

Disegno di legge *"Disposizioni per l'introduzione di una retribuzione oraria minima nei contratti pubblici di appalto e nelle concessioni di competenza regionale"*.

## **Relazione illustrativa**

L'aumento dell'inflazione non ha trovato corrispondenza in questi anni in una correlata crescita dei salari, dando vita al fenomeno dei "lavoratori poveri".

In attuazione della direttiva 2022/2041/UE, ben ventidue Paesi europei su ventisette hanno introdotto il salario minimo legale mentre l'Italia si è limitata, finora, a recepire la direttiva con la legge 21 febbraio 2024, n. 15, recante "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2022-2023" e a delegare il Governo, giusta legge 26 settembre 2025, n. 144, recante "Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione".

L'assenza di un salario minimo, nel nostro Paese, non solo espone i lavoratori a salari ingiustamente bassi, ma contribuisce anche al cosiddetto fenomeno della "contrattazione malata", nel quale le condizioni di lavoro e i salari vengono negoziati in modo inefficace e spesso a svantaggio dei lavoratori stessi, alimentando il fenomeno del "dumping contrattuale", favorito dalla coesistenza di molteplici contratti collettivi in uno stesso settore, spesso sottoscritti da soggetti poco o per nulla rappresentativi, che finirebbe per favorire un confronto concorrenziale fondato sulle retribuzioni più basse, a discapito delle tutele del lavoro e della qualità dell'offerta.

Esulando dalle competenze regionali l'individuazione di un salario minimo generalizzato sul proprio territorio, alla stessa deve essere, infatti, consentito, quando agisce sul mercato in qualità di stazione appaltante, di confrontarsi con imprese che garantiscano la tutela della qualità e della sicurezza del lavoro, della stabilità occupazionale, nonché il contrasto a retribuzioni che non consentano al lavoratore di sostenere un'esistenza libera e dignitosa, nel rispetto dell'articolo 36 della Costituzione.

In tal senso, il disegno di legge si inserisce nel solco già tracciato da alcune normative regionali. Ci si riferisce alle leggi regionali Puglia 30 maggio 2024, n. 19 e 21 novembre 2024, n. 30 (successivamente modificata dalla legge regionale 29 novembre 2024, n. 39) e alla legge regionale Toscana 18 giugno 2025, n. 30, che hanno disciplinato la fattispecie del trattamento minimo orario negli appalti e concessioni del proprio perimetro operativo, quantificandolo in nove euro all'ora, importo indicato nell'articolo 54-bis, comma 16, del Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, come misura minima oraria del compenso per il lavoro occasionale.

Secondo quanto riportato nel "Rapporto sulla struttura delle retribuzioni 2022", pubblicato dall'ISTAT nel 2025, a livello europeo i dipendenti a bassa retribuzione oraria, sono definiti come coloro che hanno una retribuzione oraria uguale o inferiore ai due terzi del valore mediano nazionale. Nel 2022, in Italia, tale soglia corrisponde a 8,9 euro l'ora. L'incidenza dei dipendenti a bassa retribuzione è pari al 10,7%, è più alta tra le donne (12,2% contro 9,6% degli uomini), i giovani (fino a 29 anni, 23,6%) e i dipendenti con titolo di studio inferiore al diploma (18%); quote decisamente elevate si osservano anche tra chi esercita professioni non qualificate (33,3%) e tra chi lavora nelle attività commerciali e nei servizi (17,5%).

La soglia di nove euro si colloca pertanto appena al di sopra della linea di povertà lavorativa, rappresentando il minimo necessario per assicurare una retribuzione proporzionata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost. Tale quantificazione è altresì coerente con il minimale contributivo INPS per il 2025 (circolare n. 26/2025).

