



LAVORO E PREVIDENZA OGGI

Salario minimo negli appalti e nelle concessioni pubbliche: il caso della Legge della Regione Puglia al vaglio della Corte costituzionale

di *Chiara Severino* *

1. La questione

Con [sentenza n. 188](#), depositata il 16 dicembre 2025, la Consulta si è pronunciata su questioni di legittimità costituzionale, relative all'art. 2, co. 2, della Legge della Regione Puglia n. 30/2024 modificata dalla L.R. n. 39/2024, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 36, co.1, 39, co. 4, e 117, co. 2, lett. *l)* e *m)*, Cost., con i ricorsi nn. 5 e 7/2025. Per maggiore chiarezza, è bene precisare che il ricorso n. 7/2025 ha ad oggetto l'impugnazione della sola modifica, alla versione originaria, dell'art. 2, co. 2, L.R.n. 30/2024, con provvedimento n. 39/2024. Su questo punto del ricorso, la Corte costituzionale ha rinviato a separata decisione.

La legge in questione, dal titolo *Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia*, regola i contratti di appalto e le concessioni pubbliche. L'art. 2, rubricato *Procedure di gara*, individua i soggetti a cui tale norma si applica, ovvero la Regione Puglia, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le Sanitaservice, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali. Essa stabilisce, per tutte le procedure di gara, che al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture, oggetto di appalti pubblici e concessioni, venga applicato il contratto collettivo di lavoro maggiormente attinente alla attività svolta, stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative. Questo deve garantire ai lavoratori una *retribuzione minima tabellare* (e non più un *trattamento economico minimo*, come previsto nel testo originario poi modificato), inderogabile, non inferiore a 9 euro l'ora, fatti salvi i trattamenti di miglior favore. Gli altri commi dell'art. 2 prevedono la facoltà, per gli operatori economici, previa dichiarazione da fare in sede di offerta, di applicare un diverso contratto collettivo e l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di verificare che il diverso contratto scelto garantisca ai lavoratori tutele equivalenti nel rispetto delle previsioni dell'art. 11, D.Lgs. n. 36/2023. Nei ricorsi, riuniti e decisi con un'unica sentenza, si lamenta: violazione degli artt. 36, co. 1, e 39, co. 4, Cost., non prevedendo l'ordinamento un salario minimo stabilito *ex lege* o da altre disposizioni giuridiche vincolanti; mancato rispetto dei parametri costituzionali posti a tutela dell'autonomia della contrattazione collettiva; inosservanza dell'art. 117, co. 2, lett. *l)* e *m)*, Cost., in tema di potestà legislativa esclusiva statale riconosciuta in materia di ordinamento civile (in cui rientra la disciplina delle retribuzioni nei rapporti di lavoro pubblici e privati) e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

2. La pronuncia

Il Giudice delle leggi ricostruisce il quadro normativo in cui si incardina l'art. 2, co. 2, della Legge oggetto dei ricorsi e motiva, in maniera puntuale, le ragioni della inammissibilità di tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate. In primo luogo, precisa che l'*ambito di applicazione* dell'art. 2, co. 2, è ben delimitato, in quanto non contiene obbligo generalizzato di prevedere una retribuzione minima per tutti i contratti di lavoro privato di natura subordinata, stipulati nel

* Avvocato giuslavorista. Esperto di contrattazione collettiva e relazioni sindacali, in Avellino e Roma.

territorio regionale bensì solo per gli appalti pubblici e le concessioni. Il ricorrente commette, quindi, un “errore prospettico” lamentando la violazione dell’art. 117, co. 2, lett. *l*) e *m*) Cost. e invocando le norme di diritto del lavoro in generale, in quanto rientranti nella materia dell’ordinamento civile riservata alla potestà legislativa esclusiva statale. Egli avrebbe invece dovuto prospettare profili attinenti ai beni e agli interessi di rango costituzionale [art. 117, co. 2, lett. *e*), Cost.] specifici delle procedure ad evidenza pubblica e, inoltre, non dice, come si legge nella sentenza, «perché e in che modo si realizzerebbe il preteso *vulnus*, incorrendo in un difetto assoluto di motivazione». È questo il punto nodale della pronuncia di inammissibilità del ricorso. La Corte rileva la carenza di motivazione, definendola generica e *oscura*, anche nella parte in cui viene lamentato che una soglia minima retributiva si porrebbe in contrasto con i principi di sufficienza e di proporzionalità della retribuzione, oltre che con il principio posto a presidio dell’autonomia della contrattazione collettiva, di cui agli artt. 36, co. 1, e 39, co. 4, Cost. Infine, per la ricostruzione delle motivazioni di inammissibilità del ricorso, la Consulta analizza la *ratio* della norma regionale, posta a garanzia dei diritti dei lavoratori, consistente nell’assicurare a costoro condizioni di lavoro dignitose, contrastando fenomeni di *dumping* contrattuale che favoriscono il *lavoro povero*.

