dicembre 2025, n. 9510; Cons. Stato, sez. IV, 2 dicembre 2025, n. 9484.

⁵ Divenuti quattordici a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 209/2024: lo stesso Bando-tipo n. 1/2023 dell'ANAC e la correlativa Relazione illustrativa sono aggiornati di recente: la documentazione è attingibile alla pagina web <https://www.anticorruzione.it/-/news.29.09.2025.aggiornato-bando-tipo-n.1>

In sede di primo commento, non può non rilevarsi come la tecnica utilizzata dal legislatore regionale sia quella di riproporre lo schema di cui all'art. 11 d.lgs. n. 36/2023, salvi però due essenziali *addendum*, costituiti dalle previsioni dell'art. 2, comma 2 e, correlativamente, dal secondo capoverso dell'art. 2, comma 4.

Nel primo caso, la legge regionale, oltre a imporre alla Stazione appaltante di indicare, in linea con l'art. 11, comma 1 d.lgs. n. 36/2023, il CCNL *leader* attinente all'oggetto dell'appalto (e identificabile alla stregua delle specifiche indicazioni che si rinvencono nell'art. 2 dell'Allegato I.01 al Codice), richiede che la stessa verifichi che quel CCNL assicuri una retribuzione minima tabellare pari a nove euro l'ora. Tale disposizione funge da ulteriore filtro selettivo, nel senso che gli eventuali CCNL, potenzialmente additabili in sede di bando di gara, ma che si trovino al di sotto dell'indicato *standard* retributivo orario, dovranno essere scartati dalla Stazione appaltante. Conseguente che, in sede di giudizio di equivalenza del diverso CCNL indicato dall'operatore economico, stavolta in conformità all'art. 11, commi 3 e 4, dlgs. n. 36/2023 e degli artt. 4 e 5 dell'Allegato I.01 al Codice, l'amministrazione dovrà coerentemente accertare che il CCNL alternativo preveda a sua volta una retribuzione oraria di egual misura, di fatto introducendosi una sorta di parametro di valutazione dell'equivalenza aggiuntivo rispetto a quelli definiti dalla legislazione nazionale (oltre che dall'ANAC).

Di diversa fattura tecnica risulta la legge regionale Toscana 18 giugno 2025, n. 30, che al fine di promuovere “la qualità e la sicurezza del lavoro, per il contrasto al “dumping” contrattuale”, anche mediante “misure idonee a garantire un livello retributivo adeguato ed attuale ai lavoratori dipendenti del soggetto aggiudicatario e contrastare i fenomeni di concorrenza sleale”, con l'art. 1 (di modifica dell'art. 6 l. reg. Toscana n. 18/2019), stabilisce che “i bandi di gara delle procedure ad evidenza pubblica in cui la Regione Toscana, i suoi enti od organismi strumentali, incluse del ASL e le società “in house”, siano stazioni appaltanti o enti concedenti, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedono quale criterio qualitativo premiale l'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi”.

Si tratta, dunque, di una disposizione che rimette alle Stazioni appaltanti di inserire, nei capitoli di appalto o di concessione, clausole che prevedano l'assegnazione di punteggi premiali agli operatori economici che, oltre naturalmente a dichiarare l'applicazione del CCNL *leader* coerente con l'oggetto dell'appalto o concessione, si impegnano a praticare un trattamento minimo quantificato nei nove euro orari, così avvantaggiandosi, rispetto ai “concorrenti” non ugualmente virtuosi, in sede di assegnazione del punteggio globale, e dunque ai fini della miglior collocazione in graduatoria in vista dell'aggiudicazione del contratto pubblico.

E' appena il caso di dire, infine, che nel medesimo solco, risultando per quanto consta anch'essa incentrata sulla tecnica normativa dell'assegnazione all'operatore economico virtuoso del punteggio premiale, si situa il DDL regionale della Campania, attualmente in corso di approvazione.

