

Working Paper

**Adapt**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

# Questione salariale e appalti pubblici

## Una mappatura delle misure adottate da regioni ed enti locali

**Giovanni Pigliararmi**

*Ricercatore in diritto del lavoro  
Università degli Studi di eCampus*

**Working Paper n. 18/2025**

## ABSTRACT

Il presente working paper sviluppa una prima mappatura delle principali misure adottate da regioni ed enti locali per vincolare gli operatori economici, partecipanti alle procedure di gara per l'aggiudicazione di appalti e concessioni pubbliche, di riconoscere ai propri lavoratori un salario minimo orario non inferiore a 9 euro.

Si tratta di una prima indagine esplorativa, che prova a sistematizzare in due macro-categorie gli interventi in questione, distinguendo le misure premiali da quelle prescrittive.

La raccolta delle leggi regionali e delle delibere comunali è avvenuta nelle seguenti modalità: analisi dei comunicati stampa e dei siti web degli enti locali (albo pretorio online); monitoraggio dei social network e della rassegna stampa locale; segnalazione della documentazione da parte dei soci ADAPT e dei lettori del Bollettino ADAPT.

## I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Regioni ed enti locali stanno vincolando l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalto o una concessione pubblica al rispetto del salario minimo orario fissato a 9 euro l'ora.
- Le misure premiali sono finalizzate ad attribuire, in sede di gara, dei punti ulteriori all'operatore economico che riconoscere un salario minimo orario ai propri dipendenti pari ad almeno 9 euro.
- Le misure prescrittive si distinguono da quelle premiali perché vincolano gli operatori economici ad applicare il CCNL prescelto dall'ente locale o un diverso CCNL purché questo preveda una paga oraria almeno pari a 9 euro.
- In molte delibere comunali viene ribadita la legittimità dell'intervento dell'ente locale in materia salariale richiamando precedenti giurisprudenziali o disposizioni di leggi regionali.
- Nel 90% dei casi non viene chiarito nelle delibere comunali e nelle leggi regionali quali siano le voci della retribuzione da considerare per verificare che la retribuzione oraria minima corrisposta al lavoratore sia pari o superiore ai 9 euro

## IL MESSAGGIO

L'analisi del materiale raccolto consente di operare una prima sistematizzazione delle misure adottate da regioni ed enti locali in materia di trattamento economico minimo dei lavoratori nell'ambito degli appalti pubblici. Tali iniziative confermano come, ad oggi, sia sempre più accentuato l'intervento dei diversi enti di governo infrastatali per far fronte ai principali problemi del mercato del lavoro, tra i quali primeggia la questione salariale, da tempo al centro del dibattito politico e sindacale. Sul piano operativo, le misure adottate a livello locale in alcuni casi vanno ben oltre la mera incentivazione premiale, giungendo a subordinare l'esecuzione dell'appalto al rispetto della soglia salariale minima oraria individuata dagli enti locali.

# Indice

1. Introduzione .....	4
2. Misure premiali.....	4
3. Misure prescrittive .....	5
4. Una nota conclusiva.....	6
<i>Appendice</i> .....	8

## 1. Introduzione

Tra il 2024 e il 2025, sono state diverse le regioni e gli enti locali che sono intervenuti sulla questione salariale, vincolando gli operatori economici partecipanti alle gare pubbliche per appalti e concessioni a riconoscere ai propri dipendenti una tariffa oraria minima.

Scopo di questo contributo è quello di offrire una panoramica delle suddette misure e una prima classificazione, condotta attraverso l'analisi dei testi delle leggi regionali, delle delibere e delle determine comunali. Gli atti in questione sono stati reperiti attraverso la consultazione dei portali istituzionali degli enti, non sempre aggiornati e facilmente fruibili.

Per quanto concerne le iniziative degli organi di governo regionali, si segnalano, tra le prime, le leggi della Regione Puglia, rispettivamente del [21 novembre 2024, n. 30](#) e del [29 novembre 2024, n. 39](#). A queste fa seguito la legge della regione Toscana del 18 giugno 2025, n. 30, entrambe reperibili sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie ([www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)).

Per quanto riguarda le delibere adottate dagli enti locali ex art. 2 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è stato possibile reperire e consultare i testi dagli albi pretori digitalizzati dei seguenti comuni: Carrara, Castrovillari, Cerignola, Firenze, Genova, Fiorano modenese, Noicattaro e Pellezzano. Di altri enti, invece, che pure hanno adottato simili misure <sup>(1)</sup>, non è stato possibile recuperare i testi, anche a causa di una scarsa fruibilità e di un lacunoso aggiornamento degli albi pretori *online*.

