I *Post* di AISDUE, V (2023), *aisdue.eu*
Sezione "Articoli", n. 3, 10 maggio 2023
Quaderni AISDUE

La direttiva sui salari minimi e i limiti delle competenze dell'Unione europea in materia di retribuzioni

Matteo Manfredi*

SOMMARIO: 1. La direttiva 2022/2041 tra riduzione delle diseguaglianze retributive e lotta alla povertà lavorativa nel mercato interno. – 2. La direttiva sui salari minimi e l'esclusione della competenza dell'UE in materia di retribuzioni. – 3. La direttiva sui salari minimi e i sistemi di relazioni industriali degli Stati membri. – 4. Il miglioramento delle condizioni di lavoro quale unico obiettivo della direttiva 2022/2041? – 5. Considerazioni conclusive.

1. Il 19 ottobre 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio, con il voto contrario di Svezia e Danimarca, hanno adottato la direttiva 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea[1].

L'approvazione di questo atto può essere letta come una conferma del cambio di passo dell'Unione nell'ambito delle politiche sociali

* Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano.

[1] Il Consiglio ha approvato la direttiva a maggioranza qualificata con due voti contrari (Danimarca e Svezia) e un'astensione (Ungheria). Si rinvia al seguente link: www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/voting-results/?meeting=3898.

rispetto agli interventi in risposta alla crisi dei debiti sovrani, in cui il legislatore dell'UE ha scelto di far prevalere le preoccupazioni legate alla stabilità finanziaria rispetto a quelle di carattere sociale[2]. La decisione, infatti, di adottare una direttiva evidenzia la volontà del legislatore dell'Unione europea di intervenire in materia di retribuzione dei lavoratori non più mediante uno strumento di *soft law*, ma attraverso criteri minimi vincolanti, seppure generici, funzionali a valutare l'adeguatezza dei livelli minimi salariali negli Stati membri. Inoltre, la direttiva rappresenta un tentativo di superare l'approccio promozionale dell'UE in materia per individuare possibili forme di tutela dei diritti dei lavoratori in caso di violazioni dei livelli minimi retributivi nel mercato interno[3].

Come, però, è stato evidenziato in dottrina[4], essa sconta un approccio timido ai problemi collegati alla povertà lavorativa e alla lotta al *dumping* salariale, lasciando molta flessibilità agli Stati membri, il che, come si vedrà nelle pagine che seguono, è riconducibile principalmente ai limiti della competenza dell'Unione in materia di retribuzione ai sensi dell'art. 153, par. 5, TFUE.

Tra gli obiettivi della direttiva si segnala, anzitutto, la realizzazione di "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale" (art. 3 TUE). Detto obiettivo è declinato dall'art. 9 TFUE "verso la garanzia di un'adeguata protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale" e dall'art. 151 TFUE verso "il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro". La direttiva dà inoltre attuazione ad alcune disposizioni della Carta in materia di diritti sociali, come l'art. 31, che, seppur non menzionando espressamente la retribuzione, riconosce un generale diritto a

---

[2] M. CONDINANZI, *Unione economica e monetaria e politica sociale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 249.

[3] Sia consentito il rinvio a M. MANFREDI, *La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nell'Unione europea. L'azione dell'UE tra politiche interne e relazioni esterne*, Bari, 2022, p. 168.

[4] Su questo punto si vedano alcuni commenti alla proposta di direttiva, F. PANTANO, *Il quadro europeo sul salario minimo legale. La proposta di direttiva dell'UE*, in M. CORTI (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Milano, 2022, pp. 81-83; E. MENEGATTI, *Much ado about little: The Commission proposal for a Directive on adequate wages*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2021, pp. 23-24.

condizioni di lavoro dignitose; l'art. 27, sul diritto dei lavoratori ad essere informati e consultati in azienda, e l'art. 28, relativo al potere dei lavoratori di negoziare e concludere, con le associazioni datoriali, contratti collettivi[5].

Da ultimo, l'atto in esame trae ispirazione, come ricordato dal preambolo, dal Pilastro europeo dei diritti sociali e, più specificamente, dal principio 6 dello stesso, che ribadisce il diritto dei lavoratori a ricevere un salario equo ed in grado di garantire loro condizioni di vita dignitose[6].

Muovendo da tali presupposti, la direttiva mira ad ostacolare, da un lato, il fenomeno dei salari bassi e della povertà lavorativa, dall'altro, il *dumping* salariale, attraverso un coordinamento delle norme di fissazione dei salari minimi nei vari ordinamenti nazionali[7].

