

Memoria presentata dal prof. Maurizio Del Conte in occasione della audizione avanti la Commissione Lavoro del Senato, 12 gennaio 2021, Atto COM(2020) 682.

I. - PRINCIPI E OBIETTIVI DELLA PROPOSTA DI DIRETTIVA UE SUL SALARIO MINIMO.

1. Premessa.

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2020 la presidente von der Leyen ha dichiarato: *"[L]a verità è che per troppe persone il lavoro non è più remunerativo: il dumping salariale **distrugge la dignità del lavoro**, **penalizza l'imprenditore che paga salari dignitosi e falsa la concorrenza leale nel mercato unico**. Per questo motivo la Commissione presenterà una proposta legislativa per sostenere gli Stati membri nella creazione di un quadro per i salari minimi. Tutti devono poter accedere a salari minimi, che sia attraverso contratti collettivi o salari minimi legali".*

In Europa i salari minimi nazionali fissati per legge dagli Stati membri sono, per lo più, inferiori al 60 % del salario lordo mediano¹ e al 50 % del salario lordo medio (gli indicatori di adeguatezza utilizzati abitualmente a livello internazionale, ad esempio l'indice di Kaitz, confrontano il salario minimo e il salario mediano o il salario medio. Inoltre, per definire un tenore di vita dignitoso il Consiglio d'Europa mette a confronto il salario netto minimo e il salario netto medio).

Nel 2018, in nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva, per un singolo lavoratore che lo percepiva, un reddito sufficiente a superare la soglia di rischio di povertà.

Viceversa, gli Stati membri caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere una bassa percentuale di lavoratori a basso salario e minimi salariali elevati. Tuttavia, negli Stati membri che si avvalgono esclusivamente della contrattazione collettiva, quote più o meno rilevanti di lavoratori non hanno accesso alla tutela garantita dal salario minimo contrattuale. La percentuale di lavoratori non coperti è compresa tra il 10 e il 20 % in quattro paesi e raggiunge il 55 % in un quinto paese.

In tale contesto, la Proposta di direttiva della COMMISSIONE EUROPEA, 28.10.2020 si propone come **obiettivo** di garantire che i lavoratori nell'Unione siano **adeguatamente retribuiti** per assicurare **condizioni di vita e di lavoro adeguate**.

La direttiva è **chiaramente indirizzata a promuovere la contrattazione collettiva** come strumento più efficace per realizzare una garanzia di minimi salariali adeguati. Come si è detto, infatti, paesi caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere, rispetto agli altri paesi, una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati rispetto al salario mediano, minori disuguaglianze salariali e, in generale, salari più elevati.

Peraltro, anche negli Stati membri in cui **sono previsti salari minimi legali** la **contrattazione collettiva** incide in maniera significativa sull'adeguatezza del salario minimo.

2. L'obiettivo della adeguatezza dei minimi salariali e gli strumenti per il suo conseguimento.

L'obiettivo della direttiva è **garantire salari minimi adeguati**. Per conseguire tale obiettivo sono individuati **due strumenti**: mediante disposizione di **legge** o mediante la **contrattazione collettiva**.

E' innanzitutto necessario chiarire cosa si intenda per **minimi "adeguati"**. Sul concetto di adeguatezza il Considerando (21) dispone che i salari minimi sono considerati adeguati se:

- sono **equi rispetto alla distribuzione salariale del paese** e

¹ Con la eccezione più significativa della Francia, il cui valore del salario minimo legale è attorno al 63% del salario mediano.

- consentono un **tenore di vita dignitoso**.

Il concetto di adeguatezza trova una specificazione diversa a seconda della metodologia mediante la quale vengono individuati i minimi salariali.

2.1. Sistemi di salario minimo basato sulla contrattazione collettiva.

Nei sistemi in cui il minimo salariale è individuato dalla **contrattazione collettiva**, diversamente da quanto previsto per i sistemi a salario minimo legale, la proposta di direttiva **non individua criteri specifici di adeguatezza**. Se ne ricava che il Legislatore Comunitario ha ritenuto (probabilmente sui rilievi statistici indicati in premessa) che la contrattazione collettiva offra sufficienti garanzie nell'individuare minimi salariali adeguati e aggiornati, nel senso indicato dal Considerando (21).