2. I ricorsi per illegittimità promossi dalla compagine governativa avverso le leggi regionali: la sentenza della Corte Costituzionale 16 dicembre 2025, n. 188 sull'art. 2, comma 2, della legge pugliese.

E' evidente che le descritte iniziative dei legislatori regionali (ma, *mutatis mutandis*, anche le delibere municipali) riposano essenzialmente su un fondamento politico: archiviata con esito negativo la battaglia parlamentare sulla legge istitutiva di un salario minimo nazionale (anch'esso quantificato

nella fatidica misura dei nove euro orari)⁶, le forze di opposizione, facendo di necessità virtù, hanno trasposto la battaglia a livello territoriale, vale a dire nei luoghi, regionali o municipali, in cui possono avvalersi della maggioranza di governo; con ciò necessariamente perimetrando lo spettro dell'intervento a quel che appare tecnicamente possibile, ovverosia alla disciplina delle tutele salariali dei lavoratori coinvolti nelle filiere degli appalti pubblici locali.

Dopo di che, è parimenti vero che i provvedimenti legislativi regionali finiscono per assumere un contenuto di merito che è rilevante *ex se*, e che appare a prima vista in continuità con il rafforzamento della logica di tutela sociale che permea palesemente la recente legislazione sui contratti pubblici, sia nella sua prima versione (il decreto del 2023, con particolare riferimento all'art. 11, ma non solo), sia ancor di più in quella susseguente al varo del d.lgs. n. 209/2024 (c.d. “decreto Correttivo”), cui si deve fra l'altro l'introduzione dell'Allegato I.01, che imprime ulteriore sostanza alle tutele sociali dei lavoratori negli appalti, in una prospettiva di complessivo ridimensionamento, per contro, delle logiche della concorrenzialità.

La matrice politica dei provvedimenti regionali non poteva comunque non suggerire alla compagine governativa di procedere alla impugnativa degli stessi *ex art.* 127 Cost: mentre il ricorso avverso la legge toscana è *in fieri* (l'udienza di discussione è fissata per il 10 marzo 2026)⁷, quello per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale pugliese ha condotto alla pronuncia della Corte Costituzionale 16 dicembre 2025, n. 188.

In apicibus si situa inevitabilmente la constatazione per cui la Consulta rigetta il ricorso dichiarando *inammissibili* le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in ordine all'art. 2, comma 2 della legge regionale, e riferite agli artt. 36, comma 1, 39, comma 4 e 117, comma 2, lett. *l*) e *m*) Cost.⁸

Le ragioni di una pronuncia di inammissibilità (e non di merito) risiedono in una non adeguata prospettazione dei motivi di ricorso da parte dell'Avvocatura dello Stato, evidenziati, fra l'altro, dalla stessa Corte, la quale più volte evoca “errori di prospettiva” da parte del ricorrente o ne censura la mera assertività delle argomentazioni⁹.

Eppure, e pur entro i fisiologici limiti di un giudizio di tal fatta, si colgono nel ragionamento della Corte spunti tutt'altro che “formali”, da cui peraltro derivano fondati dubbi circa la possibile sussistenza di almeno un profilo di incostituzionalità del provvedimento legislativo, che sarebbe stato suscettibile di valutazione da parte della Corte a fronte di un ricorso introduttivo del giudizio meglio formulato.

In primis, va evidenziato come la Corte abbia di certo ben presente il processo di emersione, nella disciplina dei contratti pubblici, di “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 tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese” e che

⁶ Culminata nell'approvazione, da parte della maggioranza parlamentare, della l. delega 26 settembre 2025, n. 144, rubricata “Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione”, su cui per le prime riflessioni TREU, Legge delega su contrattazione collettiva e salari, in DPL, 2025, 2283 ss.; CAIROLI, La legge delega n. 144 del 2025: il nuovo criterio di individuazione della giusta retribuzione tra dubbi di legittimità costituzionale e prime prospettive interpretative, in AmbienteDiritto.it, n. 3/2025.

