

**AUDIZIONE ALLA COMMISSIONE LAVORO DEL SENATO SULLA
PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO RELATIVA A SALARI MINIMI ADEGUATI
NELL'UNIONE EUROPEA (COM (2020) 682)
14 gennaio 2021**

Memoria della prof.ssa Orsola Razzolini
Università degli Studi di Milano
Orsola.razzolini@unimi.it

SOMMARIO: 1. La proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea: premessa – 2. (Segue) Portata, finalità e base giuridica – 3. (Segue) Il contenuto: disposizioni comuni e disposizioni applicabili ai soli Stati membri in cui esiste il salario minimo legale – 4. I problemi aperti: in Italia la contrattazione collettiva garantisce attualmente salari adeguati? Dai “contratti pirata” ai “contratti *monstre*” – 5. (Segue) Quale spazio per un salario minimo legale? Le proposte parlamentari e il problema della crescita del lavoro autonomo povero – 6. (Segue) Il *dumping* contrattuale negli appalti (pubblici e privati): verso la riscoperta della parità di trattamento? – 7. Conclusioni e proposte.

1. La proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea: premessa.

La considerazione di fondo da cui prende le mosse questo breve contributo è che la proposta di direttiva europea sul salario minimo adeguato costituisce un deciso passo avanti nella politica sociale europea ma poco o nulla innova rispetto al panorama italiano esistente le cui specifiche problematiche non sono né prese in considerazione né, tantomeno, risolte. In questa prospettiva, i DDL in cantiere (v., ad esempio, DDL 12.7.2018 sul salario minimo orario, proposto dalla on. sen. Catalfo *et al.*; DDL 11.3.2019 sulla giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale proposto dall'on. sen. Nannicini *et al.*), che affrontano il tema del riordino della contrattazione collettiva, della giusta retribuzione e del salario minimo (legale e contrattuale), pongono le basi di un percorso più avanzato che merita di essere proseguito.

L'assunto di fondo della direttiva, largamente ispirato dalla ETUC, è che nei paesi in cui il salario minimo è determinato dalla contrattazione collettiva (Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Italia e Svezia) si ha “*una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati rispetto al salario mediano, minori diseguaglianze salariali e salari più elevati*”. “*Il salario minimo contrattuale è bello*”, si potrebbe dire con uno slogan. Il meccanismo fondato sulla contrattazione collettiva va pertanto preservato, tutelato, incentivato e promosso in modo da garantirne l'estensione ai settori scoperti. Per contro, il salario minimo legale, laddove esistente (21 su 27 paesi), deve rispondere a determinati requisiti che ne garantiscano l’“adeguatezza” ma, in nessun caso, costituisce una necessaria

alternativa al salario minimo contrattuale, neppure quando quest'ultimo risulti non "adeguato" o non sufficientemente esteso¹.

L'indicazione di fondo, che presenta alcune significative implicazioni per il dibattito in corso, è quella di *preservare* i sistemi di determinazione dei salari fondati sulla contrattazione collettiva intervenendo, eventualmente, laddove necessario, per correggerne le storture, al fine di assicurarne la "stabilità" e il "buon funzionamento" (v. considerando 18).

2. (Segue) Portata, finalità, base giuridica.

Il progressivo allargamento ad est dell'Unione europea ha alimentato nel tempo una *regulatory competition* tra Stati membri al ribasso, basata sul differenziale tra i costi del lavoro. Nel 2007, Brian Bercusson scrisse che ignorare le conseguenze che sarebbero derivate al modello europeo dalla differenza esistente nei costi del lavoro tra nuovi e vecchi Stati membri – il salario orario mediano in Danimarca è pari a 25 Euro, in Germania 15,70, in Francia 14, in Italia 12,50, in Polonia 4,30, in Romania 2,00 (media UE 13,20)² – è stato come "*non vedere l'elefante*". Alla domanda se, in base al diritto UE, è legittimo e giustificabile per un'impresa stabilita in uno dei nuovi Stati membri fare concorrenza ad un'altra impresa, stabilita in uno dei vecchi Stati membri, giocando sul costo del lavoro più basso, sul *dumping* sociale, la risposta è stata sino ad oggi affermativa³. Il costo del lavoro più basso ha costituito (e, per vero, continua a costituire) un legittimo vantaggio competitivo delle imprese.

A ben vedere, lo "sbilanciamento" del diritto UE è un'inevitabile conseguenza della struttura dei Trattati che si fondano sulle libertà economiche e sull'abolizione delle restrizioni nazionali al loro esercizio all'interno del mercato unico, mentre successivi documenti, pur importanti, quali la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2007) e il Pilastro europeo dei diritti sociali (2017) non sono riusciti a modificare significativamente tale impostazione⁴.

¹ In base all'art. 4 della direttiva, nei paesi in cui la copertura della contrattazione collettiva non raggiunge il 70%, non va introdotto un salario minimo legale ma "*un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva*" che va notificato alla Commissione. L'art. 1 della direttiva sancisce infatti che essa "non può essere interpretata in modo tale da imporre agli Stati membri nei quali la determinazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi l'obbligo di introdurre un salario minimo legale o di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili".

² Fonte: EU Parliament, *Minimum Wage in the EU*, 2020.

³ In Ruffert, ad esempio, che riguarda un caso di concorrenza Germania/Polonia basata sulla differenza nel costo del lavoro, il giudice remittente osserva chiaramente che gli obblighi imposti dalla Germania sul rispetto del contratto collettivo anche da parte delle imprese site in altri Stati membri (come la Polonia) fanno sì che esse "*debbano adeguare i salari percepiti dai propri dipendenti alle retribuzioni, solitamente più elevate, corrisposte nel luogo dell'esecuzione dei lavori dell'appalto in Germania. Siffatto obbligo farebbe perdere alle imprese in parola il vantaggio concorrenziale a loro favore costituito dal minor costo del lavoro*" (v. CGUE, 3 aprile 2008, C-346/06, Ruffert, punto 14).

⁴ All'art. 51.2 della Carta viene, infatti, precisato che essa "non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati"; e una disposizione dello stesso tenore compare nel Preambolo del Pilastro sociale, § 18. È questa la ragione per cui né la Carta, né il Pilastro sociale, pur contenendo importanti indicazioni sul tema delle condizioni di lavoro eque e dignitose (art. 31 della Carta) e sulle retribuzioni (art. 6 del Pilastro), non possono costituire la base giuridica per l'adozione di una Direttiva sul salario minimo adeguato che va invece ricercata, faticosamente, nei Trattati.

