Perplessità sulle conclusioni dell'Avvocato generale sul salario minimo nella causa 19/23

Sergio Galleano

Avvocato giuslavorista in Milano e Roma

Sommario: 1. Il salario minimo. Brevi cenni - 2. Il salario minimo in Italia – 3. La retribuzione del lavoro in Europa e la Direttiva UE del 2022 – 4. Il procedimento di impugnazione della Danimarca e della Svezia – 5. Considerazioni conclusive.

1. Il salario minimo. Brevi cenni.

Il problema della retribuzione del lavoro risale ai primordi della società[1], alla conseguente divisione del lavoro ed è inizialmente legato alla necessità delle prime aggregazioni di munirsi di beni sociali e di infrastrutture per la realizzazione dei quali occorreva una mano d'opera che operasse secondo le indicazioni dei funzionari a ciò delegati dal potere, re, imperatori o anche capi religiosi, ovviamente in cambio di beni di sussistenza o di una remunerazione.

Nei primi tempi della civiltà, tralasciando qui il fenomeno della schiavitù, che resta estraneo al problema retributivo[2], la retribuzione di coloro che si dedicavano alla realizzazione e all'amministrazione delle opere pubbliche o dei privati ovvero della loro salvaguardia o venivano impegnati nei servizi militari, era regolato dalla necessità di sopravvivenza di chi aveva solo la propria forza lavoro o un servizio da offrire a chi era al comando della struttura sociale e, successivamente, della proprietà di beni economici.

Il lavoratore, il funzionario o il soldato avevano una forza contrattuale pressoché nulla, salvo il caso di particolari esperienze o professionalità che davano la possibilità di contrattare la loro paga (o la percentuale del raccolto agricolo o dei beni del nemico sconfitto, per i militari) era, in genere, legata soprattutto alla necessità di ordine pubblico, al fine di evitare rivolte o sommosse quando veniva a mancare il lavoro, in occasione di eventi naturali o di carenza di lavoratori in caso di guerre che comportavano l'impiego di forza lavoro negli eserciti.

Successivamente furono solo le religioni a trattare della (giusta) remunerazione del lavoro, in primis quella cattolica[3], ma anche quella islamica[4], con precetti e indicazioni

---

[1] V. G. Proia, *Diritto del lavoro. Dalle origini ai giorni nostri*, LDE, 21.2.2023 e, ivi richiami ad altri testi sul punto.

[2] S. Dello Strologo, *Storia della schiavitù: dagli antichi egizi ad oggi,* De vecchi ed., 1973; M. Zeuske, *Schiavitù*, in Dizionario storico della Svizzera, https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/008963/2024-12-19/. Il fenomeno è comunque strettamente legato all'organizzatone del lavoro (si pensi solo allo sviluppo agricolo americano) e ha inciso anche nel corso della rivoluzione industriale e, dunque, indirettamente ha influito anche sulla remunerazione del lavoro: E. Williams, *Capitalismo e schiavitù. Il colonialismo come motore della Rivoluzione industriale*, Maltemi, 2024.

che, pur influenzando i rapporti sociali, sono però sempre rimaste in gran parte subordinate alla politica e al potere economico.

La situazione non muta nel corso del medioevo, dove il lavoro, dapprima vissuto come la condanna dell'uomo al momento della cacciata dal paradiso terreste e quindi rivalutato come realizzazione del suo ruolo nel mondo[5], lascia al mercato la questione retributiva.

La rivoluzione industriale cambiò completamente lo scenario. In un primo tempo portò ad un peggioramento complessivo delle condizioni di vita dei nuovi lavoratori rispetto alla classe contadina di cui facevano parte[6].

Nel tempo, però, le nuove condizioni di lavoro favorirono una coesione di interessi che poteva incidere sulla capacità contrattuale, posto che la continuità della produzione era un'esigenza del capitale investito nelle fabbriche e quindi i lavoratori potevano contrattare le loro condizioni con lotte e scioperi. I lavoratori, col tempo, divennero anche potenziali consumatori delle merci prodotte[7], così divenendo soggetti attivi del mercato.

Significativa è la lotta per le otto ore di lavoro[8], cui si legava necessariamente il mantenimento dell'entità delle retribuzioni, indipendentemente dai nuovi orari di lavoro.

L'Australia e la nuova Zelanda furono i primi stati a istituire organismi per la soluzione delle dispute tra datori di lavoro e lavoratori negli ultimi anni del XIX secolo, anche in tema retributivo, giungendo fino a promuovere, in zone dei due paesi la fissazione di un salario minimo[9].

In Inghilterra, in tema di salario minimo, il riferimento è alla legislazione britannica del Trade Boards Act del 1909[10], attraverso l'istituzione di una forma di arbitrato obbligatorio sulle retribuzioni con riferimento alla produzione di catene domestiche, alla sartoria su misura confezionata e all'ingrosso, alla produzione di scatole di carta e al settore dei pizzi e delle finiture a macchina.

Non deve pertanto sorprendere che un riferimento alla garanzia di "living wage" sia già contenuto nella parte XIII del Trattato di Versailles del 1919. Il documento getta le

---

[3] A. Tamperi, *La "giusta retribuzione". Una lettura giuridica di MT 20, 1-16*, MGL, fasc. 2/2019; M. Muolo, *Il rapporto tra fede e vita. Lavoro, salari e doveri fiscali la coscienza per essere coerenti*, su Avvenire, 21.2.1015; M. Toso, *La dignità del lavoro secondo la dottrina sociale della Chiesa*, Rassegna Cnos, fasc. 2/2010.

[4] K. Paladini (intervista a), *La cultura del lavoro nell'Islam*, (Fondazione) marcovigorelli.org.

[5] Per un'approfondita panoramica sul punto, si veda R. Fossier, *Il lavoro nel medioevo*, Einaudi, 2002.

[6] V. *Il lavoro nella prima rivoluzione industriale*, Editrice sindacale italiana, 1971.

[7] R.A. Modugno, *Rivoluzione industriale e condizioni dei lavoratori nell'Inghilterra del diciannovesimo secolo: un'analisi controcorrente*, Etica & politica, XX, 2018, 1, pag. 410 e segg.

[8] S. Musso, *Tempo di lavoro, tempo di vita. Qualche riflessione dalla storia*, LDE, n. 2/2023. Pag. 3 e segg.

[9] V. M. Matsaganis, *Storia e politica del salario minimo*, in Social cohesion paper, 2/2020, in osservatoriocoesionesociale.eu.

[10] S. Blackburn, *Ideology and Social Policy: The Origins of the Trade Boards Act*, in The Historical Journal, n. 34, 1991, pp. 43-64.

basi per un'intesa tra tutti gli Stati firmatari finalizzata a dar vita all'Organizzazione Internazionale del Lavoro[11].

Seguì, a questi e altri iniziali frammentari interventi, la prima Convenzione OIL[12] sul tema, la n. 26 del 1928, dove, da un lato, si affermava che «*"la povertà è pericolosa per la prosperità di tutti" e pertanto si impegna a garantire la possibilità di un minimo di salario che permetta di vivere a tutti i lavoratori*» ma, dall'altro, all'art. 3, ci si limitava a imporre ai Paesi ratificanti l'istituzione di un salario minimo solo a vantaggio di quei lavoratori operanti in settori dove la fissazione del salario non avviene mediante contratto collettivo o vi siano salari eccessivamente bassi, sottolineando tale esigenza in particolar modo nell'ambito del lavoro a domicilio. Detta convenzione, peraltro venne ratificata anche dall'Italia, ma subito ritenuta inutile dal Governo: il Ministro Bottai affermò infatti l'inutilità della misura, avendo l'Italia «*già dato una risoluzione pratica*[13]» al problema con il sistema corporativo.

In America, lo stato del Massachusetts fu il primo a prevedere nel 1912 una legge sul salario minimo che venne poi esteso a livello federale in occasione della grande depressione del 2029 da Roosevelt, in occasione del New deal. Nel 1938, il Fair Labor Standards Act[14] stabiliva la durata della settimana lavorativa in 48 ore e garantiva che gli straordinari fossero pagati 1,5 volte la retribuzione ordinaria in alcune professioni, e proibiva l'impiego di minori nel lavoro infantile opprimente.

