

Approfondimento Contenzioso

Salari minimi adeguati, la Corte di giustizia conferma l'impianto della direttiva con alcuni significativi correttivi

di Luca Failla e Paola Salazar

N. 44 - 21 Novembre 2025

Guida al Lavoro

La Corte di giustizia europea conferma la validità della direttiva 2022/2041 ma annulla alcune parti dell'articolo 5 sulla determinazione dei salari minimi legali

Massima

Ricorso di annullamento – Direttiva (UE) 2022/2041 – Salari minimi adeguati nell'Unione europea – Articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE – Articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE – Rispetto delle competenze conferite all'Unione dai Trattati – Articolo 153, paragrafo 5, TFUE – Esclusioni di competenza – “Retribuzioni” e “diritto di associazione” – Ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni all'interno di quest'ultima e nel diritto di associazione – Annullamento parziale – Articolo 5, paragrafo 1, in parte, paragrafi 2 e 3 in fine Corte di giustizia europea 11 novembre 2025 (causa C-19/23)
 La parte di frase «compresi gli elementi di cui al paragrafo 2», contenuta nella quinta frase dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, l'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva nonché la 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, della stessa sono annullati.

Corte di giustizia europea 11 novembre 2025 (causa C-19/23)

Con la sentenza 11 novembre 2025 (Grande Sezione, causa C-19/23) la Corte di giustizia è intervenuta decidendo sul futuro della Direttiva (UE) 2022/2041 relativa ai salari minimi adeguati. Direttiva oggetto di un ampio dibattito sia a livello europeo sia a livello nazionale ed oggetto, altresì, di una richiesta di annullamento presentata a gennaio 2024 con ricorso del Regno di Danimarca, sostenuto dalla Svezia ed appoggiato dalle conclusioni favorevoli dell'Avvocato Generale.

Il nodo della questione – come noto – verteva su un aspetto di grande rilevanza (anche politica) nelle dinamiche dell'Unione, considerato che il tema salariale è di stretta (ed esclusiva) competenza degli Stati e non può essere oggetto di disciplina a livello comunitario in quanto ultronea rispetto ai Trattati ed al principio di sussidiarietà (art. 153, par. 5, TFUE).

La Commissione Europea, a valle della presentazione del ricorso si era tuttavia preoccupata di precisare che la Direttiva non avrebbe avuto incidenza diretta sui livelli retributivi (e quindi sulle prerogative nazionali, anche di natura sindacale) considerato che la "base giuridica" della stessa era costituita, più propriamente dalle "condizioni di lavoro". È proprio questo il punto preso in esame dal ricorso: la circostanza di avere allargato la base giuridica della Direttiva entrando comunque nel merito di tematiche che sono (e devono correttamente restare) di stretta competenza di ciascuno Stato, creando così una interferenza significativa con le prerogative nazionali in tema di politiche salariali.

I motivi della decisione

Con la decisione dell'11 novembre 2025 la Corte europea – accogliendo solo in parte le richieste formulate nel ricorso (respinto per il resto) e disattendendo quasi completamente alcune delle motivazioni espresse dall'Avvocato Generale nella richiesta di annullamento integrale della Direttiva – ha così respinto la domanda principale, confermando con alcune modifiche l'impianto complessivo della Direttiva e la scelta di collocare l'intervento del legislatore europeo solo sul terreno delle "condizioni di lavoro", ai sensi dell'art. 153, par. 1, lett. b), TFUE.

La decisione è infatti intervenuta con un annullamento parziale di alcune parti dell'art. 5 della Direttiva, ed in particolare nelle parti in cui – in contrasto con il divieto di cui all'art. 153, par. 5, TFUE – la disciplina travalicava i limiti

riservati alla normativa comunitaria (anche sul versante dell'attribuzione delle competenze) incidendo, sia pure in modo indiretto, sui livelli retributivi all'interno dei singoli ordinamenti nazionali.

Il cuore della decisione riguarda proprio la lettura dell'art. 153, par. 5, TFUE, che esclude dalla competenza dell'Unione, tra l'altro, sia le "retribuzioni" sia il "diritto di associazione", al contrario certamente toccati dalla Direttiva in esame, come lamentato da Danimarca e Svezia.