## 2. Misure premiali

Una prima tipologia di intervento – che possiamo definire di tipo *premiale* – vede l'ente regionale o l'ente locale riconoscere dei punti premiali all'imprenditore che prende parte alla gara e che dimostra di voler praticare dei livelli retributivi minimi orari pari o superiori alla faticosa soglia dei 9 euro nella fase esecutiva del contratto di appalto: esemplare, in questo senso, è la determina dirigenziale del 19 dicembre 2024, n. 10347, adottata a seguito della delibera della giunta del Comune di Firenze del 18 marzo 2024, n. 114 <sup>(2)</sup>, per affidare in appalto il «servizio di pulizia ordinaria dei plessi scolastici delle scuole dell'infanzia comunali e di pulizia straordinaria delle strutture educativo-scolastiche». La determina in questione, richiamando quanto disposto dalla delibera di giunta comunale, introduce un meccanismo premiale «fra i criteri di valutazione dell'offerta tecnica»: si tratta di «un sub-criterio tabellare che consent[er]e di attribuire un

---

<sup>(1)</sup> Secondo A. Lo Faro, *Please In My Back Yard: esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici*, in *LD*, 2025, n. 2, pp. 229-251, spec. p. 229, nell'ambito degli appalti pubblici hanno imposto una tariffa minima salariale oraria le amministrazioni delle seguenti città: Bacoli, Bari, Benevento, Foggia, La Spezia, Livorno, Modena, Napoli, Ravenna, Torino, Venezia, Cerignola, San Miniato e Savignano.

<sup>(2)</sup> In questa delibera, la giunta del Comune di Firenze ha stabilito che in tutte le procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti di appalto con l'ente, gli uffici preposti debbano accertarsi che i CCNL «indicati nella procedura di gara» e cioè il CCNL applicato «dagli operatori economici in sede di offerta» prevedano, in ogni caso, «un trattamento economico minimo inderogabile pari a 9 euro l'ora» (p. 5 della delibera, punto 1, lett. b) e d).

*punteggio premiale*» – pari a 10 punti – «all’operatore che si impegna a garantire al proprio personale [...] la retribuzione oraria minima di 9 euro» (corsivo nostro). Si tratta di una premialità che peraltro ha un peso significativamente rilevante nella valutazione dell’offerta tecnica, posto che nel disciplinare di gara viene precisato che il riconoscimento di un trattamento minimo salariale orario pari ad almeno 9 euro comporta l’attribuzione di 10 punti su 90 complessivamente assegnabili mentre gli altri criteri premiali non superano complessivamente i 6 punti.

Nello stesso senso si esprime anche l’art. 1 della [legge della regione Toscana del 18 giugno 2025, n. 30](#), secondo il quale i bandi di gara devono prevedere «quale *criterio qualitativo premiale* l’applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi» (corsivo nostro), nonché la delibera adottata dalla giunta comunale di Noicattaro n. 167 del 4 novembre 2024. Anche in questo caso, l’amministrazione comunale dà «direttiva in merito a tutti gli uffici competenti perché nella fissazione dei criteri di attribuzione dei punteggi in tutte le gare indette dal comune per offerte economicamente più vantaggiose sia previsto il criterio premiale del trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi».

Anche la delibera di giunta del Comune di Genova del 17 luglio 2025, n. 124, si è orientata verso la premialità, stabilendo che, ai sensi dell’art. 108, comma 4 del d.lgs. n. 36 del 2023, «in caso di procedura di gara» tra i criteri per la valutazione dell’offerta ai fini dell’aggiudicazione dell’appalto vi deve essere anche «l’impegno dell’appaltatore a garantire al proprio personale nell’esecuzione dell’appalto una retribuzione oraria lorda non inferiore ad Euro 9,00 lordi».

### 3. Misure prescrittive

Accanto al modello premiale (cfr. § 2), ne figura un secondo – di tipo *prescrittivo* – che impone all’ente appaltante l’obbligo di verificare che il CCNL indicato nel bando di gara non solo sia attinente all’oggetto dell’appalto – come prescrive del resto l’art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023 – ma che garantisca un salario minimo orario pari ad almeno 9 euro.

In questo senso si esprime l’art. 2 della legge della regione Puglia del 21 novembre 2024, n. 30, la quale impone all’ente di verificare «che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l’ora». Nello stesso senso si esprime: la delibera di giunta n. 34 del 21 marzo 2024 del Comune di Pellezzano; la delibera del Consiglio Comunale di Castrovillari n. 12 del 30 aprile 2024; la delibera del Consiglio Comunale di Cerignola n. 42 del 14 giugno 2024; la delibera del Consiglio Comunale di Fiorano Modenese n. 90 del 4 luglio 2024; la delibera di giunta n. 365 del 7 ottobre 2025 del Comune di Carrara.