La legge superò l'esame della Corte suprema nel 1941[15] e il salario minimo ampliò il suo ambito di applicazione nei diversi stati americani nel corso degli anni, giungendo, intorno al 1970 a coprire circa il 70% degli occupati (regolari, ovviamente).

Nel primo dopoguerra il dibattito sul salario minimo si estese, portando alla sua istituzione in buona parte dei paesi del mondo, ivi compresi quelli europei[16], Italia esclusa, come i paesi del nord Europa, dove si affermò la contrattazione collettiva a garanzia dei salari.

Nel 1970, l'OIL approvava la Convenzione n. 131, il cui campo di applicazione è esteso a tutti i «lavoratori salariati»[17]. L'art. 1 apre con la disposizione che «*1. Ogni Membro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che ratifica la presente Convenzione si impegna a stabilire un sistema di salari minimi che protegga tutti i gruppi di lavoratori*

---

[11] C. Spinelli, *International Labour Standard e orario di lavoro: istanze tradizionali e nuovi scenari*. VTDL, fasc. 3/2019.

[12] L'azione dell'OIL si fonda sul principio del tripartitismo: ogni azione e decisione deve essere discussa e negoziata dalle tre parti sociali rappresentative degli attori sociali più importanti in ogni società (rappresentati lavoratori, rappresentanti datori di lavoro e governi).

[13] G. Bottai, *Esperienza corporativa*, Edizioni di diritto del lavoro, 1929.,

[14] J. A. Sotelo, *The Fair Labor Standards Act and National Labor Relations Act*, Nova Science Pub Inc, 2013.

[15] N. Neumark, W. Wascher, *Salari minimi, istituzioni del mercato del lavoro e occupazione giovanile, un'analisi transnazionale*, https://journals.sagepub.com/, gennaio 2024.

[16] M. Matsaganis, *Storia e politica del salario minimo,* op. cit., pagg. 5 e 6.

[17] Menegatti, *Il Salario Minimo Legale. Aspettative e Prospettive*, G. Giappichelli Editore, Torino 2017, pag. 15.

dipendenti le cui condizioni di impiego siano tali da rendere opportuna la loro protezione».

L'applicazione dei principi stabiliti dall'Oil continuò sino al ridimensionamento delle tutele conseguente alle crisi petrolifere degli anni '70 e l'affermarsi negli anni '80 del neoliberismo.

Di salario minimo si ricominciò a parlare e si arrivò alla sua applicazione dopo la caduta del muro di Berlino alle fine degli anni '80, adottato da un gran numero di stati europei e negli Stati uniti.[18]

2. Il salario minimo in Italia

Come si è cennato, il salario minimo in Italia non ha mai trovato applicazione.

Ma ciò non significa che la questione non sia mai stata all'ordine del giorno. Un'accurata ricostruzione dottrinale[19] descrive il lungo e approfondito dibattito avvenuto in sede costituente tra le varie componenti politiche dell'Assemblea sull'opportunità dell'inserimento nella Carta costituzionale del principio di un salario minimo, del resto avversato sia dalla parte cattolica, legata al Codice di Camaldoli elaborato nel 1943 dagli studiosi cattolici[20] e affrontato con titubanza della stessa sinistra, nel timore di restrizioni dell'attività sindacale, dove era maggioritaria nel settore operaio, allora di notevole rilevanza, anche sociale.

Il dibattito trovò quindi agevolmente la sua soluzione compromissoria nell'art. 36, in connessione con l'art. 39, che risolse il problema con il riferimento ad una retribuzione che garantisse un'«*esistenza libera e dignitosa*», rigettando l'emendamento dei costituenti Aladino Bibolotti e Renato Bitossi sull'istituzione di un salario minimo[21].

Tale è rimasta la situazione, nonostante un tentativo di riproposizione di un minimo salariale nel 1954 da parte dei deputati Teresa Noce, Giuseppe Di Vittorio, Vittorio Foa e altri, sostanzialmente in rappresentanza delle componenti comuniste e socialiste interne alla CGIL[22].

Di reddito minimo non si è più parlato sino al 2018[23], quando il nuovo governo giallo verde, su iniziativa del partito dei Cinque stelle iniziò a parlare del problema, che venne però "risolto" con l'introduzione del reddito di cittadinanza[24], istituto del tutto

---

[18] Per un'ampia ricostruzione, Stato per Stato v. M. Matsaganis, *Storia e politica del salario minimo,* op. cit., pagg. 6 e segg.

[19] V. Con ampi riferimenti, F. V. Della Croce, *Il salario minimo tra spinta europea e quadro costituzionale. Alla ricerca di una "via italiana*", AIC, 6.12.2022, pagg. 224 e segg..

[20] M. Dau, *Il Codice di Camaldoli*, Castelvecchi editore, 2015.

[21] C. Faleri, *Le origini ideologiche e culturali del principio della giusta retribuzione, in Lorenzo Gaeta (a cura di), Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Futura, Roma 2015, pagg. 178.

[22] F. V. Della Croce, op. citata, pag. 10.

[23] In verità, il salario minimo era stato previsto nel Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015), ma poi è rimasto escluso dai decreti attuativi. L'articolo 1, comma 7, lettera g) della Legge 10 dicembre 2014, n. 183, prevedeva l'introduzione di un "compenso orario minimo" da applicare nei settori non coperti da contrattazione collettiva.

diverso dal reddito minimo, che a sua volta si differenzia dal lavoro garantito[25], essendo entrambi gli istituti caratterizzati, da una marcata finalità assistenziale.

Successivamente, come è noto, il nuovo governo formatosi dopo le elezioni del 2023, in vista della scadenza dell'applicazione della Direttiva, fissata per il 15 novembre 2024, ha demandato la decisione al Cnel che, con delibera del 4 ottobre 2023[26] ha ritenuto la sussistenza della copertura da parte della contrattazione collettiva nei termini previsti dalla direttiva, ovvero oltre l'80%.

Tale accertamento ha chiuso formalmente la questione relativa all'applicazione della direttiva, ma non la questione dell'adeguatezza del livello delle retribuzioni in tutti i settori e nel territorio.

Significativo in tal senso è l'intervento della Magistratura che ha visto un cospicuo contenzioso, partito soprattutto da parte del Tribunale di Milano[27] che ha affermato il ruolo centrale dell'art. 36 Cost. quale parametro imprescindibile per la valutazione dell'adeguatezza salariale. Il provvedimento giudiziario si distingue per un'interpretazione evolutiva del principio di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, sancendo il potere del giudice di disapplicare la contrattazione collettiva applica nell'azienda, laddove essa si riveli inadeguata a garantire condizioni economiche conformi al dettato costituzionale.

Tale impostazione aveva del resto trovato piena conferma da parte della Corte di cassazione con le sentenze 27771, 27713, 27769 del 2 ottobre 2023[28].

All'intervento del giudice del lavoro si è poi aggiunta la Procura della Repubblica di Milano che, nel 2021, ha aperto un fascicolo in relazione ai livelli retributivi applicati nei settori della logistica e della vigilanza privata che vedevano coinvolte aziende di prim'ordine del territorio milanese, vicenda che si è poi chiusa con l'assunzione definitiva dei lavoratori interessati e l'applicazione di un contratto collettivo adeguato

---

[24] Sul quale v. P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito minimo universale*, Il Mulino, 2013; A. Lassandrari, *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, sul n. tematico *Il lavoro povero in Italia*, VTDL, 2022, con altri interventi di C. Zoli, L. Ratti, G. Marchi, E. Villa, N. De Luigi.

[25] T. Pavlina, Lavoro garantito. Un programma per la piena occupazione, Maltemi, 2022.

