

SCHEDA ATN
ANALISI TECNICO NORMATIVA

Disegno di Legge “Disposizioni per l'introduzione di una retribuzione oraria minima nei contratti pubblici di appalto e nelle concessioni di competenza regionale.”

<u>SEZIONI</u>	<u>CONTENUTI</u>
<i>1) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione Europea e con l'ordinamento internazionale</i>	L'intervento normativo è compatibile con l'ordinamento internazionale e dell'Unione europea. La tematica dei trattamenti retributivi minimi per i lavoratori è stata oggetto di specifica normativa a livello europeo, con l'adozione della direttiva 2022/2041/UE, relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione Europea. Tale direttiva, seppur finalizzata a garantire ai lavoratori dell'Unione Europea condizioni dignitose, non fissa una soglia retributiva minima, riconoscendo la possibilità che l'individuazione del salario minimo sia effettuata con legge, come avviene nella maggioranza degli Stati dell'UE o attraverso la contrattazione collettiva, che individua i livelli salariali minimi nei singoli settori, o mediante entrambi gli strumenti (art. 1, paragrafi 3 e 4; considerando n. 12 e n. 19). La direttiva 2022/2041/UE riconosce che negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e del calo delle adesioni ai sindacati, anche come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche (considerando n. 16). In tale contesto, la normativa unionale istituisce un quadro di azioni volte a garantire l'adeguatezza dei salari minimi legali, ove previsti, la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo ove previsto dal diritto nazionale e/o dai contratti collettivi (art. 1, paragrafo 1). Premesso che le direttive di settore dell'Unione europea hanno previsto la possibilità per le stazioni appaltanti di considerare fattori di ordine sociale e ambientale nelle procedure di evidenza pubblica attraverso l'inserimento negli atti di gara di “clausole sociali”, nello specifico, la direttiva 2022/2041/UE riconosce il ruolo fondamentale dei contratti pubblici per l'attuazione efficace della tutela del salario minimo, sia esso previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva (considerando n. 31 e art. 9, rubricato).
<i>2) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali e con il quadro normativo nazionale</i>	L'art. 36 della Costituzione sancisce il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, che permetta di assicurare a chiunque un'esistenza decorosa e libera da qualsiasi condizionamento. In tale contesto, la direttiva 2022/2041/UE relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea è stata recepita dalla

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”.

Di recente è entrata in vigore della legge 26 settembre 2025, n. 144 (Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione) che, all’articolo 1, comma 2, lettere a) e b) individua quali criteri direttivi cui il Governo debba attenersi in sede di attuazione della delega:

“a) definire, per ciascuna categoria di lavoratori, i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti, al fine di prevedere che il trattamento economico complessivo minimo dei contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati costituisca, ai sensi dell’articolo 36 della Costituzione, la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria;

b) stabilire per le società appaltatrici e subappaltatrici, negli appalti di servizi di qualunque tipo e settore, l’obbligo di riconoscere ai lavoratori coinvolti nell’esecuzione dell’appalto trattamenti economici complessivi minimi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati nel settore al quale si riferisce l’oggetto dell’appalto, individuati secondo il criterio di cui alla lettera a [...];”.

Già l’articolo 11 del decreto legislativo aveva introdotto il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore.

La proposta normativa non appare confliggere direttamente con la normativa statale, in quanto non istituisce in via diretta un salario minimo applicabile a tutti i contratti di lavoro operanti sul territorio regionale – ciò che avverrebbe in violazione delle competenze legislative regionali – bensì si limita a stabilire delle regole per le procedure di evidenza pubblica regionale, senza, peraltro, ostacolare l’accesso alle gare pubbliche, ma incidendo sui criteri di premialità nella valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