⁷ Cfr. PETRONE, Salario minimo negli appalti pubblici: al legislatore toscano risponde il Governo ricorrendo alla Consulta, in Diritti & Lavoro Flash, n. 5/2025, 14 ss.

⁸ Cfr. BASSETTI, Retribuzione minima negli appalti pubblici: la legge regionale pugliese supera il vaglio di costituzionalità, in Diritti & Lavoro Flash, n. 8/2025, 22 ss.; OLIVERI, Appalti, costo della manodopera: la Consulta dimostra che la fissazione chiara di minimi salariali è possibile, in Le autonomie, 17 dicembre 2025.

⁹ In tal senso BORGHI, Legittima la legge regionale pugliese sul salario minimo negli appalti pubblici locali, in Il Sole 24 Ore - NT+Lavoro, 7 gennaio 2026; MASSARI, La normativa regionale sul salario minimo: la vittoria “tecnica” della Regione Puglia, in Appalti&Contratti, 18 dicembre 2025.

“espressione di questo orientamento” sia “l’art. 11 cod. contratti pubblici” specie nella versione scaturente dall’art. 2, d.lgs. n. 209/2024, al quale peraltro si deve l’introduzione di un “apposito Allegato I.01 al Codice, espressamente richiamato nell’art. 11”¹⁰.

Nella lettura della Corte ciò assume significato non perché oggetto del giudizio sia la conformità della legge regionale pugliese all’art. 11 del Codice dei contratti pubblici (profilo non dedotto, infatti, dalla Presidenza del Consiglio), ma in quanto la fattispecie normativa oggetto di censura di costituzionalità è di certo collocabile entro la limitata cornice della disciplina degli appalti pubblici e concessioni, venendo pertanto in gioco “l’insieme dei beni e degli interessi di rango costituzionale e unionale sottesi al sistema dei contratti pubblici, tra cui, in relazione alla disciplina di cui è causa, la libertà degli operatori economici di decidere se partecipare alla procedura ad evidenza pubblica e, per coloro che si siano determinati a presentare un’offerta, la possibilità di optare per un diverso contratto collettivo, se pure condizionato al giudizio di equivalenza”.

L’assunto sostenuto in premessa dalla Corte è dunque rilevante nella misura in cui mira a “settorializzare” l’ambito tematico, collocando la norma di legge regionale dentro un sistema di regole che, lungi dall’assumere tratti di generalità, pare attingere esclusivamente la disciplina dei contratti pubblici.

I riverberi di questa impostazione sulle motivazioni poste a base della declaratoria di inammissibilità risultano evidenti.

Con riferimento all’art. 36, comma 1, Cost., la Corte, oltre all’ovvia considerazione per cui la previsione di una soglia minima retributiva non può porsi in contrasto coi principi costituzionali di sufficienza e proporzionalità, sottolinea che il ricorso non si “esprime sull’incidenza di tale soglia quale criterio di selezione del contratto collettivo applicabile all’appalto o alla concessione, dunque in relazione allo specifico assetto degli interessi che connota l’ambito delle procedure ad evidenza pubblica”.

E pure avendo riguardo al combinato disposto dell’art. 36, comma 1 e 39, comma 4, Cost., posti a presidio dell’autonomia della contrattazione collettiva quale fonte deputata a regolare il trattamento retributivo dei dipendenti (i CCNL quale autorità salariale), la Corte sottolinea come il ricorso assuma erroneamente una prospettiva di incidenza generalizzata della norma censurata sul complesso dei rapporti di lavoro, laddove quelli che andavano affrontati erano invece “i profili della compatibilità o meno con gli evocati parametri della fissazione di una soglia minima retributiva quale criterio per la selezione del CCNL applicabile in sede di gara, omettendo ogni considerazione sia sugli obblighi delle stazioni appaltanti, sia sulle facoltà degli operatori economici”.