[26] Approvata con l'opposizione della CGIL e l'astensione e della UIL. Su cui v. M. Barbieri, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, LDE, n. 3/2023; L. Valente, Salario minimo, *un conflitto istituzionale*, lavoce.info, 13.10.2023; F. Martelloni, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, Costituzionalismo.it, fasc. 3/2023; L. Valente, Salario minimo, *un conflitto istituzionale*, LDE, 19.10.2023;

[27] S. Caponnetti, *La «bussola d'oro» per la determinazione della giusta retribuzione nel rapporto di lavoro subordinato*, MGL, fasc. 4/2024; *C. Colosimo, La retribuzione adeguata e l'ambito del sindacato del giudice*, LDE, 4/2024

[28] V. G. Bronzini, *Il contributo della cassazione per risolvere il problema dei "salari indecenti"*, LDE, 3/2023; A. Terzi, *Salario minimo costituzionale e sindacato del giudice*, QG, 9.10.2023. Ma v, anche G. Bettarino, *Salario minimo, lavoro nero: l'esigenza di un orientamento politico legislativo*, QG, 12.9.2023 e, comunque, ancor prima della direttiva qui in commento, il n. tematico di Questione giustizia n. 4/2019, *Il valore del lavoro*, con interventi, tra gli altri, di N. Rossi, R. Sanlorenzo, L. Corazza, M. Leone, G. Bronzini, S. Borrelli e il Quaderno 5/2020 di RGL, *La questione salariale*, con relazioni, tra gli altri, di L Mariucci, C. Ponterio, L. Zoppoli e interventi di A. Alaimo, L. Fassina, F. Guariello, V.Leccese,. P. Alleva.

ai servizi effettuati[29]. Identica soluzione è poi stata raggiunta con riferimento ai lavoratori di cooperative impegnati dello spettacolo[30].

La questione salariale, dunque, è ben lungi dall'essere risolta, essendo noto come, soprattutto in certi settori delocalizzati, soprattutto in zone depresse, operano strutture sindacali a disposizione dei datori di lavoro che le "affittano" per sottoscrivere contratti decentrati e financo conciliazioni in sede protetta che violano i diritti fondamentali dei lavoratori, soprattutto in tema retributivo[31].

3. La retribuzione del lavoro in Europa

Sin dalla sua nascita l'Unione europea (ex CECA[32] e CEE[33]) aveva una finalità prettamente economica, di impronta neoliberale: gli economisti tendevano a limitare interventi sociali, contrariamente a quanto enunciato nel Manifesto di Ventotene[34].

La realizzazione di un mercato unico europeo è, infatti, avvenuta attraverso un'integrazione delle economie nazionali senza tuttavia compromettere la "sovranità sociale" degli Stati Membri. Anzi, nell'idea dei padri politici fondatori della CEE, sarebbe stato proprio il processo di integrazione economica a indurre ad un'armonizzazione verso l'alto, spontanea e progressiva, dei sistemi sociali nazionali. Di conseguenza, gli unici diritti sociali da garantire a livello comunitario furono i diritti legati alla libera circolazione dei lavoratori e ai rischi del dumping sociale, ma solo in quanto in quanto elemento distorsivo della concorrenza del mercato[35].

l'art. 117 del Trattato di Roma del 25 marzo 1957, recita che «*gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consenta la loro parificazione nel progresso*», ma si aggiunge che tale miglioramento discenderà in primo luogo dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzazione dei sistemi sociali. Solo nel caso in cui l'automatismo di mercato non operasse, potranno servire le «*procedure previste dal Trattato*» e il «*ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative*».

---

[29] E. Santucci, *A garantire il salario minimo agli italiani alla fine sarà la procura di Milano*, il Foglio, 3.11.2023.

[30] Di Martina, *La procura di Milano apre un fascicolo sui salari nelle cooperative dello spettacolo*, confintesa.it, 9.1.2025. Più in generale, sulla questione, si veda anche L. Imberti, *Dica 39: brevi note su (salute della) contrattazione collettiva e salario minimo*, LDE. 3/2023.

[31] La questione non risulta adeguatamente approfondita ma a chi scrive, è capitato di incrociare, negli ultimi anni, alcuni casi emblematici nel settore aeroportuale, V., comunque, accenni della questione in L. Fassina, S. Fassina, *Le conciliazioni in sede sindacale: problematiche aperte e aporie normative*, LDE 12.12.2019.

[32] Comunità europea del carbone e dell'acciaio, creata col Trattato di Parigi del 18 aprile 1951.

[33] Comunità economia europea: Il 25 marzo 1957 vennero firmati due trattati: il trattato che istituì la Comunità economica europea (CEE) e il trattato che istituì la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom). Il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea ha creato un mercato comune tra i sei Paesi partecipanti (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi). L'obiettivo era quello di promuovere legami più stretti e stimolare la crescita economica attraverso l'aumento degli scambi commerciali.

[34] P.V. Dastoli, *Per conoscere il Manifesto di Ventotene*, QG, 24.3.2025.

[35] M.P. Colombo Svevo, *Le Politiche sociali dell'Unione Europea*, Franco Angeli, 2005, pag.19; E Menegatti, *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, LDE, 1.5.2021.

A sua volta, l'art. 119 prevedeva che: «*Ciascuno Stato membro assicura durante la prima tappa, e in seguito mantiene, l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro. Per retribuzione deve essere inteso, ai sensi del presente articolo, il salario o trattamento normale di base o minimo, e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo. La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso implica: a) che la retribuzione accordata per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura, b) che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per un posto di lavoro uguale*».

Come si vede, la retribuzione iniziò a far parte dell'attenzione delle istituzioni europee, ancorché come attore secondario, venendo trattata solo in relazione alla tutela di altri diritti (nella specie la parità di genere).

Solo successivamente, la Comunità iniziò ad acquisire una più caratterizzata finalità di carattere sociale, badando però bene da non distanziarsi da una politica prudente nei confronti del mondo del lavoro[36].

La tutela dei lavoratori era rimessa unicamente ai paesi membri, salvo i diritti derivanti da diritto di stabilimento e connesse facilitazioni di competenza esclusiva della Comunità[37]. Di seguito si affermò l'esigenza di uniformare la politica sociale anche ai diritti dei lavoratori.

Alla fine degli anni '80, l'ambito degli interventi si estese: l'art. 119 del Trattato sull'Unione Europea (cd. Trattato di Maastricht" del 7 febbraio 1992) così, infatti, disponeva: «*1. Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio di parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici per un medesimo lavoro». 2. Per retribuzione deve essere inteso, ai sensi del presente articolo, il salario o stipendio normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in relazione al posto che quest'ultimo occupa. La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso, implica: a. che la retribuzione corrisposta per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a*

---

[36] A. Ciancio, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, Federalismi, 14.9.2018

[37] Tale impostazione di natura strettamente liberista riappare anche negli anni successivi tre decisioni della Corte di Giustizia, dopo le aperture operate con le sentenza Rush Portuguesa (1990), Arblade e Albany (1999): esempio lampante sono le note sentenze Wiking e Laval del dicembre 2007 (C-438/05 e 341/05), dove la Corte si è preoccupata di conservare il vantaggio competitivo dei prestatori di servizi stabiliti in Paesi con più bassi costi del lavoro, privilegiando il diritto di stabilimento rispetto alla legittima azione delle Organizzazioni sindacali a tutela dei lavoratori: sul punto v. M. V. Ballestrero, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di Giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*, in Lavoro e diritto, a. XXII, n. 2, 2008, 389-391; U. CARABELLI, *Il contrasto tra le libertà economiche fondamentali e i diritti di sciopero e di contrattazione collettiva nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia: il sostrato ideologico e le implicazioni giuridiche del principio di equivalenza gerarchica*, in Studi sull'integrazione europea 2/2011, disponibile su http://studium.unict.it/dokeos/2012/courses/56879C0/document/Letture_per_commento_sentenze/CARABELLI_2010_Studi_int_eur.pdf, 223-228; E. Sacà, *Nuovi scenari nazionali del caso Laval. L'ordinamento svedese tra responsabilità per danno "da sciopero" e innovazioni legislative (indotte)*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 86/2010.

una stessa unità di misura; b. che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per lo stesso posto di lavoro. 3. Il presente articolo non osta a che ciascuno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici intesi a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte delle donne, ovvero a prevenire o compensare svantaggi nella loro carriera professionale».

