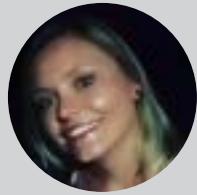


Salario minimo ed Europa

di Antonella Delle Donne [*]



Salario minimo e contesto europeo

La questione dei salari minimi costituisce uno dei nodi gordiani del diritto del lavoro europeo, coinvolgendo diversi interessi: la tutela dei lavoratori, la competitività economica e il riparto delle competenze tra Unione e Stati membri. Il tema riguarda aspetti sensibili sia sul versante economico che sociale. L'adeguatezza retributiva, infatti, assume una valenza strategica per garantire condizioni di vita dignitose ai lavoratori e, contestualmente, evitare fenomeni di dumping salariale che possano alterare la concorrenza.

L'Europa emana la Direttiva (UE) 2022/2041, entrata in vigore il 25 ottobre 2022, proprio con l'obiettivo di fissare un quadro procedurale comune per tutti gli Stati membri attraverso la promozione di meccanismi nazionali trasparenti di contrattazione senza imporre una misura fissa di salario minimo. In sostanza agli Stati membri è lasciata libertà di scelta tra l'introduzione di un salario minimo legale o l'affidamento esclusivo alla contrattazione tra le parti.

In sostanza, la direttiva in esame non impone agli Stati membri di stabilire un salario minimo legale, ma detta criteri per verificare l'adeguatezza di quelli esistenti. Tale direttiva è stata, tuttavia, oggetto di impugnazione da parte della Danimarca, dando origine alla causa C-19/23 decisa dalla Corte di giustizia l'11 novembre 2025.

La normativa impugnata: la Direttiva (UE) 2022/2041

La Direttiva 2022/2041 si propone di assicurare condizioni di vita dignitose per i lavori attraverso una valutazione dell'adeguatezza dei salari promuovendo la contrattazione collettiva e l'accesso effettivo alle forme di tutela. La normativa in esame stabilisce criteri e procedure che gli Stati devono considerare nell'aggiornamento dei salari minimi, quali:

- indicatori del costo della vita;
- livelli generali di retribuzione;
- produttività nazionale;
- potere d'acquisto dei salari.

La direttiva introduce, inoltre, una clausola di non regresso per impedire che gli Stati riducano il livello di tutela già garantito ai lavoratori. Proprio tali disposizioni – in particolare l'articolo 5, relativo ai criteri obbligatori per la determinazione dei salari minimi – sono state contestate dalla Danimarca, che ha ritenuto la direttiva lesiva della competenza nazionale in materia di retribuzioni, ambito espressamente escluso dall'art. 153, par. 5, TFUE secondo cui le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni.