Già nel 2017, con l'adozione del Pilastro sociale, si è tuttavia avvertito un cambio di passo nelle politiche della Commissione, divenuto poi evidente con l'adozione della nuova direttiva distacco 2018/957, nel cui preambolo è detto espressamente che la concorrenza non deve più fondarsi sul differenziale tra i costi del lavoro e, da ultimo, con l'arrivo di Ursula Von der Leyen. La proposta di direttiva relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea – fortemente voluta dalla Germania che dal 2015 ha adottato un salario minimo legale (elevato, a partire dal 1° gennaio 2021, a 9,50 Euro all'ora con la previsione di arrivare a 10,22 Euro il 1° luglio 2022) – mette in discussione alcuni dei capisaldi del diritto UE, come sino ad oggi lo conoscevamo.

Tra gli obiettivi della proposta vi sono: *“migliorare le condizioni di vita e di lavoro, anche attraverso salari minimi adeguati”* poiché è ormai sempre più evidente che *“work no longer pays”*, *“migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'UE”*, fare sì che la concorrenza nel mercato unico si basi *“su innovazione e miglioramenti della produttività, come pure su standard sociali elevati”*, e non più solo sulle differenze nei costi del lavoro, lottare contro la povertà e le disuguaglianze crescenti spingendo verso l'alto i livelli retributivi.

Come realizzare tali obiettivi? La Commissione individua due principali strumenti. Anzitutto, la promozione ovunque della contrattazione collettiva che ha dimostrato, nei paesi in cui essa ha un'elevata copertura (il riferimento è ai paesi nordici) e anche dove coesiste con il salario minimo legale (il riferimento è qui alla Germania), di produrre salari minimi più elevati e adeguati e ridurre le disuguaglianze (p. 3). In secondo luogo, con riguardo soltanto ai paesi in cui sono in vigore salari minimi legali (21 su 27), l'obiettivo è garantire che si creino le condizioni affinché questi siano fissati a livelli *“adeguati”* (p. 3). Il tutto nel rigoroso rispetto delle tradizioni e delle specificità degli Stati membri.

Sorge qui un primo interrogativo: l'assunto di fondo da cui prende le mosse la direttiva – il salario minimo contrattuale è bello, va promosso e tutelato – si adatta sino in fondo alla situazione italiana? In Italia, al pari dei paesi nordici, la retribuzione minima è fissata dalla contrattazione collettiva nazionale, con una copertura che si attesta intorno all'80% (un dato che tuttavia va accuratamente monitorato e verificato), e non dalla legge; nondimeno, il problema della crescita del lavoro povero, dei *“sotto-minimi”* e dei *“contratti pirata”* costituisce una triste realtà⁵ (v. *infra* §§ 4-5) tanto da spingere la dottrina a chiedersi se davvero la contrattazione collettiva possa ancora svolgere le funzioni di *“autorità salariale”*⁶.

La base giuridica viene individuata, con un'*“audace interpretazione”*⁷, nell'art. 153.5 del TFUE che pure prevede che l'Unione non abbia competenze, tra l'altro, in materia di *“retribuzioni”*; né tali competenze possono essere ampliate, sul piano interpretativo, ricorrendo alla CDFUE o al Pilastro sociale (v. nt. 4). Tuttavia, a parere della Commissione, la norma è sostanzialmente rispettata poiché la Proposta di direttiva non contiene *“misure che hanno un'incidenza diretta sulle*

⁵ V. il *XX Rapporto sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva 2017-2018* elaborato dal CNEL in collaborazione con ANPAL e INAPP.

⁶ Se lo domanda T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, p. 767 ss.

⁷ V. A. Lo Faro, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo tra coraggio e temerarietà*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 540.

retribuzioni” come avverrebbe qualora si fosse scelto di stabilire un salario minimo europeo⁸. Il discorso è estremamente tecnico. Probabilmente sarebbe stato più semplice fare riferimento alle norme che disciplinano l’esercizio delle libertà economiche, al pari di quanto avviene nella direttiva distacco⁹. Del resto, la finalità della direttiva sui salari minimi adeguati non è disciplinare la materia retributiva a livello europeo, ma garantire che la concorrenza tra stati membri e il libero esercizio delle libertà economiche all’interno del mercato unico si svolga su basi di equità e giustizia sociale. E’ risultata tuttavia decisiva l’insistenza della ETUC di individuare la base giuridica nel Titolo X del TFUE, dedicato alla “*Politica sociale*”, anziché nel Titolo dedicato al mercato interno¹⁰.

In base agli artt. 154 e 155 TFUE, la Commissione ha condotto una consultazione in due fasi delle parti sociali che non è tuttavia sfociata in un accordo, come previsto dall’art. 155 TFUE.

3. (Segue) Il contenuto: disposizioni comuni e disposizioni applicabili ai soli Stati membri in cui esiste il salario minimo legale.

Venendo ad esaminare il contenuto delle norme, occorre distinguere due gruppi: le disposizioni comuni e orizzontali che si riferiscono a tutti gli Stati membri; le disposizioni che riguardano, invece, solo gli Stati membri in cui esiste attualmente il salario minimo legale.

Anzitutto, cosa si intende per “adeguatezza” del salario? Una risposta si ricava dall’art. 5 che, pur se riferibile solo al gruppo degli Stati membri in cui esiste il salario minimo legale, ne offre una generale definizione: è adeguato il salario che consente di “*conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l’alto*”. Un concetto che richiama da vicino uno dei due parametri sanciti dall’art. 36 Cost. che stabilisce che la retribuzione del lavoratore deve essere, oltre che “*proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro*”, “*in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa*”. Ulteriori elementi si trovano nel considerando 21 in base al quale i salari minimi sono adeguati se “*sono equi rispetto alla distribuzione salariale del*

⁸ Il riferimento è alle sentenze CGUE, 13 settembre 2007, C-307/05, *Del Cerro Alonso*, punto 41 secondo cui l’eccezione stabilita dal Trattato in materia di retribuzione “non può essere estesa a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione, pena svuotare taluni settori contemplati dall’art. 137, n. 1, CE, di gran parte dei loro contenuti”; CGUE, 15 aprile 2008, C-268/06, *Impact*, in cui la Corte precisa che, se l’Unione non può stabilire un salario minimo europeo, che “implicherebbe un’ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni in seno alla Comunità” (punto 124), ciò non significa escludere dalle competenze dell’Unione “ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione, a pena di svuotare taluni settori contemplati dall’art. 137, n. 1, CE di gran parte dei loro contenuti” (punto 125).