Ciò che viene richiesto ai Paesi dell'Unione che abbiano (o intendano optare per) il sistema della contrattazione collettiva è di **garantire la maggior copertura possibile**, cioè garantire che i contratti collettivi siano applicabili al maggior numero possibile di contratti individuali.

Per raggiungere questo obiettivo, viene chiesto agli Stati Membri di

- o **promuovere la partecipazione** delle parti sociali alla contrattazione collettiva circa la determinazione dei salari a livello "settoriale o intersettoriale" (art. 4, comma 1);
- o **incoraggiare negoziazioni** costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali (art. 4, comma 1).

Il concetto di "maggior copertura possibile" non pone un obbligo di copertura al 100%. Viene individuato il 70% di copertura come soglia critica (art. 4, comma 2), al di sotto della quale gli Stati Membri devono:

- o introdurre "**condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva**, per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime"
- o definire "**un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva**. Il piano d'azione è reso pubblico e notificato alla Commissione europea".

Va segnalato che **in nessuna disposizione della direttiva qui proposta si impone agli Stati membri la adozione di un sistema di minimi retributivi di legge, nemmeno laddove la soglia di copertura sia inferiore al 70%**.

2.2. Sistemi a salario minimo legale

Nei sistemi in cui il minimo salariale è individuato **mediante disposizione di legge** il concetto di adeguatezza viene declinato dalla proposta di direttiva mediante:

- l'obbligo di **aggiornamento periodico** (art. 5, comma 4);
- l'individuazione di **criteri** definiti in modo stabile e chiaro. È possibile fare riferimento a criteri e prassi di mercato (il Considerando (21) fa riferimento alle condizioni socioeconomiche nazionali, comprese la crescita dell'occupazione e la competitività e gli sviluppi regionali e settoriali). In ogni caso, devono essere previsti i seguenti criteri:
 - i. **potere d'acquisto** dei salari minimi legali, tenuto conto del **costo della vita** e dell'**incidenza delle imposte** e delle **prestazioni sociali**: possono essere autorizzati salari minimi legali diversi per specifici gruppi di lavoratori, purché ogni variazione sia motivata, non discriminatoria, proporzionata e limitata nel tempo ();

- ii. **livello generale** dei salari lordi e la loro distribuzione (su questo punto, il Considerato (21) richiama gli indicatori comunemente impiegati a livello internazionale, quali il 60 % del salario lordo mediano e il 50 % del salario lordo medio, può contribuire a orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi in relazione al livello retributivo lordo);
- iii. **tasso di crescita** dei salari lordi;
- iv. andamento della **produttività del lavoro**.

Gli Stati membri devono inoltre **istituire organi consultivi** per fornire consulenza alle autorità **competenti** sulle questioni relative ai salari minimi legali (art. 5, ultimo comma).

In definitiva, **la proposta di direttiva lascia agli Stati Membri la libertà di optare** per il sistema del minimo legale o della contrattazione collettiva **senza prevedere alcun obbligo** (art. 1, ultimo comma):

- di introdurre il minimo **salariale per legge**,
- di rendere i **contratti collettivi applicabili erga omnes**.

Quest'ultima disposizione è di particolare rilevanza nel nostro sistema giuridico.

II. – IL REGIME ITALIANO DI DETERMINAZIONE DEL MINIMO SALARIALE

1. La giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione.

L'art. 36, c. 1 Cost. dispone che il lavoratore ha diritto a una retribuzione:

- *“proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro”*, e comunque;
- *“sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”*.

Dunque, la Costituzione sancisce il diritto **non solo** a una retribuzione minima nel senso di “adeguata” a garantire *“condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto”*. A questo significato di “adeguatezza” la Costituzione italiana **aggiunge la congruità rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro**. Sicché il livello retributivo garantito dalla costituzione è, in realtà, la **somma delle due componenti**. Proprio perciò è più corretto parlare di **“giusta retribuzione”** ai sensi dell'art. 36, piuttosto che di retribuzione minima nella accezione utilizzata dalla proposta di direttiva.