Le posizioni delle parti nel giudizio

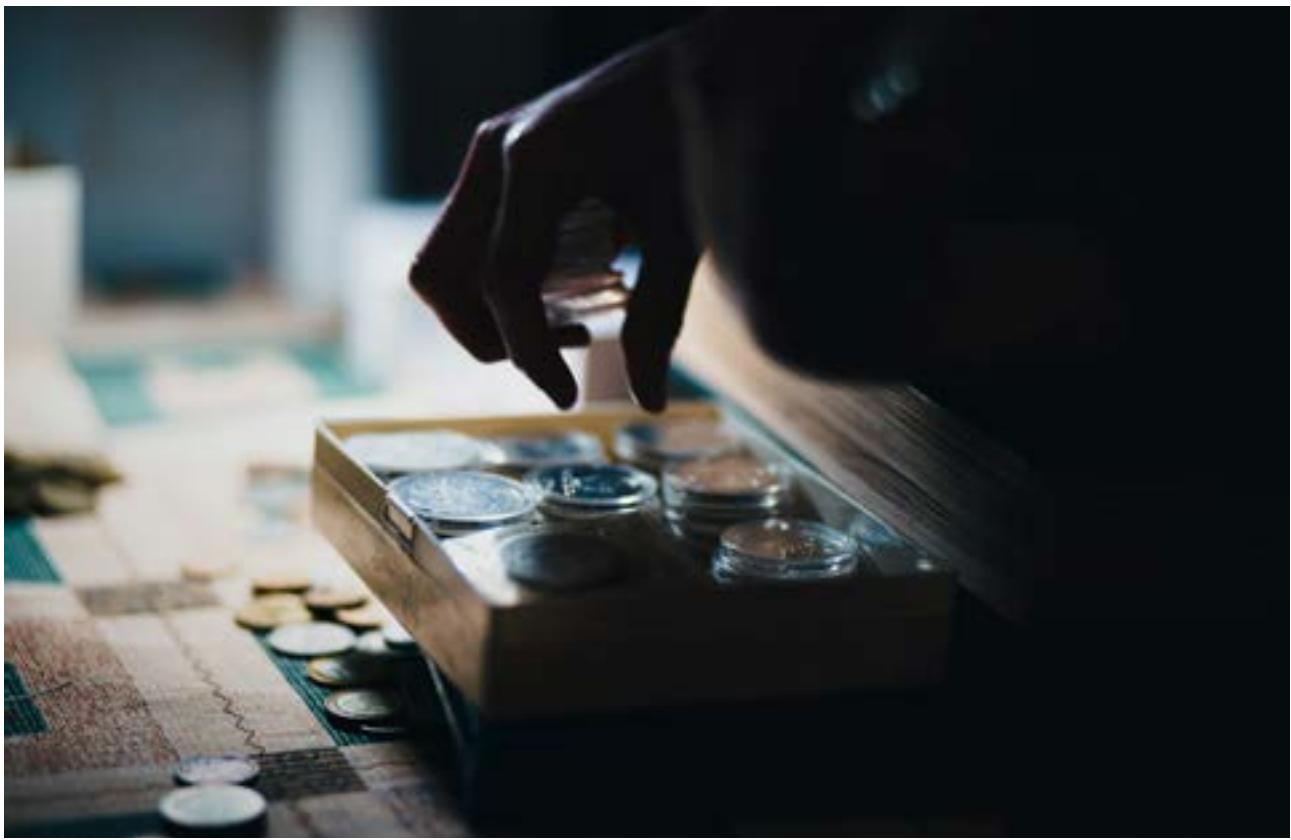
La posizione della Danimarca (ricorrente)

La Danimarca, sostenuta dalla Svezia, ha fondato il proprio ricorso su due principali argomentazioni:

- violazione dell'art. 153, par. 5, TFUE, che esclude la competenza dell'Unione in materia di retribuzioni. Secondo la ricorrente, la direttiva, pur non fissando un salario minimo europeo, interferirebbe direttamente con la determinazione delle retribuzioni, imponendo criteri vincolanti con svilimento dei poteri conferiti dai Trattati al legislatore dell'Unione.
- impossibilità di adottare la direttiva impugnata sul fondamento dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE per la diversità degli obiettivi perseguiti.

La posizione del Parlamento europeo e del Consiglio (resistenti)

Le istituzioni europee intervengono difendendo la legittimità della direttiva oggetto di ri-



corso in quanto si limita a stabilire procedure e criteri di valutazione pienamente compatibili con l'art. 153 TFU senza determinare direttamente le retribuzioni. Essa, infatti, tende a garantire condizioni di lavoro dignitose, rientranti nella competenza dell'Unione in materia di miglioramento dell'ambiente di lavoro lasciando piena libertà agli Stati membri circa la valutazione dell'introduzione di un salario minimo.

La decisione della Corte di giustizia

La Corte di giustizia, con sentenza dell'11 novembre 2025, ha confermato la validità complessiva della direttiva, accogliendo solo parzialmente il ricorso danese e annullando *“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”* in quanto impongono criteri obbligatori per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali con violazione delle competenze nazionali. Inoltre, la clausola

di non regresso appare limitativa della libertà degli Stati di modificare le proprie politiche retributive.