Come si vede la tutela in tema di parità venne ribadita e, come è stato notato[38], non è un caso che nel Trattato venne utilizza la definizione Comunità europea privata dell'aggettivo "economica", con l'intento di rimarcare simbolicamente una nuova dimensione sociale raggiunta[39], ma il concetto di retribuzione restava sempre subordinato alla tutela di altri diritti e mai affrontato direttamente.

Nel Trattato di Amsterdam (97/C 340/01), che modifica quello sull'Unione Europea, la tutela della parità di genere viene ribadita, ma non si va oltre.

Solo negli anni successivi seguiranno diversi interventi di tutela molti dei quali, sempre indirettamente, riguardavano anche l'aspetto retributivo, affrontato sempre e comunque in via subordinata alla tutela di altri diritti, in particolare:

- Direttiva 97/80/CE del Consiglio. 15 dicembre 1997 – Riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso

-Direttiva 97/81/CE del Consiglio. 15 dicembre 1997 – Relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'Unice, dal Ceep e dalla Ces.

- Direttiva 99/70/CE del Consiglio. 28 giugno 2019 – relativa all'accordo quadro

- Direttiva 2000/43/CE del Consiglio. 29 giugno 2000 – Attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

- Direttiva 2000/78/CE del Consiglio. 27 novembre 2000 – stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Il Trattato di Nizza, del 6 febbraio 2001 ha infine riformulato l'articolo 137 TCE, in cui vengono elencati campi di azione più specifici in cui la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati Membri: «*a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori, b) condizioni di lavoro, c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, e) informazione e consultazione dei lavoratori, f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 5, g) condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità, h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 150, i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul*

---

[38] M. Colombo Di Svevo, *Le politiche sociali dell'Unione europea*, Franco Angeli, 2005

[39] 6 F.A. Cancilla, Servizi di welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea, Giuffrè Editore, 2009, pag.111

mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro, j) lotta contro l'esclusione sociale, k) modernizzazione dei regimi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c)».

Secondo la nuova disposizione, il Consiglio può adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi e a valutare le esperienze fatte. Inoltre, in tutti i settori esplicitati, ad esclusione di quello relativo alla lotta all'esclusione e alla modernizzazione dei regimi di protezione sociale, il Consiglio può adottare mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato Membro.

Sulla base del nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, che sostituisce il precedente TUE) viene altresì specificato (art. 153) che tali disposizioni «*non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso*», precisando però – e vedremo nel prosieguo come rileva ai fini del presente commento - che (par. 5) «*le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata*».

Seguono quindi ulteriori direttive e, in particolare:

- Direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. 23 settembre 2002 – Modifica alla direttiva 76/207/CEE del Consiglio – relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro

- Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. 4 novembre 2003 – Taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

- Direttiva 2004/113/CE del Consiglio. 13 dicembre 2004 – Parità di trattamento tra uomini e donne sull'accesso a beni e servizi.

- Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. 5 luglio 2006 – Attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

- Direttiva 2010/18/UE del Consiglio. 8 marzo 2010 – Attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da Businesseurope, Ueapme, Ceep e Ces, e abroga la direttiva 96/34/CE. Accordo quadro in materia di congedo parentale – 18 giugno 2009.

Nessun intervento riguardava comunque la tutela dei livelli retributivi dei lavoratori, che risultavano essere interessati unicamente quanto veniva in rilievo la necessità di evitare discriminazioni o incidere, direttamente o indirettamente, su altri diritti dei quali si voleva garantire copertura.

Come è stato correttamente rilevato, «*al momento della nascita della Comunità Economica Europea si saldarono due processi: la rinascita su basi democratiche dello Stato Nazione come Stato sociale e dall'altro la ricostruzione dell'ordine economico internazionale*[40]».

Le retribuzioni, negli intenti dei costituenti dell'Unione, hanno sempre costituito dunque un fattore di concorrenza nella logica del mercato unico. Il principio di libera concorrenza (art. 3, par. 3 del TUE e artt. 101 ss. del TFUE), ha sempre implicato la possibilità di una differenziazione, anche salariale, fra imprese e, di fatto, fra economie.

Ciò non di meno, verso la fine degli anni '10, il legislatore europeo si è mosso con una maggiore consapevolezza sull'opportunità di superare l'impostazione di cui al precedente quindicennio di stampo accentuatamente neoliberista, segnato da austerity e severità nelle politiche di bilancio (Grecia docet[41]).

Il Pilastro Europeo dei Diritti sociali del novembre 2017[42] ne è stato il primo passo. Il punto 6, lett. a) del Pilastro prefigura la necessità di una retribuzione che consenta un tenore di vita dignitoso, mentre la lett. b) impegna all'implementazione di retribuzioni minime adeguate per i bisogni del lavoratore e della famiglia. Anche se si tratta di strumenti prettamente programmatici, è già presente l'esigenza di un intervento sulle politiche salariali[43], pur nel rispetto del ricordato art. 135 Tfue.

Dopo un lungo travaglio[44], il 19 ottobre 2022, Parlamento europeo e Consiglio hanno adottato la Direttiva 2022/2041[45] relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea che, adottato sulla base dell'art. 153(2), lettera b) e dell'art. 153(1), lettera b), TFUE, rappresenta un primo tentativo del legislatore europeo di rafforzare la dimensione

---

[40] S. Giubboni, Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea, Il Mulino, Bologna, 2003 cit. in M.P. Colombo Svevo, Le Politiche sociali dell'Unione Europea, 2005, pag.19

[41] Y. Varoufakis, *Adulti nella stanza. La mia battaglia contro l'establishment dell'Europa*, La nave di Teseo, 2018; M. Matsaganis, *Il salario minimo nella Grecia in crisi*, lavoce.info, 10.12.2012.

[42] M. Corti, *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE,* ed. Vita e pensiero, 2022; G. Bronzini (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, con interventi di S. Giubboni, M. Monaco, M. D'Onghia, B. Caruso, F. Guariello, G. Orlandini, V. De Michele, G. Allegri, E. Reviglio, S. Fabbrini, V. Dastoli, Fondazione Lelio e Lisli Basso, 2018; U. Carlone, *Diritti sociali europei. Un nuovo welfare per l'UE*, Morlacchi ed., 2024; G. Gotti, *L'implementazione partecipata del pilastro europeo dei diritti sociali: "nuovo inizio" e vecchi problemi*, AIC, 23,1,2021.

[43] S. D'Ascola, *Direttiva salari e ordinamento italiano: osservazioni su un problematico recepimento*, LDE, 10.11.2022.

[44] S. D'Ascola, op. cit., pag. 3 e 4.

[45] S. Leonardi, *La direttiva europea sul salario minimo adeguato e le sue ripercussioni nel quadro italiano*, DLRI, 3.9.2024; P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, 2023, con interventi di M. Brollo, C. Ponterio, E. Tarquini, V. Bavaro, P. Saracini, S. D'Ascola, M. Vitaletti, S. Borelli, G. Orlandini, N. Marongiu, G. Romani, I. Pata, P. Albini, P. Giuliani, V. Ronzitti, M. Faioli, P. Pascucci, F. Grasso, C. Pareo, M. D'Onghia, P. Loi, M. Raitano, R. Salomone, M. Mariani, A. Sgroi; M. Manfredi, *La direttiva sui salari minimi e i limiti delle competenze dell'Unione europea in materia di retribuzioni*, aisdue.it, 2022; L. Tamburro, *La Direttiva 2022/2041/UE sui salari minimi adeguati nell'Unione europea*, rivistalabor.it, 17.1.2023; R. Bello, *La Direttiva UE sul salario minimo,* diritto.it, 2.1.2023; T. Treu, *Ancora sul salario minimo*, LDE, 3/2023.

sociale dell'impianto costituzionale europeo, così come previsto dall'art. 3 TUE e dall'art. 9 TFUE.