La legge ordinaria non definisce direttamente l'importo della retribuzione ex art. 36 Cost., né fornisce criteri specifici per determinarla. L'art. 2099, secondo comma cod. civ., si limita a stabilire che *“in mancanza di accordo tra le parti, la retribuzione è determinata dal giudice”*.

In estrema sintesi, **il minimo retributivo è stabilito dalle parti del contratto individuale di lavoro, con l'eventuale controllo successivo del Giudice** alla luce del principio costituzionale di cui all'art. 36.

La giurisprudenza ha storicamente fatto coincidere il concetto di retribuzione base ex art. 36 Cost. con la retribuzione minima stabilita dai contratti collettivi nazionali di settore, anche quando, nel caso concreto, al rapporto di lavoro non sia applicato alcun contratto collettivo².

² *“Quando il datore di lavoro non aderisca ad una delle organizzazioni sindacali firmatarie, il giudice di merito, ai fini della determinazione della giusta retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost., può assumere a parametro il contratto collettivo di settore, che rappresenta il più adeguato strumento per determinare il contenuto del diritto alla retribuzione; in tal caso il giudice di merito non può far riferimento a tutti gli elementi e istituti retributivi che*

I minimi retributivi stabiliti dai contratti collettivi costituiscono tuttavia **solamente un parametro di valutazione**: il giudice può discostarsene laddove ritenga che essi non rappresentino una corretta traduzione, nel caso concreto, del principio stabilito dall'art. 36 Cost. In questo caso, la decisione di discostarsi dai contratti collettivi deve essere adeguatamente motivata³.

Il giudice potrebbe addirittura quantificare il minimo retributivo in un importo inferiore a quello individuato dalla contrattazione collettiva di riferimento, sulla base di varie motivazioni tra le quali, ad esempio, le limitate capacità economiche del datore di lavoro⁴

Il giudice, inoltre, può fare riferimento anche a contratti collettivi territoriali o aziendali se ritiene che siano meglio in grado di riflettere le condizioni economiche a livello locale⁵.

Dunque, i minimi stabiliti dai contratti collettivi non sono direttamente vincolanti. Essi rappresentano un parametro che orienta il Giudice nella definizione della retribuzione minima ex art. 36 Cost.. Tale parametro di quantificazione, sebbene non esclusivo, è prioritario in quanto "rappresenta il più adeguato strumento per determinare il contenuto del diritto alla retribuzione" (Cass 2532/2009, cit.), tanto che la decisione di discostarsene "deve essere effettuata con la massima prudenza e adeguatamente motivata, giacché difficilmente il giudice è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali" (Cass. 2245/2006).

2. Perché i minimi retributivi dei contratti collettivi non sono direttamente vincolanti.

Per capire come mai i minimi dei contratti collettivi non sono direttamente vincolanti dobbiamo considerare che, a causa della mancata attuazione del sistema di rappresentanza sindacale e

concorrono a formare il complessivo trattamento economico, ma deve prendere in considerazione solo quelli che costituiscono il c.d. minimo costituzionale o contrattuale, dal quale sono escluse le voci tipicamente contrattuali, quali i compensi aggiuntivi, gli scatti di anzianità e le mensilità aggiuntive oltre la tredicesima." (Cass. 30/01/2009, n. 2532).

³ *"Ove la retribuzione prevista nel contratto di lavoro, individuale o collettivo, risulti inferiore alla soglia minima prevista dall'art. 36 Cost., la clausola contrattuale è nulla e, in applicazione del principio di conservazione, espresso nell'art. 1419, 2° comma, c.c., il giudice adegua la retribuzione secondo i criteri dell'art. 36 Cost., con valutazione discrezionale che, specialmente nell'ipotesi in cui la retribuzione ritenuta inadeguata sia contenuta in un contratto collettivo, deve essere effettuata con la massima prudenza e adeguatamente motivata, giacché difficilmente il giudice è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali."*(Cass. 01/02/2006, n. 2245)

⁴ *"[...] il criterio di necessaria proporzione della retribuzione alla "qualità" del lavoro svolto (art. 36, primo comma, Cost.) non comporta la corrispondenza della prestazione lavorativa di un certo contenuto ad un'immutabile quantità di denaro, ben potendo darsi che la prestazione venga apprezzata diversamente in relazione alle esigenze ed alle capacità economiche di chi la utilizza: la medesima attività lavorativa, valutabile in una certa misura dalla grande impresa, può esserlo in misura minore da un datore di lavoro dotato di modesti mezzi e perciò assoggettabile a sacrifici patrimoniali non oltre certi limiti, oltrepassati i quali sarebbe a rischio la sua stessa sopravvivenza economica."* (Cass. 15/11/2001, n. 14211)