La terza questione su cui si sofferma la Corte concerne il profilo del riparto competenze fra legislatore statale e legislatore regionale. Il ricorso adduce una presunta violazione dell’art. 117, comma 2, lett. l) e m) Cost. che attribuiscono competenza esclusiva allo Stato in materia di “ordinamento civile” (lett. l) nonché di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m).

La Corte, evidenziato che “le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente sono riconducibili alla tutela della concorrenza” e che anche le inevitabili ricadute

¹⁰ In conformità del resto con l’orientamento “socialmente avanzato” della Corte di Giustizia dell’Ue, notoriamente sostenuto in Corte Giust. 17 novembre 2015, causa C-115/14, RegioPost (in riferimento alla direttiva appalti n. 2004/18/Ce); da ultimo, nel medesimo senso vanno le Conclusioni dell’Avvocato Generale Biondi, presentate il 3 luglio 2025, in causa C-210/24, Ayuntamiento de Ortuella (in riferimento all’art. 67 direttiva n. 2014/24/Ce e all’art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell’Ue).

sul diritto dei contratti in fase di conclusione ed esecuzione dell'appalto rientrano nella logica unitaria della disciplina settoriale¹¹, sottolinea ancora una volta come “il ricorrente prospetta una violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile senza considerare che la disciplina regionale impugnata afferisce alla sfera dei contratti pubblici”; così facendo, si suggerisce erroneamente che la norma oggetto di contestazione costituisce “disciplina imperativa di portata generale applicabile a tutti i contratti di lavoro privato subordinato”, non deducendosi per contro alcun “profilo di censura con riferimento all’assetto dei beni e degli interessi, connessi alla tutela della concorrenza e all’ordinamento civile, che assumono consistenza nello specifico settore dei contratti pubblici”. Detto in altri termini e sempre con le parole della Corte: lamentare una generalizzata interferenza con l’attività negoziale non ha senso ove non sia dia contestualmente “conto delle peculiari condizioni in cui tale interferenza opera nelle procedure ad evidenza pubblica”.

3. Al di là della pronunzia di inammissibilità: un probabile profilo di illegittimità costituzionale, relativo ai “riflessi concorrenziali della disciplina”, su cui la Corte non poteva pronunziarsi.

Eppure, se si lancia lo sguardo appena al di là dei contenuti “di rito” (ma comunque densi di “sostanza”) della pronunzia, emerge il fondato sospetto di sussistenza di un profilo di illegittimità costituzionale che, pur attenendo sempre al terreno delle interferenze fra competenze legislative statali e regionali, non è stato, se non di rapida passata, invocato da parte ricorrente, impedendo pertanto alla Corte di pronunziarsi.

Il punto, relativo alla riconducibilità del disposto della legge regionale pugliese alla materia “Tutela della concorrenza” di cui all’art. 117, comma 2, lett. e) Cost., è evidenziato dalla stessa Corte per ben due volte: a) anzitutto, nel menzionare una specifica alinea del ricorso in cui si sottolinea che “l’introduzione, a livello regionale, di una retribuzione minima inderogabile” costituisce “elemento limitativo della libera concorrenza tra gli operatori economici”, la Corte precisa che “l’inciso è formulato (...) in seno al primo motivo (...) e non al secondo motivo, relativo ai profili competenziali; è sprovvisto del relativo parametro e del tutto privo di motivazione”; b) secondariamente, nella parte in cui la Corte precisa che “resta impregiudicata ogni valutazione di merito in ordine ai profili competenziali attinenti alla tutela della concorrenza e all’ordinamento civile non dedotti nei presenti ricorsi”.

Tali sottolineature paiono dotati di una precisa ragion d’essere, che la Corte non esplicita nel merito, ma che appare sufficientemente evidente.