L'atto, come richiamato dal Preambolo, trova la sua origine nel Pilastro europeo, il cui Principio 6, riconosce il diritto dei lavoratori a ricevere un salario equo ed in grado di garantire loro condizioni di vita dignitose[46].

Ovviamente, trattandosi della materia delle retribuzioni, si poneva un problema di compatibilità con l'art. 135 Tfue che, come abbiamo, visto, escludeva tale materia, unitamente al diritto di sciopero e di serrata, dalle competenze di lavoro del legislatore dell'Unione europea.

Come è correttamente stato osservato, «*per queste (ed altre) ragioni, la Direttiva di ottobre 2022 è figlia di precisi compromessi politici che hanno portato a una molteplicità di scenari e di percorsi prefigurati al suo interno, i quali recano con sé una varietà di possibili soluzioni di recepimento, a seconda del quadro nazionale di riferimento*[47]».

Tanto rileva nell'esame delle conclusioni presentate nel procedimento di impugnazione della direttiva da parte della Danimarca e della Svezia.

4. Il procedimento di impugnazione avanti alla Corte di giustizia e le conclusioni dell'avv. Generale.

L'Avvocato generale Nicholas Emiliou ha presentato il 15 gennaio 2025 le sue conclusioni nella causa C-19/23 che vede il Regno di Danimarca agire contro il Parlamento europeo e il Consiglio d'Europa[48].

Oggetto del contenzioso è la richiesta della Danimarca, cui si è affiancato il Regno di Svezia, di annullare integralmente la direttiva 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, sostenendo che il Parlamento europeo e il Consiglio non erano competenti a adottare la direttiva sui salari minimi adeguati sulla base dell'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE.

Dette norme, si sostiene in primo luogo da parte dei due stati ricorrenti, «*attribuiscono al Parlamento europeo e al Consiglio la competenza ad adottare, mediante direttive, prescrizioni minime in materia di «condizioni di lavoro»*. Tuttavia, l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE chiarisce che tale competenza non si estende, oltre che al diritto associazione, a quello di sciopero e di serrata e, soprattutto per quanto qui rileva, alle "*retribuzioni*"».

---

[46] F. Costamagna, *La Direttiva sul salario minimo: un passo in avanti nonostante i limiti imposti dal Trattato all'azione del legislatore dell'Unione in materia di retribuzioni*, Eurojus.it, 1.12.2022.
[47] S. D'Ascola, op. cit., pag. 1.
[48] Sulle conclusioni, ad oggi, sono rinvenibili solo i contributi di N. Countouris, *Evitare un momento di "Viking e Laval". Un'analisi critica delle conclusioni dell'Avvocato generale sulla Direttiva sul salario minimo adeguato nella causa C-19/23*, e M. Delfino, *La competenza contesa fra Union europea e Stati membri in materi di salari minimi adeguati, Note a margine delle conclusioni dell'Avvocato generale nella causa Danimarca c. Parlamento e Consiglio*, entrambi in RGL, vol. 1/2025.

È dunque doverosa un'interpretazione restrittiva della norma, la quale porterebbe ad escludere che un intervento del Consiglio e del Parlamento possano legiferare sull'importo – anche se minimo – delle retribuzioni (punti 42-44, conclusioni).

In secondo luogo, il governo danese sostiene che, anche a volere ritenere che la direttiva non rientri nell'ambito delle esclusioni relative alla retribuzione e del diritto di associazione di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, il Parlamento e il Consiglio non hanno seguito una procedura valida.

Osserva infatti, la Danimarca che la direttiva persegue due distinti obiettivi: disciplinare le «condizioni di lavoro» (articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE) e la «rappresentazione e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori (…)» (articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE). Ma le procedure decisionali per l'adozione di atti giuridici in forza di queste due basi giuridiche hanno presupposti diversi. In particolare, in un caso (art. 153, par. 1, lettera f), TFUE) è richiesta l'unanimità nel Consiglio.

Per l'approvazione della direttiva è stata invece utilizzata la procedura (prevista dall' art. 153, par. 1, lettera b), TFUE) per la quale non è prevista l'unanimità. Peraltro, infatti, la direttiva è stata approvata con il voto contrario proprio di Danimarca e Svezia e l'astensione dell'Ungheria.

Sono intervenuti nel procedimento, sostenendo gli argomenti di resistenza svolti dal Parlamento e del Consiglio, la Commissione europea, il Regno del Belgio, la Repubblica portoghese, a Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo e la Commissione. L'Italia ha ritenuto di non intervenire.

Tutti gli intervenienti hanno sottolineato come il problema non è quello che un provvedimento legislativo incida sulle retribuzioni (come si legge nella sentenza Impact[49]), posto che diversamente le competenze dell'Unione ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b) - il quale prevede che «*1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 151, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:* (…) *b) condizioni di lavoro*» - TFUE sarebbero indebitamente limitate.

È stato inoltre aggiunto che la direttiva in questione non ha l'obiettivo né le finalità di introdurre un salario minimo a livello dell'Unione o ad armonizzare i meccanismi di determinazione delle retribuzioni, limitandosi a definire un quadro procedurale, senza interferire con i meccanismi di determinazione dei salari degli Stati membri. Il provvedimento, dunque, non obbliga alcuno stato membro a inserire nella sua legislazione un salario minimo, valorizzando anzi il ruolo centrale della contrattazione collettiva, il cui intervento è per di più considerato fondamentale per la determinazione della retribuzione al fine di influenzare l'"adeguatezza" dei salari di cui all'art. 5 della direttiva.

---

[49] Sentenza del 15 aprile 2008 (C-268/06)

Gli stati membri restano dunque liberi di utilizzare gli strumenti che meglio ritengono adatti per garantire che i livelli salariali sino tali da garantire il benessere che deve caratterizzare la vita dei lavoratori sul territorio europeo.

L'Avvocato generale, dopo avere richiamato la normativa in tema, esamina la direttiva sul salario minimo, evidenziando che la norma del Tfue è chiara nella sua volontà di lasciare agli Stati membri la libertà di intervenire sulle retribuzioni e, dunque, anche sull'opportunità o meno di intervenire sulla politica salariale e, eventualmente, sulla sua misura.

La Direttiva 2022/2041 viene dettagliatamente analizzata evidenziando le norme che, a suo avviso, contrastano con il divieto di intervento previsto dall'art. 153, par. 5, Tfue.

L'Avvocato generale osserva come il Parlamento e il Consiglio avevano ben presente di «*camminare sul filo del rasoio*» rispetto all'esclusione dalle competenze dell'Unione europea della materia della retribuzione (contenuta nell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE) e ritiene che la posizione delle due istituzioni, presa a base della direttiva, si fondi su tre argomentazioni erronee.

La prima (punti 51-59), in sostanza, è costituita dal fatto che l'esclusione della «retribuzione» è limitata all'armonizzazione del livello dei salari. Secondo l'Avvocato generale, invece, l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, utilizza un concetto ampio di «*retribuzione*» (sul punto richiama le sentenze Del Cerro Alonso, la già citata Impact, la Bruno e altri, e la Specht), includendo in tale termine tutti gli aspetti che la caratterizzano, comprese le modalità o le procedure per la fissazione del livello di retribuzione, disciplinate dalla direttiva. Non è, pertanto, sufficiente che la direttiva si limiti a non fissare i livelli retributivi, ma, osserva l'Avvocato, il solo fatto che si occupi in generale della materia comporta la violazione del menzionato articolo.

La seconda (punti 60-66) è che i requisiti minimi formulati in modo ampio sono accettabili (e dunque consentono di intervenire anche in materia di retribuzioni). Sul punto, rileva l'Avvocato, per intervenire sulla materia delle «*condizioni di lavoro*», diverse dalla retribuzione, il criterio è effettivamente quello dei requisiti minimi. Ne consegue, anche se si ritiene esista una competenza euro-unitaria, tale competenza consente solo di fissare requisiti minimi, «*ovvero un livello minimo di obblighi*» (art. 153, par. 2, lett. b). La questione è però che, secondo l'Avvocato, ai sensi dell'art. 153, par. 5, sulla materia della retribuzione non esiste una competenza dell'Unione europea; quindi, non è consentita alcuna forma di intervento da parte del legislatore euro-unitario e di armonizzazione. Se il legislatore stabilisce, come ha fatto nella specie, requisiti minimi in materia di retribuzione, oltrepassa già le proprie competenze, invadendo quelle degli Stati membri.