⁹ La direttiva 2018/957, al pari della direttiva 1996/71, individua negli artt. 53.1 e 62 TFUE le proprie basi giuridiche. Sul punto, sono di particolare interesse la recente decisione della CGUE, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea* e *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, rispettivamente C-620/18 e C-626/18 dell’8 dicembre 2020, con cui la Corte respinge il ricorso proposto da Ungheria e Polonia per l’annullamento della recente direttiva distacco 2018/957.

¹⁰ A più riprese la ETUC ha affermato che l’art. 153 è la “*only and appropriate base*”. V. S. Clauwaert, *Legal arguments in favour of the ETUC proposal for a Directive on Fair Minimum Wage and Collective Bargaining*, in <https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2020-10/Legal%20arguments%20in%20favour%20of%20the%20ETUC%20proposal%20for%20a%20Directive%20on%20Fair%20Minimum%20Wages%20and%20Collective%20Bargaining%20%281%29.pdf>.

paese e se consentono un tenore di vita dignitoso”. Il parametro qualitativo è a sua volta integrato da un parametro quantitativo – indicato dalla ETUC – per cui, in linea generale, si considera equo un salario orario minimo pari al 60% del salario lordo mediano e al 50% del salario lordo medio. Da notare che, in Italia, il salario mediano lordo è pari a 12,46 Euro (Istat 2017). Il 60% è pari a 7,47 Euro. Una cifra piuttosto bassa. Non è però chiaro se l’ISTAT abbia considerato la distinzione esistente tra il salario minimo orario parametrato sui minimi tabellari del CCNL e il salario minimo orario parametrato sul trattamento economico complessivo che comprende il rateo di 13°, 14° ed eventualmente TFR, che può essere sensibilmente più alto del primo (una distinzione che emerge anche dal raffronto tra i DDL in discussione)¹¹. Quale consideriamo o dovremmo considerare per salario minimo orario lordo?

Una domanda che si pone è se il concetto di “adeguatezza” coincida o meno con quelli di “proporzionalità” e “sufficienza” sanciti dall’art. 36 Cost. La risposta sembra negativa. Nella prospettiva italiana, il criterio della sufficienza va impiegato allorché l’applicazione rigorosa della proporzionalità non consenta di arrivare ad una retribuzione “sufficiente” (ad esempio perché la prestazione è quantitativamente molto ridotta). La proporzionalità è l’asse portante del meccanismo di determinazione della retribuzione, mentre la sufficienza interviene a correggerne verso l’alto alcune eventuali proiezioni applicative. Il modello di protezione costituzionale esistente in Italia appare dunque maggiormente favorevole al lavoratore rispetto a quello tracciato nella direttiva poiché incentrato sul concetto di “retribuzione giusta” non di “retribuzione equa” o “dignitosa” (altro è l’applicazione pratica di tale concetto).

Il rilievo non è privo di conseguenze pratiche. Infatti, in base al principio del non regresso, sancito dall’art. 16 della direttiva, la sua implementazione non potrà costituire lo strumento attraverso il quale ridurre il livello di tutela generale assicurato in Italia.

La finalità della direttiva si possono ricavare dal considerando 15 – garantire che i salari minimi siano fissati ad un livello adeguato e che i lavoratori abbiano effettivo accesso al salario minimo legale o contrattuale – e dai considerando 18 e 19 – rafforzare la solidità, il buon funzionamento e l’ampia copertura della contrattazione collettiva per rafforzare l’accesso dei lavoratori al salario minimo stabilito da quest’ultima –.

Tra le disposizioni comuni, l’art. 2 circoscrive l’ambito di applicazione ai *workers*, espressione che, nel diritto dell’Unione, comprende sostanzialmente i lavoratori subordinati o i “*falsi lavoratori autonomi*”, cioè i lavoratori che, a prescindere dal *nomen iuris* che le parti hanno dato al contratto, forniscono, “*per un certo periodo di tempo, a favore di una di esse e sotto la direzione di quest’ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva[no] una retribuzione*” (CGUE, *FNV Kunsten*, punto 34; CGUE, *Yodel*, punti 30 ss.) ovvero, secondo un diverso criterio, sono stabilmente integrati, per la durata del rapporto, nell’impresa nel cui interesse svolgono la propria attività (CGUE, 16 settembre 1999, *Becu*, ECLI: EU:C:1999:419, punto 26).

¹¹ V. la puntuale analisi di L. Brindelli, *Il punto sul salario minimo orario*, in <http://www.bollettinoadpt.it/il-punto-sul-salario-minimo-orario/>.

Nel nostro ordinamento tale concetto sembra dunque riferibile ai lavoratori subordinati (art. 2094 c.c.) e ai collaboratori etero-organizzati (art. 2, d.lgs. n. 81/2015) ai quali non per caso la legge prevede si applichi la disciplina del lavoro subordinato (salve diverse previsioni ad opera di una contrattazione collettiva particolarmente “qualificata”).

L’art. 4 costituisce il cuore della Direttiva e, in linea con i considerando 18 e 19, prevede l’importanza della promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari all’interno degli Stati membri, specialmente a livello settoriale e intersettoriale. Al comma 2 è previsto uno sforzo supplementare per gli Stati membri “*in cui la copertura della contrattazione collettiva è inferiore al 70%*”: previsione che, come visto, non sembra attualmente riferibile alla situazione italiana dove il tasso di copertura si attesta intorno all’80%. Da notare, tuttavia, la formulazione ampiamente generica della disposizione che nulla prevede circa la necessaria selezione del contratto collettivo sulla base, ad esempio, dell’effettiva rappresentatività delle parti stipulanti (sindacati e associazioni imprenditoriali). E’ questa una forte critica che è stata sollevata anche dall’ETUC: è chiaro infatti che la contrattazione collettiva garantisce effettivamente i salari solo allorquando sia condotta da soggetti collettivi effettivamente e genuinamente rappresentativi degli interessi riferibili ad un determinato gruppo di lavoratori.