L’orientamento consolidato della Corte Costituzionale è pacificamente nel senso di annoverare la disciplina degli appalti pubblici nell’ambito della “Tutela della concorrenza”, materia che, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. e) Cost., insiste nel raggio di esercizio della competenza esclusiva statale, limitativa anche della competenza delle Regioni a statuto speciale¹² e delle Province Autonome¹³, trattandosi di “norme fondamentali di riforma economico-sociale”.

E’ vero che nel caso di specie la disposizione di legge regionale, integrando il disposto dell’art. 11 d.lgs. n. 36/2023, mira a rafforzare ed estendere, sullo specifico versante del trattamento salariale,

¹¹ Sull’obbligo del datore di lavoro di applicare, in fase di esecuzione, il CCNL richiesto dal bando di gara (in fattispecie ratione temporis relativa all’antecedente Codice dei contratti pubblici), con il conseguente diritto dei lavoratori al trattamento retributivo riconosciuto da quel CCNL e non da uno differente (ancorché anch’esso stipulato da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative), ai sensi dell’art. 1411 c.c. in materia di contratto a favore di terzi, cfr. da ultimo Cass. 9 maggio 2025, n. 12279.

¹² Cfr. Corte Cost. 7 novembre 2024, n. 174 (e ivi per ulteriori riferimenti).

¹³ cfr. Corte Cost. 19 giugno 2025, n. 80.

le tutele sociali dei lavoratori impiegati nell'appalto secondo la logica già propria del Codice dei contratti pubblici, come già ampiamente rilevato in precedenza.

Tuttavia, occorre segnalare come la Corte Costituzionale, con sentenza 14 gennaio 2022, n. 4, nel pronunciarsi su una norma di legge regionale piemontese che introduceva criteri premiali di valutazione delle offerte formulate dagli operatori economici in sede di gara, ne ha affermato l'illegittimità costituzionale, proprio per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. e), in quanto la norma è atta “a produrre effetti diretti sull'esito della gara e, indirettamente, sulla scelta degli operatori economici in ordine alla partecipazione alle stesse, incidendo in questo modo sulla concorrenzialità del mercato”. Il che, precisa la Corte, non esclude che si possano introdurre norme finalizzate “all'uso strategico dei contratti pubblici per la realizzazione di obiettivi sociali”, ma tale *chance* è riservata in esclusiva allo Stato “cui spetta in generale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti (...) come quelli sottesi al raggiungimento di “obiettivi di politica sociale (...), di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese”. Orbene, in riferimento all'art. 2, comma 2 della legge regionale pugliese, non paiono sussistere motivazioni che possano indurre a differenti conclusioni: ci si trova, infatti, al cospetto di una disposizione, integrativa del disposto dell'art. 11 d.lgs. n. 36/2023, che rafforza le tutele sociali perseguite dalla normativa nazionale, spostando in avanti il punto di equilibrio fra queste e quelle connesse allo svolgimento della libera concorrenza nel mercato degli appalti pubblici. Il che, come detto, appare inibito al legislatore regionale, risultando costituzionalmente consentito solo a quello statale.

E' appena il caso di aggiungere che il medesimo ragionamento è sotteso alla più recente sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2025, per quanto in una situazione sostanzialmente inversa: si trattava cioè di giudicare la costituzionalità di una norma di legge della Provincia autonoma di Bolzano che postergava al momento dell'aggiudicazione della gara l'allegazione, da parte dell'operatore economico, del costo della manodopera e degli oneri aziendali concernenti gli adempimenti in materia di sicurezza, a pena di esclusione dello stesso nonché ai fini della verifica di congruità/anomalia dell'offerta, in contrasto con alcune disposizioni del d.lgs. n. 36/2023. Anche in tal caso, secondo la Corte, il limite competenziale dettato dall'art. 117, comma 2, lett. e) è oltrepassato: sebbene in un contesto differente, l'effetto è comunque l'alterazione, da parte del legislatore regionale, del punto di equilibrio fra tutele concorrenziali e tutele sociali (indebolendo stavolta queste ultime), la cui definizione spetta unicamente al legislatore statale.