La terza (punti 71-76) è che, se una misura non viola l'autonomia contrattuale delle parti sociali, essa è conforme all'esclusione della retribuzione. Replica l'Avvocato che la Corte ha in altra circostanza dichiarato che lo scopo dell'esclusione della retribuzione

dalle competenze dell'Unione europea è quello di tutelare la libertà contrattuale delle parti sociali. Tuttavia, l'esclusione della retribuzione può rispondere anche ad altri scopi. Pertanto, l'esclusione della retribuzione dalle competenze dell'Unione europea contribuisce a salvaguardare l'autonomia contrattuale delle parti sociali, ma non è vero il contrario. Pertanto, se la direttiva salvaguarda l'autonomia collettiva, non significa che garantisce l'esclusione dell'intervento sul tema della retribuzione.

Tanto precisato, nel passare all'esame analitico della Direttiva, osserva innanzi tutto sull'incompatibilità della direttiva con l'esclusione di cui all'art. 153, par. 5 (punti 78-87), rilevando che la direttiva non risulta giustificata dalle limitazioni di intervento disposte dalla Direttiva, posto che l'esclusione di intervenire sui salari per il legislatore dell'UE è di natura generale e non può essere derogata in ragione delle finalità di «*conseguire 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*».

Rileva inoltre che non si può parlare di possibilità di legittimità di raccomandazioni in merito all'adeguatezza delle retribuzioni, poiché anche tale "blanda" prescrizione comporta l'aggiramento del divieto stabilito dal Tfue, che non trova giustificazione nell'art. 31, par. 1 della Carta, che parla di condizioni dignitose per i lavoratori. Così come la natura procedurale di alcune disposizioni della Direttiva, non si sottrae al divieto, costituendo anche una prescrizione di tal tipo un'intromissione vietata dall'art. 153, par. 5.

Anche altre disposizioni della carta (punti 88-96: facilitazioni dell'accesso alla contrattazione sui minimi salariali, disposizioni di tutela per gli stati in cui il livello di contrattazione collettiva è insufficiente, diritto ad un ricorso o a procedure tempestive in caso di violazione dei minimi salariali, ecc.) vengono valutati come intromissione in un campo non accessibile dal Parlamento e dal Consiglio.

Né tali valutazioni molto trancianti sono infirmate dal rilievo degli opponenti alla procedura di annullamento, concernenti, tra l'altro, il fatto che l'art. 4 della direttiva «*non mira a disciplinare, di per sé, il contenuto dei contratti collettivi in materia di determinazione dei salari e mira soltanto a promuovere siffatti accordi mediante prescrizioni alquanto vaghe, che taluni considerano «rispettose» delle specificità dei sistemi nazionali*», posto che tale norma comunque dispone «*una serie di obblighi positivi in capo agli Stati membri, concepiti per promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e, in secondo luogo, sul fatto che, così facendo, esso limita chiaramente la scelta, da parte degli Stati membri, del metodo di determinazione dei salari a cui possono ricorrere*».

Anche se la disposizione prevede sono un onere di armonizzazione "limitata", non per questo sfugge all'imputazione generale che vieta al legislatore europeo di disporre in merito alle retribuzioni. Anche le stesse prescrizioni di cui all'art. 4, par. 2, che prevedono l'azione propedeutica degli Stati membri attraverso l'istituzione di un quadro finalizzato ad implementare la contrattazione collettiva sulla determinazione

dei salari in quei settori in cui l'attività contrattuale si presenti inferiore all'80%, inciderebbe sulla autonomia delle parti sociali.

Ancora, infine, la previsione, prevista nell'art. 12 della direttiva, della possibilità di un ricorso in tema di livello delle retribuzioni da parte dei lavoratori laddove sia istituito un salario minimo a livello nazionale, evidenzierebbe la violazione del divieto di cui all'art. 154, par. 5 del Tfue, posto che «*tale disposizione potrebbe essere considerata come un tentativo di dare espressione concreta al diritto a un salario minimo dignitoso*», che deriverebbe dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali, così privando la norma di divieto di intervento sul tema dell'effetto dissuasivo, garantendo ai singoli un diritto tutelabile ai sensi dell'art. 47 della Carta.

Infine da accogliere è anche, eventualmente, l'ipotesi di accoglimento della proposta subordinata ipotizzata dal Regno di Danimarca di sola abrogazione dell'art. 4 par. 1, lett. d) e par. 2, in quanto anche tali norme impongono «*agli Stati membri una serie di obblighi positivi volti a promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e che, così facendo, limitino la scelta degli Stati membri quanto al metodo di determinazione dei salari a cui possono ricorrere, in modo incompatibile con l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE*».

5. Considerazioni finali

La rigida posizione assunta dall'Avvocato generale si presenta caratterizzata da una valutazione astorica dello sviluppo della normativa europea e della giurisprudenza della Corte di giustizia e contrastante con i valori affermatisi negli ultimi decenni nelle società degli stati membri, nonché errata nell'analisi delle finalità e dei contenuti della direttiva.

Già si è accennato allo sviluppo che ha avuto la legislazione europea in tema di tutela del lavoro e, segnatamente, per quanto attiene la retribuzione, materia che è stata più affrontata nelle direttive con riferimento alla tutela di altri diritti specificamente trattati di volta in volta (parità di genere, discriminazione, ecc.).

Del resto, è imprescindibile non tenere conto che non ha senso parlare di eguaglianza, di tutele contro le discriminazioni e di dignità umana, nonché di miglioramento delle condizioni di lavoro della vita sociale, tutti valori espressamente richiamati nella Carta dei diritti fondamentali e ormai sedimentati nella legislazione internazionale, se non si considera che la libertà di poterli far valere è strettamente legata alla condizione che solo la garanzia di un'una adeguata retribuzione pone le persone nelle condizioni di potersene avvalere.

Non a caso, in linea generale, la Corte di giustizia, nella sentenza Aget Iraclis (C-205/15), ai punti 76 e 77 ha così precisato: «*76 Occorre aggiungere, per quanto riguarda le ragioni imperative di interesse generale ricordate ai punti da 73 a 75 della presente sentenza, che, come risulta dall'articolo 3, paragrafo 3, TUE, l'Unione non soltanto instaura un mercato interno, ma si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, il quale è basato segnatamente su un'economia sociale di mercato*

fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, ed essa promuove, in particolare, la protezione sociale (v., riguardo al Trattato CE, sentenza dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, C438/05, EU:C:2007:772, punto 78). 77 Poiché dunque l'Unione non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano in particolare, come risulta dall'articolo 151, primo comma, TFUE, la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione (v., in tal senso, riguardo alle corrispondenti disposizioni del Trattato CE, sentenza dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, C438/05, EU:C:2007:772, punto 79)».

È evidente, dunque, come tali obiettivi (si pensi solo alla lotta contro l'emarginazione) non possono non tenere conto del fattore retributivo, sicuramente l'elemento essenziale per evitare la marginalizzazione e l'espulsione dalla vita sociale e politica di ampi strati di settori del mondo del lavoro.

L'intervento fondamentale, in questo sviluppo delle finalità dell'Unione, ha poi trovato la sua consacrazione nell'approvazione del Pilastro sociale europeo, provvedimento del quale non si trova traccia alcuna nelle conclusioni dell'avvocato generale Emiliou e che costituisce un passo fondamentale nella naturale evoluzione della cultura sociale europea che si è andata consolidando negli ultimi decenni.

In particolare, è il punto 6 del Pilastro (Raccomandazione 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017) a prevedere che debbano essere «*garantite retribuzioni minime adeguate*», precisando che la fissazione debba avvenire in conformità «*alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali*», così riconoscendo pari valore alla fissazione contrattuale o legale delle retribuzioni minime.