Anche il Consiglio della Regione Lazio, con l’approvazione della mozione n. 155 avvenuta nella seduta n. 35 del 18 aprile 2024, si è impegnata a verificare che «i contratti indicati nelle procedure di gara» per l’affido di concessioni o appalti della Regione «prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a 9 (nove) euro l’ora». Tutti questi atti prevedono che il vincolo di indicare nel bando di gara un CCNL che preveda un salario minimo orario pari 9 euro si estende anche all’appaltatore che voglia applicare un contratto collettivo diverso, purché “equivalente”, in termini di tutele economiche e normative, al CCNL indicato nel bando di gara. Pertanto, gli uffici competenti saranno obbligati ad individuare nel bando di gara un CCNL che abbia i

suddetti requisiti, con l'effetto che questo sarà anche la fonte collettiva utile per verificare l'equivalenza delle tutele qualora, ai sensi dell'art. 11, co. 3 e 4 del d.lgs. n. 36 del 2023, l'operatore economico decida di applicare un CCNL diverso da quello individuato dall'amministrazione appaltante.

## 4. Una nota conclusiva

All'esito di questa prima mappatura dei provvedimenti adottati da regioni ed enti locali per vincolare gli operatori economici al rispetto di una soglia salariale oraria minima nell'ambito degli appalti pubblici, è opportuno segnalare alcuni aspetti.

Anzitutto, relativamente alle delibere comunali, nella lettura degli atti affiora di frequente una tendenza degli enti locali a giustificare per iscritto, da un punto di vista giuridico, la legittimità dell'intervento, talvolta richiamando gli orientamenti della giurisprudenza in materia nell'atto amministrativo <sup>(3)</sup>, talaltra facendo richiamo ad una previsione di legge (regionale) vigente <sup>(4)</sup>.

Per quanto concerne le iniziative regionali, invece, è opportuno segnalare che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ritualmente deliberato l'impugnazione delle leggi regionali in materia <sup>(5)</sup>, a seguito delle quali la Corte Costituzionale si è già pronunciata con la [sentenza n. 188 depositata il 16 dicembre 2025](#), dichiarando inammissibili le questioni sollevate per difetto di motivazione e per inconferenza del parametro costituzionale ritenuto presuntivamente violato.

Inoltre, è utile evidenziare che nel 90% dei casi non viene chiarito nelle delibere comunali e nelle leggi regionali quali siano le voci della retribuzione da considerare per verificare che la retribuzione oraria minima corrisposta al lavoratore sia pari o superiore ai 9 euro. Fa eccezione il solo caso della determina dirigenziale del 19 dicembre 2024, n. 10347 del Comune di Firenze, rispetto alla quale il disciplinare di gara ha precisato che la verifica va effettuata tenendo in considerazione le seguenti voci della retribuzione: minimo contrattuale, indennità di contingenza, anzianità forfettaria, elemento distinto della retribuzione ed eventuali somme aggiuntive derivanti da un accordo integrativo (non si comprende, però, se collettivo o anche individuale).

Si tratta, in ogni caso, di una selezione di voci piuttosto "arbitraria" posto che sono i contratti collettivi a dare indicazione sulle voci retributive che concorrono a determinare il salario ordinario, e cioè l'insieme delle voci *standard* applicabili a tutti i lavoratori. Infatti, per conoscere effettivamente quale sia la struttura della retribuzione nei diversi

---

<sup>(3)</sup> In diverse delibere comunali si legge che «la consolidata giurisprudenza ritiene legittimo» che un ente locale possa «richiedere all'operatore economico tutele rafforzate a favore dei lavoratori in appalti pubblici, in quanto non si tratta di norme inderogabili, imposte con potestà normativa o con provvedimento amministrativo autoritativo, ma di condizioni contrattuali inserite in un bando e liberamente nonché preventivamente accettate dall'imprenditore che sceglie di partecipare alla gara nell'esercizio della propria autonomia imprenditoriale» (cfr. delibera di giunta del 21 marzo 2024, n. 34 del Comune di Pellezzano; delibera del Consiglio Comunale di Castrovillari del 30 aprile 2024, n. 12; delibera del Consiglio Comunale di Cerignola del 14 giugno 2024, n. 42; delibera del Consiglio Comunale di Fiorano Modenese del 4 luglio 2024, n. 90; delibera di giunta del Comune di Genova del 17 luglio 2025, n. 124; delibera di giunta del 7 ottobre 2025 del Comune di Carrara, n. 365).