⁵ *"[...] il giudice del merito che assuma come criterio orientativo un contratto collettivo non vincolante per le parti, mentre deve prendere in considerazione solo gli elementi e gli istituti retributivi che costituiscono il cosiddetto "minimo costituzionale", ovvero che sono espressione, per loro natura, della "giusta retribuzione, ben può, nella scelta del parametro contrattuale, far riferimento agli importi previsti da un contratto collettivo locale o anche aziendale pur se peggiorativo rispetto al contratto collettivo nazionale e pur se intervenuto in periodo successivo alla conclusione del rapporto di lavoro di cui trattasi."* (Cass. 20/09/2007, n. 1967. In senso conforme Cass. 26/03/1998, n. 3218).

contrattazione collettiva delineati nell'articolo 39 della Costituzione, i contratti collettivi producono efficacia limitatamente **alle parti che li hanno stipulati. Senza entrare in questa sede nei complessi meccanismi di ricostruzione della efficacia soggettiva dei contratti collettivi di diritto comune, basti qui ricordare che** i minimi stabiliti dai contratti collettivi, come oggi li conosciamo, non sono direttamente vincolanti perché tali contratti collettivi non hanno i requisiti dell'art. 39 Cost. (non sono cioè stipulati da sindacati registrati, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti). Questa considerazione è di estrema rilevanza ai fini della soluzione che il Legislatore intenderà adottare per dare attuazione alla direttiva sul salario minimo.

3. Quali contratti collettivi e quali minimi salariali?

In un sistema pluralista, nel quale non esistono sindacati che possano stipulare contratti collettivi efficaci *erga omnes*, per definizione **possono esserci più contratti collettivi** e, quindi, più fonti che individuano diversi minimi salariali. Nella prassi, questo sistema ha portato alla stipulazione di diversi contratti collettivi – con conseguente individuazione di diversi minimi salariali – all'interno dei diversi settori produttivi.

Il sistema può essere descritto come a **cerchi concentrici**: vi sono contratti collettivi nei marco-settori dell'industria, del terziario e dell'agricoltura. All'interno di questi settori, sono poi stati stipulati contratti collettivi che disciplinano specifici sotto-settori. Ad esempio, nell'agricoltura, oltre al CCNL agricoltura, sono stati stipulati, tra gli altri, il CCNL cooperative e consorzi agricoli e il CCNL zootecnia. Nell'industria, oltre al CCNL imprese metalmeccaniche e impiantistiche, alcuni specifici sotto-settori hanno un proprio contratto collettivo, come, ad esempio, il CCNL imprese tessili, il CCNL imprese edili e costruzioni, il CCNL chimico-farmaceutico. Nel terziario, oltre al generale CCNL imprese commercio (terziario, distribuzione e servizi) vi sono il CCNL imprese pulizia e multiservizi, il CCNL imprese credito e finanziarie, il CCNL imprese assicurative, e così via. Si è così venuto a creare un sistema frammentato, caratterizzato dalla proliferazione di contratti collettivi che hanno seguito la nascita di nuovi sotto-settori dell'economica (es. nel 2000 il CCNL telecomunicazioni; nel 2018 il CCNL distribuzione moderna organizzata, per "separazione" dal settore terziario e distribuzione).