Il legislatore dell'Unione non intende, però, procedere all'armonizzazione delle normative nazionali in materia salariale, bensì favorire retribuzioni minime dignitose attraverso l'introduzione di criteri chiari in merito all'adeguatezza della misura del salario minimo legale, il supporto alla contrattazione collettiva e il rafforzamento dei meccanismi di tutela e monitoraggio. La direttiva individua, infatti, la sua base giuridica negli articoli 153, par. 2, lett. b) e 153, par. 1, lett. b), TFUE, ai sensi dei quali l'Unione interviene per sostenere e completare l'azione degli Stati membri per quanto riguarda il settore delle "condizioni di lavoro", in base al principio di sussidiarietà e nel rispetto di quello di proporzionalità[8].

Dal testo della direttiva emerge l'intenzione del legislatore dell'UE di non invadere gli ambiti di competenza in materia salariale degli Stati membri. In particolare, l'art. 1 specifica come l'atto in questione faccia salvo il rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché la competenza degli Stati membri di fissare i livelli dei salari minimi e di

---

[5] Considerando nn. 1-3 della direttiva 2022/2041.

[6] Considerando n. 5 della direttiva 2022/2041. Sul punto si veda anche E. ALES, *The European Pillar of Social Rights: an ambitious "soft-law guide" to efficient employment and social outcomes*, in R. SINGER, T. BAZZANI (eds.), *European Employment Policies: Current Challenges*, Berlin, 2017, pp. 57–58.

[7] A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo fra coraggio e temerarietà*, in *Lavoro e Diritto*, 2020, p. 548.

[8] E. MENEGATTI, *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2021, pp. 10-11.

sceglierlo se farlo in via legislativa. Inoltre, la disposizione espressamente specifica che la direttiva non può essere interpretata nel senso di imporre l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, ove ciò sia lasciato alla contrattazione tra le parti sociali, né di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile[9].

Al fine di rispettare le tradizioni degli ordinamenti nazionali, la direttiva indica due percorsi diversi che riflettono le situazioni dei vari Paesi, distinguendo il gruppo di 21 Stati membri che ha già una legislazione sui minimi salariali dai 6 Stati (Italia, Svezia, Danimarca, Finlandia, Austria e Cipro) che invece affidano la fissazione di tali minimi alla contrattazione collettiva nazionale.

Per il primo gruppo di Stati, l'atto in esame individua alcune condizioni necessarie affinché i salari minimi legali siano fissati a livelli adeguati, specificando che questi devono essere determinati secondo criteri chiari e duraturi e che devono prevedere aggiornamenti periodici del loro ammontare. Inoltre, le procedure per la definizione dei minimi dovranno garantire un effettivo coinvolgimento delle parti sociali, come risulta dalle prassi comuni fra i Paesi membri[10].

La direttiva promuove, altresì, la contrattazione collettiva salariale in tutti gli Stati membri, anche quelli dove i salari minimi sono disciplinati dalla legislazione nazionale. L'art. 4 prevede, infatti, che gli Stati membri adottino misure che includano la promozione, lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale; oltre che l'incoraggiamento di "negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali". Agli Stati in cui la contrattazione collettiva è inferiore al 80% è, inoltre, richiesto di elaborare un piano d'azione, attraverso il quale fornire un quadro di promozione per la contrattazione collettiva[11].

La atto di cui ci occupiamo non definisce, però, con esattezza il concetto di salario minimo adeguato, ma si limita a indicare alcuni criteri di adeguatezza. Inoltre, non impone nemmeno l'utilizzo di specifici indicatori, sebbene il considerando n. 28 sottolinei che il

[9] Art. 1, par. 4, direttiva 2022/2041, cit.
[10] *Ibidem*, articoli 5-7.
[11] *Ibidem*, art. 4.

ricorso a *standard* impiegati a livello internazionale può contribuire a orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi[12]. Si tratta degli stessi indicatori raccomandati dalla risoluzione del Parlamento europeo sul reddito minimo del 20 ottobre 2010[13] e altresì suggeriti da una recente presa di posizione della *European Trade Union Confederation* (ETUC), secondo la quale una direttiva sul salario minimo non potrebbe non prendere in considerazione tali indicatori ai fini della determinazione della soglia minima[14].

Il raggiungimento di detti obiettivi dipenderà ovviamente in larga misura dal recepimento da parte degli Stati membri, che dovrà avvenire entro il 15 novembre 2024, e dalla scelta dei mezzi da utilizzare per darvi trasposizione. In fase di recepimento è plausibile che riemergano alcune critiche che hanno caratterizzato l'adozione della direttiva, come quelle espresse da alcuni Stati membri del Nord Europa, preoccupati per gli effetti sul loro sistema di relazioni industriali, e quelle di alcuni Paesi membri dell'Europa centro-orientale, timorosi di dover innalzare i loro livelli salariali perdendo così competitività esterna sul costo del lavoro[15].