Ulteriore interrogativo è quali CCNL debbano essere presi in considerazione al fine di calcolarne la soglia di copertura (superiore o inferiore a 70): solo quelli stipulati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative? L’art. 4 deve essere collegato all’art. 10, disposizione comune orizzontale in materia di monitoraggio e raccolta dati, che impone agli Stati membri di incaricare le rispettive autorità competenti di monitorare sia la copertura sia l’adeguatezza dei salari minimi legali o contrattuali: norma che richiederà una specifica attuazione. Tra le autorità competenti viene naturale considerare il CNEL che sta svolgendo un importante lavoro in quest’ambito.

In base all’art. 10 e ai considerando 15, 18 e 19 può inoltre ritenersi esistente un preciso invito rivolto a tutti gli Stati membri a monitorare e ad intervenire, con sforzi supplementari, qualora i salari minimi contrattuali risultino non adeguati ovvero la ricognizione faccia emergere settori *non* coperti dalla contrattazione collettiva, in cui i salari presumibilmente scendono ben al di sotto dei minimi e si aggrava il problema del lavoro povero. Nel caso dall’Italia, si stima che i settori non coperti riguardino una percentuale compresa tra il 10 e il 20% dei lavoratori¹². L’intervento non dovrà consistere necessariamente nell’introduzione del salario minimo legale, ma dovrà tendere a correggere i “fallimenti” del sistema contrattuale, rafforzandone la solidità e il buon funzionamento (art. 4, considerando 18, 19).

Tra le disposizioni comuni “orizzontali” un’importanza centrale assume poi la norma sugli appalti pubblici (art. 9) nella quale è previsto l’obbligo degli Stati membri, in conformità alle direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE, di adottare misure adeguate a garantire “*che gli operatori economici, nell’esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, si conformino ai salari stabiliti dai*

¹² V. il documento di accompagnamento redatto dalla Commissione, Brussels, 28.10.2020, SWD(2020) 246 final, p. 1.

contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti e ai salari minimi legali, laddove esistenti". In proposito, può subito osservarsi come la norma sia, da un lato, imprecisa poiché le direttive citate si riferiscono alla vecchia versione della Direttiva distacco (Dir. 96/71/CE) che fa formalmente riferimento solo ai minimi previsti dalla legge o da un contratto collettivo efficace *erga omnes*, che non esiste in Italia; dall'altro lato, poco o nulla innova rispetto al panorama legislativo italiano in cui il codice degli appalti già contiene alcune importanti norme *anti-dumping* finalizzate a fare sì che al personale impiegato in un appalto pubblico si applichi il contratto collettivo nazionale e territoriale "*in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente*" (art. 30, co. 4, d.lgs. n. 50 del 2016). In altri termini, la legge già impone all'appaltatore l'obbligo di applicare il contratto *leader*, nell'ambito del settore e della zona geografica in cui si eseguono le prestazioni, quale condizione per l'affidamento dell'appalto. Tale previsione normativa, pur compatibile con la direttiva, non risolve tuttavia alcuni importanti problemi su cui si tornerà *infra* § 6.

Il capo II della direttiva, rubricato "*Salari minimi legali*", contiene disposizioni riferibili ai soli Stati membri in cui esiste un salario minimo legale enunciando quali condizioni devono essere soddisfatte e quali criteri devono essere seguiti affinché tali salari possano dirsi adeguati "*al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto*" (art. 5). Va detto che, come si legge dal documento di accompagnamento della Proposta (Brussels, 28.10.2020, SWD(2020) 246 final), la Commissione parte dal presupposto che nella maggioranza degli Stati membri in cui è previsto un salario minimo legale, esso si collochi al di sotto di una soglia di adeguatezza e, cioè, sia inferiore al 60% del salario mediano e al 50% del salario medio¹³. I criteri enunciati per garantire l'adeguatezza dei salari sono diversi: il potere di acquisto dei salari minimi, tenuto conto del costo della vita, dell'incidenza delle imposte e delle prestazioni sociali; il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione; il tasso di crescita dei salari lordi; l'andamento della produttività del lavoro. L'art. 6 prevede la possibilità di introdurre deroghe particolari per "*specifici gruppi di lavoratori*", nel rispetto dei principi di non discriminazione, proporzionalità, ragionevolezza, legittimità; è inoltre consentito operare "*trattenute per legge che riducono la retribuzione versata ai lavoratori portandola ad un livello inferiore a quello del salario minimo legale*", purché le trattenute risultino necessarie, obiettivamente giustificate e proporzionate: una disposizione questa particolarmente adatta ai paesi in cui sia presente un elevato cuneo fiscale e previdenziale. L'art. 7 istituisce un sistema minimo di *governance* fondato sulla partecipazione e il coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione dei minimi, delle variazioni, nella raccolta e nel monitoraggio, mentre l'art. 8 rafforza una tutela effettiva del diritto alla retribuzione minima adeguata imponendo anche un rafforzamento dei controlli e delle ispezioni.

¹³ Pag. 1 del documento.

Come detto questo gruppo di disposizioni non è attualmente riferibile alla situazione italiana, dove non esiste il salario minimo legale; qualora l'Italia decida di adottare un salario minimo legale (applicabile in ogni caso o solo nei settori "scoperti"), le citate previsioni normative diverranno applicabili.

In conclusione, la direttiva, seppure costituisca un passo importante a livello europeo, poco o nulla innova rispetto al panorama italiano non affrontando né risolvendo alcuni dei principali problemi che in Italia fanno sì che, in molti casi, la retribuzione minima stabilita dalla contrattazione collettiva, nel concreto, sia troppo vicina alla soglia di povertà. Da questo punto di vista, sarà importante evitare che, per paradosso, la direttiva, che stabilisce una sorta di equazione tra meccanismo contrattuale e adeguatezza del salario minimo, possa costituire un freno rispetto al più avanzato dibattito parlamentare che, negli ultimi anni, si è proposto di affrontare alcuni dei nodi irrisolti che caratterizzano la situazione italiana.

4. I problemi aperti: in Italia la contrattazione collettiva garantisce attualmente salari adeguati? Dai "contratti pirata" ai "contratti *monstre*".