Ma si sta sempre più diffondendo il fenomeno della **frammentazione contrattuale** per sovrapposizione di soggetti contrattuali diversi che insistono sugli stessi ambiti settoriali. Si tratta del fenomeno di contratti di settore stipulati da sindacati minori, di scarsa rappresentatività (sia sul lato delle imprese sia su quello dei sindacati di lavoratori), con riferimento alle stesse attività per le quali esistono CCNL delle associazioni più rappresentative: lo scopo delle imprese (spesso di piccola dimensione) è avere condizioni di lavoro più convenienti (costo del lavoro più basso), finalità alla quale alcune associazioni di lavoratori aderiscono per ottenere la legittimazione negoziale che storicamente non riuscivano a ottenere nel confronto con le oo.ss. confederali. Nel gergo sindacale tale fenomeno è definito dei **"contratti pirata"**. Sul piano giuridico si tratta tuttavia di contratti collettivi pienamente legittimi (il solo caso nel quale potrebbero sollevarsi dubbi sulla legittimità di un contratto collettivo è l'ipotesi di contratto stipulato con un "sindacato di comodo", c.d. sindacato "giallo", costituito e finanziato da un datore di lavoro o una associazione di imprese in violazione dell'art. 17, L. 300/1970).

4. Caratteristiche della retribuzione minima.

Una volta esaminato il concetto di retribuzione minima ex art. 36 Cost., il meccanismo, di matrice giurisprudenziale, attraverso il quale tale concetto viene, di fatto, a coincidere con i minimi stabiliti dai contratti collettivi e il sistema dei contratti collettivi di settore, vediamo, in concreto, da quali voci è composta la retribuzione minima.

L'individuazione di tali voci non è così immediata come si potrebbe pensare, principalmente, per

ragioni storiche: accanto al c.d. “minimo retributivo”, individuato dai contratti collettivi, si sono, negli anni stratificati elementi aggiuntivi che, sebbene chiamati con formule diverse, sono entrati di fatto a far parte del salario minimo. In particolare, la contrattazione collettiva individua i seguenti elementi:

- minimo contrattuale (o tabellare): retribuzione minima mensile stabilita dal contratto collettivo nazionale di lavoro per ogni categoria e livello di inquadramento dei lavoratori;
- indennità di contingenza: fino al 31/12/1991 veniva corrisposta con la finalità di adeguare le retribuzioni agli aumenti del costo della vita. Con il Protocollo d’intesa del 31/07/1992⁶ è stata stabilita la cessazione del meccanismo di indicizzazione delle retribuzioni e l’indennità di contingenza è rimasta come componente retributiva nella misura raggiunta fino a quel momento. Con l’accordo interconfederale del 23/07/1993 (c.d. Protocollo Giugni) si è previsto che sarebbe stato compito della contrattazione collettiva negoziare ogni 2 anni l’adeguamento dei minimi retributivi rispetto all’aumento del costo della vita;
- elemento distinto della retribuzione (EDR): l’EDR è una componente della retribuzione mensile, aggiunta a favore di tutti i lavoratori del settore privato, esclusi i dirigenti, dal Protocollo d’intesa 31/07/1992, a partire da gennaio 1993. L’importo oggi è pari a Euro 10,33 mensili, per 13 mensilità, indipendentemente dal contratto collettivo applicato.

III. LE CRITICITÀ DEL SISTEMA ITALIANO E GLI EFFETTI DELLA DIRETTIVA.

Alla luce del quadro sistematico sinteticamente ricostruito nei punti I e II, occorre ora verificare quali effetti in concreto potrebbe comportare l’adozione della direttiva nel sistema italiano, con particolare riferimento alle sue principali criticità.

Qui di seguito segnaliamo quelli che ci paiono più significativi in questa fase.

A) Differenza tra salario minimo e giusta retribuzione. Conflitto con la clausola di non regresso.

Innanzitutto va ricordato che l’articolo 36 della Costituzione ingloba nel concetto di retribuzione minima anche quello di retribuzione proporzionata alla qualità del lavoro prestato, sicché è più corretto parlare di “giusta retribuzione” ai sensi dell’art. 36, piuttosto che di retribuzione minima nella accezione utilizzata dalla proposta di direttiva.

Questa specificità del principio costituzionale italiano, in combinazione con la **clausola di non regresso** di cui all’articolo 16 delle proposte di direttiva, **riduce fino quasi ad annullare** gli effetti della proposta di direttiva in relazione al caso italiano.

Ciò in quanto in Italia la nozione e il **valore di retribuzione minima**, costituzionalmente previsto, **è diverso e maggiore rispetto a quello previsto a livello europeo**. E, posto che la direttiva non può in nessun caso costituire un motivo valido per ridurre il livello generale di protezione riconosciuto ai lavoratori negli Stati membri, è chiaro che i suoi effetti saranno solo marginali.