Tanto, senza peraltro scordare che le convenzioni dell'Oil in tema di trattamento retributivo sono state recepite dalla pressoché totalità dei paesi aderenti all'Unione[50].

A ciò si aggiunge la Carta sociale europea[51], cui la Carta dei diritti fondamentali fa solo brevi cenni[52], recependone comunque i principi generali. L'art. 4§1 della Carta sociale,

---

[50] Ricordiamo che il recepimento delle Convenzioni spetta ai singoli stati e non all'Unione europea.

[51] Poso, *La carta sociale europea*, edizioni ETS, 2021; L. Mora, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione,* Giappichelli, 2022; G. Palmisano, *L' Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea,* Il Mulino, 2022 e, più in generale, R. Baratta, *Il sistema istituzionale dell'Unione europea*, Cedam, 2024.

[52] Sui possibili conflitti che potrebbe creare la qualità di parti firmatarie della CSE tra i molti stati membri dell'UE v. lo studio di O. De Schutter, *La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, reperibile su:

afferma che «4. *Tutti i lavoratori hanno diritto ad un'equa retribuzione che assicuri a loro ed alle loro famiglie un livello di vita soddisfacente*». Il Comitato europeo per i diritti sociali, nelle sue conclusioni del dicembre 2022, sottolinea che, al fine di garantire un tenore di vita dignitoso conforme allo spirito dell'articolo 4§1 della Carta, il salario non deve essere inferiore alla soglia minima, fissata nel 50% della retribuzione media netta del paese interessato.

Da questo pur sintetico quadro emerge che le fonti sovranazionali raccomandano certamente la definizione di minimi salariali, ma non ne prescrivono la modalità, né privilegiano la via legale, riservando al contrario particolare attenzione alla autonomia delle parti sociali.

La direttiva sui salari si muove dunque nella direzione giusta, in linea con le determinazioni di tutti gli organismi internazionali.

Da un lato, infatti, l'art. 4 della direttiva prevede di rafforzare «*la promozione, lo sviluppo ed il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale», nonché l'incoraggiamento di «negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali*». Segue una parte propositiva per quei paesi dove la copertura della contrattazione collettiva è inferiore al 70%, che si concretizza nell'invito ad intervenire, anche con provvedimenti legislativi, concordati con le parti sociali stesse, un "piano di azione" finalizzato alla promozione dell'accesso alla contrattazione collettiva, della quale viene dunque ribadita la piena e naturale competenza in merito alla questione retributiva. Ad ogni modo, in tutte le ipotesi è utilizzata la formula «*se del caso*[53]», sicché rimane libera la valutazione dei singoli stati membri.

Le critiche all'art. 4, che detta indicazioni generali circa la contrattazione collettiva, non paiono dunque fondate alla luce dell'art. 153, par. 5, tanto più che il par. 1 dell'art. 2 della direttiva detta infatti alcuni criteri promozione e incoraggiamento, tutela della contrattazione da interferenze che, ben lungi dall'imporre regole sulla misura dei salari, così favorendo la determinazione degli stessi da parte delle specifiche realtà nazionali.

L'art. 5 dispone invece in merito ai paesi dove già esiste un salario minimo, raccomandando attenzione alla parità di genere (questione certamente di competenza del legislatore europeo) e, nella determinazione della misura dei salari, «*Gli Stati membri definiscono tali criteri conformemente alle rispettive prassi nazionali, nel pertinente diritto nazionale, nelle decisioni degli organi competenti o in accordi tripartiti. I criteri sono definiti in modo chiaro. Gli Stati membri possono decidere il peso relativo di tali criteri, compresi gli elementi di cui al paragrafo 2, tenendo conto delle rispettive condizioni socioeconomiche nazionali*», così garantendo la prevalenza

---

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/DV/2016/12-05/PE_536488_IT.pdf.

[53] Come sottolinea M. Delfino, op. cit. pag. 5.

delle situazioni locali. Seguono altre indicazioni o non vincolanti o di ordine generale, finalizzati soprattutto alla competitività economica dell'Unione, di competenza della Commissione o a criteri generali che evitano trattamenti differenziati settore per settore.

Ancora, all'art. 9, ci si rivolge a quei paesi che già hanno un sistema di salari minimi, promuovendo la loro applicazione agli appalti pubblici[54] e prevedendo la formazione di strumenti finalizzati alla raccolta dei dati da comunicarsi alla Commissione (art. 10), in particolare di un monitoraggio finalizzato al controllo della situazione salariale nei vari stati interessati, necessario, per di più, anche in sede di formazione degli obiettivi di politica economica generale di competenza della Commissione stessa.

Inoltre, l'art. 11 della direttiva invita i paesi ad istituire meccanismi di controllo finalizzati a garantire l'accesso a "*meccanismi efficaci di risoluzione delle dispute*", strumenti del resto usualmente utilizzati nei paesi di nord Europa anche in relazione alle questioni salariali, tanto per segnalare il rispetto delle realtà esistenti nei vari stati membri.

Di tali considerazioni occorre dunque tenere conto nella valutazione complessiva della compatibilità della direttiva con l'impianto "costituzionale" della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Senza considerare che la scelta di puntare sulla trasparenza delle retribuzioni per arrivare a garantire effettivamente la parità di trattamento nei rapporti di lavoro, si basa sulla convinzione che una maggiore conoscibilità del sistema retributivo delle aziende sul territorio, dei dati effettivi del divario retributivo di genere, delle informazioni specifiche per ciascun lavoratore (art. 10 direttiva) sia elemento centrale e decisivo per prevenire ed eliminare la discriminazione retributiva e garantire la parità.

Infatti, le informazioni sulle retribuzioni consentono di individuare eventuali discriminazioni retributive ed avere i dati necessari per l'intervento politico degli organismi dell'Unione o presentare un ricorso da parte del cittadino interessato e avere maggiori probabilità di successo, garantendo così l'effettività del diritto alla parità di trattamento.

Come si vede, strumenti che non incidono direttamente sulla misura della retribuzione, ma risultano finalizzati ad evitare discriminazioni e a creare strumenti e indirizzi per un armonico sviluppo del mondo del lavoro.

Ma, al di là di tali aspetti di ordine generale, dei quali occorre comunque tenere conto, le conclusioni dell'Avvocato Emiliou non appaiono per nulla convincenti anche sotto il profilo strettamente giuridico, apparendo del tutto influenzate da una rigida, quanto ingiustificata, interpretazione del tutto neoliberista del Tfue che non tiene conto

---

[54] E dai subappalti, come è noto, vera piaga del sistema di opere pubbliche, entrambi peraltro, già disciplinati, sotto tal profilo, dalle direttive 2014/24, 2014/25, 2014/23.

dell'evoluzione della legislazione europea e della giurisprudenza della Corte di giusta negli ultimi vent'anni.

Si consideri infatti che la direttiva è stata approvata sulla base dell'art. 153, par. 1, lett. b) e del par. 2, lett. b) del Tfue. Il par. 1, lett. b) prevede che «*Per conseguire gli obiettivi previsti dall'art. 151*[55]*, l'Unione sostiene e completa l'azione degli stati membri nei seguenti settori* (…) b*) condizioni di lavoro*», il par. 2, lett. b) dispone invece che: «*A tal fine il Parlamento europeo e il Consiglio*: (…) *b) possono adottare nei settori di cui al paragrafo 1, lettere da a) a i), mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro. Tali direttive evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese*».

Come si è visto sopra, la disciplina da sempre adottata dagli organismi europei e confermata dalla Corte di giustizia, si è sempre mossa nel senso che la normativa, quando ha trattato della retribuzione, lo ha fatto in via indiretta e al fine di tutela dei lavoratori in relazione a materie nelle quali aveva piena competenza.

La stessa competenza che il legislatore europeo ha, con riferimento alle condizioni di lavoro. Altresì già si è sottolineata un'ovvietà e, precisamente, che l'esercizio di tutti i diritti tutelati dalla legislazione europea hanno, quale presupposto necessario e indefettibile, un livello retributivo adeguato, in mancanza del quale il lavoratore si trova in una situazione inferiorità che impedisce la possibilità di trattare le sue condizioni di lavoro.