È ormai un dato acquisito, ampiamente studiato dalla dottrina e oggetto anche di alcune importanti proposte legislative (v., ad esempio, DDL a prima firma Catalfo e DDL a prima firma Nannicini), che l'elevata frammentazione delle sigle sindacali e delle associazioni datoriali unitamente alla moltiplicazione incontrollata del numero di contratti collettivi nazionali, passati nel giro di pochi anni da 580 (2013) a 935 (giugno 2020)¹⁴, non garantiscano più in tutti i casi retribuzioni minime proporzionate e sufficienti a garantire al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, come previsto dall'art. 36 Cost.¹⁵

Questo senza nemmeno considerare il problema dei lavoratori esclusi da qualsiasi copertura contrattuale: emblematico il caso dei *riders* ma anche di molti lavoratori autonomi *freelance* che, ad esempio nel settore dell'editoria, dichiarano in media 15.000 Euro all'anno¹⁶. Il fenomeno del lavoro povero, va tenuto a mente, tocca oggi il lavoro autonomo tanto se non più del lavoro subordinato.

Ancora, alcuni CCNL, pur firmati da organizzazioni sindacali di indubbia rappresentatività, garantiscono salari minimi troppo bassi e troppo vicini alla soglia della povertà. Emblematici i casi, assai discussi anche in giurisprudenza, del CCNL multiservizi e del CCNL vigilanza e servizi fiduciari che fissano la retribuzione oraria lorda rispettivamente a circa 6,52 e 6,16 Euro (con un salario orario netto inferiore a 4 Euro). Con riferimento al CCNL vigilanza e servizi fiduciari, firmato da Filcams-CGIL e Fisascat-Cisl, il Tribunale di Torino ha affermato:

¹⁴ R. Ambroso, G. Cedrone (CNEL), *Aumenta ancora il numero dei CCNL vigenti depositati al CNEL*, testo disponibile al sito <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2020/08/Notiziario-Mercato-del-lavoro-e-Archivio-Nazionale-dei-Contratti-collettivi.pdf>.

¹⁵ La letteratura giuslavoristica su questo tema è pressoché sterminata. Con riferimento ai lavori monografici più recenti, v. G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, 2020; M. Martone, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, 2019; P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro: verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, 2018; M. Delfino, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale scientifica, 2019; E. Menegatti, *Il salario minimo legale: aspettative e prospettive*, Giappichelli, 2017.

¹⁶ V., ad esempio, con riguardo ai lavoratori del settore editoriale, l'analisi svolta dall'associazione Redacta consultabile al sito <https://www.actainrete.it/2020/06/16/uniti-contiamo-ci-siamo-contati/>.

*“benché sia tratta dai minimi tabellari di un CCNL firmato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, una retribuzione sensibilmente inferiore al tasso-soglia di povertà assoluta individuato dall'Istat ed ai livelli retributivi previsti per posizioni professionali analoghe da altri CCNL non può considerarsi conforme ai principi di proporzionalità e di sufficienza ricavabili dall'art. 36 Cost.”*¹⁷.

Le ragioni per cui la contrattazione collettiva nazionale in Italia, in alcuni casi, fallisce il suo principale obiettivo sono note e si possono così sintetizzare: 1) l'elevato cuneo fiscale; 2) la frammentazione delle sigle sindacali e datoriali che, nel rispetto della libertà e del pluralismo, consente a sigle poco rappresentative di negoziare il prezzo del lavoro al ribasso, alimentando la concorrenza sleale e il *dumping* salariale (c.d. “contratti pirata”); 3) l'incontrollata moltiplicazione dei CCNL, firmati anche da sigle rappresentative, dovuta all'incontrollata moltiplicazione e sovrapposizione delle categorie contrattuali o degli ambiti di applicazione. Per tali ragioni, la maggior parte della dottrina concorda che sia urgente affrontare le questioni (1) della misurazione della rappresentatività sindacale e (2) della definizione dei perimetri delle categorie sulla base di elementi più oggettivi e meno discrezionali.

L'individuazione dei criteri di rappresentatività sindacale è una tema ormai arato nella dottrina, nella legislazione e nella giurisprudenza. Basti pensare all'esperienza dei “contratti pirata” nel settore delle cooperative di cui si occupa l'art. 7, co. 4, d.l. n. 248 del 2007¹⁸. D'altra parte, anche nell'individuazione dei contributi minimi previdenziali, l'INPS già utilizza quale retribuzione da assumere come base di calcolo quella non inferiore “*all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti e contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale*” (v. art. 1, co. 1, l. n. 389/1989)¹⁹. A dimostrazione del fatto che non vi sono, in tale ambito, reali problemi di compatibilità tra intervento legislativo e art. 39, co. 1 Cost. e che il problema è semmai quello della misurazione della effettiva rappresentatività nell'ambito della categoria.

La questione di più difficile soluzione attiene alla perimetrazione delle categorie a fronte, come detto, della crescita incontrollata e costante del numero di CCNL e del peso crescente assunto da alcuni CCNL di carattere trasversale e onnicomprensivo, i c.d. “contratti *monstre*” dal “campo di applicazione *omnibus*”²⁰ (emblematico il CCNL multiservizi e il CCNL servizi fiduciari e vigilanza). Tali contratti,

¹⁷ V. Trib. Torino, 9 agosto 2019.

¹⁸ In base a tale disposizione normativa, in presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili alla medesima categoria, deve essere applicato un trattamento economico e normativo non inferiore a quello dettato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale della categoria. Un meccanismo, questo, che la Corte costituzionale ha giudicato compatibile con l'art. 39 Cost. (v. sent. n. 51/2015) e che ha funzionato abbastanza bene come dimostra la fuga di molte cooperative “spurie” che oggi, nei delicati settori della logistica o dell'igiene ambientale, hanno scelto di adottare la forma giuridica di srl semplificata proprio per evitare l'applicazione di tale disposizione. V. A. Bellavista, *Cooperative e sfruttamento del lavoro nella logistica*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2020, p. 453.

¹⁹ L'art. 2, comma 25 della legge 28.12.1995, n. 549, ha poi introdotto una norma interpretativa precisando che la sopra citata disposizione: “si interpreta nel senso che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria”.