<sup>(4)</sup> Cfr. delibera di giunta del 4 novembre 2024, n. 167 del Comune di Noicattaro, che richiama la legge della regione Puglia del 21 novembre 2024, n. 30.

<sup>(5)</sup> Cfr. [motivi dell'impugnativa](#) della legge regionale della Toscana; [motivi dell'impugnativa](#) delle leggi regionali della Puglia.

settori produttivi, occorre verificare cosa stabiliscono oggettivamente i contratti collettivi di categoria, senza pretendere di imporre l'applicazione di un unico criterio di lettura e tanto meno un criterio di lettura diverso da quello adottato, espressamente o anche solo implicitamente, dai soggetti firmatari di ogni contratto collettivo di lavoro. In questa prospettiva, una recente ricerca <sup>(6)</sup> è riuscita a dimostrare come in realtà i contratti collettivi più applicati rispettino ampiamente lo *standard* salariale orario dei 9 euro, anche con riferimento ai profili professionali più bassi delle scale di inquadramento contrattuale, con la sola eccezione: a) del settore agricolo (dove tuttavia i trattamenti retributivi minimi sono definiti e integrati a livello territoriale in ragione di un peculiare sistema di relazioni industriali come documentato nell'VIII rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia) <sup>(7)</sup>; b) del lavoro domestico (dove i trattamenti retributivi sono problematici in ragione delle disponibilità economiche delle famiglie e di un mercato del lavoro sommerso che supera di gran lunga quello regolare); c) infine, dei servizi fiduciari, a causa di una debolezza legata alle peculiarità del settore <sup>(8)</sup>.

Infine, resta da chiedersi come si pongono i suddetti interventi amministrativi rispetto ai numerosi protocolli che gli enti locali hanno negoziato e sottoscritto con le confederazioni sindacali territoriali e con i quali i primi si sono espressamente impegnati a far rispettare nelle procedure di appalto i CCNL sottoscritti dalle federazioni di categoria aderenti a Cgil, Cisl e Uil. In non pochi protocolli, infatti, si può leggere espressamente che i comuni riconoscono in via presuntiva che l'adequatezza del trattamento economico e normativo si realizzi attraverso l'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Resta da chiedersi, dunque, come possa conciliarsi il riconoscimento del fatto che l'adequatezza del salario passi dall'applicazione dei CCNL con la scelta – successiva – di introdurre una soglia salariale minima per via amministrativa.

---

<sup>(6)</sup> M. Dalla Sega, G. Impellizzieri, M. Menegotto, G. Pigliararmi, S. Spattini, M. Tiraboschi, *La struttura della retribuzione*, ADAPT University Press, 2024. Sul punto, cfr. anche F. Alifano, M. Dalla Sega, F. Lombardo, G. Pigliararmi, S. Spattini, M. Tiraboschi, *Salari minimi contrattuali: contributo per una verifica empirica*, in *Professionalità Studi*, 2023, n. 2, pp. 13-40.

<sup>(7)</sup> ADAPT, *VIII rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia (2021)*, ADAPT University Press, 2021, pp. 201-223.

<sup>(8)</sup> Si veda, infra, G. Pigliararmi, *La questione salariale tra formante giurisprudenziale e relazioni industriali: il caso del CCNL per le imprese della vigilanza privata e servizi fiduciari*, in *Professionalità Studi*, 2023, n. 2, pp. 101-127.

## *Appendice*

### *Leggi regionali*

- Regione Puglia, legge 21 novembre 2024, n. 30
- Regione Puglia, legge 29 novembre 2024, n. 39
- Regione Toscana, legge 18 giugno 2025, n. 30

### *Delibere dei consigli regionali*

- Regione Lazio, delibera di Consiglio del 18 aprile 2024, n. 35

### *Delibere delle giunte comunali*

- Comune di Carrara, delibera di giunta del 7 ottobre 2025, n. 365
- Comune di Firenze, delibera di giunta del 18 marzo 2024, n. 114
- Comune di Genova, delibera di giunta del 17 luglio 2025, n. 124
- Comune di Noicattaro, delibera di giunta del 4 novembre 2024, n. 167
- Comune di Pellezzano, delibera di giunta del 21 marzo 2024, n. 34

### *Delibere dei consigli comunali*

- Comune di Castrovillari, delibera del Consiglio Comunale del 30 aprile 2024, n. 12
- Comune di Cerignola, delibera del Consiglio Comunale del 14 giugno 2024, n. 42
- Comune di Fiorano Modenese, delibera del Consiglio Comunale del 4 luglio 2024, n. 90

### *Determinazioni degli uffici dirigenziali delle amministrazioni comunali*

- Comune di Firenze, determina dirigenziale del 19 dicembre 2024, n. 10347