2. Come si è detto, l'intervento del legislatore dell'Unione in materia di salario minimo ha suscitato, sin dalla presentazione della proposta della Commissione, diverse reazioni critiche da parte di alcuni Stati membri e di associazioni sindacali. In particolare i Paesi scandinavi hanno manifestato preoccupazione per l'impatto della direttiva sui loro sistemi di relazioni industriali[16], e del resto alcune

---

[12] Considerando n. 28 della direttiva 2022/2041, cit.

[13] Risoluzione del Parlamento europeo, del 20 ottobre 2010, sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039 (INI)).

[14] ETUC, *Etuc reply to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, 2020, www.etuc.org.

[15] E. MENEGATTI, *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, cit., p. 4; T. MÜLLER, T. SCHULTEN, *The European minimum wage on the doorstep*, in *ETUI Policy Brief – European Economic, Employment and Social Policy*, 2020, p. 5. Sulle preoccupazioni dei Paesi nordici si vedano anche L. ELDRING, K. ALSOS, *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*, Fafo, 2012, p. 84 ss.

[16] B. FURÅKER, *The Issue of Statutory Minimum Wages: Views Among Nordic Trade Unions*, in *Economic and Industrial Democracy*, 2020, pp. 421-423.

organizzazioni sindacali hanno visto nella direttiva una minaccia alla contrattazione collettiva[17].

Il principale argomento addotto contro l'approvazione della direttiva riguarda l'eccezione in materia di retribuzioni di cui all'art. 153, par. 5, TFUE. Secondo parte della dottrina, questa vieterebbe qualsiasi tipo di intervento del legislatore dell'UE che abbia ad oggetto i salari, ivi inclusi quelli minimi, a tutela della piena autonomia di cui disporrebbero gli Stati e le parti sociali nella disciplina di questa materia[18].

Tra i Paesi membri che si sono maggiormente opposti all'adozione della direttiva vi è la Danimarca, che in seno al Consiglio ha espresso il proprio voto contrario all'approvazione della stessa e lo scorso gennaio ha presentato un ricorso davanti alla Corte di giustizia per chiederne l'annullamento. Secondo il governo danese, infatti, attraverso l'atto impugnato i colegislatori dell'UE non avrebbero rispettato il principio di attribuzione delle competenze, agendo in violazione dell'art. 153, par. 5, TFUE. La direttiva impugnata, a parere della ricorrente, inciderebbe direttamente sulla determinazione del livello dei salari negli Stati membri e sul diritto di associazione che, in forza dell'art. 153, par. 5, TFUE, esulano dalla competenza del legislatore dell'Unione[19].

Come noto, la disposizione in questione costituisce un'eccezione agli scopi e agli obiettivi delle misure che l'Unione intende adottare ai sensi dell'art. 153 TFUE. Sul punto, la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, a partire dalla sentenza resa nel caso *Del Cerro Alonso*[20],

---

[17] EURACTIV, *Adequate Minimum Wages proposal – an attack on collective bargaining*, March 2021, reperibile *online*.

[18] E. SJÖDIN, *European Minimum Wage: A Swedish Perspective on EU's Competence in Social Policy in the Wake of the Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the EU*, in *European Labour Law Journal*, 2022, pp. 279-281; G. THÜSING, G. HÜTTER-BRUNGS, *Soziale Gerechtigkeit ultra vires – Kritische Anmerkungen zum Entwurf einer Mindestlohnrichtlinie*, in *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2021, pp. 171-172.

[19] Ricorso del 18 gennaio 2023, causa C-19/23, *Regno di Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio*. I motivi e i principali argomenti del ricorso sono consultabili al seguente link: www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=271514&pageIndex=0&doclang=it&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5785500.

[20] Sentenza della Corte del 13 settembre 2007, causa C-307/05, *Del Cerro Alonso*.

ha infatti precisato che l'esclusione di cui all'art. 153, par. 5, rappresentando una deroga alle competenze dell'UE in materia di politica sociale, deve essere interpretata in modo restrittivo[21]. Secondo i giudici dell'Unione, sebbene la determinazione del livello delle retribuzioni rientri nell'autonomia contrattuale delle parti sociali su scala nazionale, nonché nella competenza degli Stati membri, ciò non significa che detta eccezione possa essere estesa a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione. Questo svuoterebbe taluni settori contemplati dall'art. 153, par. 1, TFUE di gran parte dei loro contenuti[22].