Nella parte restante, la Corte convalida l'impianto generale della direttiva, ritenendo che essa non impone un salario minimo europeo né interferisce direttamente con la determinazione delle retribuzioni, ma è *“volta a migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione, in particolare l'adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive”*.

Il punto nevralgico della pronuncia in commento resta la legittimità dell'intervento dell'Unione per garantire condizioni di lavoro dignitose e promuovere la contrattazione collettiva senza, però, poter imporre parametri sostanziali nella determinazione delle retribuzioni. La direttiva, pertanto, resta valida laddove prevede un quadro procedurale e promozionale, ma non può vincolare gli Stati a criteri specifici altrimenti sarebbe violata la loro sfera di competenza.

Considerazioni de iure condendo

La sentenza in esame crea un punto di equilibrio tra l'esigenza di armonizzazione minima tra le varie legislazioni e il rispetto delle competenze nazionali.

La Corte conferma che la promozione da parte dell'Unione di modelli partecipativi senza l'introduzione di standard retributivi risulta conforme alle previsioni dei Trattati. In tale ottica, il legislatore europeo potrebbe anche incentivare ulteriormente la copertura contrattuale, soprattutto nei Paesi con bassa sindacalizzazione.

Inoltre, i Giudici chiariscono anche i limiti della competenza europea laddove ribadiscono che l'Unione può intervenire sulle procedure, non sui contenuti salariali. La Corte, su questo punto, non esclude la possibilità di suggerire legistativamente dei parametri di riferimento non vincolanti per valutare l'adeguatezza salariale garantendo, in tal modo, trasparenza e comparabilità. Su questo punto è auspicabile un successivo intervento per delimitare meglio i confini tra competenze al fine di evitare ambiguità interpretative.

Nei sistemi dove non è previsto un salario minimo legale la Corte si interroga sulle modalità per garantire l'adeguatezza salariale, in particolare negli ordinamenti fondati solamente sulla contrattazione collettiva. L'Unione in questi contesti potrebbe intervenire per rafforzare la rappresentatività delle parti sociali nella fasa di contrattazione.

La situazione in Italia

Nell'ordinamento giuridico italiano non vi è una disposizione espressa che prevede un salario minimo.

L'art. 36 Cost. stabilisce il diritto per il lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa.

La misura minima del salario è lasciata alla contrattazione collettiva che diviene parametro

utilizzato per valutarne la congruità con le previsioni della norma costituzionale.

La dottrina si divide tra coloro che ritengono i CCNL insufficienti ad assicurare a tutti i lavoratori una retribuzione adeguata, in particolare in quei settori a bassa sindacalizzazione. Secondo tale orientamento l'introduzione di un salario minimo darebbe attuazione al disposto dell'art. 36 Cost. con diminuzione dei cd "lavoratori poveri" ossia coloro che pur percependo uno stipendio non riescono ad avere un reddito dignitoso.

Di contro, coloro che si oppongono all'introduzione di un salario minimo in via legislativa, perché si indebolirebbe la contrattazione collettiva pilastro del sistema italiano. Inoltre, si correrebbe il rischio di spingere le imprese a fissare salari verso il basso considerando la retribuzione minima come una soglia di arrivo e non di partenza.

Negli ultimi anni numerose sentenze hanno riacceso il dibattito sulla necessità della previsione legislativa di un salario minimo riconoscendo come insufficienti retribuzioni basate su CCNL non rappresentativi e non conformi al dettato dell'art. 36 Cost.

In Parlamento sono state presentate diverse proposte spesso arenate a causa di resistenze politiche e delle imprese.

Il tema, dunque, è aperto e divisivo e le pressioni europee non fanno altro che intensificarlo spingendo le istituzioni a trovare una soluzione rapida e coerente con i principi generali dell'ordinamento. ■

[*] In servizio presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, DG Politiche Previdenziali e Assicurative, Divisione I. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