Secondo la Corte, tale clausola non impedisce in assoluto ogni intervento europeo che incida sui salari, ma certamente vieta che il legislatore Ue determini direttamente il livello delle retribuzioni. Ne consegue che restano ammissibili misure che definiscono obblighi procedurali (monitoraggio, criteri, valutazioni periodiche) o che rafforzano la contrattazione collettiva, mentre risultano non compatibili le norme che fissano in modo puntuale gli elementi economici da prendere in considerazione nella determinazione del salario minimo legale.

In questa prospettiva, la Corte conferma l'art. 4 della direttiva, che attribuisce un ruolo centrale alla contrattazione collettiva e impone agli Stati membri con una contrattazione collettiva avente un tasso di copertura inferiore all'80%, di adottare misure e piani d'azione volti ad aumentarla. In tale norma non si ravvisa, secondo i giudici europei, una violazione del "diritto di associazione" né un'interferenza nella libertà sindacale: l'Unione si limita a promuovere la contrattazione collettiva come strumento principale per la determinazione dei salari, in coerenza con quanto già affermato nei considerandi della Direttiva e con l'art. 152 TFUE.

La disciplina dei salari minimi legali

Più delicata è invece la disciplina dell'art. 5, relativo ai salari minimi legali. La Corte conferma, da un lato, l'obbligo per gli Stati di dotarsi di procedure e di criteri per valutare l'"adeguatezza" dei minimi; dall'altro, precisa che tale adeguatezza non costituisce un concetto autonomo per il diritto dell'Unione (come a confermare che non può essere oggetto di normazione a livello comunitario), ma un obiettivo da declinare in base alle condizioni socioeconomiche e alle tradizioni di ciascuno Stato membro.

Nel disattendere le conclusioni dell'Avvocato generale viene in definitiva confermato che la Direttiva non introduce un diritto soggettivo europeo ad un determinato livello di salario minimo, né fissa soglie uniformi vincolanti ma pone le basi perché ciascuno Stato identifichi autonomamente (come deve correttamente essere) i parametri per raggiungere tale obiettivo, in modo da non sovrapporsi al legislatore nazionale (e all'autonomia delle parti sociali che nelle dinamiche interne di natura socio-economica hanno invece un ruolo fondamentale, come aveva messo correttamente in evidenza anche l'Avvocato Generale).

Su questo sfondo si colloca pertanto l'annullamento delle parti più incisive dell'art. 5: in particolare, l'intero paragrafo 2 – che imponeva agli Stati di includere, tra i criteri di valutazione dei minimi, almeno il potere d'acquisto, il livello e la distribuzione dei salari, il tasso di crescita salariale e la produttività di lungo periodo – e il rinvio a tali elementi contenuto nel quinto periodo del par. 1.

Per la Corte, infatti, così accogliendo i rilievi critici avanzati, una prescrizione così dettagliata finisce con l'incidere su componenti essenziali del salario minimo legale e, in definitiva, sul suo livello, in violazione del divieto di interferenza diretta posto dall'art. 153, par. 5, TFUE. Da qui la correttezza dei rilievi sollevati da Svezia e Danimarca.

Analoga valutazione viene svolta con riferimento alla parte finale del par. 3 dell'art. 5, nella misura in cui subordinava l'utilizzo di meccanismi automatici di indicizzazione alla condizione che ciò non comportasse "una diminuzione del salario minimo legale". Accogliendo i rilievi correttamente avanzati, secondo la Corte, una clausola di questo tipo si traduce in pratica in un vincolo di non regresso sul livello dei minimi legali, idoneo a limitare le scelte del legislatore nazionale in un ambito sottratto alla competenza dell'Unione. Rimane invece ferma la possibilità per gli Stati di ricorrere a meccanismi di aggiornamento automatico secondo la propria tradizione, così come la facoltà di utilizzare "valori di riferimento indicativi" (par. 4), che non si configurano come soglie obbligatorie.