3. Precedenti giurisprudenziali

Quello della Regione Puglia, che ha legiferato sul salario minimo, non costituisce l’unico caso di legislazione regionale sul tema. Tralasciando le iniziative intraprese da vari Comuni di Italia, si ricorda la Legge regionale della Toscana n. 30/2025 sul salario minimo, ancora al vaglio della Consulta a seguito di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. In tema di rapporto tra salario, contrattazione collettiva e Costituzione, però, le sentenze emesse sono numerose. Il Giudice delle leggi, nel ricostruire il quadro normativo in cui il provvedimento impugnato si incardina, riprende i contenuti di proprie, precedenti, pronunce e altri elaborati in molte sentenze della Suprema Corte.

Partendo dalla retribuzione di cui all’art. 36 Cost., una sorta di definizione viene data dalla stessa Corte costituzionale che la definisce *diritto subiettivo perfetto*, a contenuto immediatamente precettivo, non rinviabile ad una legge ordinaria, pur non escludendo che questa possa intervenire per regolare in concreto l’esercizio del diritto medesimo (cfr. C. cost., sent. nn. 1, 6 e 30/1960); la nozione legale di salario minimo costituzionale, o giusto salario, avente carattere non negoziale, la troviamo invece nel provvedimento della Cassazione secondo cui, nella determinazione concreta della retribuzione, si integrano due diritti distinti che stabiliscono, l’uno un criterio positivo di carattere generale, la *retribuzione proporzionata*, l’altro un limite negativo invalicabile in assoluto, la *retribuzione sufficiente*, «non inferiore agli *standards* minimi necessari per vivere una vita a misura d’uomo» (Cass., Sez. Lav., sent. n. 27711/2023). Tali criteri sono inseparabili, inderogabili e non negoziabili dalla contrattazione collettiva al punto tale che, nell’applicare l’art. 36 Cost., il giudice, pur con prudenza e nel rispetto della riserva di competenza attribuita alla contrattazione collettiva quale autorità salariale, può cambiare il contratto collettivo di riferimento, disapplicandolo, pur se sottoscritto dai sindacati maggiormente rappresentativi, e applicare il contratto collettivo che, a prescindere dal requisito della rappresentatività sindacale, è ritenuto più consona, in base al criterio merceologico, ai fini retributivi e del rispetto dei parametri di sufficienza e proporzionalità (Cass., Sez. Un., sent. n. 2665/1997). Egli potrà inoltre, all’occorrenza, determinare il trattamento retributivo richiamando gli indicatori economici e statistici, di cui alla Direttiva 2022/2041/UE che ha come obiettivi la dignità del lavoro, l’inclusione sociale e il contrasto alla povertà (Cass., Sez. Lav., cit.). Collegato alla nozione di salario minimo costituzionale, è il principio della relatività della presunzione di adeguatezza dei minimi salariali della contrattazione collettiva. La Consulta chiarisce che, in tema di regolamento di rapporti di lavoro, non esiste una riserva, normativa o contrattuale, a favore dei sindacati (C. cost., sent. n. 106/1962), con la conseguenza che non sussiste violazione dell’art. 39 Cost., in tema di libertà sindacale, nei casi di verifica giudiziale che debba essere fatta, *nonostante* una specifica contrattazione di categoria, oltre che *in mancanza* di questa, sulla conformità del trattamento salariale applicato, con il duplice riferimento ai canoni di proporzionalità e sufficienza. Questi

ultimi devono essere rispettati da qualsiasi contrattazione collettiva, la quale non può comprimere il giusto livello di retribuzione e creare *dumping* salariale, subordinando la determinazione del salario al meccanismo della concorrenza e favorendo, invece, una competizione salariale al ribasso (C. cost., sent. nn. 80/2025, 79/2023, 44/2023, 51/2015).