²⁰ Così S. Ciucciovino (CNEL), *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 185 ss.

anche quando sono stipulati da sigle indubbiamente rappresentative, sono in grado di fare concorrenza al ribasso, in senso trasversale, ad altri CCNL vigenti in settori nevralgici come l'edilizia, la logistica, l'igiene ambientale. Qui la selezione dei soggetti contrattuali sulla base del criterio della rappresentatività può non essere sufficiente; occorre effettuare una ricognizione dei perimetri delle categorie, come sottolineato nel Patto della Fabbrica e nel DDL a prima firma Nannicini, combinando il principio tradizionale per cui l'individuazione delle categorie è rimessa esclusivamente alla volontà dei soggetti contrattuali (criterio volontaristico soggettivo)²¹ con criteri dotati di maggiore oggettività la cui determinazione ben potrebbe essere affidata a commissioni paritetiche in collaborazione con il CNEL²².

Occorre in sostanza recuperare l'art. 2070 c.c., che ricollegava la determinazione della categoria alla "attività effettivamente esercitata dall'imprenditore": norma considerata implicitamente abrogata in seguito alla soppressione del regime corporativo ma di recente in parte recuperata sia dal Codice dei contratti pubblici (art. 30, co. 4) sia dal DDL a prima firma Catalfo. Ma sullo "strano" destino di molte norme corporative si potrebbe a lungo discutere. Perché, ad esempio, la giurisprudenza considera abrogato l'art. 2070 c.c. ma continua a fondare il principio della prevalenza del contratto collettivo sul contratto individuale sull'art. 2077 c.c., di matrice chiaramente corporativa? Perché l'art. 2601 c.c. – in base al quale "*l'azione per la repressione della concorrenza sleale può essere promossa anche dalle associazioni professionali e dagli enti che rappresentano la categoria*" – è ritenuto a tutt'oggi vigente tanto dalla giurisprudenza, quanto dalla dottrina pur richiamando esplicitamente sia il concetto di categoria corporativa sia quello della rappresentanza legale delle associazioni professionali?

5. (Segue) Quale spazio per un salario minimo legale? Le proposte parlamentari e il problema della crescita del lavoro autonomo povero.

La valorizzazione della contrattazione collettiva, nel rispetto della Proposta di direttiva, non esclude naturalmente l'utilità dell'introduzione di un salario minimo orario legale.

Il DDL a prima firma Catalfo propone una soglia minima uguale per tutti, che sembra doversi considerare parametrata sul trattamento economico complessivo, pari a 9 Euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali. La soglia non è di per sé altissima se considerata riferibile al trattamento economico complessivo (comprensivo di rateo di 13°, 14°). Sulla base di una recente indagine, solo i settori della vigilanza, del multiservizi e del terziario risultano avere una retribuzione

²¹ Un criterio maggiormente oggettivo è previsto dall'art. 2070 c.c. per il quale "L'appartenenza alla categoria professionale, ai fini dell'applicazione del contratto collettivo, si determina secondo l'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore", norma che, tuttavia, non è mai stata applicata poiché ritenuta espressione dell'ordinamento corporativo. In proposito, la giurisprudenza ha affermato in una celebre sentenza: "*L'art. 2070 c.c. non opera nei confronti della contrattazione collettiva di diritto comune. Pertanto, nell'ipotesi di contratto di lavoro regolato dal contratto collettivo di diritto comune proprio di un settore non corrispondente a quello dell'attività svolta dall'imprenditore, il lavoratore non può aspirare all'applicazione di un contratto diverso, se il datore non vi è obbligato per appartenenza sindacale*" (Cass., SU, n. 2665/1997).

²² In quest'ambito particolare, il CNEL sta svolgendo un lavoro importante, operando una riclassificazione dei CCNL in grado di mettere in comunicazione (utilizzando anche i codici ATECO) categoria merceologica, categoria contrattuale e perimetri settoriali.

oraria, parametrata sul trattamento economico complessivo, inferiore (rispettivamente 7,07, 7,59 e 8,64)²³. Il punto debole della proposta sembra risiedere nel fatto che non sono previsti né dei criteri né dei parametri sulla base dei quali arrivare a determinare tale cifra, né viene istituito un sistema di *governance* in grado di garantire a tale intervento normativo concrete prospettive di stabilità nel futuro. Per contro, come visto, la direttiva impone agli Stati membri in cui esiste un salario minimo legale, in primo luogo, di *introdurre dei criteri nazionali* sulla base dei quali arrivare a determinare il salario minimo adeguato che devono essere definiti “*in modo chiaro e stabile*” ed essere periodicamente aggiornati (art. 5); in secondo luogo, di creare e istituire un sistema di *governance* fondato sul coinvolgimento delle parti sociali. In questa prospettiva, il DDL a prima firma Catalfo, che pure presenta disposizioni di grande interesse (riprendendo alcune tecniche sperimentate dal Codice dei contratti pubblici per risolvere i problemi della rappresentanza e della perimetrazione delle categorie), non risulta attualmente compatibile con gli artt. 5 e 7 della direttiva.

La proposta contenuta nel DDL a prima firma Nannicini è quella di introdurre invece un “*salario minimo di garanzia*” solo nei settori non coperti da CCNL²⁴. Al di là della diversità della scelta politica di fondo, è di particolare interesse l’art. 2 che prevede l’istituzione di un sistema di *governance* che appare conforme agli articoli citati e utile per rafforzare la solidità e il buon funzionamento del sistema contrattuale.

Un salario minimo orario legale “di garanzia” potrebbe inoltre fungere da importante complemento della contrattazione collettiva spingendo verso l’alto i minimi contrattuali anche nei settori coperti dal CCNL. Se il minimo contrattuale risulta inferiore al minimo legale operante per prestazioni analoghe non coperte dal CCNL, difficilmente un giudice potrebbe ritenerlo conforme ai parametri della sufficienza e della proporzionalità stabiliti dall’art. 36 Cost. Questo senza abbandonare tuttavia il sistema contrattuale di determinazione del salario minimo che, come visto, è dalla direttiva valorizzato e preferito rispetto al sistema legale.

Vi è poi una questione che non risulta affrontata né dai DDL citati né dalla direttiva che ha un ambito di applicazione circoscritto al solo lavoro subordinato ed eventualmente etero-organizzato. Oggi il problema del lavoro povero tocca in modo drammatico anche e specialmente il lavoro autonomo genuino. In quest’ambito occorre avviare una duplice riflessione.

