



CENTRE FOR THE STUDY OF
EUROPEAN LABOUR LAW
"MASSIMO D'ANTONA"

Working Papers

Testo pubblicato a seguito di referaggio anonimo

Direttive sui contratti pubblici e Corte di giustizia: continuità e discontinuità in tema di clausole sociali*

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 309/2016

© Costantini Stefano 2016
Dipartimento di Giurisprudenza - Università di Genova
costantini@economia.unige.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



Direttive sui contratti pubblici e Corte di giustizia: continuità e discontinuità in tema di clausole sociali*

**Stefano Costantini
Università di Genova**

1. Premessa.	2
2. La sentenza Cge 3 aprile 2008, C-346/2006, Dirk Rüffert.	3
2.1. I nodi critici della sentenza Rüffert.	5
3. La sentenza Cge 18 settembre 2014, C-549/2013, Bundesdruckerei GmbH.....	7
3.1. La mancata considerazione del crescente rilievo della peculiarità della disciplina europea degli appalti pubblici.	9
3.2. Il problematico bilanciamento fra le esigenze di tutela del lavoro e le libertà di mercato nella sentenza Bundesdruckerei.	10
4. La sentenza Cge 17 novembre 2015, C-115/2014, RegioPost GmbH & Co. KG.	12
4.1. Le questioni poste dalla sentenza RegioPost.	14
4.2. Profili di discontinuità nella giurisprudenza della Cge in materia di clausole sociali.....	16
5. Qualche considerazione conclusiva.....	18
5.1. I servizi svolti interamente in uno Stato membro diverso da quello della stazione appaltante.	18
5.2. I servizi svolti da un appaltatore attraverso il ricorso al distacco transnazionale di manodopera.	22
Bibliografia.....	29

* Il contributo è stato sottoposto a *peer-review* anonima da un revisore selezionato dalla Direzione della collana. Ricevuto il 13/07/2016; accettato il 07/09/2016; pubblicato il 13/09/2016.

1. Premessa.

Il tema delle clausole sociali all'interno dei contratti di appalto pubblici e delle concessioni sta assumendo sempre maggiore rilievo: nell'ultimo decennio, a studi incentrati sull'inquadramento sistemico delle differenti fattispecie di clausole sociali, se ne sono affiancati e sovrapposti altri, che affrontano invece il problema della legittimità di tali clausole, con riferimento sia al quadro giuridico nazionale, sia al contesto europeo¹.

L'interesse per la disciplina delle clausole sociali (in particolare, quelle poste a tutela delle condizioni economiche e normative minime a favore dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici) e la necessità del suo costante monitoraggio sono giustificati, da un lato, dalla copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia², che, anche recentemente, si è pronunciata proprio sulla liceità di tali clausole³; dall'altro lato, sono motivati dall'evoluzione della normativa europea in materia di contratti pubblici: basti pensare, in proposito, alla recente emanazione delle nuove direttive europee sull'assegnazione degli appalti pubblici e delle concessioni⁴.

Per fare il punto della situazione, appare utile ripercorrere l'evoluzione delle pronunce dei giudici del Lussemburgo, a partire dalla sentenza *Rüffert* (nella quale si è posto, per la prima volta, il problema della legittimità delle clausole sociali volte alla tutela di condizioni salariali minime in rapporto al principio della libera circolazione dei servizi), per finire con la sentenza *RegioPost*, passando per la sentenza *Bundesdruckerei*.

Nell'analisi della giurisprudenza della Cge sarà dato conto, da una parte, delle modifiche progressivamente subite dal quadro giuridico europeo nel quale le sentenze sono state rese, e, dall'altra parte, delle

¹ Senza alcuna presunzione di esaustività, cfr. Ghera, 2001; Scarpelli, 2006 e 2011; Varva, 2011; Costantini 2011 e 2014; Meli, 2014 e 2015; Forlivesi, 2015a.

² Di seguito, abbreviata come "Cge" o, semplicemente, "Corte".

³ Kilpatrick, 2011, ha rilevato che è proprio il mercato degli appalti pubblici quello in cui, nell'ultimo decennio, si sono registrati i più rilevanti attriti fra diritti dei lavoratori e libertà fondamentali di mercato.

⁴ Cfr. Dir. nn. 2014/23/Ue; 2014/24/Ue e 2014/25/Ue (sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali), che hanno abrogato e sostituito le Dir. nn. 2004/17/Ce e 2004/18/Ce (in tema coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali e di coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi).

due problematiche (distinte, ma non irrelate) che emergono dalle argomentazioni della Corte: la prima riguardante il problema del rapporto fra la tutela delle condizioni di impiego dei lavoratori e le libertà di mercato (anche con specifico riferimento all'applicazione della Dir. n. 96/71/Ce); la seconda concernente, invece, il riconoscimento delle peculiarità delle regole del mercato interno dei contratti pubblici.

2. La sentenza Cge 3 aprile 2008, C-346/2006, Dirk Ruffert.

Riassumendo, il quadro legale ed i fatti al vaglio della Cge nel caso *Ruffert* erano i seguenti. La legge del *Land* Bassa Sassonia sull'aggiudicazione degli appalti pubblici stabiliva che le imprese assegnatarie dovessero vincolarsi a: corrispondere ai loro dipendenti almeno la retribuzione prevista dal contratto collettivo applicabile nel luogo e nel momento di esecuzione dell'opera o dei servizi messi a gara; far rispettare tale obbligo agli (e controllare il rispetto da parte degli) eventuali subappaltatori. L'amministrazione aggiudicatrice manteneva il diritto di eseguire accertamenti e di procedere alla risoluzione immediata del contratto pubblico, nel caso in cui fossero state riscontrate violazioni per colpa grave o ripetute dei vincoli stabiliti.

In questa cornice legale, una società tedesca si era aggiudicata, nel corso del 2003, un appalto per la costruzione di un istituto penitenziario. L'ente pubblico, però, aveva revocato l'aggiudicazione nel 2004, una volta appurato che il subappaltatore, con sede in Polonia e succursale in Germania, aveva retribuito i lavoratori distaccati secondo parametri inferiori a quelli imposti dal contratto collettivo vigente nel luogo di esecuzione (più favorevole rispetto a quello vigente nello Stato d'origine), ma superiori al livello minimo individuato dal contratto di categoria dotato di efficacia generale, vigente nell'ordinamento del *Land* Bassa Sassonia.

Il caso sottoposto al giudizio della Cge riguardava, dunque, la compatibilità della normativa del *Land* Bassa Sassonia in materia di aggiudicazione di appalti con la Dir. n. 96/71/Ce, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi, da interpretare alla luce dell'art. 49 Tce (ora art. 56 Tfe: d'ora in avanti faremo riferimento alla nuova numerazione).

Come noto, la Cge ha negato tale compatibilità⁵.

Secondo la Corte, il fatto che la legge del *Land* Bassa Sassonia non si proponesse di disciplinare il distacco dei lavoratori⁶ non implicava che

⁵ Cfr. (fra i moltissimi commenti alla sentenza) Borelli, 2008; De Salvia, 2008; Rödl, 2009, 137; Kilpatrick, 2011; Brino, 2012, 125 ss.; Meli, 2012, par. 2.

una situazione, come quella al centro della causa principale, non dovesse rientrare nell'ambito di applicazione della Dir. n. 96/71/Ce, poiché in gioco vi era la tutela dei lavoratori distaccati dal subappaltatore polacco nel territorio tedesco⁷. Sulla base di questa premessa, la Cge ha verificato se l'obbligo imposto dalla stazione appaltante tedesca a carico del subappaltatore polacco, relativamente al rispetto del contratto collettivo del luogo di esecuzione dell'opera, fosse legittimo rispetto alle previsioni di cui agli artt. 3.1 e 3.8, Dir. n. 96/71/Ce⁸.

In merito, la Corte ha rilevato che il contratto collettivo al centro della controversia non aveva, per sua natura, efficacia *erga omnes* e che il suo effetto vincolante si estendeva solamente ad una parte del settore edilizio, in particolare a quello degli appalti pubblici, e non già anche a quello degli appalti privati: quel contratto collettivo, allora, non poteva essere ritenuto applicabile in via generale a tutte le imprese del settore (a differenza di quanto stabilito dall'art. 3.8, Dir. n. 96/71/Ce)⁹. In virtù di queste considerazioni, la Cge non ha ritenuto possibile ritenere il trattamento economico contemplato nel contratto collettivo, preso a riferimento in base alla clausola sociale, ma non applicato volontariamente dall'impresa straniera, alla stregua di un "minimo di trattamento", ai sensi dell'art. 3.1, Dir. n. 96/71/Ce¹⁰. Dunque, l'imposizione al subappaltatore polacco, da parte della stazione appaltante tedesca, di un trattamento economico superiore rispetto a quello che il distaccatario legittimamente applicava ai propri dipendenti, è stata giudicata dalla Corte una restrizione tale da ostacolare la libera circolazione dei servizi, di cui all'art. 56 Tfeue, all'interno del mercato europeo¹¹.

La Corte di Giustizia, peraltro, non ha nemmeno proceduto ad effettuare la verifica dell'adeguatezza e della proporzionalità delle misure

⁶ Lo scopo della legge, dichiarato nel preambolo, era quello di combattere le potenziali distorsioni della concorrenza nel mercato degli appalti pubblici dovute all'impiego di mano d'opera a basso salario.

⁷ Par. 20, sentenza *Rüffert*; par. 64, conclusioni dell'Avv. Gen. Y. Bot, del 20 settembre 2007 (su cui cfr. Rodríguez-Piñero Y Bravo-Ferrer, 2008, par. 4).

⁸ Sull'art. 3, Dir. n. 96/71/Ce: cfr. Veneziani, 2008, 303, e Carabelli, 2009, 129.

⁹ Cfr. par. 29, sentenza *Rüffert*. La distinzione fra il mercato degli appalti pubblici e quello privato non appariva rilevante, ai fini della decisione, per l'Avv. Gen. Y. Bot: cfr. Kilpatrick, 2011, 13.

¹⁰ Cfr. Magnani, 2015, 83. Sulla nozione di "salario minimo", ai sensi dell'art. 3.1, Dir. n. 96/71/Ce, interessanti spunti di riflessione nella sentenza Cge 12 febbraio 2015, C-396/2013, *Sähköalojen ammattiliitto ry*, su cui Buoso, 2015, 898, e Venturi, 2015, 552.

¹¹ Sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, relativamente alle misure ritenute non compatibili con l'art. 56 Tfeue, cfr. Giubboni, Orlandini, 2007, 88-89; Lo Faro, 2008, 75.

poste a favore dei lavoratori¹² contenute nella clausola sociale, rispetto alla restrizione della libertà di prestare servizi¹³: tali misure, infatti, sono state ritenute non giustificate dall'obiettivo della protezione dei lavoratori, in quanto (come già rilevato in precedenza) trovavano applicazione unicamente negli appalti pubblici, e non anche in quelli appalti privati¹⁴.

2.1. I nodi critici della sentenza Rüffert.

Come anticipato, le argomentazioni della Cge pongono almeno due rilevanti problemi di interpretazione ed applicazione del diritto dell'Ue.

Il primo problema riguarda il rapporto fra tutela del lavoro e libertà di mercato. Secondo la Corte, l'art. 3.7, Dir. n. 96/71/Ce (ove è stabilito che la direttiva non osta all'applicazione di condizioni di occupazione più favorevoli ai lavoratori distaccati rispetto a quelle minime), fa riferimento a quelle condizioni di cui godono i lavoratori in applicazione delle leggi e dei contratti collettivi dello Stato d'origine. In base a questa interpretazione, l'art. 3.7, Dir. n. 96/71/Ce, deve essere inteso nel senso che è vietato allo Stato membro ospitante di subordinare l'effettuazione di una prestazione di servizi sul suo territorio al rispetto di condizioni di lavoro che vadano al di là del livello minimo di protezione¹⁵. Qualora, infatti, uno Stato membro imponesse condizioni più gravose di quelle di protezione minima, il prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro potrebbe vedere ridotto il vantaggio competitivo, assicurato da un (eventuale) minore costo del lavoro: e ciò inevitabilmente comporterebbe un ostacolo alla libera circolazione dei servizi¹⁶.

Come è stato rilevato nei numerosi commenti critici alla sentenza *Rüffert*, la Corte ha interpretato (e continua ancor oggi ad interpretare) l'art. 3.7, Dir. n. 96/71/Ce, prescindendo dal dato letterale¹⁷ per basarsi sulla nozione di "effetto utile" della direttiva¹⁸. Secondo la Corte, infatti, una lettura dell'art. 3.7, Dir. n. 96/71/Ce, tale da permettere agli Stati membri di subordinare lo svolgimento di una prestazione di servizi nel proprio territorio al rispetto di condizioni di lavoro che vanno oltre le

¹² Quando argomenta circa la "tutela dei lavoratori", la Cge fa riferimento «non già ai lavoratori appartenenti al mercato del lavoro nazionale, bensì ai lavoratori stranieri temporaneamente distaccati da imprese stabilite in altri Stati membri» (Pallini, 2008, 20).

¹³ La tutela dei lavoratori può rappresentare una ragione d'interesse generale tale da legittimare un restringimento della libertà di prestare servizi: le misure a favore dei lavoratori, comunque, non possono essere aprioristicamente sottratte all'applicazione delle regole del mercato interno: cfr. Bano, 2008, 104 ss.; Giubboni, 2015, par. 2-3.

¹⁴ Cfr. par. 39-40, sentenza *Rüffert* (su cui Orlandini, 2008, 16).

¹⁵ Cfr. par. 33, sentenza *Rüffert* (*contra*, par. 83, conclusioni dell'Avv. Gen. Y. Bot).

¹⁶ Ballestrero, 2008, 387.

¹⁷ Ballestrero, 2008, 387 ss.; Kilpatrick, 2011, 18.

¹⁸ Rödl, 2009, 138.

norme di protezione minima, «finirebbe per privare di effetto utile la direttiva» medesima¹⁹.

Il secondo problema di interpretazione del diritto dell'Ue riguarda il rapporto tra appalti pubblici e privati e nasce dal fatto che la Corte di Giustizia, giudicando come non generalmente applicabile il contratto collettivo applicabile agli appalti pubblici e non a quelli privati, ha trascurato di prendere in considerazione le particolarità che distinguono il mercato dei contratti pubblici da quello degli appalti privati, comprovate dall'esistenza di una speciale disciplina dettata a livello internazionale e comunitario (ora europeo), in materia di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici²⁰. Il riferimento, in particolare, è alla Convenzione Oil n. 94/1949, e alla Dir. n. 93/37/Ce (che trovava applicazione all'epoca dei fatti di cui alla causa principale)²¹, ispirate (anche) al principio secondo cui, in una procedura di assegnazione di appalti pubblici, i contratti devono essere affidati ad imprese che garantiscono ai lavoratori trattamenti economici dignitosi, al fine di preservare la parità di trattamento fra gli imprenditori concorrenti al bando²² (e di evitare l'insorgere di conflitti collettivi che potrebbero rallentare l'esecuzione dell'opera o dei servizi messi a gara²³). Più nello specifico, l'art. 2, Convenzione Oil n. 94/1949, stabilisce che, nei bandi per l'assegnazione degli appalti pubblici, devono essere contenute clausole che garantiscano ai lavoratori interessati salari condizioni di lavoro non meno favorevoli di quelle stabilite per un lavoro dello stesso genere nella professione o nell'industria interessate della stessa regione²⁴; l'art. 23, Dir. n. 93/37/Ce, invece, sanciva che le stazioni appaltanti potessero indicare nel capitolato d'appalto i soggetti tenuti a fornire agli offerenti «le informazioni pertinenti sugli obblighi relativi alle norme in materia di

¹⁹ Par. 33, sentenza *Rüffert* (in precedenza, par. 80, sentenza Cge 18 dicembre 2007, C-341/2005, *Laval un Partneri Ltd.*, e, successivamente, sentenza Cge 19 giugno 2008, C-319/2006, *Commissione delle Comunità Europee contro Granducato di Lussemburgo*).

²⁰ Cfr. Forlivesi 2015a, 39; Forlivesi, 2015b, 563.

²¹ La Dir. n. 93/37/Ce è stata sostituita dalla Dir. n. 2004/18/Ce (*infra*, par. 3.1).

²² Cfr. Rodriguez-Piñero Y Bravo-Ferrer, 2008, 102. L'Avv. Gen. Y. Bot, nel caso *Rüffert* (par. 105 ss.), ha sostenuto che la tutela dei lavoratori e, in particolare, «l'obiettivo di prevenire una concorrenza sleale da parte delle imprese che retribuiscono i loro dipendenti a un livello inferiore rispetto a quello corrispondente al salario minimo», possono essere presi in considerazione quale esigenza imperativa atta a giustificare una restrizione della libera prestazione dei servizi.

²³ Cfr. Pera, 1998, 2427.

²⁴ Per ciò che concerne caso *Rüffert*, si ricorda che la Convenzione Oil n. 94/1949 non era stata ratificata dalla Germania (cfr. Bruun, Jacobs, Schmidt, 2009, 664).

sicurezza ed alle condizioni di lavoro in vigore nello Stato membro, nella regione o nella località» di esecuzione²⁵.

Secondo parte della dottrina²⁶, il fatto che le peculiarità del mercato dei contratti pubblici non siano emerse nelle argomentazioni della Cge avrebbe avuto rilevanti implicazioni nella valutazione della legittimità della clausola sociale che, nel caso in esame, avrebbe dovuto disciplinare il distacco transnazionale di lavoratori venutosi a configurare fra l'appaltatore tedesco ed il subappaltatore polacco. Infatti, se la Corte avesse tenuto conto delle peculiarità degli appalti pubblici, la valorizzazione del principio della parità dei concorrenti nella gara (per ciò che concerne il costo minimo del lavoro) avrebbe potuto rappresentare una di quelle esigenze di "ordine pubblico", contemplate all'art. 3.10, Dir. n. 96/71/Ce, che consentono allo Stato ospitante di estendere alle imprese straniere le norme di legge e contrattuali applicate alle imprese nazionali, sebbene eccedenti il livello minimo di tutela²⁷ (anche se, in verità, la Corte attribuisce alla nozione di "ordine pubblico" non tanto una valenza di "ordine pubblico sociale", quanto piuttosto di "ordine pubblico internazionale"²⁸, che si estrinseca nel rispetto di valori fondamentali, ritenuti inderogabili dalla comunità internazionale, quali quelli di cui alle "Core Conventions" OIL)²⁹.

3. La sentenza Cge 18 settembre 2014, C-549/2013, Bundesdruckerei GmbH.

Della disciplina peculiare degli appalti nel settore pubblico, della sua evoluzione, e delle differenti logiche che contraddistinguono questo segmento di mercato rispetto a quello degli appalti privati, la Corte di Giustizia non ha tenuto conto neppure in una controversia successiva a quella affrontata nella sentenza *Rüffert*: il riferimento è alla causa C-549/2013, *Bundesdruckerei GmbH*, ed alla relativa pronuncia del 18 settembre 2014. I fatti all'origine della controversia erano i seguenti.

Nel maggio del 2013, la *Stadt Dortmund* aveva indetto un bando di gara avente ad oggetto un appalto pubblico "sopra soglia" relativo alla digitalizzazione di documenti e alla conversione di dati per il servizio urbanistico. Secondo il bando di gara, gli offerenti, al momento della

²⁵ Tali amministrazioni, infatti, potevano (essere obbligate dalla legislazione degli Stati membri) a chiedere ai partecipanti alla gara di indicare di aver tenuto conto, nella preparazione della loro offerta, degli obblighi relativi alle norme in materia di sicurezza e delle condizioni di lavoro in vigore nel luogo di esecuzione dei lavori.

²⁶ Citata in precedenza, in nota 20.

²⁷ Cfr. Giubboni, Orlandini, 2007, 120; Giubboni, 2015, par. 4.

²⁸ Cfr. Pallini, 2009, 204; De Mozzi, 2011, 48 ss.

²⁹ *Infra*, par. 5.2 (specie nota 100).

presentazione dell'offerta, avrebbero dovuto allegare un impegno formale a versare ai propri dipendenti una retribuzione oraria minima e ad esigere dai propri subappaltatori l'impegno di osservare a loro volta il salario minimo³⁰.

Una società partecipante, la *Bundesdruckerei*, aveva impugnato il bando, affinché questo venisse modificato nel senso che una società subappaltatrice (stabilita in un altro Stato membro – la Polonia – e controllata al 100%), cui l'offerente avrebbe affidato interamente l'esecuzione del servizio (e i cui lavoratori avrebbero operato esclusivamente) in uno Stato membro differente rispetto a quello della stazione appaltante, non fosse tenuta ad applicare le condizioni di esecuzione dell'appalto e, in particolare, a rispettare il salario minimo legale. A sostegno del proprio ricorso, la società aveva sostenuto che tali obblighi potevano costituire «una restrizione ingiustificata alla libera prestazione dei servizi sancita dall'art. 56 Tfeue», perché avrebbero comportato «un onere economico supplementare atto ad ostacolare o rendere meno interessante una prestazione di servizi transfrontaliera da parte dell'impresa interessata»³¹.

Il giudice nazionale, investito della controversia, aveva chiesto in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia di risolvere la questione sollevata dalla ricorrente. La Cge ha anzitutto rilevato (par. 24-25) che, nel caso in esame, non poteva trovare applicazione la Dir. n. 96/71/Ce, essendo pacifico che il ricorrente non aveva intenzione alcuna di eseguire l'appalto pubblico mediante il distacco di lavoratori da parte del suo subappaltatore, ma piuttosto di far eseguire interamente le prestazioni messe a bando in un Paese membro differente rispetto a quello ove era stata indetta la gara³². Dunque, la questione era inerente soltanto al rapporto fra il principio di libera circolazione dei servizi di cui all'art. 56 Tfeue e le condizioni di esecuzione dell'appalto, contenute nel bando di gara (par. 29).

Sul punto, la Corte (par. 30) ha affermato (in linea di continuità con la giurisprudenza precedente) che l'imposizione di una retribuzione minima ai subappaltatori, stabiliti in uno Stato membro diverso da quello a cui appartiene l'amministrazione aggiudicatrice e in cui le tariffe minime

³⁰ Com'è stato opportunamente sottolineato (Guadagno, 2015, 35-36), molti *Länder* tedeschi avevano adottato normative di applicazione generale per la determinazione di un salario minimo vincolante per appaltatori e subappaltatori pubblici, all'indomani della sentenza *Rüffert*: ciò al fine di superare l'istituto delle clausole facenti rinvio a contratti collettivi privi di efficacia generale (*infra*, par. 4), che era stato ritenuto non compatibile con il principio della libera circolazione dei servizi proprio nel caso *Rüffert*.

³¹ Par. 13, sentenza *Bundesdruckerei*.

³² Forlivesi, 2015b, 558 ss.; Guadagno, 2015, 33.

salariali sono inferiori, rappresentava una restrizione alla libertà delle imprese di prestare servizi all'interno del mercato europeo, giustificabile solo qualora sia comprovato il fine dell'effettiva protezione dei lavoratori (par. 31-32)³³: ma tale obiettivo non era certamente perseguito (o, comunque, raggiunto) nel caso specifico, essendo la misura nazionale applicabile ai lavoratori impiegati nei soli appalti pubblici³⁴.

In ogni caso, secondo la Corte (par. 33 ss.), la normativa nazionale in esame non avrebbe potuto essere considerata rispettosa dei principi di cui all'art. 56 Tfeue, essendo sproporzionata, dal momento che imponeva un salario minimo fisso, congruo per i lavoratori operanti all'interno dello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice, ma irrelato al costo della vita nello Stato membro in cui le prestazioni relative all'appalto pubblico sarebbero state effettuate. Una tale imposizione sarebbe andata inevitabilmente oltre quanto necessario per assicurare il raggiungimento dell'obiettivo della protezione dei lavoratori impiegati nell'appalto pubblico e non avrebbe consentito ai subappaltatori di trarre un vantaggio concorrenziale dalle differenze esistenti fra le tariffe salariali³⁵.

3.1. La mancata considerazione del crescente rilievo della peculiarità della disciplina europea degli appalti pubblici.

Se sono evidenti le differenze sostanziali fra il caso *Rüffert*, dove centrale era l'interpretazione della disciplina del distacco transnazionale dei lavoratori all'interno del mercato europeo, e il caso *Bundesdruckerei*³⁶, molteplici sono anche i punti di contatto: il primo è la mancata considerazione della peculiarità della disciplina degli appalti pubblici, rispetto a quella degli appalti privati.

Come accennato in precedenza, all'epoca dei fatti al centro della pronuncia *Rüffert*, era ancora in vigore la Dir. n. 93/37/Ce, che aveva come obiettivo il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. All'epoca della causa *Bundesdruckerei*, però, questa direttiva, era stata abrogata e sostituita dalla Dir. n. 2004/18/Ce, che, a differenza di quella precedente, conteneva anche una specifica disposizione in materia di "condizioni particolari in merito all'esecuzione

³³ La legge che ha condotto all'adozione del salario minimo legale aveva la finalità di garantire che ai lavoratori venisse versata una retribuzione congrua, da un lato, per evitare il *dumping sociale* e, dall'altro lato, per assicurare una corretta concorrenza fra le imprese.

³⁴ Cfr. Nocera, 2014, 15.

³⁵ La Corte (par. 35) ha stabilito altresì che la clausola sociale in esame non poteva essere giustificata con riferimento all'obiettivo di stabilità del regime di previdenza sociale tedesco: nel caso in cui i lavoratori polacchi, non percependo una congrua retribuzione, fossero stati costretti a ricorrere alla previdenza sociale, essi avrebbero avuto diritto ai sussidi sociali dello Stato d'origine, non a quelli tedeschi (cfr. Barberis, 2015, 520 ss.).

³⁶ Jacobs, 2015, 404 ss.

dell'appalto"³⁷: l'art. 26, Dir. n. 2004/18/Ce, infatti, stabiliva che le amministrazioni aggiudicatrici potessero esigere il rispetto da parte degli appaltatori pubblici di condizioni particolari, relative a considerazioni sociali e ambientali, nella fase di esecuzione dell'opera o del servizio messo a gara, purché compatibili con il diritto europeo e precisate nel bando o nel capitolato d'onori.

Quindi, alla luce della nuova Dir. n. 2004/18/Ce, le stazioni appaltanti avrebbero potuto richiedere alle imprese appaltatrici e subappaltatrici (o soltanto offerenti), in forza dell'art. 26, l'impegno ad osservare condizioni di impiego minime a favore dei lavoratori impiegati nell'appalto, purché le misure adottate tutelassero effettivamente i lavoratori e fossero proporzionate rispetto agli scopi prefissati, trasparenti e non discriminatorie³⁸. E la dottrina³⁹ ha rilevato che la Cge, non avendo considerato la portata innovativa dell'art. 26, Dir. n. 2004/18/Ce (e, più in generale, le peculiarità della disciplina europea degli appalti pubblici rispetto a quella degli appalti privati)⁴⁰, ha nuovamente ritenuto una clausola sociale, quale quella in discussione nel caso *Bundesdruckerei* (come già accaduto nel caso *Rüffert*), alla stregua di una restrizione alla libertà delle imprese di prestare servizi nel mercato interno, non giustificata dal fine dell'effettiva protezione dei lavoratori: per la ragione, già affermata nella sentenza *Rüffert*, che la normativa nazionale posta a tutela dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici non trovava riscontro in una normativa analoga a favore dei lavoratori impiegati negli appalti privati.

3.2. Il problematico bilanciamento fra le esigenze di tutela del lavoro e le libertà di mercato nella sentenza *Bundesdruckerei*.

I punti di contatto fra il caso *Rüffert* e quello *Bundesdruckerei* diventano ancora più evidenti quando si affronta il tema del difficile bilanciamento (*rectius*: del bilanciamento "sbilanciato") fra le libertà di mercato e le esigenze di tutela dei lavoratori.

³⁷ La disciplina internazionale degli appalti pubblici, invece (il riferimento è alla Convenzione OIL n. 94/1949), è rimasta immutata nel lasso di tempo intercorso fra le sentenze *Rüffert* e *Bundesdruckerei*.

³⁸ Costantini, 2014, 34 ss.

³⁹ Forlivesi, 2015a, 40 ss.

⁴⁰ L'art. 26, Dir. n. 2004/18/Ce, comunque, non delimitava una "zona franca", ove le condizioni sociali potevano essere sottratte al bilanciamento con le ragioni del mercato. Lo stesso art. 26, Dir. 2004/18/Ce, infatti, prevedeva una valutazione di compatibilità dei contratti collettivi con le regole del mercato interno: e tale valutazione appariva ancor più necessaria, guardando l'impianto generale della direttiva, dove era stabilito (considerando n. 34) che, durante l'esecuzione di un appalto pubblico, dovessero essere applicati le leggi ed i contratti collettivi, purché conformi al diritto europeo: cfr. Orlandini, 2009, 70.

Si può sottolineare, infatti, come nel caso *Bundesdruckerei* la Corte di Giustizia abbia ribadito, in linea con le sentenze del c.d. "*Laval quartet*"⁴¹ e, comunque, nel solco della giurisprudenza concernente il rapporto fra la libertà economica di prestare servizi e le normative lavoristiche nazionali, che queste ultime possono essere considerate legittime, ai sensi dell'art. 56 Tfeue, soltanto nel caso in cui non rappresentino un ostacolo alla libera circolazione dei servizi, risultando necessarie, adeguate e proporzionali rispetto ai fini perseguiti di tutela dei lavoratori⁴².

Nel caso di specie, però, la Corte si è spinta oltre, affermando che la libertà economica delle imprese prevale sulle esigenze di tutela dei lavoratori, al punto da non trovare limiti nell'esigenza di calmierare i differenziali salariali fra un Paese membro e l'altro (che, anzi, le imprese hanno il diritto di sfruttare), tenuto conto del(l'eventuale) diverso livello del costo della vita⁴³. E questo, forse, è «l'apice più cinico della dottrina di mercato» raggiunto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia⁴⁴, che, con la pronuncia in esame, ha mosso un altro passo verso l'istituzionalizzazione del metodo del raffronto competitivo fra ordinamenti⁴⁵, improntato alla lettura "minimalista" delle normative poste a tutela dei lavoratori⁴⁶, e, di conseguenza, verso la "costituzionalizzazione" del *dumping* sociale⁴⁷.

Tale approdo, tuttavia, appare stonato, se lo si confronta con le argomentazioni della medesima Corte di Giustizia, che, in alcune sentenze, ha affermato che la tutela del mercato nazionale del lavoro e dei lavoratori contro il *dumping* sociale deve essere considerata come una ragione che può giustificare l'apposizione di ostacoli alla libertà economica delle imprese⁴⁸. Le argomentazioni della Corte nella sentenza *Bundesdruckerei*, peraltro, appaiono criticabili anche alla luce del principio

⁴¹ Fa parte del "*Laval quartet*", oltre alla sentenza *Rüffert* ed alle già citate pronunce *Laval* e *Granducato di Lussemburgo*, anche la sentenza Cge 11 dicembre 2007, C-438/2005, *Viking Line ABP*.

⁴² Bano, 2008, 131; Giubboni, 2015, par. 5-6.

⁴³ Guadagno, 2015, 41.

⁴⁴ Buelen, Cremers, Wixforth, 2015, 22.

⁴⁵ Cozzio, 2014, par. 3.

⁴⁶ Pallini, 2008, 9.

⁴⁷ Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 2008.

⁴⁸ Cfr. Sciarra, 2008, 269; Bano, 2015, par. 9.1. In giurisprudenza, cfr. par. 103, sentenza *Laval* e par. 41, sentenza Cge 12 ottobre 2004, C-60/2003, *Wolff & Müller GmbH*. La dottrina, da tempo, ha rilevato che la Cge non ha mai chiarito fino a che punto le misure di protezione dal *dumping* siano compatibili con l'equilibrio del mercato, così che le libertà economiche abbiano spesso finito per prevalere sulle istanze di tutela dei lavoratori (Orlandini, 2008, 43).

della tutela della genuinità della concorrenza fra le imprese⁴⁹, desumibile dall'art. 3, par. 3, Tue, ove si afferma che l'Unione europea instaura un mercato interno basato su una crescita equilibrata e su di un'economia sociale di mercato, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale⁵⁰.

4. La sentenza Cge 17 novembre 2015, C-115/2014, RegioPost GmbH & Co. KG.

Le differenze fra le fattispecie analizzate dalla Corte di Giustizia nel caso *Rüffert* e nel caso *Bundesdruckerei*, ma la sostanziale omogeneità nelle argomentazioni e nel risultato finale (l'illegittimità delle clausole sociali in rapporto ai principi di cui all'art. 56 Tfeue) delle due sentenze, hanno condotto la dottrina a rilevare che la Cge ha frustrato gli sforzi compiuti dal legislatore tedesco per adeguare la propria normativa ai principi dettati dalla sentenza *Rüffert*, attraverso la sostituzione, nell'impianto delle clausole sociali, delle disposizioni che imponevano il rispetto di un minimo salariale, previsto in un contratto collettivo privo di applicazione generale, con altre che prescrivevano l'osservanza di un minimo salariale stabilito per legge⁵¹.

Peraltro, restava da chiedersi quale sarebbe stata la decisione della Corte nel caso in cui una clausola sociale, modellata su quella analizzata nella pronuncia *Bundesdruckerei*, fosse stata oggetto di disamina nell'ambito di un appalto pubblico svolto dall'appaltatore, con il ricorso al distacco transnazionale dei lavoratori, in modo prevalente o esclusivo nello Stato della stazione appaltante e non, invece, come nel caso *Bundesdruckerei*, eseguito interamente in uno Stato membro differente⁵². E ugualmente irrisolto restava il quesito, posto da tempo della dottrina,

⁴⁹ Ma anche in funzione del raggiungimento dell'obiettivo della promozione dell'occupazione e del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro negli Stati membri, in un'ottica di parificazione nel progresso, di protezione sociale adeguata, di stabilità di un livello occupazionale elevato e di lotta contro l'emarginazione (art. 151 Tfeue), nonché del raggiungimento dell'obiettivo del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione (art. 174 Tfeue): cfr. Guadagno, 2015, 40.

⁵⁰ Cfr. Forlivesi, 2015a, 39. Il principio della tutela della leale concorrenza "all'interno del mercato" e "per l'accesso al mercato" (Costantini, 2014, 8 ss.) sul piano delle condizioni retributive e normative trova fondamento non soltanto nell'art. 3 Tue, ma anche (ed in modo più esplicito) nel Protocollo n. 27 allegato al Tue, ove si afferma che il mercato interno dell'Unione si deve basare su una «competizione non falsata». Sulla rilevanza dello spostamento del principio della "competizione non falsata" dall'art. 3, par. 1, lett. g, Tce, al Protocollo n. 27, cfr. le divergenti interpretazioni di Algostino, 2009, 848, e Gottardi, 2010, 522. Più in generale, sull'art. 3 Tue e sul rapporto fra "economia sociale di mercato" ed "economia di mercato aperta e in libera concorrenza", cfr. Alaimo, Caruso, 2010, par. 3.

⁵¹ Guadagno, 2015, 43.

⁵² Cozzio, 2014, par. 3.

relativo al diritto delle imprese nazionali offerenti di invocare il divieto di discriminazioni "alla rovescia" (fare appello, cioè, al diritto a non vedersi poste in condizioni di svantaggio rispetto alle potenziali concorrenti europee) e chiedere la disapplicazione delle clausole sociali, per non dover soddisfare quelle disposizioni di legge o di contratto collettivo che accordano ai lavoratori un trattamento economico e normativo di livello superiore a quello di "protezione minima"⁵³.

Entrambi gli interrogativi sono tornati prepotentemente d'attualità con il caso *RegioPost GmbH & Co. KG* (Cge 17 novembre 2015, C-115/2014), che ha avuto origine nei seguenti fatti.

La città di *Landau*, nel corso del 2013, aveva bandito una gara, rilevante a livello di mercato europeo, per l'aggiudicazione di un appalto pubblico per i servizi postali da effettuarsi in tale città con riferimento, in particolare, alla raccolta, al trasporto ed alla distribuzione di lettere, di pacchi e pacchetti.

Ai sensi della legge della Renania-Palatinato, i soggetti partecipanti a qualsiasi appalto pubblico (e, dunque, anche a quello in questione) dovevano impegnarsi a pagare ai dipendenti, nell'ambito dell'esecuzione del servizio, un salario minimo stabilito per legge (tranne nel caso in cui la prestazione fosse stata resa da persone in formazione), ed a scegliere i subappaltatori, dopo aver verificato se questi fossero in grado di garantire tale salario ai propri dipendenti. In caso di esecuzione dell'appalto con subappaltatori, infatti, questi ultimi avrebbero dovuto garantire il rispetto degli obblighi in materia di salario minimo e degli altri obblighi previsti dai contratti collettivi.

Una società partecipante alla gara, la *RegioPost*, ritenendo che le condizioni di gara relative al salario minimo fossero contrarie al diritto degli appalti pubblici ed al principio europeo della libera circolazione dei servizi, aveva allegato alla propria offerta le dichiarazioni di impegno dei propri subappaltatori, ma non anche quelle che la impegnavano direttamente al rispetto del saggio di salario stabilito per legge. La stazione appaltante aveva invitato la *RegioPost* a "regolarizzare" la propria offerta, attraverso la produzione, entro un termine tassativo, delle dichiarazioni relative al salario minimo (ed intimando contestualmente l'esclusione dalla gara, qualora tale regolarizzazione non fosse avvenuta). La *RegioPost*, non disposta a modificare la propria offerta, veniva infine estromessa dalla gara: al fine di far valer le proprie ragioni, la società in questione proponeva ricorso, che veniva respinto in primo grado. In appello, il giudice investito della controversia ha chiesto

⁵³ Cfr. Pallini, 2009, 204. Analoghi interrogativi in Orlandini, 2009, 70; Barnard, 2011, 269, e Mc Crudden, 2011, 148.

in via pregiudiziale alla Cge di sciogliere il dubbio se una disciplina quale quella nazionale fosse conforme al principio della libera circolazione dei servizi, tenuto conto della giurisprudenza della Corte e, in particolare, della sentenza *Rüffert*.

4.1. Le questioni poste dalla sentenza *RegioPost*.

La Cge, al fine di rispondere all'interrogativo del giudice del rinvio, ha dovuto preliminarmente sciogliere il nodo dell'assenza di elementi transfrontalieri all'interno della controversia: tutte le imprese partecipanti alla gara d'appalto, infatti, erano stabilite nel territorio del medesimo Stato membro cui apparteneva l'autorità aggiudicatrice. Non emergendo alcun elemento transfrontaliero, la Corte avrebbe potuto dichiararsi incompetente ad esprimersi sulla controversia⁵⁴.

La Cge, tuttavia, ha rilevato come, per consolidata giurisprudenza, la Corte abbia il compito di trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice del rinvio gli elementi che richiedano un'interpretazione alla luce del diritto dell'Unione, tenuto conto dell'oggetto della controversia (par. 46). Nel caso specifico, in particolare, il valore dell'appalto pubblico all'origine della controversia principale superava ampiamente la soglia d'applicazione della Dir. n. 2004/18/Ce e, pertanto, la gara presentava un interesse transfrontaliero certo (par. 48-52)⁵⁵.

Non solo: la Corte ha stabilito che, essendo pacifica, nel caso di specie, l'applicazione della Dir. n. 2004/18/Ce⁵⁶ al fine della soluzione della controversia, era necessario prendere in considerazione anche i principi europei che regolano il mercato comune e, in particolare, quelli di cui all'art. 56 Tfeue (par. 57-59). Infatti, per costante giurisprudenza della Cge, una misura nazionale, se rientra in un settore che è stato oggetto di armonizzazione a livello dell'Unione, dev'essere valutata alla luce delle

⁵⁴ Questa tesi, in merito all'incompetenza della Cge e della conseguente non ricevibilità della questione, è stata sostenuta dal governo tedesco (oltre che da quello italiano).

⁵⁵ Cfr. anche par. 33-37, conclusioni dell'Avv. Gen. P. Mengozzi, del 9 settembre 2015.

⁵⁶ Al par. 49, la Cge ha affermato che, nella fattispecie in esame, era applicabile la Dir. n. 2004/18/Ce, circostanza non contestata da nessuno degli interessati. Tuttavia, non appare chiaro in cosa divergesse il servizio messo a gara ("la raccolta, il trasporto alla distribuzione di lettere, di pacchi e pacchetti"), dai servizi di invio di corrispondenza, dai servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione di invii postali, e dagli altri servizi di consegna fisica e/o deposito di merci (di cui all'art. 6.1 e 6.2, lett. a-c, Dir. n. 2004/17/Ce). Se il servizio di cui al caso di specie, infatti, fosse stato riconducibile ai servizi indicati, avrebbe dovuto trovare applicazione non già la Dir. n. 2004/18/Ce, bensì la Dir. n. 2004/17/Ce (ora abrogata e sostituita dalla Dir. n. 2014/25/Ue), che coordinava le procedure di appalto (anche) nei servizi postali. In tutti i casi, i contenuti dell'art. 26, Dir. n. 2004/18/Ce, erano del tutto simili (*rectius*: identici) a quelli dell'art. 38, Dir. n. 2004/17/Ce (per cui, si può ragionevolmente ritenere che, anche se fosse stata presa in considerazione la Dir. n. 2004/17/Ce, il giudizio della Corte non sarebbe mutato).

disposizioni di diritto derivato e non di quelle del diritto primario: tuttavia, la Corte ha rilevato che la Dir. n. 2004/18/Ce non aveva condotto ad un'armonizzazione della disciplina degli appalti pubblici, tale da escludere l'applicabilità del diritto primario europeo; all'interno della direttiva medesima, anzi, si rinvenivano diverse disposizioni (e, fra queste, l'art. 26) che rinviavano proprio ai principi generali del diritto europeo.

Una volta stabilita la propria competenza, in virtù dell'applicabilità al caso sia della Dir. n. 2004/18/Ce, sia dell'art. 56 Tfu, la Corte, sciogliendo un secondo nodo critico, ha affermato di dover basare l'interpretazione della controversia sulla Dir. n. 96/71/Ce sul distacco transnazionale.

In verità, la società ricorrente, con sede nello stesso Stato membro della stazione appaltante, non intendeva ricorrere al distacco transazionale di lavoratori dipendenti da altre società, né, tantomeno, utilizzare i servizi di un'impresa di lavoro temporaneo o di cessione temporanea di lavoratori stabilita in un altro Stato membro⁵⁷. E la Cge, nel caso *Bundesdruckerei*, aveva escluso l'applicabilità della Dir. n. 96/71/Ce, facendo riferimento proprio alla situazione specifica dell'impresa, e non alla situazione che si presentava al momento in cui la stazione appaltante aveva indetto il bando di gara (ossia quando poteva ancora essere almeno ventilato il ricorso al distacco transazionale di lavoratori)⁵⁸.

La Corte, invece, nel caso in esame, ha ritenuto di doversi attenere ai quesiti formulati dal giudice del rinvio e, perciò, di essere tenuta a verificare se imprese stabilite al di fuori dello Stato della stazione appaltante, che avrebbero potuto nutrire un interesse a partecipare alla procedura di aggiudicazione dell'appalto pubblico, anche facendo ricorso al distacco dei loro lavoratori in tale territorio, abbiano rinunciato alla partecipazione alla gara, a causa dell'obbligo gravante sui potenziali soggetti appaltatori e sui subappaltatori di impegnarsi a rispettare il salario minimo imposto per legge (par. 61). La Corte ha dunque ritenuto necessario esaminare la clausola sociale alla luce dell'art. 3, Dir. n. 96/71/Ce: in questa prospettiva, la sentenza *RegioPost* appare connessa

⁵⁷ Par. 52-60, conclusioni dell'Avv. Gen. P. Mengozzi.

⁵⁸ È ipotizzabile che, nel caso in esame, la *RegioPost* non volesse vincolarsi al rispetto del salario minimo legale per "tutelarsi" rispetto all'evenienza (plausibile, al momento della presentazione dell'offerta) che un altro offerente, stabilito (o intenzionato a ricorrere al distacco transazionale di lavoratori tramite subappaltatori stabiliti) in un altro Stato membro (in cui il costo del lavoro e della vita fosse inferiore rispetto a quello riscontrato nello Stato della stazione appaltante) potesse ottenere la disapplicazione in via giudiziale della clausola sociale (invocando il mancato rispetto dei principi di cui all'art. 56 Tfu) e sfruttare a proprio vantaggio i differenziali salariali nella formulazione dell'offerta.

alla sentenza *Rüffert*, più di quanto non lo sia alla sentenza *Bundesdruckerei*⁵⁹.

4.2. Profili di discontinuità nella giurisprudenza della Cge in materia di clausole sociali.

E rilevanti sono proprio le differenze (tre, almeno) fra la pronuncia della Cge qui in esame e la sentenza *Rüffert*.

Prima differenza: nel caso *RegioPost*, il livello minimo salariale era fissato in via generale (almeno per il luogo di esecuzione del servizio) dalla legge della Renania-Palatinato e, dunque, poteva rientrare nella nozione di "tariffa minima salariale", di cui all'art. 3.1, lett. c, Dir. n. 96/71/Ce, a differenza di quanto accaduto nel caso *Rüffert*, dove il salario minimo era stabilito in un contratto collettivo privo di efficacia generale⁶⁰. La normativa della Renania-Palatinato, secondo la Corte, era (ed è) perciò in grado di assicurare (cosa che non era in grado di fare, invece, la legge della Bassa Sassonia) un livello di protezione minimo che deve essere garantito a tutti i lavoratori (ivi compresi, ovviamente, quelli distaccati) (par. 66).

Seconda differenza: la disposizione in esame nel caso *RegioPost*, ricondotta dalla Corte al disposto dell'art. 26, Dir. n. 2004/18/Ce, è compatibile (par. 77), anche con l'art. 56 Tfu (a differenza, invece, della disposizione al centro del caso *Rüffert*). Vero è che, per costante giurisprudenza della Cge, l'imposizione di un salario minimo agli appaltatori ed ai subappaltatori (anche stabiliti in uno Stato membro diverso da quello a cui appartiene l'amministrazione aggiudicatrice e nel quale le tariffe salariali minime siano inferiori) costituisce un onere economico idoneo a rendere meno attraenti le loro prestazioni sul mercato comune, rappresentando, perciò, una restrizione ai sensi dell'articolo 56 Tfu⁶¹.

Tuttavia, le restrizioni alla libertà di circolazione dei servizi, come abbiamo avuto modo di rilevare, possono essere giustificate dall'obiettivo della tutela dei lavoratori. E nel caso *RegioPost*, diversamente dal caso *Rüffert*, il provvedimento nazionale controverso era teso proprio alla difesa del lavoro dipendente, in quanto norma vincolante, applicabile

⁵⁹ Jacobs, 2015, 405.

⁶⁰ È opportuno ricordare che il saggio di salario indicato dal contratto collettivo, da prendere a riferimento nella determinazione del trattamento dei lavoratori impegnati nell'appalto pubblico al centro della sentenza *Rüffert*, non poteva rappresentare un "trattamento minimo" ai sensi della Dir. n. 96/71/Ce, in quanto superava la tariffa salariale minima stabilita per legge applicabile nel settore edile (*retro*, par. 2).

⁶¹ Il riferimento è alle sentenze *Rüffert* e *Bundesdruckerei*.

nelle procedure di aggiudicazione di qualsiasi appalto pubblico in Renania-Palatinato, indipendentemente dal settore interessato (par. 75-76)⁶².

La terza differenza fra la sentenza *RegioPost* e quella *Rüffert* (ma anche quella *Bundesdruckerei*) consiste nel rilievo attribuito dalla Cge alla peculiarità della disciplina europea degli appalti pubblici: rilievo, che, nelle precedenti pronunce in materia di clausole sociali, non era emerso.

La Cge, come abbiamo avuto modo di vedere, ha affermato che la disposizione al centro del contenzioso poteva essere considerata legittima, nonostante i limiti posti alla libertà delle imprese di prestare servizi, poiché finalizzata della tutela dei lavoratori⁶³. Tale qualificazione non poteva essere rimessa in discussione dal fatto che la disposizione in esame trovasse applicazione solamente negli appalti pubblici e non in quelli privati. La misura nazionale controversa, infatti, poteva essere ricondotta nell'ambito delle misure contemplate dall'art. 26, Dir. n. 2004/18/Ce, relativo alle condizioni di esecuzione degli appalti pubblici: e non era dunque possibile esigere che tale misura si estendesse oltre detto ambito specifico, imponendosi in maniera generale in tutti gli appalti, compresi quelli privati.

«La limitazione dell'ambito di applicazione della misura nazionale agli appalti pubblici è, infatti, la mera conseguenza del fatto che esistono norme del diritto dell'Unione che sono specifiche per tale settore» (par. 65): e non potrebbe essere altrimenti, perché imporre l'estensione delle disposizioni di cui alle direttive sugli appalti pubblici al campo degli appalti privati determinerebbe «l'obbligo degli Stati membri di istituire una tariffa minima salariale, di applicazione generale, su tutto o su parte del loro territorio, il che non è affatto imposto, attualmente, dal diritto dell'Unione»⁶⁴.

⁶² Analogamente, cfr. par. 87 ss., conclusioni dell'Avv. Gen. P. Mengozzi.

⁶³ La Corte ha stabilito la legittimità della clausola sociale al centro della controversia anche con riferimento alla previsione relativa all'eventuale esclusione dalla gara degli offerenti che non si fossero vincolati a rispettare il salario minimo legale: tale esclusione, infatti, avrebbe rappresentato una mera conseguenza dell'inadempimento di un obbligo, che gravava sugli offerenti in modo legittimo (considerato che quest'obbligo: era formulato in modo trasparente; era adeguato rispetto alle finalità perseguite; non comportava oneri procedurali eccessivamente gravosi, avendo la stazione appaltante predisposto appositi moduli per semplificare la procedura burocratica), senza contare che l'esclusione sarebbe stata decretata soltanto in danno delle imprese che, invitate a completare l'offerta con l'allegazione, originariamente omessa, dell'impegno al rispetto dell'erogazione del salario legale, fossero rimaste inadempienti. Per la giurisprudenza della Cge in materia di adeguatezza e proporzionalità dell'esclusione dalla partecipazione alla procedura, in caso di offerta incompleta e/o insoddisfacente, cfr. (fra le sentenze più recenti) Cge 29 marzo 2012, C-599/10, *SAG ELV Slovensko a.s.*; Cge 6 novembre 2014, C-342/13, *Cartiera dell'Adda S.p.A.*; Cge 22 ottobre 2015, C-425/14, *Impresa Edilux S.r.l.*

⁶⁴ Par. 73, conclusioni dell'Avv. Gen. P. Mengozzi.

5. Qualche considerazione conclusiva.

Tenuto conto del fatto che Corte di Giustizia ha riconosciuto le peculiarità della disciplina dei contratti pubblici a livello europeo, ed altresì considerata l'emanazione delle nuove Dir. nn. 2014/23/Ue; 2014/24/Ue e 2014/25/Ue, ci si può infine interrogare sul futuro dell'istituto delle clausole sociali finalizzate alla tutela di condizioni retributive e normative minime nell'ambito dell'aggiudicazione e dell'esecuzione di un contratto pubblico: in particolare, ci si può chiedere se questi elementi d'innovazione siano funzionali e sufficienti a garantire un migliore bilanciamento fra tutela del lavoro dipendente e libertà di mercato (ossia un bilanciamento meno sbilanciato a favore di queste ultime), rispetto a quello effettuato dalla Cge nelle sentenze *Rüffert* e *Bundesdruckerei*, ed a sancire definitivamente la legittimità delle clausole sociali.

In via di prima approssimazione, non pare possibile fornire una risposta positiva a tali interrogativi. Per meglio motivare quest'ultima affermazione è opportuno affrontare due questioni: la prima riguarda il caso in cui la clausola sociale sia prevista nel bando di gara di un appalto pubblico nel quale l'appaltante, come nel caso *Bundesdruckerei*, possa svolgere (o far svolgere ad un subappaltatore) il servizio messo a gara interamente in uno Stato membro differente rispetto a quello della stazione appaltante⁶⁵. La seconda questione riguarda il caso nel quale la clausola sociale sia prevista nel bando di gara di un appalto pubblico in cui l'appaltatore, come nei casi *Rüffert* e *RegioPost*, ricorra al subappalto ed al distacco transnazionale di lavoratori.

5.1. I servizi svolti interamente in uno Stato membro diverso da quello della stazione appaltante.

Per quanto riguarda la prima questione, si può ricordare che, nel caso *Bundesdruckerei*, la Cge aveva ritenuto in contrasto con l'art. 56 Tfeue una clausola sociale che imponeva ad appaltatori e subappaltatori il rispetto di un saggio di salario minimo fissato per legge, affermando che tale clausola non si poteva ritenere finalizzata alla tutela dei lavoratori, essendo applicabile soltanto nel settore degli appalti pubblici.

Le considerazioni svolte dalla Corte nel caso *RegioPost*, circa la peculiarità della disciplina europea degli appalti pubblici, se fossero state svolte anche nel caso *Bundesdruckerei*, non avrebbero comunque potuto portare la Cge a dichiarare la clausola sociale finalizzata alla tutela dei

⁶⁵ Per comprendere la rilevanza del segmento di mercato in cui i servizi messi a gara possono essere svolti interamente in uno Stato membro differente rispetto a quello dell'autorità aggiudicatrice, basti pensare al settore dei *call center*.

lavoratori: è probabile, infatti, che la Corte di Giustizia non avrebbe ritenuto legittima una disposizione che imponeva il rispetto di un salario minimo legale anche a subappaltatori stabiliti in un Stato membro diverso da quello della stazione appaltante, che avessero svolto il servizio operando direttamente sul loro territorio e senza distaccare lavoratori. Ciò perché, come abbiamo avuto modo di vedere in precedenza, le misure adottate in virtù dell'art. 26, Dir. n. 2004/18/Ce, dovevano pur sempre essere compatibili con il diritto europeo. E la Corte ha ritenuto che la disciplina dettata per gli appalti pubblici al centro della sentenza *Bundesdruckerei* non fosse compatibile con i principi di cui all'art. 56 Tfeue, perché sproporzionata, dal momento che prevedeva l'imposizione del rispetto del saggio di salario in vigore nello Stato della stazione appaltante a favore di lavoratori operanti in uno Stato membro differente, ove il livello salariale era sì più basso, ma più basso era anche il costo della vita.

Ci si può domandare, però, se la risposta data allora dalla Corte sia ancora valida all'indomani dell'emanazione della Dir. n. 2014/24/Ue (che non trovava applicazione al caso in esame, *ratione temporis*), ove l'art. 70 (che ha sostituito l'art. 26, Dir. n. 2004/18/Ce), relativo alle condizioni di esecuzione dell'appalto, dispone che «le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto, purché collegate all'oggetto dell'appalto [...] e indicate nell'avviso di indizione di una gara o nei documenti di gara. Dette condizioni possono comprendere considerazioni economiche, legate all'innovazione, di ordine ambientale, sociale o relative all'occupazione». Il fatto che nel testo della disposizione non sia più presente il riferimento alla necessaria compatibilità delle clausole sociali con il diritto europeo, è stato interpretato da una parte della dottrina, anche in virtù della formulazione dell'art. 18, par. 2, Dir. n. 2014/24/Ue⁶⁶, come un possibile segnale di piena compatibilità di tali clausole con l'ordinamento europeo⁶⁷. Se così fosse, una clausola sociale modellata su quella in discussione nel caso *Bundesdruckerei*, in un contesto fattuale analogo, potrebbe essere ritenuta legittima.

Tale opinione, tuttavia, non convince. Anzitutto, occorre evidenziare che le nuove direttive sui contratti pubblici non hanno proceduto ad una

⁶⁶ La disposizione in esame recita: «Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X». Sui contenuti dell'allegato X, *infra*, par. 5.2.

⁶⁷ Forlivesi, 2015a, par. 5.

armonizzazione completa della materia a livello europeo, così che eventuali disposizioni adottate nel procedimento di recepimento e di attuazione debbono essere valutate alla luce del diritto primario dell'Unione: ciò, peraltro, è ribadito nei considerando delle direttive, ove è prevista la necessaria conformità delle misure poste a tutela dei lavoratori con l'impianto generale del diritto europeo⁶⁸.

Vi è poi da sottolineare il fatto che, secondo il considerando n. 38, Dir. n. 2014/24/Ue, «i servizi dovrebbero essere considerati come prestati nel luogo in cui sono eseguite le prestazioni caratteristiche. Se prestati a distanza [...] i servizi dovrebbero essere considerati come prestati nel luogo in cui sono effettuati, a prescindere dai luoghi e dagli Stati membri a cui sono destinati»: sembra così rafforzarsi la prospettiva di una necessaria connessione fra le condizioni minime da garantire ai lavoratori impiegati nell'esecuzione di un appalto pubblico e ed il costo della vita e del lavoro del luogo di svolgimento del medesimo appalto.

Se si tiene conto di questi elementi testuali, è inevitabile concludere che le argomentazioni della Corte nella sentenza *Bundesdruckerei* non vengano "scalfite" né dalla presa d'atto della peculiarità della disciplina degli appalti pubblici, rispetto a quella degli appalti privati, né dalla nuova disciplina dettata dalla Dir. n. 2014/24/Ce⁶⁹: le problematiche che sono emerse, infatti, pongono soprattutto il problema del difficile bilanciamento fra la necessità di garantire le libertà di mercato e quella di approntare livelli di tutela adeguata per i lavoratori. La questione, in particolare, sembra inserirsi nel dibattito relativo alla "territorialità del diritto"⁷⁰ e all'identificazione dei confini oltre i quali non si può spingere la libertà delle imprese nella scelta dei regimi giuridici che risultino maggiormente vantaggiosi⁷¹: le vicende che hanno dato origine al caso *Bundesdruckerei* rappresentano proprio un anello della (oramai lunga) catena di casi in cui un'impresa stabilita in uno Stato membro sfrutta le libertà fondamentali del mercato (la libertà di stabilimento e di prestare servizi) per trarre un vantaggio economico dal regime giuridico meno oneroso di un diverso Stato membro⁷².

⁶⁸ Cfr. considerando nn. 37, 39 e 98 Dir. n. 2014/24/Ue. Sul rilievo dei considerando nell'impianto delle nuove direttive sui contratti pubblici, cfr. Varva, 2016, 66.

⁶⁹ Proprio all'interno della Dir. n. 2014/24/Ce, però, alcuni "anticorpi" contro la diffusione della prassi di delocalizzazione, motivata dalla volontà di sfruttare i differenziali salariali, si possono individuare: il riferimento è al criterio di aggiudicazione delle gare basato sull'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (*infra*, par. 5.2.1).

⁷⁰ Cfr. Bano, 2015.

⁷¹ Cfr. Meli, 2015, 86.

⁷² Proprio la diffusione delle prassi di delocalizzazione, nei casi in cui un servizio messo a gara possa essere svolto interamente in uno Stato membro differente rispetto a quello della stazione appaltante, ha indotto il legislatore italiano ad introdurre specifiche contromisure,

In verità, considerato che le libertà economiche dell'UE «non possono essere interpretate nel senso di garantire alle imprese il diritto di aggirare o eludere le disposizioni nazionali di legge e le prassi in materia previdenziale e di lavoro oppure d'imporre una sleale concorrenza sul piano delle condizioni retributive e normative»⁷³, ci si potrebbe ancora interrogare, sulla legittimità della condotta di quell'impresa che ricorra l'utilizzo di un'impresa controllata al 100%, stabilita in uno Stato differente da quello in cui la controllante ha la propria sede e contraddistinto da livelli inferiori di tutela per i lavoratori dipendenti, per svolgere un servizio messo a gara nello Stato ove è stabilita la società capogruppo (a prescindere, addirittura, come nel caso *Bundesdruckerei*, dal ricorso al distacco transnazionale di manodopera), e sulla configurabilità, in una tale ipotesi, di una fattispecie di "abuso del diritto"⁷⁴ da parte dell'appaltatore principale.

Dare una risposta al quesito posto nel testo porterebbe lontano dal tema al centro del presente studio. In merito, tuttavia, si deve segnalare che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia⁷⁵, l'abuso di diritto non si può prefigurare quando è in gioco l'esercizio di un diritto fondamentale, qual è la libertà di prestare servizi⁷⁶: non sembra così scontato, allora, che si possa ritenere illegittima la condotta di quell'impresa che, attraverso una controllata stabilita in uno Stato membro differente, nell'ambito di un appalto pubblico, sfrutti a proprio favore i differenziali del costo del lavoro esistenti fra i due Paesi.

con particolare attenzione al settore dei *call center* (*supra*, nota 65): il riferimento è al d.l. n. 83/2012 (convertito con modifiche dalla l. n. 134/2012), ove, all'art. 24 *bis*, è stabilito che le imprese che delocalizzano la propria attività in Paesi esteri non possano fruire degli incentivi all'occupazione. Questa disposizione, ad oggi, è largamente disattesa (Albanella, 2015, 9; Battafarano e Damiano, 2015, 4), anche perché pare potersi dubitare della sua legittimità in rapporto all'art. 107 Tfeue, in materia di aiuti di Stato (essendo vietati quelli che risultano selettivi, ossia a favore esclusivo di talune imprese o produzioni). Sempre al fine del contenimento delle prassi di delocalizzazione, l'art. 1, c. 10, l. n. 11/2016, prevede che le amministrazioni e le imprese pubbliche, prima di stipulare un contratto di appalto per servizi di *call center*, debbano darne comunicazione «alle rappresentanze sindacali aziendali e alle strutture territoriali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale»: in merito, si segnala la stipulazione dell'accordo quadro, in data 30 maggio 2016, fra Asstel, Slc-Cgil, Fistel-Cisl e Uilcom-Uil.

⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2008, n. 2085.

⁷⁴ Nel senso più ampio del termine (Bano, 2015, 597, e ivi ulteriori rinvii alla dottrina).

⁷⁵ Cfr. par. 27 e 29, Cge 9 marzo 1999, C-212/97, *Centros Ltd* (ma già in precedenza, par. 16, Cge 10 luglio 1986, C-79/85, *D.H.M. Segers*), su cui Razzolini, 2014, par. 3 (e ivi, riferimenti dottrinali e giurisprudenziali).

⁷⁶ Cfr. Bano, 2015, 595.

5.2. I servizi svolti da un appaltatore attraverso il ricorso al distacco transnazionale di manodopera.

I temi della territorialità del diritto e dell'(eventuale) abuso delle libertà fondamentali del mercato ritornano anche quando si affronta l'ipotesi di un servizio pubblico messo a gara e svolto da un appaltatore attraverso il ricorso al distacco transazionale di manodopera⁷⁷. Come abbiamo già accennato, si tratta di problemi di grande portata: in questa sede, però, si ritiene di potersi limitare, coerentemente con l'impostazione dell'analisi fino ad ora svolta, allo studio dell'impatto della sentenza *RegioPost* e delle nuove direttive relative all'affidamento dei contratti pubblici sul bilanciamento fra tutela dei lavoratori e libertà di mercato e sulla legittimità delle clausole sociali (con particolare riferimento al contesto italiano).

l) In questa chiave, si può affermare che la sentenza *RegioPost*, rappresenta una netta inversione di rotta rispetto a quanto prospettato nel caso *Rüffert*, ma ciò non è causato da una differente ponderazione fra le esigenze di tutela del lavoro e la necessità di garantire le libertà del mercato, ovvero da una differente considerazione della nozione di "ordine pubblico" (modellata non più su quella di "ordine pubblico internazionale", ma tralasciata sul concetto di "ordine pubblico sociale"): il cambio di direzione è dovuto, piuttosto, al fatto che la legge del Land Renania-Palatinato non rinvia ai contratti collettivi privi di efficacia generale, ma fissa direttamente la retribuzione minima da applicare ai lavoratori impiegati in qualsiasi appalto pubblico. «Proprio questo spiega il diverso esito del giudizio della Corte di giustizia [...] l'obbligo di rispettare determinati standard retributivi è stabilito con una fonte di generale applicazione (la legge e non un contratto collettivo di diritto comune), in quanto tale capace di vincolare tutte le imprese sia nazionali che straniere»⁷⁸.

È vero, dunque, che, come ieri (art. 26, Dir. n. 2004/18/Ce), anche oggi l'ordinamento europeo (artt. 18, par. 2⁷⁹, e 70; considerando nn. 37, 39 e 98, Dir. n. 2014/24/Ue), consente l'inserimento nei bandi per i

⁷⁷ In quest'ottica, si può leggere la Dir. n. 2014/67/UE, che, pur senza modificare le logiche e le finalità della Dir. n. 96/71/Ce (Bano, 2015, 590; Giubboni, 2015, par. 7), ha messo in campo misure di carattere sostanziale e procedurale finalizzate al contrasto dei comportamenti elusivi, all'interno delle prassi di distacco transazionale (e, in particolare, del fenomeno delle c.d. "letter box companies": cfr. Allamprese, Orlandini, 2014, 169 ss.).

⁷⁸ Orlandini, 2015. Analogamente Borgogelli, 2016, 15, e Carosielli, 2016, 844.

⁷⁹ Ai sensi dell'art. 71, par. 5, Dir. n. 2014/24/Ue, l'osservanza degli obblighi di cui all'art. 18, par. 2, deve essere garantita, da parte delle autorità nazionali competenti, anche a carico dei subappaltatori.

contratti pubblici, di clausole sociali che assicurano il rispetto dei contratti collettivi⁸⁰. Ed è vero che la nuova disciplina europea in materia di appalti pubblici e concessioni valorizza in modo evidente gli aspetti sociali inerenti all'oggetto del contratto pubblico⁸¹, nel tentativo di contribuire a "dar corpo" alla nozione di "economia sociale di mercato", fino ad oggi rimasta una "fórmula retórica"⁸²: il richiamo principale, in merito, è alla preferenza attribuita al criterio di aggiudicazione delle gare basato sull'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (attraverso il metodo della c.d. *best price-quality ratio*, che consente alle autorità aggiudicatrici di tenere in considerazione anche parametri di tipo sociale ed occupazionale nella valutazione delle offerte), rispetto a quello del minor costo⁸³.

Tutto ciò, comunque, non consente di affermare che le eventuali clausole sociali previste nell'ordinamento degli Stati membri possano essere ritenute lecite, anche a prescindere da un vaglio di legittimità rispetto al diritto dell'Unione. E così, nel caso in cui un'opera o un servizio messi a gara abbiano rilievo europeo (e sia anche soltanto ipotizzabile il ricorso al distacco transnazionale di manodopera da parte di un appaltatore), i criteri ed i requisiti riguardanti le condizioni di lavoro debbono essere applicati conformemente alla Dir. n. 96/71/CE, come interpretata dalla Cge⁸⁴. In tal modo, si può avere certezza della legittimità dell'eventuale clausola sociale soltanto nel caso in cui il contratto collettivo di riferimento per l'individuazione dei minimi di trattamento per i lavoratori impiegati nell'appalto abbia efficacia generale (ovvero il livello minimo salariale sia definito *ex lege*).

II) Alla luce di quanto appena affermato, è evidente che la disciplina del distacco transnazionale dei lavoratori e l'interpretazione datane dalla Cge rimangano fondamentali per la valutazione della legittimità delle clausole sociali. Non si può allora tacere il fatto che, nel momento in cui si scrive, sia in discussione una proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, Com. (2016) 128 def., di modifica della Dir. n. 96/71/Ce.

⁸⁰ Si ricorda che il mancato rispetto di tali obblighi può «essere considerato un grave illecito perpetrato dall'operatore economico in questione» e, infine, «comportare l'esclusione di quest'ultimo dalla procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico» (considerando n. 39, Dir. n. 2014/24/Ue).

⁸¹ In generale, sul rilievo delle finalità sociali dei contratti pubblici nella disciplina dettata dalle direttive europee e sulla giurisprudenza in materia della Corte di Giustizia, sono imprescindibili gli studi di Arrowsmith (da ultimo, Arrowsmith, 2015, 307 ss.).

⁸² Muñoz, 2015, 81.

⁸³ Fra i molti, cfr. Miconi, 2014, 27; Comporti, 2015; Caranta, Dragos, 2014, 493 ss.

⁸⁴ Cfr. considerando n. 98, Dir. n. 2014/24/Ue.

Non è questa la sede per affrontare in modo sistematico i contenuti della proposta⁸⁵: si deve tuttavia sottolineare che la finalità della Com. (2016) 128 def. sia la «revisione mirata della direttiva sul distacco dei lavoratori per contrastare le pratiche sleali e promuovere il principio che lo stesso lavoro nello stesso posto dovrebbe essere retribuito allo stesso modo»⁸⁶.

Se nell'impianto della proposta di direttiva si rinvenissero disposizioni adeguate a dare effettività al "principio della parità retributiva", si potrebbe parlare di un'inversione di rotta da parte delle autorità europee rispetto al tema del *dumping* salariale, che comporterebbe il superamento degli interrogativi circa la legittimità delle clausole sociali all'interno della regolamentazione degli appalti pubblici, anche in caso di distacco transnazionale di lavoratori. Ma così non è, e, fatto salvo quanto previsto in chiave antielusiva all'art. 2 *bis*, Dir. n. 96/71/Ce, previsto nella Com. (2016) 128 def.⁸⁷, la parità retributiva resta una mera enunciazione di principio⁸⁸.

Resta allora da valutare l'impatto dell'eventuale approvazione della proposta di direttiva sulle problematiche connesse alle clausole sociali: in proposito, si può rilevare che, all'art. 3, par. 1 *bis*, Dir. n. 96/71/Ce, contemplato nella Com. (2016) 128 def., è stabilito che se le imprese stabilite nel territorio di uno Stato membro sono soggette all'obbligo (di natura legale, amministrativa o contrattuale) di subappaltare soltanto a imprese che garantiscano determinate condizioni di lavoro e di occupazione relative alla retribuzione, lo Stato membro può disporre che tali imprese siano soggette ai medesimi obblighi per quanto riguarda i subappalti a favore delle imprese che distaccano lavoratori nel suo territorio.

Quest'obbligo non deve essere soltanto non discriminatorio, ma anche proporzionato: ciò porta a ritenere che questa disposizione non giustifichi «di per sé l'utilizzo di clausole sociali nei capitoli di gara», ma consenta agli Stati membri «di regolare la disciplina del contratto di appalto in modo tale da vincolare imprese appaltatrici nazionali e straniere al rispetto di determinati standard retributivi e, quindi,

⁸⁵ Per una tale analisi, si può rinviare a Orlandini, 2016.

⁸⁶ Punto 1.1 della relazione di accompagnamento.