Non tutti i paesi, del resto, godono di una contrattazione collettiva che garantisca i diritti minimi dei lavoratori e, per di più, spesso una parte non insignificante di questi (es. i migranti o coloro che operano in settori di nuova istituzione tipo le piattaforme digitali in via di continua evoluzione[56]) trovano adeguata copertura da parte sindacale.

La Direttiva, nell'ambito dei limiti stabiliti dall'art. 153 par. 5 del Tfue si muove appunto in questo quadro. Evita di disporre in merito ad una misura di determinazione di salario minimo (performance di difficile realizzazione, peraltro, tenuto anche conto dei diversi sistemi e situazioni economiche dei vari paesi), occupandosi invece di "accompagnare" la realtà dei stati membri attraverso raccomandazioni in merito alle modalità di svolgimento della contrattazione collettiva e a regolamentare la raccolta di

---

[55] L'articolo 151 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) enuncia gli obiettivi della politica sociale dell'Unione europea (UE): la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, la parità di trattamento dei lavoratori, un'adeguata protezione sociale rispetto alle esigenze, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane che consenta di raggiungere un elevato e durevole livello di occupazione e la lotta contro l'emarginazione: tutti obiettivi non perseguibili senza la garanzia di un salario giusto e idoneo a garantire un'esistenza "libera e dignitosa", per parafrasare l'art. 36 della Costituzione italiana.

[56] Sul punto v. T. Bocchi, *Riders: nei Contratti Collettivi risposte e tutele per il lavoro che cambia*, LDE, 14.1.2023; V. Di Cerbo, *Recenti sviluppi della contrattazione collettiva in tema di riders*, IUS Lavoro, 11.6.2021; S. Rossi, *Il rapporto di lavoro dei riders: etero-organizzazione, disponibilità al lavoro e adeguatezza previdenziale*, LDE, 20.11.2024.

dati in quei paesi dove il salario minimo è già stato stabilito nel singolo stato membro in modo da avere le informazioni necessarie ad una corretta programmazione di piani di intervento generale di competenza della Commissione.

Ricondurre, come fa l'Avvocato generale, questo quadro normativo nel divieto di disciplinare in tema di retribuzione significa peraltro ampliare a dismisura la volontà del legislatore del Trattato, laddove invece, la natura restrittiva di interpretazione dell'art. 135, par. 5 Tfue, va invece intesa, appunto, nel solo divieto si determinazione autoritativa della misura delle retribuzioni, costituendo un'oggettiva forzatura includervi anche le eventuali modalità che facilitino l'opera della contrattazione collettiva e i criteri generali da seguire per giungere ad una regolazione della stessa, la cui quantificazione, in questo quadro, spetta allo stato membro.

Giustamente, nelle conclusioni si sottolinea che la direttiva si muove sul filo del rasoio[57], ma questo è proprio l'aspetto che porta al risultati opposto a quello raggiunto dall'Avvocato generale.

Infatti nella consapevolezza dei limiti fissati nel Trattato, la direttiva prende dunque atto e valorizza il ruolo della contrattazione collettiva, disponendo, nell'ambito dei suoi compiti di completamento dell'azione degli stati membri, modalità che favoriscano e agevolino il corretto svolgimento dell'azione sindacale, essendo un dato di fatto, come anche si è visto nella presente trattazione, che non è tutto rosa e fiori nel settore.

Nessuna imposizione quindi circa la misura dei salari, rimessa anzi alle situazioni locali e alla discrezionalità dei singoli stati, ma unicamente linee generali di indirizzo che sono pacificamente riconducibili alle competenze del legislatore europeo in materia di politica sociale.

Laddove poi la contrattazione collettiva sia a livello inferiore dell'80% di copertura, si forniscono indicazioni (par. 2) su come agevolare, previa consultazione e accordo con le parti sociali, il completamento della copertura contrattuale, richiedendo unicamente che venga data informazione alla Commissione dell'andamento di tali processi, al fine di notiziare l'organismo competente a programmare la politica economica dell'Unione.

Viceversa, quando lo stato membro ha, liberamente, scelto la strada del salario minimo, la direttiva interviene al solo fine di fornire indicazioni circa le modalità di mantenimento dei livelli salariali minimi: nulla vieta, però, in ipotesi, che lo stato in questione possa poi decidere, a seconda delle evoluzioni sociali ed economiche, la prevalenza della contrattazione collettiva, ove ve ne siano le condizioni.

Parimenti infondati e forzati paiono gli ulteriori impedimenti evocati nelle conclusioni.

La direttiva non incide in alcun modo sulla libertà contrattuale delle parti sociali, la cui azione viene invece auspicata e raccomandata a tutti gli stati membri, così come non si incide sulla concorrenza «*tra le imprese operanti nel mercato interno*», in assenza di

[57] Un dato di fatto sottolineato da tutta la dottrina richiamata nel presente lavoro.

disposizioni che regolamentino sia le modalità di esplicazione della contrattazione collettiva che la misura del salario minimo adottato da ciascuno stato.

Non è poi ben comprensibile il cenno alla" delicatezza" della questione retributiva e alla diversità dei sistemi nazionali in tema di contrattazione collettiva e di relazioni industriali che pare una petizione di principio che ha poco di giuridico.

Tali considerazioni trovano la loro radice in una concezione di natura neo liberista portata all'eccesso e superata dalla legislazione europea e dalle finalità sociali dell'Unione come chiarite e affermate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, oltre che dagli organismi internazionali dei quali non si può non tenere conto, non essendo l'Unione europea un zona isolata che può ignorare i principi fondamentali in omaggio al feticcio di una infinita libertà di impresa, concezione ormai superata da alcuni decenni e che non viene certamente facilitata dalle scelte del nuovo governo americano degli ultimi mesi che già si stanno rivelando di difficile applicazione.

Del resto, l'approccio della Corte si è chiarito più recentemente in tema di ferie[58], dove la relativa remunerazione è stata strettamente determinata dalla Corte di giustizia con riferimento la retribuzione ordinariamente percepita in tempo di lavoro, senza che nessuno abbia ipotizzato un intervento autoritativo sulla misura della retribuzione, che resta stabilita dai contratti collettivi, ove applicati. Così come è non stato rilevato che in altri casi il legislatore europeo ha fissato la misura di elementi retributivi in materia di distacco con le direttive 2014/24 sul lavoro povero e 2018/957 sui distacchi[59].

Impedire al legislatore europeo un simile intervento significa quindi, di fatto, privarlo delle competenze in tema di condizioni di lavoro stabilite dai Trattati.

Spetterà ora alla Corte quale strada seguire per garantire le adeguate tutele sociali che costituiscono una delle migliori conquiste dell'evoluzione del processo di armonizzazione della politica sociale dell'Unione.

Roma, 10 aprile 2025

---

[58] C. Mazzanti, *Il diritto alle ferie retribuite nel dialogo tra la Corte di Giustizia dell'Unione europea e la giurisprudenza nazionale*, riviatalabor.it, fasc. 3/2019; G. Amoroso, *Le sentenze della Corte di giustizia sulle ferie del lavoratore: rinvio pregiudiziale interpretativo versus questione incidentale di costituzionalità*, in Federalismi.it, n. 10/2019; G. Franza, *Diritto alle ferie retribuite dal licenziamento alla reintegra: il tempo è denaro*, MGL, fasc. 3/2020.

[59] Come osserva N. Countouris, op. cit., pag. 6, che tali determinazioni, pur interferendo con la retribuzione «*lo fanno solo proceduralmente senza specificare un quantum. Tuttavia, tale disposizione farebbe fatica a superare l'ampio test di interferenza stabilito dall'Avvocato Emiliou, poiché in effetti interferiscono direttamente» con la fissazione della retribuzione (tanto che chiedono che sia equivalente a quella prevista nello «Stato ospite», cosa che la direttiva sui salari non si propone di fare, e a ragion veduta)*».