La Corte ha in più occasioni affermato che l'eccezione in parola riguarda solo le misure che possano incidere direttamente sulla determinazione delle retribuzioni, sull'uniformazione di tutti o di parte degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri o ancora sull'istituzione di un salario minimo garantito dall'Unione europea[23].

È opportuno però ricordare che il legislatore dell'Unione ha considerato la retribuzione come parte di quelle "condizioni di lavoro" la cui tutela giustifica l'adozione da parte dell'UE di atti di diritto derivato a sostegno dell'azione degli Stati membri: si pensi, in particolare, alla materia dei contratti a termine (direttiva 99/70/CE), della tutela dei lavoratori contro l'insolvenza (direttiva 2002/74/CE, poi rifusa nella direttiva 2008/94/CE) e della tutela antidiscriminatoria (direttiva 2000/43/CE)[24].

Con riferimento alla direttiva 2000/78[25], del resto, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che il termine "retribuzione", ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. c), della direttiva in questione, rientri nell'ambito

---

[21] *Ibidem*, punto 39.
[22] *Ibidem*, punto 40.
[23] *Ibidem*, punto 41; sentenza della Corte del 15 aprile 2008, causa C-268/06, *Impact*, punti 124-125; sentenza della Corte del 10 giugno 2010, cause riunite C-395/08 e C-396/08, *Bruno*, punto 36.
[24] M. BARBERA, F. RAVELLI, *La Proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del lavoro*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, 2021, p. 61.
[25] Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

delle condizioni di lavoro e non riguardi direttamente la fissazione dell'importo della retribuzione[26].

Più di recente, l'Avvocato generale Sánchez-Bordona, nelle sue conclusioni del 28 maggio 2020 in relazione al ricorso dell'Ungheria sulla validità della direttiva 2018/957[27], ha affermato che ciò che l'art. 153, par. 5, TFUE impedisce all'Unione è soltanto di adottare "misure che comporterebbero una diretta ingerenza […] nella determinazione delle retribuzioni […]. Così accadrebbe se si pretendesse di uniformare […] gli elementi costitutivi dei salari o del loro livello negli Stati membri"[28].

L'esclusione di competenza dell'Unione di cui all'art. 153, par. 5, TFUE va dunque circoscritta, nell'interpretazione ormai consolidata della Corte, all'interferenza diretta sulla fissazione delle retribuzioni. In conformità alla giurisprudenza richiamata[29], la direttiva 2022/2041 sembra garantire l'autonomia degli Stati membri nell'ambito delle politiche in materia di retribuzione. Nello specifico, il considerando n. 19 evidenzia che la direttiva "non contiene misure che hanno un'incidenza diretta sul livello delle retribuzioni"[30], inoltre, come si è già detto, l'art. 1 espressamente chiarisce come la direttiva in questione faccia salva la competenza degli Stati membri di fissare i livelli dei salari minimi. Essa prevede, infatti, dei parametri generali per l'individuazione e l'aggiornamento dei minimi salariali, che non ci

[26] Sentenza della Corte del 19 giugno 2014, cause riunite da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, *Specht e a.*, punto 35. Nel caso di specie, l'importo della retribuzione corrispondente a ciascuna categoria e a ciascun livello nel pubblico impiego tedesco è stabilito dalle competenti autorità nazionali e l'Unione non ha alcuna competenza al riguardo. Per contro, le norme nazionali che disciplinano le modalità di inquadramento in detti livelli e categorie non possono essere escluse dall'ambito di applicazione materiale della direttiva 2000/78, cit. (punto 36).

[27] Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

[28] Conclusioni dell'Avvocato generale Sánchez-Bordona, del 28 maggio 2020, causa C-620/18, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, punto 92.

[29] V. anche la sentenza della Corte del 13 gennaio 2022, causa C-514/20, *DS c. Koch*, punti 31-33 e la giurisprudenza ivi richiamata.

[30] Considerando n. 19 della direttiva 2022/2041, cit.

sembrano rappresentare forme di armonizzazione in materia di retribuzioni da parte delle istituzioni dell'Unione[31].

3. Un'ulteriore critica alla direttiva in esame da parte dei Paesi del Nord Europa e di alcune organizzazioni sindacali[32] ha riguardato l'incidenza delle sue disposizioni sui sistemi di relazioni industriali degli Stati membri.