Un criterio questo che mira a salvare comunque un provvedimento che ha sollevato non poche riflessioni giuridiche e sociali. Una tra tutte - come già a suo tempo evidenziato correttamente dall'Avvocato Generale - il concetto stesso di "retribuzione", che dovrebbe restare fuori dalla legislazione comunitaria includendo tutti gli aspetti relativi alla sua determinazione e non solo l'armonizzazione dei livelli salariali (elemento idoneo ad influire sulle condizioni di lavoro, come era stato invece prospettato dalla Commissione ai fini della identificazione della corretta base giuridica della Direttiva).

Osservazioni conclusive

La sentenza ha una ricaduta immediata sul dibattito interno ed internazionale considerato che già nel 2024 ci si interrogava sulle modalità di attuazione della Direttiva, in un contesto – quello interno - caratterizzato da un tasso di copertura della contrattazione collettiva ben al di sopra del limite minimo dell'80% di copertura nazionale e da un sistema retributivo fondato sull'importante ruolo della contrattazione collettiva (oggi riconfermato anche nel contesto della delega di cui alla L. n. 144/2025).

Il tema non è tanto l'imposizione di un salario minimo per legge – che la "promozione" della Direttiva riaccende in tutta la sua portata (pur con le particolarità e le garanzie del sistema interno) - ma come oggi i nuovi termini della Direttiva potranno coordinarsi con l'evoluzione di questa complessa materia che ha risvolti socio-economici di grande rilevanza pratica: uno tra tutti, quello del "lavoro povero" nelle dinamiche della contrattazione collettiva che resta punto di riferimento prioritario per la determinazione dei livelli retributivi dei diversi settori ma che difficilmente potrà essere risolto senza un aumento della produttività dei settori considerati senza andare a scapito dei profitti delle imprese in tali settori.

In questa prospettiva, la conferma del contenuto della Direttiva, una volta espunte le parti correttamente annullate, diviene potenziale strumento di rafforzamento della contrattazione collettiva, ancorché nel contesto di un'evoluzione che, tra obblighi di trasparenza (di cui alla Direttiva 2023/970 UE) e obiettivi di armonizzazione dei livelli retributivi (di cui anche alla L. delega n. 144/2025) influirà sul recepimento della stessa dovendo tenere in considerazione la sempre labile linea di demarcazione tra minimo salariale e retribuzione reale intesa come potere di acquisto (nei termini di cui all'art. 36 Cost.). Un interrogativo che finisce sempre per coinvolgere l'effettiva idoneità dei minimi contrattuali ad assicurare retribuzioni proporzionate e sufficienti.

Resta in primo piano così anche il ruolo del giudice nazionale e dell'art. 36 Cost., al centro di un percorso giurisprudenziale che ha già condotto negli ultimi anni ad un controllo puntuale (seppure prudente e motivato) dei minimi contrattuali nei casi di forte compressione salariale.

La decisione della Corte di giustizia, nell'accogliere un annullamento parziale avente ad oggetto una parte delle norme giustamente contestate nel ricorso promosso da Svezia e Danimarca, lascia tutt'ora aperto il tema perché seppure invita al rispetto delle specificità dei singoli ordinamenti e dell'autonomia delle parti sociali, non contiene più utili principi guida per "conseguire un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, promuovere la coesione sociale e una convergenza sociale verso l'alto" – come prevede lo stesso art. 5, risultandone ormai snaturata perché forse troppo ambiziosa oltre che non rispettosa delle prerogative della Commissione e dell'autonomia degli Stati nazionali che è protetta dal divieto di interferenza diretta posto dall'art. 153, par. 5, TFUE.

Per il legislatore italiano, la sentenza C-19/23 conferma, in sintesi, che la direttiva non può essere letta né come un obbligo di introdurre un salario minimo legale uniforme, né come un argomento per rinviare ulteriormente il confronto sui livelli retributivi più bassi.

La combinazione tra una solida contrattazione collettiva, un mirato intervento giurisprudenziale e specifiche e selettive misure legislative – che troviamo anche nell'ultima legge delega n. 144/2025 - continua a rappresentare per l'Italia la soluzione maggiormente coerente anche con il rinnovato quadro europeo delineato dalla sentenza della Corte, nel rispetto della tradizione costituzionale del nostro ordinamento giuridico che vede nella autonomia delle parti sociali e nelle relazioni fra le stesse la base fondante per la corretta determinazione di una retribuzione proporzionata e sufficiente a norma dell'art. 36 Cost.