Con il presente disegno di legge, la Regione Campania fissa una soglia premiale nelle procedure di evidenza pubblica di pertinenza regionale, quale clausola sociale a tutela dei lavoratori e per evitare, nell'ottica della "concorrenza per il mercato", che le imprese che sopportano un costo del lavoro più alto risultino soccombenti nelle procedure di evidenza pubblica laddove si confrontino con imprese che risultano maggiormente competitive per aver applicato un trattamento lesivo del precetto costituzionale di cui all'articolo 36 Cost.

Così facendo, la Regione Campania si muove nel solco del parere dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) 19 dicembre 2023, n. 588, reso in sede di precontenzioso, con riferimento alla giurisprudenza amministrativa che avrebbe riconosciuto all'amministrazione il potere di sindacare il CCNL proposto al fine di accertare che il livello stipendiale sia conforme all'art. 36 Cost.

Il disegno di legge si configura come un autovincolo che la Regione Campania si impone nell'esercizio delle proprie funzioni di stazione appaltante. La Regione vincola soltanto sé stessa e le stazioni appaltanti del suo "perimetro" (agenzie regionali, enti strumentali, società controllate, ASL), nel pieno rispetto dell'articolo 108 del Codice dei contratti pubblici, che rimette alla discrezionalità della stazione appaltante la definizione dei criteri qualitativi nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La norma regionale non introduce un criterio "ulteriore" rispetto a quelli previsti dal Codice, ma specifica l'esercizio di una discrezionalità già riconosciuta dal legislatore statale. L'articolo 57 del Codice e l'Allegato II.3 già prevedono criteri premiali per finalità sociali (parità di genere, inclusione lavorativa, stabilità occupazionale): il criterio premiale sul salario minimo rappresenta una coerente specificazione di questa logica, non un'innovazione extra-codicistica. Per questo motivo, il comma 3 dell'articolo 1 qualifica espressamente le disposizioni della legge come "specificazione dell'esercizio della discrezionalità delle stazioni appaltanti".

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 188/2025, esaminando la legge regionale Puglia n. 30/2024 sul salario minimo negli appalti, ha riconosciuto che la disciplina è riconducibile al cd. "uso strategico" dei contratti pubblici per finalità sociali, osservando che "il legislatore statale ha da tempo recepito e fatto proprio l'uso 'strategico' dei contratti pubblici di matrice europea attraverso istituti volti a contemperare la libertà di iniziativa economica degli operatori privati, nell'ottica di favorire la concorrenza per il mercato, e il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di tutela dei lavoratori" (§ 6.6). La stessa direttiva 2022/2041/UE riconosce il ruolo fondamentale dei contratti pubblici per l'attuazione della tutela del salario minimo (considerando n. 31 e art. 9).

La sentenza n. 80/2025, invece, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della Provincia autonoma di Bolzano che modificava elementi essenziali della procedura di gara (l'obbligo di indicazione dei costi della manodopera "a pena di esclusione" ex art. 108, comma 9, del Codice). La ratio della censura risiede nell'alterazione di meccanismi che il Codice ha previsto come inderogabili. Il presente disegno di legge si distingue nettamente da tale fattispecie, in quanto non modifica alcun elemento essenziale della procedura di gara, ma si limita a disciplinare l'esercizio della discrezionalità delle stazioni appaltanti nella definizione dei criteri qualitativi dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come espressamente consentito dall'art. 108 del Codice.

Il disegno di legge si compone di sei articoli recanti disposizioni dirette a tutelare i lavoratori coinvolti nell'esecuzione di attività relative ad appalti e concessioni pubbliche di competenza regionale.

**L'articolo 1**, al comma 1, individua quale finalità della proposta normativa quella di favorire la qualità del lavoro dei lavoratori impiegati nell'esecuzione dei contratti di appalto e nelle concessioni di pertinenza della Regione Campania e richiama espressamente gli articoli 35 e 36 della Costituzione e l'articolo 9 della direttiva (UE) 2022/2041, che legittima l'uso dei contratti pubblici per l'attuazione della tutela salariale.