E' evidente che la questione oggetto di analisi sia fuoriuscita dal *thema decidendum* per i riferiti “errori di prospettiva” in cui è incorsa parte ricorrente e addirittura, *in parte qua*, in virtù di una vera e propria omissione dello specifico motivo di ricorso; resta però che la pronuncia di costituzionalità della norma di legge regionale pugliese denunci questo obiettivo limite. E, soprattutto, suggerisce che, in ipotesi di più accorta impostazione del ricorso avverso la legge regionale toscana, l'esito del giudizio, stavolta nel merito, potrebbe essere ben differente.

4. Qualche ulteriore elemento, per concludere.

Naturalmente la legge regionale pugliese resta in vigore in termini di piena operatività, come attestato dalla sua prima applicazione, vale a dire il “Bando per l'affidamento dei servizi di vigilanza armata, custodia e portierato per le sedi della Regione Puglia”, alla cui pubblicazione i media hanno dato ampio risalto.

Eppure il quadro potrebbe complicarsi e assumere caratteristiche contraddittorie, qualora a diverso approdo dovesse giungere il ricorso avverso la legge Toscana, che individua una specifica

premialità per le aziende che dovessero tutelare i lavoratori con il minimo salariale dei “nove euro”.

Il dato per certi versi paradossale è che, a fronte di incertezze di tal fatta generate dalla produzione legislativa regionale, appare nettamente meno impervia la soluzione delle delibere municipali.

In quanto atti amministrativi aventi effetti verso l'esterno (mediante pubblicazione sull'Atto Pretorio del Comune), esse sono in grado di incidere sulle procedura di gara indette dal Comune (e dai soggetti pubblici che gravitano intorno al Comune), generando effetti di tutela sociale attraverso le due già ampiamente note modalità tecniche: o introducendo meccanismi di premialità per gli operatori economici “virtuosi” sul versante delle tutele sociali, ovvero richiedendo *de plano* a questi ultimi di garantire il minimo salariale orario dei “nove euro” quale requisito di ammissibilità alla gara, come nel noto caso del Comune di Firenze.

Si tratta, infatti, di atti non solo non sottoponibili a censure di costituzionalità, ma che paiono tecnicamente legittimati dal disposto dell'art. 113 d.lgs. n. 36/2023, laddove, a proposito dei “requisiti per l'esecuzione dell'appalto”, dispone che “le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti particolari per l'esecuzione del contratto (...). Dette condizioni possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali e ambientali”¹⁴.

Il che non oblitera il problema di fondo, ossia l'inevitabile formarsi di una prassi amministrativa frammentaria e a macchia di leopardo, ma pure non esente da incertezze di varia natura, sulle quali in questa sede non è possibile soffermarsi per la nota tirannia degli spazi di pubblicazione¹⁵. Ma per rimediare a tali ulteriori fattori di problematicità non resterebbe che la soluzione maestra, ossia una norma nazionale sul salario minimo, destinata ad essere applicata nei settori ad alta intensità di manodopera ove si annidano le insidie del lavoro povero, e, di certo, in alcuni gangli delle lavorazioni coinvolte nelle filiere degli appalti.

Ma su questo punto, è proprio il caso di sottolineare: *Hic Rodbus, hic salta!*

¹⁴ Nel senso della riconducibilità della delibera del comune fiorentino a questa disposizione cfr. ORLANDINI, La via comunale al salario minimo: il Comune di Firenze lo introduce per i propri appalti pubblici, in *Diritti e Lavoro Flash*, n. 2/2024, 14-15. In senso conforme LO FARO, op. cit., 238 ss.

¹⁵ Per taluni riferimenti cfr. NARDELLI, Giusto salario e appalti pubblici: un binomio di ripensare, in *LG*, 2025, spec. 125 ss.