Detto in altri termini in altri termini, i valori economici dei minimi tabellari della contrattazione collettiva, cui la giurisprudenza rinvia per dare concretezza alla garanzia costituzionale, esprimono non solo il valore reddituale minimo per una esistenza libera e dignitosa, ma ad essa aggiungono la remunerazione della specifica qualità del lavoro prestato.

Da ciò consegue che la misura del salario minimo legale previsto dalla direttiva, la quale fa riferimento solo alla prima componente (adeguatezza nel senso di garanzia di esistenza libera e dignitosa), **non potrebbe che andare in conflitto con il principio di non regresso.**

B) Contratti pirata.

⁶ Protocollo d’intesa 31/07/1992 tra governo e parti sociali, *Politica dei redditi, lotta all’inflazione e costo del lavoro*

La proposta di direttiva **non impone** né la adozione di **regole per la selezione dei soggetti della contrattazione collettiva** né l'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi stipulati dai soggetti maggiormente rappresentativi.

Dunque, sotto questo profilo, la nuova direttiva europea **non sarà in grado di incidere concretamente** sul problema principale che, proprio in questa fase storica, affligge il sistema della contrattazione collettiva nazionale, vale a dire **l'assenza di regole e strumenti per la selezione e certificazione** degli agenti contrattuali, sia di parte sindacale che di parte datoriale. Questa mancanza renderà, nei fatti, sostanzialmente **irrelevante l'impatto** della direttiva nel contrasto al fenomeno dei **contratti c.d. "pirata"**.

C) Settori scoperti dalla contrattazione collettiva.

La proposta di direttiva promuove lo *"sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale, e promuove negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali."* Tuttavia, in mancanza di efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi è inevitabile che si creino **spazi interstiziali di scoperta contrattuale**. La direttiva non prevede, né potrebbe farlo, una strumentazione sussidiaria di legge intervenga a fissare un livello salariale base in questi casi. Ricordiamo, infatti, che **neppure sotto la soglia di copertura contrattuale del 70%** del totale dei lavoratori occupati si prevede l'intervento necessario di un intervento legislativo volto a colmare il vuoto con l'introduzione di un **salario minimo di garanzia**.

Naturalmente **gli stati membri potranno liberamente intervenire** su questa materia, che tuttavia resta di loro esclusiva competenza.

Per quanto riguarda l'Italia - in cui la copertura contrattuale è valutata attorno all'80%, pur in assenza di meccanismi certificatori pienamente affidabili - **un intervento normativo che fissi un salario di garanzia per i settori non coperti** da contrattazione collettiva potrebbe **contribuire in modo significativo non solo a dare immediata garanzia ai lavoratori privi di contratto, ma ad incentivare l'estensione della copertura contrattuale**. Ciò, beninteso, **a condizione che i valori economici di riferimento tengano conto del concetto di giusta retribuzione** e, dunque, siano ancorati ai minimi contrattuali previsti dai contratti collettivi più prossimi al settore scoperto.

D) La definizione dei settori contrattuali.

Come si è detto, uno dei problemi maggiori dell'attuale sistema contrattuale italiano è la **proliferazione incontrollata di contratti collettivi**. Ciò dipende non solo dalla mancanza di regole di selezione dei soggetti negoziali rappresentativi, ma anche dal fenomeno che potremmo definire di autodefinizione degli ambiti contrattuali. In altri termini, a differenza di quanto era previsto nell'ordinamento corporativo, in cui il settore contrattuale era delimitato da fonti eteronome, nel sistema collettivo post-corporativo si è comunemente condiviso l'assunto secondo il quale l'ambito o la categoria è il risultato della contrattazione collettiva e non preesiste ad essa. Questa prassi, se da un lato garantisce il pluralismo sindacale in mancanza della attuazione delle regole previste dall'articolo 39 della Costituzione, dall'altro lato fa sì che ogni nuova negoziazione collettiva possa portare al sorgere di nuovi ambiti settoriali, con l'inevitabile conseguenza della sovrapposizione delle regole contrattuali in settori sostanzialmente coincidenti. Sotto questo profilo **la proposta di direttiva nulla prevede e nulla, dunque, ci si potrà ragionevolmente attendere dalla sua implementazione in termini di trasparenza e pulizia del sistema contrattuale**.