Su questo specifico punto è opportuno prendere in considerazione l'art. 4, par. 1, della direttiva 2022/2041, che, da un lato, impone agli Stati membri di adottare misure per tutelare la contrattazione collettiva e per proteggere i lavoratori e i rappresentanti sindacali da atti discriminatori per il fatto che partecipano alla contrattazione per la determinazione dei salari[33]. Dall'altro, prevede che i Paesi membri adottino misure per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o desiderano partecipare alla contrattazione collettiva "contro tutti gli atti di ingerenza delle une verso le altre, che si realizzino sia direttamente sia per mezzo di loro funzionari o membri, nella loro formazione, nel loro funzionamento e nella loro amministrazione"[34].

Il paragrafo 2 dell'art. 4 reca obblighi ulteriori, che si materializzano unicamente laddove nel singolo Stato membro il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore all'80%. Il primo di questi consiste nell'individuare un quadro che favorisca le condizioni per lo svolgimento della contrattazione collettiva mediante una legislazione concertata con le parti sociali ovvero mediante un accordo con le stesse. Il secondo obbligo prevede, invece, l'introduzione di un piano d'azione per la promozione della contrattazione collettiva[35].

La direttiva mira in tal senso a valorizzare gli accordi collettivi di lavoro nella determinazione dei minimi salariali. Inoltre, come ben è stato messo in luce in dottrina, la disposizione è significativa, poiché potrebbe consentire alla Commissione, ed eventualmente alla Corte di

---

[31] G. DI FEDERICO, *The Minimum Wages Directive Proposal and the External Limits of Art. 153 TFEU*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2020, pp. 109-110.
[32] V., *supra*, note 15, 16 e 17.
[33] Art. 4, par. 1, lett. c), direttiva 2022/2041, cit.
[34] Art. 4, par. 1, lett. d), direttiva 2022/2041, cit.
[35] Art. 4, par. 2, direttiva 2022/2041, cit.

giustizia, di valutare l'apporto delle misure adottate dagli Stati membri in materia di relazioni industriali al rafforzamento della contrattazione collettiva[36]. Qualora, infatti, uno Stato membro non adempisse all'obbligo di adottare il piano d'azione, ovvero lo determinasse in maniera eccessivamente generica, o ancora non lo notificasse alla Commissione o non lo aggiornasse periodicamente, detto Stato potrebbe essere soggetto alla procedura d'infrazione per inadempimento agli obblighi derivanti dal diritto dell'UE ai sensi degli articoli 258 e 260 TFUE[37].

L'obiettivo della direttiva pare dunque essere di creare le condizioni affinché il modello della contrattazione possa contribuire a garantire salari minimi più elevati nel mercato interno. Vi è chi ha evidenziato come queste disposizioni sarebbero funzionali a limitare le preoccupazioni espresse dai governi e dalle parti sociali, specialmente dei Paesi del Nord Europa, che la direttiva sui salari minimi possa mettere a rischio il loro modello di relazioni industriali[38].

In realtà, il ricorso presentato dalla Danimarca lo scorso gennaio sembra confermare le critiche emerse al riguardo già in fase di approvazione della direttiva. Infatti, tra i motivi di annullamento allegati dal governo danese, rientra quello per cui detto atto andrebbe ad incidere sul diritto di associazione che, in forza dell'art. 153, par. 5, TFUE, esula dalla competenza del legislatore dell'Unione[39].

Va peraltro notato che da una prima lettura del motivo di ricorso in questione pare che lo Stato ricorrente sovrapponga il diritto alla contrattazione collettiva al diritto di associazione. Occorre, anzitutto, precisare che a differenza della questione relativa al concetto di retribuzione, la Corte non si è mai pronunciata sull'interpretazione della nozione di "diritto di associazione" alla luce dell'art. 153, par. 5, TFUE. È possibile, però, individuare una chiara distinzione tra "diritto di associazione" e "diritto alla contrattazione collettiva" nei Trattati, ed in

---

[36] 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*, in *rivista.eurojus.it*, 2022, p. 2.
[37] L. RATTI, *The Sword and the Shield: The Directive on Adequate Minimum Wages in the EU*, in *Industrial Law Journal*, 2023, p. 13.
[38] F. COSTAMAGNA, *op. cit.*, p. 5.
[39] Ricorso proposto dalla Danimarca, causa C-19/23, cit.

particolare nell'art. 156 TFUE[40], e nella Carta dei diritti fondamentali, specificamente agli articoli 12 e 28[41]. Proprio con riferimento all'art. 12 della Carta, nel caso *Commissione c. Ungheria*[42], la Corte ha precisato che il significato e la portata del diritto tutelato dal suddetto art. 12 sono i medesimi di quelli conferiti dall'art. 11, par. 1, della CEDU, che garantisce e tutela il diritto di associazione, in conformità all'art. 52, par. 3, della Carta stessa[43]. Partendo da tale considerazione, i giudici di Lussemburgo hanno chiarito che il diritto in questione non comprende soltanto la facoltà di creare o di sciogliere un'associazione, ma include anche la possibilità, per la medesima associazione, di svolgere le proprie attività senza alcuna ingerenza statale[44].