Il comma 2 circoscrive l'ambito di applicazione della legge ai contratti di appalto e alle concessioni aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture o l'esecuzione di opere o lavori, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera di cui all'articolo 57 del Codice, posti in essere, in qualità di stazione appaltante o ente concedente, dalla Regione Campania, dalle agenzie regionali, dagli enti strumentali regionali, ivi incluse le società controllate, e dalle aziende sanitarie locali.

Il comma 3 qualifica espressamente le disposizioni della legge come "specificazione dell'esercizio della discrezionalità delle stazioni appaltanti" nella definizione dei criteri qualitativi ex articolo 108 del Codice, ancorando la norma al quadro codicistico esistente.

**L'articolo 2** stabilisce che le stazioni appaltanti indicate nell'articolo 1, comma 2, nell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedano quale criterio qualitativo premiale l'applicazione di una retribuzione minima tabellare oraria non inferiore a nove euro lordi.

Si è preferita la formula "retribuzione minima tabellare" rispetto a "trattamento economico minimo" in quanto più precisa tecnicamente: il trattamento economico minimo attiene all'insieme degli emolumenti corrisposti al lavoratore in maniera piena e continuativa, mentre la retribuzione tabellare corrisponde alla paga base e alle attribuzioni patrimoniali accessorie previste nei diversi contratti collettivi nazionali di lavoro. La Regione Puglia, con la legge regionale n. 39/2024, ha modificato in tal senso la propria disciplina.

La disposizione, lungi dall'incidere sulla libertà degli operatori economici di decidere se partecipare alla procedura di evidenza pubblica e, per coloro che si siano determinati a presentare un'offerta, di optare per un diverso contratto collettivo, purché nel rispetto del giudizio di equivalenza di cui all'articolo 11 del Codice, fissa una misura di tutela dei lavoratori diretta a premiare le imprese che assicurino ai propri lavoratori un importo, quantificato in nove euro all'ora, valutato come minimo per assicurare loro una reale esistenza dignitosa.

Il comma 2 estende l'impegno agli eventuali subappaltatori.

Il comma 3 prevede che le stazioni appaltanti modulino il peso del criterio premiale in base all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto, con un minimo del 3% del punteggio tecnico: ciò preserva la discrezionalità delle stazioni appaltanti ed evita censure di eccessiva rigidità.

Il comma 4 rimette alle stazioni appaltanti, in relazione a ciascuna procedura, la possibilità di modulare il punteggio da assegnare in relazione alla maggiorazione retributiva cui in sede di offerta si obbliga il concorrente.

Il comma 5 introduce un meccanismo di verifica in fase di esecuzione, con applicazione di penali in caso di inadempimento.

Il comma 6 consente l'aggiornamento, con delibera di Giunta regionale, dell'importo indicato al comma 1 al ricorrere di presupposti in grado di incidere sulla effettiva utilità di tale quantificazione.

**L'articolo 3** introduce una clausola valutativa, al fine di verificare l'efficacia dell'introduzione della retribuzione minima tabellare oraria quale criterio qualitativo premiale, imponendo alla Giunta regionale l'invio al Consiglio di una relazione biennale sull'utilizzo della clausola di premialità negli appalti pubblici e nelle concessioni pubbliche di pertinenza regionale.

La relazione biennale deve evidenziare: a) il numero e il valore degli appalti nei quali il criterio premiale è stato applicato; b) la percentuale di operatori economici che hanno beneficiato del punteggio premiale; c) le eventuali modifiche del trattamento economico intervenute nella contrattazione collettiva; d) gli eventuali sviluppi del quadro normativo e della giurisprudenza costituzionale e amministrativa in materia.

**L'articolo 4** chiarisce che le disposizioni della legge regionale si applicano alle procedure di evidenza pubblica avviate successivamente alla sua entrata in vigore.

**L'articolo 5** reca la clausola di invarianza finanziaria.

**L'articolo 6** fissa la data di entrata in vigore al quindicesimo giorno dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania.