

## **La Corte di Giustizia europea conferma la direttiva europea sui salari minimi di Silvia Spattini**

L'11 novembre 2025 la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha pronunciato la sentenza nella causa C-19/23, avviata dalla Danimarca con il sostegno della Svezia, per richiedere l'annullamento della Direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati. La Corte ha confermato la validità dell'impianto della direttiva, pur annullando alcune parti dell'articolo 5, che costituivano una ingerenza diretta nelle competenze degli Stati membri in materia di retribuzione.

Vale ricordare che il 19 ottobre 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio avevano adottato la direttiva volta a garantire l'adeguatezza dei salari minimi legali negli Stati membri, ove previsti, e a promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari.

Il ricorso danese chiedeva l'annullamento integrale della direttiva e si fondava sul presupposto che la direttiva eccedesse le competenze dell'Unione, in violazione dell'articolo 153, paragrafo 5, del Trattato di Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che esclude interventi legislativi da parte dell'Unione in materie quali, tra le altre, la retribuzione e il diritto di associazione.

Le conclusioni dell'Avvocato generale avevano fatto presagire un esito molto più radicale della sentenza, considerando che nella maggior parte delle cause la Corte aderisce alle conclusioni dell'Avvocato generale. Infatti, tali conclusioni raccomandavano alla Corte di annullare integralmente la direttiva, ritenuta incompatibile con il dettato del Trattato poiché si ravvisava l'ingerenza diretta nei meccanismi nazionali di determinazione dei salari minimi.<sup>1</sup> La Corte, tuttavia, non ha aderito a questa ricostruzione dell'Avvocato generale, intervenendo soltanto su alcune specifiche disposizioni, nelle quali la Corte ha effettivamente rilevato una interferenza diretta in materie di competenza degli Stati membri. Per il resto, la Corte ha respinto il ricorso della Danimarca.

Esaminando più nel dettaglio le valutazioni effettuate dalla Corte, essa, innanzitutto, afferma che l'esclusione della competenza dell'Unione prevista dal Trattato nei due ambiti considerati, non può essere interpretata in modo così ampio da ricomprendere qualsiasi questione che abbia un semplice collegamento con la materia retributiva o con il diritto di associazione. Tale esclusione, inoltre, non riguarda ogni misura che possa produrre, di fatto, un qualche effetto sulle retribuzioni. Un'interpretazione tanto estensiva finirebbe per svuotare di significato le competenze che il Trattato attribuisce all'Unione nel sostenere e integrare l'azione degli Stati membri in materia di condizioni di lavoro. Di conseguenza, la limitazione di competenza opera soltanto quando l'intervento europeo comporti una vera e propria ingerenza diretta nella determinazione delle retribuzioni o nel diritto di associazione.

Per quanto riguarda l'articolo 4, dedicato alla promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e al rafforzamento della sua copertura, la Corte ha chiarito che il contenuto dell'articolo non comporta alcuna ingerenza diretta nella determinazione delle retribuzioni. Esso non disciplina il contenuto né prescrive il risultato della contrattazione collettiva.

---

<sup>1</sup>Sia consentito rinviare a S. Spattini, *Verso l'annullamento della Direttiva europea sui salari minimi adeguati?*, in "Bollettino ADAPT", 20 gennaio 2025, n. 3.

La soglia dell'80 per cento di copertura contrattuale non rappresenta un obiettivo cogente, ma soltanto un indicatore. Qualora tale soglia non sia raggiunta, la direttiva prevede che lo Stato membro interessato adotti un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari. Invero, occorre sottolineare, che il mancato raggiungimento di tale soglia non comporta la violazione di un obbligo incombente per lo Stato membro. In definitiva, l'articolo 4 impone obblighi di mezzi e non di risultato.

L'articolo 5, paragrafo 1, riguarda le procedure per la determinazione di salari minimi legali adeguati. Il paragrafo 1 prevede che la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali siano basati su criteri tali da garantirne l'adeguatezza. Con riferimento a tale concetto, è lasciato ai singoli Stati un ampio margine di discrezionalità, infatti l'adeguatezza è collegata alla capacità di garantire un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, promuovere la coesione sociale e una convergenza sociale verso l'alto e ridurre il divario retributivo di genere. Non viene, quindi, definita una nozione autonoma del diritto dell'Unione. I criteri da stabilire per garantire l'adeguatezza devono essere conformi alle prassi nazionali. Pertanto, non si ravvisa alcuna violazione della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

Le criticità individuate dalla Corte emergono invece nel resto dell'articolo 5. Il paragrafo 2 imponeva che tra i criteri nazionali per valutare l'adeguatezza dei salari minimi legali comprendessero obbligatoriamente quattro criteri predeterminati dalla stessa direttiva: a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; b) il livello generale dei salari e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari; d) i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività. L'imposizione di questi criteri è stata considerata una forma di armonizzazione di elementi costitutivi della retribuzione nei diversi Stati membri, e dunque un'ingerenza diretta in un ambito riservato agli Stati stessi. Per questo, il paragrafo 2 dell'articolo 5 è stato integralmente annullato. Analoga sorte è toccata alla clausola del paragrafo 3 che impediva ai meccanismi automatici di indicizzazione di determinare una diminuzione del salario minimo: secondo la Corte, tale divieto avrebbe limitato la libertà degli Stati di definire autonomamente sia il livello del salario minimo sia le modalità del suo adeguamento.