In primo luogo, occorre chiedersi se non sia giunto il momento di riconoscere finalmente il diritto alla contrattazione collettiva anche ai lavoratori autonomi genuini superando il problema della asserita incompatibilità tra contrattazione collettiva nel lavoro autonomo e concorrenza. D’altra parte, il diritto di negoziare collettivamente le condizioni di lavoro, stabilendo una soglia minima al di sotto del quale non è possibile scendere, si ricollega non ad uno specifico contratto né alla condizione di subordinazione tecnico-funzionale ma ad una situazione di soggezione economia e vulnerabilità che può colpire una certa categoria di lavoratori nel

²³ V. ancora L. Brindelli, *op. cit.*

²⁴ Secondo A. Garnerò, *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, p. 810 ss. circa il 10% dei lavoratori riceve il 20% del minimo settoriale specialmente nel Sud Italia e senza contare i lavoratori autonomi.

mercato e in presenza della quale il ricorso alla coalizione risulta giustificato socialmente ed economicamente in base agli artt. 3 e 35 della Costituzione.

Non c'è ragione di negare al lavoratore autonomo, la cui attività, a differenza dell'impresa, conserva carattere prevalentemente personale e resta riferibile ad una "persona" (v. art. 2222 c.c.), il ricorso allo strumento del contratto collettivo quando ciò sia necessario per il perseguimento di "obiettivi di politica sociale"²⁵ che includono il miglioramento delle condizioni di lavoro e il ristabilimento di una condizione di uguaglianza sostanziale, messa a repentaglio dalla diseguale distribuzione dei poteri economici di mercato.

Si tratta di un punto che anche nell'Unione europea, dove sino ad oggi il lavoratore autonomo è stato ostinatamente equiparato all'impresa, si sta finalmente riconsiderando²⁶ e che è stato chiarito e sottolineato dal Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS)²⁷.

Resta la questione della "misurazione" della situazione di soggezione e disuguaglianza economica che giustifica il ricorso al contratto collettivo e la sua esenzione dal diritto della concorrenza (*labour exemption*). Si tratta di una verifica che potrebbe essere affidata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e condotta con una metodologia *case by case*. Potrebbe qui risultare utile l'impiego congiunto di requisiti qualitativi e quantitativi: ad esempio, il livello di compensi mediamente molto basso corrisposti in un determinato settore economico e l'esistenza di reali possibilità di reperire sul mercato alternative soddisfacenti (v. art. 9, l. n. 192 del 1998; art. 3, co. 4, l. n. 81 del 2017).

Deve però osservarsi che, nel lavoro autonomo, non è facile ricorrere alla contrattazione collettiva come dimostrano i rapporti di alcune delle principali associazioni di riferimento. ACTA, ad esempio, ha sottolineato la difficoltà di utilizzare tale strumento in molti settori del lavoro autonomo, pur caratterizzati da una drammatica crescita del fenomeno del *working poor*, poiché l'interlocutore negoziale è spesso frammentato ed evanescente e non è semplice convincerlo a sedersi al tavolo delle trattative. Per tali ragioni, l'introduzione di un salario minimo legale o, meglio, l'introduzione di parametri generali, che potrebbero essere espressi anche attraverso percentuali o prendendo spunto da esperienze straniere quali la *Low Pay Commission britannica*, per valutare l'adeguatezza del compenso del lavoro autonomo, appare in prospettiva auspicabile.

6. (Segue) Il *dumping* contrattuale negli appalti (pubblici e privati): verso la riscoperta della parità di trattamento?

²⁵ V. CGUE, 21 settembre 1999, C-67/96, *Albany*, ECLI:EU:C:1999:430 e CgUE, 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten*, ECLI:EU:C:2014:241.

²⁶ V. la recente decisione della Commissione europea di lanciare una consultazione sul tema «*Collective bargaining for the self-employed*» terminata nel Settembre 2020. In dottrina v. I. Lianos - N. Countouris - V. De Stefano, *Re-Thinking the Competition Law/Labour Law Interaction: Promoting a Fairer Labour Market*, *ELLJ*, 10, 2019, 325 ss.

²⁷ In una recente decisione, il CEDS ha affermato che il diritto alla contrattazione collettiva spetta anche ai lavoratori autonomi genuini a condizione che si dimostri non che sono assoggettati ad eterodirezione o etero-organizzazione (e cioè che sono "falsi" lavoratori autonomi), ma più semplicemente che, a causa delle condizioni del mercato in cui operano, non hanno il potere economico di negoziare ad armi pari le condizioni di lavoro (CEDS, *Irish Congress of Trade Unions v. Ireland*, Complaint No.123/2016, 12 dicembre 2018, § 111).

Si è detto che l'art. 9 della direttiva, in materia di appalti pubblici, non necessita di particolare attuazione nell'ordinamento italiano. I requisiti richiesti – l'obbligo dei pubblici appaltatori di conformarsi ai salari stabiliti dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti – sono già soddisfatti dal Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016). Ciò non significa tuttavia che non permangano anche in questo settore alcuni delicati problemi che non sono considerati neppure nei DDL citati²⁸.

Negli appalti pubblici, ad esempio, le disposizioni normative introdotte non risolvono il problema della concorrenza al ribasso che può essere svolta efficacemente da alcuni CCNL trasversali – come il multiservizi – anche stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali di indubbia rappresentatività.

Per fare un esempio concreto, si consideri il settore dell'igiene ambientale. Tale settore presenta ancora elevati profili di conflittualità. Nel Sud Italia, questo è dovuto al mancato pagamento delle retribuzioni che, a sua volta, dipende molto spesso dalla mancata erogazione da parte dell'ente pubblico appaltante (il Comune) dei canoni pattuiti: una vicenda, questa, inaccettabile, la cui soluzione richiede maggiore attenzione e sensibilità da parte di tutti i soggetti pubblici coinvolti. Per contro, nel Centro e nel Nord Italia la conflittualità dipende specialmente dal problema del *dumping* contrattuale che si sviluppa all'interno del ciclo produttivo e della filiera attraverso il ricorso da parte della concessionaria a contratti di appalto e subappalto che alimentano la concorrenza al ribasso tra CCNL che, pur firmati da organizzazioni rappresentative, hanno categorie sovrapponibili e differenziali elevati nel costo del lavoro. Ad esempio, il CCNL igiene ambientale Fise-Assoambiente prevede una retribuzione oraria lorda pari a circa 11 Euro e può subire la concorrenza "sleale" del CCNL multiservizi, la cui retribuzione oraria lorda si attesta intorno ai 6,52 Euro e che può venire applicato da subappaltatori all'interno della filiera, giocando sulla sovrapponibilità delle categorie e sul carattere *multiutility* della concessionaria²⁹. L'elevata (e intollerabile) disparità di trattamento tra lavoratori che operano nell'ambito di un medesimo ciclo produttivo crea scontento tra i lavoratori e alza il livello del conflitto.