⁸⁷ L'art. 2 *bis*, Dir. n. 96/71/Ce, come modificato dalla Com. (2016) 128 def., prevede l'applicazione della disciplina lavoristica vigente nello Stato di destinazione, soltanto qualora il distacco abbia durata superiore a due anni. Il limite dei due anni non è derogabile e può essere calcolato come somma di più periodi di distacco (di durata pari o superiore a sei mesi) di lavoratori diversi, che svolgano le stesse mansioni nello stesso posto.

⁸⁸ Cfr. Orlandini, 2016.

eventualmente, all'applicazione di contratti collettivi che fissano tali standard»⁸⁹.

In merito, si può rilevare, che l'art. 3, Dir. n. 96/71/Ce (anche per come novellato nella proposta di direttiva), continua a fare riferimento, per la determinazione della retribuzione da riconoscere ai lavoratori distaccati⁹⁰, ai contratti collettivi dichiarati di applicazione generale: in questo modo, uno dei principali pilastri su cui la Corte di Giustizia ha eretto la propria giurisprudenza in materia di clausole sociali (ritenute illegittime – in caso di distacco transnazionale di lavoratori – qualora impongano il rispetto di un contratto collettivo ad efficacia limitata) non verrebbe scalfito da un'eventuale approvazione della Com. (2016) 128 def.

III) Dunque, all'indomani della sentenza *RegioPost*, non sembrano esserci buone notizie per l'ordinamento italiano.

Infatti, a differenza di quanto accaduto in Germania all'indomani della pronuncia *Rüffert*, il legislatore non ha introdotto misure per la definizione *ex lege* dei minimi salariali e la disciplina in materia di clausole sociali nei contratti pubblici continua ad imporre non solo il rispetto dei minimi di trattamento (art. 36, l. n. 300/1970) ma, addirittura, l'applicazione integrale dei trattamenti fissati dai contratti collettivi nazionali (o, anche, territoriali), in vigore per il settore e per la zona (artt. 30, c. 4, e 105, c. 9, d.lgs. n. 50/2016)⁹¹, che, sebbene sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, restano privi di efficacia generale⁹². Non solo: i contratti collettivi stipulati fra le organizzazioni sindacali e quelle dei datori di

⁸⁹ Orlandini, 2016.

⁹⁰ All'art. 3, par. 1, lett. c, è prevista la sostituzione della nozione di "tariffe minime salariali" con quella di "retribuzione", concetto comprensivo (almeno) degli elementi che ancorano il saggio di salario al costo della vita nel Paese ospitante (in ossequio alla sentenza *Sähköalojen*, richiamata in nota 10).

⁹¹ L'art. 30, c. 4, d.lgs. n. 50/2016, stabilisce che «al personale impiegato nei lavori oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo» nazionale o territoriale, mentre l'art. 105, c. 9, sancisce che «l'affidatario è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi» nazionali o territoriali». Le due disposizioni citate danno attuazione agli artt. 1, c. 1, lett. fff e 1, c. 1, lett. ggg, l. n. 11/2016 (delega al Governo per l'attuazione delle Dir. nn. 2014/23/Ue, 2014/24/Ue e 2014/25/Ue), su cui Giacobbe, 2015, 12; Borgogelli, 2016, 10.

⁹² Per non creare situazioni di "asimmetria informativa", che potrebbero danneggiare le imprese non stabilite in Italia, il legislatore ha stabilito all'art. 97, c. 9, d.lgs. n. 50/2016, che siano messe a disposizione degli altri Stati membri le informazioni relative a leggi, regolamenti, contratti collettivi applicabili o norme tecniche nazionali, da prendere in considerazione per la partecipazione delle imprese ad una gara per l'aggiudicazione di un contratto pubblico.

lavoro comparativamente più rappresentative sono presi a riferimento dal legislatore anche all'art. 23, c. 16, d.lgs. n. 50/2016, per ciò che riguarda la procedura di determinazione, da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del costo del lavoro che deve essere assunto come parametro dalle stazioni appaltanti nella valutazione delle offerte anormalmente basse⁹³.

Tuttavia, l'obbligo di rispettare integralmente la parte economica e normativa del contratto collettivo (e di sostenerne i costi conseguenti), proprio alla luce di quanto affermato fino ad ora, non presenta criticità soltanto qualora nell'esecuzione di un contratto pubblico non si venga a concretizzare (e non sia nemmeno ipotizzato) un distacco transnazionale di lavoratori⁹⁴. Le cose, però, si complicano quando nell'esecuzione di un contratto pubblico si realizzi (o sia anche soltanto ipotizzabile) un distacco transnazionale di lavoratori e si configuri un quadro giuridico simile a quello che la Cge si è trovata innanzi nei casi *Rüffert* e *RegioPost*.

L'ordinamento italiano, infatti, è ancora lontano dal dotarsi di un impianto normativo in grado di conferire efficacia generalizzata ai contratti collettivi e/o dall'introdurre un "compenso orario minimo legale", anche se, in tal senso, qualche passo avanti è stato fatto, con la previsione contenuta all'art. 1, c. 7, lett. g, l. n. 183/2014⁹⁵, di delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro⁹⁶ (relativamente, però, ai soli «settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei

⁹³ Il rinvio è all'art. 97, d.lgs. n. 50/2016, ove si stabilisce che «gli operatori economici forniscono, su richiesta della stazione appaltante, spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse». Un'offerta, in particolare, è da considerarsi anormalmente bassa quando il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi determinati ai sensi dell'art. 23, c. 16, d.lgs. n. 50/2016. L'art. 97, c. 6, d.lgs. n. 50/2016, stabilisce poi che non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge: tuttavia, «la stazione appaltante in ogni caso può valutare la congruità di un'offerta che appaia, in base ad elementi specifici, anormalmente bassa» (sul punto, cfr. De Nictolis, 2016, par. 22).

⁹⁴ Non si può trascurare il fatto che sarebbe stata opportuna una formulazione degli artt. 30, c. 4, e 105, c. 9, d.lgs. n. 50/2016, meno simile a quella dell'abrogato art. 118, c. 6, d.lgs. n. 163/2006: quest'ultima disposizione, imponendo alle imprese affidatarie – o comunque partecipanti alla gara – l'obbligo di osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi, aveva sollevato rilevanti dubbi di legittimità costituzionale con riferimento al principio di libertà sindacale: cfr. Costantini, 2014, par. 3.2 (e li ulteriori rinvii alla dottrina, anche per opinioni divergenti).

⁹⁵ Sull'*iter* parlamentare dell'art. 1, c. 7, lett. g, l. n. 183/2014, Biasi, 2015, par. 6.

⁹⁶ Tale parte della l. n. 183/2014 è rimasta ad oggi inattuata.

lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»⁹⁷).

Evidentemente, il fatto che, nell'ordinamento italiano, sia la disciplina delle le clausole sociali, sia quella del distacco transazionale, per la determinazione dei minimi di trattamento da riconoscersi ai lavoratori dipendenti, non possano far altro che rinviare a contratti collettivi di diritto comune⁹⁸ espone al rischio che, un domani, anche in Italia la disciplina di cui all'art. 36, l. n. 300/1970, e agli artt. 30, c. 4, e 105, c. 9, d.lgs. n. 50/2016, possa essere considerata alla stregua di un ostacolo alla libertà delle imprese di prestare servizi nel mercato europeo degli appalti pubblici e delle concessioni.

IV) Peraltro, al fine di sostenere la legittimità dell'art. 36, l. n. 300/1970, e degli artt. 30, c. 4, e 105, c. 9, d.lgs. n. 50/2016, rispetto al diritto dell'Unione, non pare sufficiente sostenere che queste disposizioni diano attuazione alla previsione della Convenzione Oil n. 94/1949 (ratificata con la l. n. 1305/1952), relativamente all'obbligo di inserire clausole tali da garantire ai lavoratori impiegati nell'ambito dei contratti pubblici condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona (anche se privi di efficacia generale).

La Convenzione Oil n. 94/1949, infatti, non può essere considerata parte integrante della disciplina europea degli appalti pubblici: da un lato, si può ricordare che, all'interno degli allegati delle nuove direttive sui contratti pubblici (in particolare, l'allegato X, Dir. n. 2014/24/UE), fra i vincoli applicabili in materia di diritto sociale e del lavoro stabiliti dalle fonti internazionali che gli Stati membri possono introdurre nel proprio ordinamento, non figurano gli obblighi discendenti dalla Convenzione Oil

⁹⁷ Sempre Biasi, 2015, par. 6, ricostruisce il dibattito dottrinale circa l'interpretazione da darsi alla locuzione "settori non regolati da contratti collettivi", essendo dubbio se il legislatore delegante abbia voluto riferirsi ai settori merceologici privi di contrattazione collettiva (come pare doversi intendere, stante il tenore letterale della disposizione), ovvero alle imprese che non applicano alcun contratto collettivo.

⁹⁸ Pare opportuno segnalare che la novellata disciplina del distacco transazionale di lavoro, di cui al d.lgs. n. 136/2016, prevede, all'art. 4, c. 1, che ai lavoratori distaccati si applichino, durante il periodo del distacco, «le medesime condizioni di lavoro e di occupazione previste per i lavoratori che effettuano prestazioni lavorative subordinate analoghe nel luogo in cui si svolge il distacco», dove per "condizioni di lavoro e di occupazione" si devono intendere (art. 2, c. 1, lett. e) le condizioni disciplinate dalle disposizioni normative e dai contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015: il rinvio alla contrattazione collettiva, perciò, non riguarda soltanto i contratti collettivi nazionali, stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ma, addirittura, anche quelli di livello territoriale o aziendale.

n. 94/1949⁹⁹. Dall'altro lato, la Convenzione Oil n. 94/1949, non fa parte delle c.d. *Core Conventions* (ossia le Convenzioni che gli Stati, per il solo fatto di essere membri dell'Oil, sono tenuti a rispettare, anche senza averle ratificate), indicate nella Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali adottata dalla Conferenza internazionale nel 1998¹⁰⁰.

In senso contrario, parte della dottrina ha sostenuto che la Convenzione Oil n. 94/1949, nonostante l'esclusione dall'allegato X, sia da ritenersi applicabile e cogente nel mercato europeo dei contratti pubblici «posto che la stessa Oil ha riconosciuto le clausole sociali stipulate a sensi della Convenzione 94/1949 come strumento idoneo a promuovere e garantire i diritti fondamentali del lavoro sanciti proprio dalle Convenzioni richiamate nell'allegato X e universalmente applicabili»¹⁰¹.

Questa tesi, però, non appare convincente: la Convenzione Oil n. 94/1949, per quanto possa contenere disposizioni utili al fine di un effettivo raggiungimento dei diritti essenziali tutelati dalle Convenzioni "Core", difficilmente può assurgere essa stessa al ruolo di *Core Convention*, visto che resta semplicemente strumentale a garantire il rispetto delle Convenzioni fondamentali (di cui – è opportuno ribadire – non fa parte)¹⁰².

Ma se così stanno le cose, è probabile che, in un ipotetico caso *Rüffert* italiano, "si assisterebbe" ad un conflitto fra le fonti del diritto internazionale (Convenzione Oil n. 94/1949¹⁰³) e quelle dell'Unione Europea (Dir. n. 2014/24/Ue) in materia di appalti pubblici: e, qualora non fosse possibile (come appare plausibile) interpretare in modo conforme gli obblighi discendenti dalle Convenzioni internazionali con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, sarebbe quest'ultimo a prevalere, con necessaria denuncia della Convenzione internazionale¹⁰⁴. Di conseguenza, restando irrisolti i nodi relativi all'efficacia generale dei

⁹⁹ Tale assenza era già evidente nella proposta di direttiva Com. (2011) 896 def.: cfr. Costantini, 2014, 42.

¹⁰⁰ Le convenzioni "Core" riguardano: il lavoro forzato; la libertà d'associazione e la tutela del diritto di organizzazione; il diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva; l'uguaglianza di retribuzione; l'abolizione del lavoro forzato; la discriminazione; l'età minima; il lavoro minorile.