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 legislatore regionale si limita a fissare una soglia premiale, correlata all’impegno dei operatori economici all’applicazione di una retribuzione minima tabellare oraria non inferiore a nove euro, 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..
3) <i>Analisi della compatibilità dell'intervento con lo Statuto regionale</i>	L'intervento normativo si pone in conformità con lo Statuto regionale, ed in particolare con gli articoli: - 6, ai sensi del quale “[...] <i>la Regione promuove il diritto di uomini e donne ad un lavoro libero e capace di garantire una vita dignitosa ad ogni persona ed opera per rimuovere gli ostacoli di ogni tipo che possono limitarlo o impedirlo. [...] Promuove ed incentiva la piena occupazione di uomini e donne, concorrendo a misure atte a determinarne la qualità e la stabilità. Tutela i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, attua i principi della dignità e della sicurezza nel lavoro [...]</i>”; - 7, comma 2, ai sensi del quale “<i>la Regione opera per regolare lo sviluppo economico, l'economia di mercato e la libera concorrenza al fine di favorire la piena occupazione, la promozione del benessere, i fini sociali, la coesione economico-sociale e la difesa dello stato sociale</i>”.
4) <i>Incidenza e coordinamento delle norme proposte con le leggi e i regolamenti vigenti delle Regioni e degli enti locali</i>	Il disegno di legge non incide sulle previsioni di altre leggi e regolamenti vigenti in Regione Campania.
5) <i>Verifica del possibile utilizzo di strumenti di semplificazione normativa</i>	L'intervento normativo prevede una clausola valutativa diretta a introdurre anche un meccanismo di revisione della legge attraverso la modifica dell'importo del trattamento economico minimo orario indicato nell'articolo 2 sulla base dell'evoluzione del mercato del lavoro. L'intervento normativo non prevede l'utilizzo di misure di semplificazione normativa né comporta effetti di rilegificazione.
6) <i>Verifica dell'esistenza di disegni di legge vertenti su materia analoga all'esame del Consiglio regionale e relativo iter</i>	All'esame del Consiglio Regionale non vi sono attualmente proposte normative vertenti sulla medesima o analoga materia.
7) <i>Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto</i>	Alla luce del tenore testuale e delle sue finalità, la proposta normativa è ascrivibile al cosiddetto uso “strategico” dei contratti pubblici, ossia alla previsione, nelle procedure di evidenza pubblica, di condizioni volte alla realizzazione di obiettivi sociali, tra cui la tutela dei lavoratori, che sono ulteriori rispetto alle finalità proprie dei contratti stessi (Corte Costituzionale, sentenza n. 4 del 2022). La Consulta non si è pronunciata, finora, sull'utilizzo del trattamento retributivo minimo orario di nove euro quale criterio premiale negli appalti e concessioni regionali.

	La previsione, presente in altre legislazioni regionali, ha avuto diversa considerazione da parte del Governo: nel caso della legge regionale Puglia 30 maggio 2024, n.19, non è intervenuta impugnazione governativa in via principale ai sensi dell'articolo 127 Cost., mentre con ricorso per legittimità costituzionale 13 agosto 2025, pubblicato in GU n.39 del 24 settembre 2025, è stata impugnata la legge regionale Toscana 18 giugno 2025, n. 30. Il ricorso individua il parametro costituzionale nella violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione. La Corte Costituzionale si è pronunciata, con la sentenza 188/2025, invece, sulla costituzionalità dell'articolo 2, comma 2, della legge regionale Puglia 21 novembre 2024, n.30 (e relativa modifica operata dalla legge regionale 9 novembre 2024, n.39, impugnata con successivo ricorso), disposizione che riconosce al trattamento economico minimo di nove euro all'ora un valore inderogabile, incidendo sui requisiti di partecipazione alle procedure di evidenza pubblica. Le disposizioni contestate dal ricorso della Presidenza del Consiglio prevedono la fissazione di una soglia retributiva minima di nove euro l'ora come criterio di selezione del Ccnl che la Regione e gli enti strumentali devono indicare negli atti di gara relativi a procedure di evidenza pubblica bandite a livello regionale, incidendo sui requisiti di accesso alla gara. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha lamentato la violazione degli articoli 36, primo comma, e 39, quarto comma, della Costituzione, in quanto le disposizioni regionali lederebbero l'autonomia della contrattazione collettiva nella fissazione delle retribuzioni; nonché, dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) e m), che attribuiscono allo Stato la competenza esclusiva, rispettivamente, in materia di ordinamento civile e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sostenendo le esigenze di uniformità e eguaglianza sottese alla disciplina della retribuzione nei rapporti di lavoro sia pubblico che privato. La Corte costituzionale non è entrata nel merito delle obiezioni in quanto ha ritenuto che le disposizioni regionali oggetto di contestazione non introducono un obbligo generalizzato di retribuzione minima che si imponga direttamente a tutti i contratti di lavoro privato subordinato stipulati nel territorio regionale, ma hanno un ambito di applicazione circoscritto alla sola sfera degli appalti pubblici e delle concessioni affidati dalla Regione e dagli enti strumentali. Le questioni, pertanto, sono state dichiarate inammissibili perché, rispetto a ciascuno dei parametri evocati, non sono stati prospettati profili attinenti ai beni e agli interessi di
--	--

	rango costituzionale che vengono in gioco nello specifico ambito delle procedure di evidenza pubblica. La Corte ha, però, precisato che <i>“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”</i>.
8) <i>Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi</i>	La proposta normativa non rinvia a fonti successive o a provvedimenti attuativi per la sua esecuzione e per il conseguimento delle sue finalità.
9) <i>Impatto sul bilancio regionale e oneri burocratici</i>	L’intervento normativo non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.