Le fonti e la giurisprudenza richiamate mettono in luce come la contrattazione collettiva sia un elemento consequenziale e distinto dal diritto di associazione, ma che presuppone la protezione e il rispetto del primo. Questo emerge anche nella direttiva sui salari minimi. Infatti, tale atto stabilisce un quadro normativo in cui nessuna disposizione impone, né ai lavoratori né ai datori di lavoro, alcun obbligo di aderire o costituire, di abbandonare o sciogliere, associazioni o sindacati, né impone alcuna condizione per il loro funzionamento o in qualsiasi altro modo interferisce con essi[45]. Al contrario, la direttiva è volta a raggiungere l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di lavoro, tra l'altro, attraverso la promozione di un elemento distinto, vale a dire la contrattazione collettiva per la determinazione dei salari minimi, conformemente al diritto e alle prassi nazionali di ciascuno Stato membro[46].

---

[40] L'art. 156 TFUE specifica che per conseguire gli obiettivi dell'art. 151 TFUE, la Commissione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento della loro azione nei settori della politica sociale, tra i quali quelli riguardanti il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori.

[41] L'art. 12 della Carta riconosce a ogni individuo il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli. L'art. 28, invece, riguarda il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro, o delle rispettive organizzazioni, di negoziare e di concludere contratti collettivi.

[42] Sentenza della Corte del 18 giugno 2020, causa C-78/18, *Commissione c. Ungheria*.

[43] *Ibidem*, punti 110-111.

[44] *Ibidem*, punto 113.

[45] Art. 1, par. 2, direttiva 2022/2041, cit.

[46] Art. 3, par. 3, direttiva 2022/2041, cit.

L'art. 4, par. 1, della direttiva, in particolare, intende promuovere e incoraggiare la contrattazione collettiva. Detta norma non prevede, né tanto meno armonizza, le disposizioni relative alle organizzazioni di datori di lavoro e lavoratori, né ne definisce i diritti e gli obblighi[47].

L'art. 4 non sembra quindi interferire direttamente con l'esclusione della competenza in materia di diritto di associazione prevista dall'art. 153, par. 5, TFUE. Il fatto che il diritto di associazione rappresenti una precondizione all'esercizio della contrattazione collettiva in materia salariale, essendo quest'ultima un mezzo per contribuire all'unico obiettivo di cui all'art. 1, par. 1, della direttiva, non pare costituire un nesso diretto tra la disposizione della direttiva 2022/2041 e la tutela degli elementi costitutivi del diritto di associazione, che restano di competenza degli Stati membri[48].

4. L'individuazione dell'art. 153, par. 1, lett. b), TFUE quale base giuridica della direttiva 2022/2041, come è emerso dalle precedenti pagine, evidenzia come l'intervento del legislatore dell'Unione in materia di salari minimi sia finalizzato a contribuire a migliorare l'equità del mercato del lavoro e a ridurre le diseguaglianze retributive tra gli Stati membri.

Tuttavia, nel menzionato ricorso di legittimità presentato dalla Danimarca si sostiene, tra l'altro, che l'atto in questione perseguirebbe anche l'obiettivo risultante dall'art. 153, par. 1, lett. f), ovvero la tutela della rappresentanza e della difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro[49]. Secondo il governo danese quest'ultimo obiettivo non sarebbe accessorio rispetto al primo e presupporrebbe il ricorso a una procedura decisionale diversa da quella seguita per l'adozione della direttiva impugnata[50]. Le due procedure decisionali non sarebbero compatibili, poiché l'adozione di una

---

[47] G. ORLANDINI, *La direttiva sui salari minimi adeguati e sugli obblighi di promozione della contrattazione collettiva: per l'Italia l'occasione per arginare il dumping contrattuale*, in *Diritti & Lavoro Flash*, 2022, p. 6.
[48] L. RATTI, *op. cit*., pp. 20-22.
[49] Ricorso proposto dalla Danimarca, causa C-19/23, cit.
[50] Per i principali motivi del ricorso presentato dalla Danimarca si rinvia nuovamente al seguente link: www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=271514&pageIndex=0&doclang=it&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5785500.

direttiva in forza dell'art. 153, par. 1, lett. f), TFUE – a differenza dell'art. 153, par. 1, lett. b), TFUE – richiede l'unanimità[51].