Anche nel settore privato, il *dumping* contrattuale è un fenomeno diffuso e crea problemi di difficile governabilità specialmente in alcuni settori nevralgici quali la logistica³⁰. A questo proposito va segnalato l'importante CCNL logistica e trasporti siglato dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni datoriali comparativamente più rappresentative (CGIL, CISL, UIL/Confetra, Anita, Conftrasporto) mediante il quale si è cercato di ricomporre il quadro delle relazioni industriali caratterizzato da elevata frammentarietà e dal protagonismo di sigle sindacali non aderenti alle Confederazioni³¹. L'art. 24 introduce una particolare disciplina in

²⁸ In generale sul tema v., tra i molti, in ordine cronologico, M. Novella, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici. Il quadro normativo e qualche numero*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 261 ss.; M. Forlivesi, *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, p. 838 ss.; D. Izzi, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Giappichelli, 2018; L. Ratti, *Autonomia collettiva e tutela dell'occupazione*, Cedam, 2018.

²⁹ Sia consentito il rinvio a O. Razzolini, D. Andreutto, T. Sorbello, *Il conflitto nel settore dell'igiene ambientale: evidenze empiriche di un'Italia divisa in due*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2020, p. 397 ss. In generale, sul tema della sovrapposizione tra categorie v. G. Centamore, *op. cit.*, p. 191 ss.

³⁰ V. l'importante studio condotto dalla *Rivista giuridica del lavoro*, 2020, n. 3.

³¹ V., per tutti, S. Bologna, S. Curi, *Relazioni industriali e servizi di logistica: uno studio preliminare*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2019, p. 125 ss.

materia di “appalti di lavoro logistica, facchinaggio, movimentazione” stabilendo l’obbligo di affidare le operazioni solo ad imprese che applichino il CCNL in oggetto e un radicale divieto di subappalto con riferimento alle attività di logistica, facchinaggio e movimentazione merci al fine di governare “*fenomeni di illegalità diffusi*” e garantire il pieno rispetto della normativa.

La questione, a parere di chi scrive, potrebbe essere efficacemente risolta solo recuperando la vecchia regola della parità di trattamento negli appalti da eseguirsi all’interno delle aziende che era prevista dall’art. 3, l. 1369/1960, successivamente abrogata (regola che, d’altra parte, già esiste nella somministrazione)³². Il concetto di “appalto interno” oggi deve intendersi non più come appalto da eseguirsi all’interno di un’impresa bensì come appalto da eseguirsi nell’ambito del medesimo ciclo produttivo. L’obbligo di parità di trattamento economico e normativo dovrebbe in altri termini riferirsi a tutte le imprese che compongono la filiera e *intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell’opera o del servizio*.

7. Conclusioni e proposte.

In conclusione, la direttiva valorizza i sistemi nazionali di determinazione del salario minimo adeguato che si fondano sulla contrattazione collettiva, invitando gli Stati membri a garantirne la solidità e il buon funzionamento e a porre in essere “sforzi aggiuntivi” laddove i salari risultino bassi ovvero la copertura della contrattazione collettiva si collochi al di sotto della soglia del 70%.

In nessun caso viene imposto ad uno Stato membro in cui non esiste il salario minimo legale la sua introduzione, nel rispetto delle specificità delle tradizioni nazionali. Nulla vieta che lo Stato membro possa introdurre il salario minimo legale, per sua scelta, nel qual caso dovranno naturalmente essere rispettati i requisiti stabiliti dalla direttiva agli artt. 5 e seguenti e, in particolare, dovranno essere indicati i criteri e gli elementi sulla base dei quali il salario minimo viene determinato e dovrà essere costituito un apposito sistema di *governance* fondato sul coinvolgimento delle parti sociali (artt. 5 e 7). Tali criteri non sembrano attualmente soddisfatti dal DDL a prima firma Catalfo.

La direttiva non affronta né offre soluzioni per i nodi irrisolti del sistema delle relazioni industriali italiano caratterizzato da una incontrollata moltiplicazione di CCNL che si fanno concorrenza tra loro, appiattendo i salari verso il basso: *in primis* la misurazione della rappresentanza e la perimetrazione delle categorie sulla base di criteri maggiormente oggettivi. Problemi viceversa affrontati nel dibattito parlamentare il cui percorso si auspica possa proseguire.

Né la direttiva né le proposte parlamentari affrontano invece il problema del lavoro autonomo che pure presenta un problema crescente di *working poor*. Occorrerebbe avviare una riflessione anche con riferimento al lavoro autonomo individuando alcuni parametri generali sulla base dei quali valutare l’adeguatezza dei compensi, specialmente nei settori caratterizzati da un’elevata percentuale di

³² La norma così prevedeva: “*Gli imprenditori che appaltano opere o servizi, compresi i lavori di facchinaggio, di pulizia e di manutenzione ordinaria degli impianti, da eseguirsi nell’interno delle aziende con organizzazione e gestione propria dell’appaltatore, sono tenuti in solido con quest’ultimo a corrispondere ai lavoratori da esso dipendenti un trattamento minimo inderogabile retributivo e ad assicurare un trattamento normativo, non inferiori a quelli spettanti ai lavoratori da loro dipendenti*”.

working poor, e riconoscendo finalmente il diritto alla contrattazione collettiva anche ai lavoratori autonomi che operano in condizioni di squilibrio di poteri economici e contrattuali.

Infine, la direttiva non è innovativa rispetto al problema degli appalti pubblici poiché l'art. 9 è già soddisfatto dall'art. 30, co. 4 del Codice dei contratti pubblici. Nondimeno, sarebbe importante arricchire il dibattito parlamentare discutendo la possibilità di tornare ad introdurre il principio della parità di trattamento economico tra imprese che, sulla base di contratti di appalto o subappalto, intervengono nel medesimo ciclo di realizzazione dell'opera o del servizio. Questo risolverebbe il problema della concorrenza al ribasso tra CCNL "sovrapponibili" all'interno della filiera: una situazione che crea attualmente gravissime disparità di trattamento, difficilmente accettabili da un punto di vista di giustizia sociale.