Diverso è il giudizio sul paragrafo 4 dello stesso articolo, dedicato ai valori di riferimento indicativi per orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali (il 60 per cento del salario mediano lordo e il 50 per cento del salario medio lordo). Si tratta di parametri meramente esemplificativi degli standard adottati a livello internazionale, senza imposizione agli Stati di adottare queste soglie specifiche. La Corte non ha, pertanto, ravvisato alcuna interferenza diretta e ne ha confermato la piena validità.

Dunque, la Corte stabilisce l'annullamento integrale dell'articolo 5, paragrafo 2; della parte di frase «compresi gli elementi di cui al paragrafo 2», contenuta nella quinta frase dell'articolo 5, paragrafo 1; e della parte di frase «a condizione che l'applicazione di tale meccanismo non comporti una diminuzione del salario minimo legale», contenuta nell'articolo 5, paragrafo 3.

Di conseguenza, gli Stati membri sono liberi di definire i criteri ritenuti più opportuni per valutare l'adeguatezza del salario minimo legale e possono prevedere meccanismi di indicizzazione anche qualora questi comportino una riduzione del livello nominale.

Alcuni osservatori hanno sottolineato che ciò rischia di svuotare in parte la direttiva, poiché rimangono disciplinate soltanto delle procedure. Tuttavia, l'impianto generale della normativa

resta intatto, soprattutto nella parte dedicata alla promozione della contrattazione collettiva, che continua a costituire uno degli assi principali dell'intervento europeo.

La Corte ha colto inoltre l'occasione per chiarire un principio di portata generale: l'esclusione delle competenze dell'UE in materia di retribuzione non può essere interpretata in modo così ampio da impedire ogni intervento dell'Unione su questioni correlate alle condizioni di lavoro. Ciò che l'Unione non può fare è introdurre condizionamenti diretti nella determinazione dei salari, mentre può legittimamente agire sugli aspetti organizzativi e procedurali volti a garantire che ogni lavoratore europeo disponga di livelli salariali non inferiori alla soglia della dignità.

A seguito della sentenza, le parti sociali europee hanno espresso le loro posizioni, mettendo in luce le diverse sensibilità. La Confederazione Europea dei Sindacati (ETUC) ha accolto con favore la decisione, sottolineando come la direttiva confermata dalla Corte resti uno strumento fondamentale per contrastare la diffusione dei bassi salari e promuovere la contrattazione collettiva. Secondo l'organizzazione sindacale, l'Europa deve garantire che ogni lavoratore percepisca un salario dignitoso e che la contrattazione collettiva sia rafforzata in modo sostanziale. Allo stesso tempo, l'ETUC ha espresso preoccupazione per l'annullamento della parte che impediva la possibilità di una diminuzione del salario minimo legale in applicazione di un meccanismo di indicizzazione automatica, temendo che ciò possa consentire agli Stati membri di ridurre i salari minimi proprio in una fase in cui il costo della vita continua a rappresentare una sfida. A tale proposito, va tuttavia sottolineato che l'articolo 16 della direttiva stessa specifica che la direttiva «non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di protezione già offerto ai lavoratori negli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la riduzione o l'abolizione dei salari minimi».

Dal lato datoriale, BusinessEurope, l'organizzazione che rappresenta le imprese europee, ha espresso un punto di vista molto più misurato. Pur condividendo l'obiettivo generale di garantire salari adeguati, ha ricordato che qualsiasi intervento europeo deve rispettare le competenze nazionali e l'autonomia delle parti sociali nella contrattazione salariale. Dopo la sentenza, BusinessEurope ha ribadito che i limiti posti dai Trattati devono essere scrupolosamente rispettati e che eventuali interventi dell'UE non devono comportare oneri o rigidità tali da compromettere la competitività delle imprese o l'equilibrio dei sistemi nazionali di determinazione dei salari.

La decisione della Corte rappresenta dunque un punto di equilibrio tra esigenze diverse: da un lato la necessità di garantire salari adeguati e di rafforzare strumenti essenziali come la contrattazione collettiva, dall'altro il rispetto delle competenze nazionali in materia di retribuzione. Nei prossimi anni sarà possibile osservare come la direttiva impatterà concretamente sui salari minimi legali e come le parti sociali nazionali ed europee contribuiranno alla sua attuazione. Pur rimodulata dalla Corte, essa rimane una delle iniziative più significative dell'UE nel campo del lavoro degli ultimi decenni.