Come ampiamente noto, la scelta della base giuridica dipende dallo scopo predominante dell'atto. Qualora l'atto che si intende adottare sia finalizzato a perseguire più scopi, la scelta tra le norme in considerazione dovrà basarsi sulla valutazione delle finalità e dei contenuti dell'atto stesso che risultino preponderanti, in modo da individuare, in funzione di questi ultimi, la base giuridica più idonea[52]. Si deve, quindi, ricorrere ad una base giuridica unica quando è possibile individuare un c.d. "centro di gravità" dell'atto che è costituito da quei profili che hanno un carattere predominante[53].

Con riferimento alla direttiva in questione è emerso dalle precedenti pagine che il suo scopo principale è rappresentato dal miglioramento delle condizioni di lavoro e che la contrattazione collettiva costituisce un mezzo per il raggiungimento di detto obiettivo. Sebbene l'art. 153, par. 1, lett. f), TFUE richieda l'unanimità, la Corte ha avuto modo di chiarire che se la finalità o la componente secondaria o accessoria di un atto rientri in un settore per il quale è richiesta l'unanimità in seno al Consiglio, tale atto deve essere adottato con la procedura prevista per il raggiungimento dell'obiettivo preponderate che, nel caso della direttiva sui salari minimi, comporta che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata[54].

Anche la Confederazione europea dei sindacati, in occasione dell'approvazione della direttiva sui salari minimi, ha evidenziato come vi siano numerosi atti di diritto derivato dell'UE che hanno come obiettivo primario quello di stabilire requisiti minimi in relazione alle condizioni di lavoro, per cui è richiesta la maggioranza qualifica ai sensi dell'art. 153, par. 1, lett. b), TFUE, ma allo stesso tempo conferiscono un ruolo rilevante alle parti sociali negli Stati membri per attuare tali requisiti tramite la contrattazione collettiva, materia che dovrebbe quindi rientrare nelle ipotesi disciplinate dell'art. 153, par. 1, lett. f),

---

[51] V. art. 153, par. 2, TFUE.

[52] V., *ex multis*, sentenza della Corte dell'11 giugno 1989, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio (biossido di titanio)*, punto 18.

[53] U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022, p. 234.

[54] Sentenza della Corte del 4 settembre 2018, caso C-244/17, *Commissione c. Consiglio (Accordo con il Kazakistan)*, punto 38.

TFUE[55]. Si prendano in considerazione, ad esempio, l'art. 15 della direttiva 2003/88, che non pregiudica la facoltà degli Stati membri di favorire o consentire l'applicazione di contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali, più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori[56]; oppure l'art. 14 della direttiva 2019/1152, che riconosce agli Stati membri la possibilità di consentire alle parti sociali di mantenere e concludere contratti collettivi, in conformità del diritto o delle prassi nazionali, che stabiliscano disposizioni concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori[57]. In entrambi i casi, il legislatore dell'Unione ha individuato l'attuale art. 153, par. 1, lett. b), TFUE quale base giuridica delle direttive, riferendosi alla contrattazione collettiva quale mezzo per raggiungere l'obiettivo principale del miglioramento delle condizioni di lavoro[58].

Sulla stessa linea si colloca anche la direttiva 2022/2041 e, in particolare, l'art. 4, par. 2, il cui scopo è garantire la protezione dei lavoratori in relazione all'accesso a salari minimi adeguati attraverso la contrattazione collettiva. La contrattazione collettiva, quindi, non sembra rappresentare il fine della disposizione in questione, che vuole costituire piuttosto uno strumento per il miglioramento delle condizioni di lavoro nel mercato interno[59].

L'art. 4 mira, pertanto, a promuovere la contrattazione collettiva solo con riferimento alla determinazione dei minimi salari. La lettura congiunta dell'art. 4 della direttiva con il considerando n. 25[60] evidenzia, inoltre, come il legislatore dell'UE abbia inteso imporre agli

---

[55] S. CLAUWAERT, *Legal arguments in favour of the ETUC proposal for a Directive on Fair Minimum Wages and Collective Bargaining Legal Aspects Briefing*, reperibile *online*, 2021, pp. 12-13.

[56] Art. 15 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

[57] Art. 14 della direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea.

[58] Si precisa che la direttiva 2003/88/CE, cit., indica come base giuridica l'art. 137, par. 2, TCE, che prevede la maggioranza qualificata per le materie di cui all'art. 137, par. 1, TCE, tra le quali rientra il miglioramento delle condizioni di lavoro.