¹⁰¹ Forlivesi, 2015a, 45-46. Cfr. anche Bruun, Jacobs, Schmidt, 2009, 672 ss.

¹⁰² Cfr. Orlandini, 2013, 156-157; Borgogelli, 2016, 8.

¹⁰³ Si può rilevare che l'art. 30, c. 3, d.lgs. n. 50/2016, preveda che, nell'esecuzione dei contratti pubblici, gli operatori debbano rispettare gli obblighi imposti, in materia del lavoro, dalla normativa nazionale, europea, dai contratti collettivi e dalle Convenzioni internazionali indicate all'allegato X del decreto (in cui non viene fatto cenno alcuno alla Convenzione Oil n. 94/1949).

¹⁰⁴ Con specifico riferimento al caso delle clausole sociali nell'ambito dei contratti pubblici, cfr. Orlandini, 2013, 161.

contratti collettivi, ovvero al salario minimo legale, il destino delle clausole sociali in Italia, in caso di distacco transnazionale di lavoratori, appare legato ad una ritrovata sensibilità dei giudici europei al tema della tutela del lavoro dipendente nel bilanciamento con le libertà di mercato e ad una svolta nell'interpretazione della nozione di ordine pubblico: insomma, non c'è molto da stare tranquilli.

Bibliografia

- Alaimo A., Caruso B. (2010). *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*. WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, n. 82/2010.
- Albanella L. (2015). *Cosa cambia nei call center*. In *Lavoro&Welfare*, n. 20, p. 8.
- Algostino A. (2009). *Costituzionalismo e trattato di Lisbona: l'insostenibile pesantezza del mercato*. In *Dir.Pub.*, p. 835.
- Allamprese A., Orlandini G. (2014). *Le norme di rilievo lavoristico nella nuova direttiva sugli appalti pubblici*. In *Riv. Giur. Lav.*, I, p. 169.
- Arrowsmith S. (2015). *Rethinking the Approach to Economic Justifications under the EU's Free Movement Rules*. In *Current Legal Problems*, p. 307.
- Ballestrero M.V. (2008). *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*. In *Lav. Dir.*, p. 371.
- Bano F. (2008). *Diritto del lavoro e libera prestazione di servizi nell'Unione europea*. Bologna: Il Mulino.
- Bano F. (2015). *La territorialità del diritto. Distacco transnazionale di manodopera a basso costo*. In *Lav. Dir.*, p. 583.
- Barberis G. (2015). *Appalti pubblici e distacco transnazionale di lavoratori*. In *Urbanistica e Appalti*, p. 520.
- Barnard C. (2011). *Using Procurement Law to Enforce Labour Standards*. In G. Davidov, B. Langille, *edited by*, *The Idea of Labour Law*. Oxford: University Press., p. 256.
- Battafarano G., Damiano C. (2015). *Appalti, l'ora della svolta*. In *Lavoro&Welfare*, n. 20, p. 3.
- Biasi M. (2015). *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?* WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 241/2015.
- Borelli S. (2008). *Social clauses in public contracts, the Posted Workers Directive and Article 49 EC: the Rüffert Case*. In *Transfer*, p. 358.
- Borgogelli F. (2016). *Le clausole sociali di equo trattamento negli appalti pubblici*. In www.regolazioneidemercati.it.
- Brino V. (2012). *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato. Le prospettive dell'Unione Europea*. Padova: Cedam.

- Bruun N., Jacobs A., Schmidt M. (2009). *La Convenzione 94 dell'Ilo alla luce del caso Rüffert*. In *Riv. Giur. Lav.*, I, p. 649.
- Buelen W., Cremers J., Wixforth S. (2015). *Considerazioni sociali nel quadro degli appalti pubblici. Una scelta politica*, Bruxelles.
- Buoso S. (2015). *La portata della nozione di «tariffe minime salariali» tra direttiva europea sul distacco di lavoratori e disciplina nazionale applicabile*. In *Riv. It. Dir. Lav.*, II, p. 898.
- Carabelli U. (2009). *Europa dei mercati e conflitto sociale*. Bari: Cacucci.
- Caranta R., Dragos D.C. (2014). *La mini-rivoluzione del diritto europeo dei contratti pubblici*. In *Urbanistica e Appalti*, p. 493.
- Carosielli G. (2016). *La sentenza RegioPost e l'anima "dimezzata" della Corte di Giustizia europea nella tutela dei lavoratori impegnati negli appalti pubblici*. In *Dir. Rel. Ind.*, p. 881.
- Comporti G.D. (2015). *La sfida delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni*. In *federalismi.it*, n. 6.
- Costantini S. (2011). *Limiti all'iniziativa economica privata e tutela del lavoratore subordinato: il ruolo delle c.d. "clausole sociali"*. In *Ianus*, p. 199.
- Costantini S. (2014). *La finalizzazione sociale degli appalti pubblici. Le "clausole sociali" fra tutela del lavoro e tutela della concorrenza*. WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 196/2014.
- Cozzio M. (2014). *Libera prestazione di servizi e tutela dei lavoratori: la difficile ricerca di un nuovo equilibrio nel settore degli appalti pubblici*. In *Informator*, n. 4.
- De Mozzi B. (2011). *La tutela dei lavoratori nell'appalto transnazionale*. In M.T. Carinci, C. Cester, M.G. Mattarolo, F. Scarpelli, a cura di, *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici. Inquadramento giuridico ed effettività*. Torino: Utet, p. 29.
- De Nictolis R. (2016). *Il nuovo codice dei contratti pubblici*. In *Urbanistica e Appalti*, p. 503.
- De Salvia A. (2008). *Non c'è due senza tre: la corte di giustizia nel caso Rüffert*. In *Arg. Dir. Lav.*, p. 1415.
- Forlivesi M. (2015a). *Le clausole sociali negli appalti pubblici: il bilanciamento possibile tra tutela del lavoro e regioni del mercato*. WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 275/2015.
- Forlivesi M. (2015b). *La clausola sociale di garanzia del salario minimo negli appalti pubblici al vaglio della Corte di Giustizia Europea: il caso Bundesdruckerei*. In *Riv. It. Dir. Lav.*, II, p. 558.
- Ghera E. (2001). *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*. In *Dir. Rel. Ind.*, p. 133.
- Giacobbe A. (2015). *Un sistema per la qualità*. In *Lavoro&Welfare*, n. 20, p. 11.

- Giubboni S. (2015). *Libertà economiche fondamentali e diritto del lavoro, oggi*. In *Eur. Dir. Priv.*, p. 493.
- Giubboni S., Orlandini G. (2007). *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*. Bologna: Il Mulino.
- Gottardi D. (2010). *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*. In *Dir. Lav. Rel. Ind.*, p. 509.
- Guadagno S. (2015). *Subappalto transnazionale e ambito di applicazione delle norme sul salario minimo*. In *Riv. Giur. Lav.*, II, p. 33.
- Jacobs A. (2015). *L'appalto, le esternalizzazioni ed il diritto del lavoro*. In M.T. Carinci, a cura di, *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa*. Milano: Giuffrè, p. 401.
- Kilpatrick C. (2011). *Internal market architecture and the accommodation of labour rights: as good as in gets?* EUI Working Papers Law 2011/04.
- Lo Faro A. (2008). *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*. In *Lav. Dir.*, p. 63.
- Magnani M. (2015). *Diritto sindacale europeo e comparato*. Torino: Giappichelli.
- Mc Crudden C. (2011). *The Rüffert Case and Public Procurement*. In M. Cremona, *edited by*, *Market Integration and Public Services in the European Union*. Oxford: University Press, p. 117.
- Meli G. (2012): *Procedure di affidamento dei contratti pubblici, obbligo di applicazione dei contratti collettivi di lavoro e diritto comunitario: il caso Rüffert e la sindrome (italiana) dello struzzo*. In *Lav. Pubb. Amm.*, p. 570.
- Meli G. (2014). *Clausole sociali. "Fair-outsourcing" delle pubbliche amministrazioni e paradigma della proporzionalità (Parte I)*, In *Dir. Lav. Mer.*, p. 719.
- Meli G. (2015). *Clausole sociali. "Fair-outsourcing" delle pubbliche amministrazioni e paradigma della proporzionalità (Parte II)*. In *Dir. Lav. Mer.*, p. 67.
- Miconi L. (2014). *Osservazioni preliminari sulle direttive appalti e concessioni*. In *Dir. Prat. Amm., Speciale*, V, p. 25.
- Muñoz J.M.G. (2015). *Libertad de empresa, concurrencia mercantil y normas sociales del mercado interior europeo*. In *Temas Laborales*, p. 47.
- Nocera I.L. (2014). *Salario minimo in appalto pubblico: "dove e "chi" sono i fattori fondamentali*. In *Dir. & Gius.*, p. 15.

- Orlandini G. (2008). *Autonomia collettiva e libertà economiche: alla ricerca dell'equilibrio perduto in un mercato aperto e in libera concorrenza*. WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 66/2008.
- Orlandini G. (2009). Viking, Laval e Ruffert: *i riflessi sul diritto di sciopero e sull'autonomia collettiva nell'ordinamento italiano*. In A. Vimercati, a cura di, *Il conflitto sbilanciato*. Bari: Cacucci, p. 55.
- Orlandini G. (2013). *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*. Milano: F. Angeli.
- Orlandini G. (2015). *Shopping contrattuale nelle gare di appalto*. In www.cgil.it.
- Orlandini G. (2016). *Note sulla proposta di direttiva recante modifica della direttiva 96/71 sul distacco transnazionale dei lavoratori*. In www.cgil.it.
- Pallini M. (2008). *Law Shopping e autotutela sindacale nell'Unione Europea*. In *Riv. Giur. Lav.*, II, p. 3.
- Pallini M. (2009). *La tutela dell' "ordine pubblico sociale" quale limite alla libertà di circolazione dei servizi nel mercato UE*. In A. Vimercati, a cura di, *Il conflitto sbilanciato*. Bari: Cacucci, p. 197.
- Pera G. (1998). *Il rispetto della contrattazione collettiva nelle concessioni di pubblici servizi*, in *Gius. Civ.*, I, p. 2423.
- Razzolini O. (2014). *Il difficile confine fra uso e abuso del diritto di stabilimento: il caso degli avvocati stabiliti*. In *Dir. Rel. Ind.*, p. 1169.
- Rödl F. (2009). *La Corte di giustizia e il caso Ruffert: quali possibilità per una concorrenza «non distorta» in materia salariale nell'esperienza tedesca*. In A. Vimercati, a cura di, *Il conflitto sbilanciato*. Bari: Cacucci, p. 131.
- Rodríguez-Piñero Y Bravo-Ferrer M. (2008). *El caso Ruffert ¿una constitucionalización del dumping social?* In *Rel. Lab.*, n. 15-16, p. 83.
- Scarpelli F. (2006). *Regolarità del lavoro e regole della concorrenza: il caso degli appalti pubblici*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, p. 753.
- Scarpelli F. (2011). *La dimensione sociale nella regolamentazione degli appalti pubblici*. In M.T. Carinci, C. Cester, M.G. Mattarolo, F. Scarpelli, a cura di, *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici. Inquadramento giuridico ed effettività*. Torino: Utet, p. 307.
- Sciarra S. (2008). *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*. In *Lav. Dir.*, p. 245.
- Varva S. (2011). *Le clausole sociali*, In M.T. Carinci, C. Cester, M.G. Mattarolo, F. Scarpelli, a cura di, *Tutela e sicurezza del lavoro negli*

- appalti privati e pubblici. Inquadramento giuridico ed effettività.*
Torino: Utet, p. 321.
- Varva S. (2016). *Promozione dei soggetti svantaggiati negli appalti pubblici. La regolazione locale e la direttiva 2014/24/UE*, in *Lav. Dir.*, p. 53.
- Veneziani B. (2008). *La Corte di Giustizia e il trauma del cavallo di Troia*, in *Riv. Giur. Lav.*, II, p. 295.
- Venturi D. (2015). *La nozione di tariffe minime salariali nel distacco transnazionale*, in *Dir. Rel. Ind.*, p. 552.