4. Osservazioni

Questa sentenza si incardina nell'alveo dei numerosi interventi giurisprudenziali, più o meno recenti, europei, nazionali, costituzionali e di legittimità, su retribuzione, salario minimo, contrattazione collettiva, relazioni sindacali, lavoro povero. Temi che necessitano, da tempo, di interventi normativi nazionali e su cui l'Unione europea ha posto l'attenzione ([G. ZAMPIERI, La Corte di giustizia si pronuncia sulla Direttiva \(UE\) 2022/2041: è \(quasi\) salva la disciplina europea in materia di salari minimi adeguati, in LPO News, 25 novembre 2025](#)). Volendo fare un ragionamento di più ampio respiro, si ritiene che il problema sia più diffuso e complesso. Il *lavoro povero*, come si legge anche nelle sentenze citate, è frutto del risultato di decenni di precarizzazione dei diritti del lavoro e di questioni collegate. La frammentazione della rappresentanza sindacale, la proliferazione dei Ccnl, i sistematici ritardi nei rinnovi contrattuali rispetto alle loro scadenze naturali, l'aumento della disparità di retribuzione a parità di mansioni. È anche dalla contrattazione collettiva del lavoro, dalle relazioni sindacali e dalla titolarità a negoziare dei vari soggetti che le argomentazioni giurisprudenziali traggono spunto. Per citare uno dei relatori delle sentenze dell'ottobre 2023 della Cassazione, (R. RIVERSO, *Il salario minimo costituzionale nella giurisprudenza di legittimità*, in *Lav. dir. Eur.*, 2024, 4) nel diritto del lavoro conta se l'interprete del problema giuridico si confronta con il contesto nel quale il problema viene generato. A integrazione di quanto affermato, si ritiene utile citare alcuni casi di contrattazione collettivi in cui il principio della giusta retribuzione ha subito compressioni. Il primo è quello dei Ccnl di sanità privata, RSA, Terzo settore e altri soggetti giuridici nati a seguito di esternalizzazioni pubbliche (in cui, alla modifica della natura, da pubblica a privata, dell'ente, è seguita la variazione del Ccnl applicato), rinnovati dopo dieci anni o non ancora rinnovati ma scaduti da più di dieci anni. In alcuni di questi casi, le parti negoziali hanno tentato di risolvere il problema con *accordi ponte*, a carattere temporaneo, inseriti nelle more dei rinnovi contrattuali nazionali. Atti che, tuttavia, non hanno sciolto il nodo retributivo (v. Trib. Napoli, sent. n. 2143/2025). Il secondo afferisce al più generale problema dei ritardi dei rinnovi contrattuali, con riferimento specifico alla parte economica, in cui le percentuali di aumento retributivo non vengono calcolate sul tabellare bensì sulla massa salariale dell'ente, della azienda. E il più delle volte queste risorse economiche non vengono *stabilizzate*. Il motivo è questo: venendo firmati dopo la loro scadenza naturale, i Ccnl prevedono (quasi sempre) aumenti contrattuali, calcolati secondo specifici parametri (es. IPCA), non come arretrati bensì come indennità *una tantum*, a copertura integrale dell'intero triennio economico. Con la conseguenza che questa non viene conglobata nella retribuzione e, quindi, non diviene base di calcolo per i futuri negoziati.

A conclusione di questa analisi su salario minimo e retribuzione, si ricorda la L. 26 settembre 2025, n. 144. Nel testo si legge che l'intento del legislatore è quello di rafforzare la contrattazione collettiva e di stabilire criteri che riconoscano l'applicazione dei trattamenti economici complessivi minimi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro *maggiormente applicati*. Non pochi dubbi sorgono sull'attuazione delle deleghe contenute nella legge, considerato anche che le rappresentanze sindacali sono spaccate e non c'è uniformità delle posizioni delle rappresentanze datoriali. Ci si chiede, quindi, se, in nome dei principi di certezza del diritto e di affidamento, Governo e parti sociali possano trovare una comunione di intenti nella costruzione congiunta di soluzioni che tengano conto di quanto, con legge e con contrattazione, si è fatto, o non fatto, in questi anni. Rammentando, da un lato, i compiti che la Costituzione affida allo Stato e, dall'altro, il ruolo intrinseco del sindacato la cui missione autentica, per ricordare Massimo D'Antona, è quella dell'art. 3, co. 2, Cost., cui è legata anche la libertà sindacale, l'organizzazione, la contrattazione. Tutti *mezzi* della Costituzione, non *fini*. E, magari, per affrontare la questione del minimo salariale, connesso alla necessità di avere regole certe sulla rappresentatività e non senza tralasciare altri

fattori, si potrebbe anche ragionare, fattivamente, “per accordi interconfederali” (G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Napoli, 1996), costituenti il modello più diffuso nell’esperienza comparata (S. BELLOMO, *Il compenso orario minimo: incertezze ed ostacoli attuativi dell’ipotizzata alternativa “leggera” al salario minimo legale*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario Breve alla Riforma “Jobs Act”*, Padova, 2016).