E) Accesso effettivo dei lavoratori ai salari minimi legali

La proposta di direttiva dispone che gli Stati membri, in cooperazione con le parti sociali, adottano le misure specifiche per migliorare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo legale, ove opportuno, rafforzando i controlli e le ispezioni sulla effettiva applicazione dei salari minimi legali; elaborano orientamenti affinché le autorità responsabili dell'applicazione individuino e perseguano in maniera proattiva le imprese non conformi; garantiscono che le informazioni sui salari minimi legali siano messe a disposizione del pubblico in maniera chiara, completa e facilmente accessibile.

Si tratta di **azioni di vigilanza** utili ma che tuttavia, lasciano impregiudicato il problema sostanziale a monte delle attività ispettive. Vale a dire quali siano le fonti che, caso per caso, individuano il salario minimo applicabile al lavoratore. Con la conseguenza che nel nostro ordinamento **non si produrrà alcun automatismo sulla applicazione del salario minimo**, dovendo essere ricostruito, come si è detto sopra, per via giudiziale e mediante l'estensione dei minimi contrattuali dei contratti collettivi.

F) Appalti pubblici e contratti collettivi.

La proposta di direttiva, richiamate le direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE, prevede che gli Stati membri adottino misure adeguate a garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, si conformino ai salari stabiliti dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti e ai salari minimi legali, laddove esistenti. Il principio, pur non nuovo, è di sicuro rilievo, rafforzando **l'orientamento della Commissione nel senso di una concorrenza tra imprese virtuosa e lontana da pratiche di dumping contrattuale e/o salariale**.

Peraltro, va segnalato che nel diritto interno Italiano il principio richiamato dalla proposta di direttiva è già stato recepito con il D.lgs n. 50 del 2016 (c.d. codice degli appalti pubblici) che, all'articolo 30, comma 4, stabilisce che "al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato 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."

Tuttavia, anche in questo ambito **rimane irrisolto il problema dello "shopping contrattuale"**. Infatti, in mancanza di una definizione certa degli ambiti settoriali, nelle catene degli appalti pubblici è frequente la **scelta opportunistica dei contratti collettivi meno onerosi da parte dei subappaltatori**, aggirando così le specifiche dei capitolati di gara relative al contratto collettivo adottato dall'appaltatore aggiudicatario.

IV. CONCLUSIONI.

Come si è provato a illustrare in estrema sintesi, la proposta di direttiva è destinata a non incidere sulle principali criticità del nostro sistema retributivo, che affonda le sue radici nel sistema della contrattazione collettiva di fatto, quale risultato della mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione.

Ai fini dell'ordinamento interno risulta quindi necessario, a prescindere dalla adozione della direttiva, riflettere su un intervento che affronti i nodi critici della rappresentanza sindacale e datoriale e della efficacia dei contratti collettivi, al quale andrà eventualmente aggiunto un presidio di garanzia legale del salario per i settori che rimanessero scoperti dai contratti collettivi. Sarebbe, inoltre, utile che a tale intervento seguisse una operazione di razionalizzazione dei settori della contrattazione collettiva a livello nazionale.

Un simile intervento riformatore, che andrebbe a toccare i punti nevralgici delle relazioni industriali del nostro Paese, non potrebbe che avvenire attraverso il confronto delle stesse parti sociali più rappresentative, che certamente trarrebbero ulteriore legittimazione e autorevolezza da un **sistema di misurazione e certificazione della rappresentatività**. A tale proposito si ricorda come **le rappresentanze datoriali e sindacali** comparativamente più rappresentative a livello nazionale abbiano, già da tempo, **condiviso metodologie e parametri** per misurare la loro rappresentatività, sinteticamente individuati nella composizione paritaria del dato associativo e di quello elettorale. Quel che manca è un percorso che di individui le modalità di **recepimento normativo**, così da poter dispiegare piena efficacia, **evitando imposizioni eteronome sui valori salariali laddove già sia presente una copertura contrattuale**. **Imposizioni che finirebbero per porsi in concorrenza e quindi indebolire la contrattazione collettiva, in contrasto proprio con quanto auspicato dalla proposta di direttiva**.