[59] S. SCHWERTEN, *The EU's new minimum wage Directive: Implications for Austria?*, in *University of Vienna Law Review*, 2022, p. 33.

[60] Il considerando n. 25 della direttiva 2022/2041, cit., mette in luce come gli Stati membri caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere una piccola percentuale di lavoratori con salari bassi e salari minimi elevati.

Stati, di concerto con le parti sociali, l'adozione di una serie di misure per aumentare la copertura della contrattazione e facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva in materia salariale. È chiaro, in altri termini, che anche se tali disposizioni riguardano la contrattazione collettiva, resta il fatto che il loro scopo specifico è il raggiungimento dell'obiettivo di cui all'art. 1, par. 1, della direttiva stessa.

In tal senso, la promozione della contrattazione collettiva per la determinazione delle retribuzioni appare funzionale al riconoscimento ai lavoratori di minimi salariali adeguati. In definitiva, la logica che ispira la direttiva 2022/2041 appare esser quella di promuovere e tutelare principalmente, se non addirittura esclusivamente, le condizioni di lavoro nel mercato interno ai sensi dell'art. 153, par. 1, lett. b), TFUE, anche riconoscendo il ruolo centrale delle parti sociali in materia e salvaguardandone la loro autonomia e le loro prerogative[61].

5. L'adozione della direttiva sui salari minimi, pur rappresentando uno strumento atto a rafforzare la dimensione sociale dell'Unione europea, ha suscitato (e continua a suscitare) critiche soprattutto da parte degli Stati del Nord Europa e di alcune organizzazioni sindacali. Questi, infatti, temono di perdere il controllo sopra un'importante variabile di politica economica e di finanziamento del mercato del lavoro, quale è appunto la politica salariale; ma anche di non riuscire a preservare l'autonomia della contrattazione collettiva e più in generale dei sistemi di relazioni industriali[62].

I critici della direttiva, come si evince anche dai motivi del ricorso di annullamento presentato dalla Danimarca nel gennaio scorso, partono dalla constatazione che l'adozione di un atto in materia di salario minimo sarebbe impedita dall'art. 153, par. 5, TFUE. Come, però, è stato evidenziato da parte della dottrina[63], si tratta di un'interpretazione che mal si concilia con la giurisprudenza in materia. Infatti, la Corte di giustizia ha più volte ribadito come la disposizione

---

[61] A. HASSEL, *Mission Impossible? How to increase collective bargaining coverage in Germany and the EU*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2022, pp. 492-493.

[62] E. MENEGATTI, *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, cit., p. 4.

[63] F. COSTAMAGNA, *op. cit.*, pp. 2-3; G. DI FEDERICO, *op. cit.*, pp. 109-110.

in parola costituisca un'eccezione rispetto al conferimento di competenze stabilite dagli altri paragrafi dell'art. 153 TFUE e che debba, quindi, interpretarsi in maniera restrittiva.

Anche sul piano della contrattazione collettiva, la direttiva 2022/2041 non sembra violare l'esclusione di competenza dell'Unione in materia di diritto di associazione ai sensi dell'art. 153, par. 5, TFUE. Come è stato argomentato, la direttiva intende tutelare le associazioni sindacali con specifico riferimento alla promozione della contrattazione collettiva per l'individuazione dei minimi salari[64]. L'atto in parola non interviene a disciplinare l'attività delle parti sociali, che resta una competenza in capo agli Stati membri, garantendo il rispetto per l'autonomia collettiva e la salvaguardia del buon funzionamento della contrattazione collettiva.

Considerate le critiche derivanti dalla base giuridica individuata, vi sono autori che hanno preso in esame altre basi giuridiche alternative all'art. 153, par. 1, lett. b)[65]. Tra le proposte che erano state avanzate merita particolare attenzione il riferimento agli articoli 174-175 TFUE, appartenenti al capitolo sulla coesione economica, sociale e territoriale e secondo cui l'Unione è legittimata ad intraprendere ai sensi dell'art. 175, par. 3, "azioni specifiche" al fine di rafforzare la coesione sociale, riducendo "il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite"[66].

La Corte ha esplicitamente riconosciuto che la politica di coesione conferisce all'Unione "un ampio potere discrezionale e in merito alle azioni che essa può intraprendere in materia di coesione economica, sociale e territoriale, tenuto conto di una concezione ampia delle regioni che possono essere interessate da tali azioni"[67] e ha ritenuto inoltre che il "progresso economico e sociale" corrisponda agli obiettivi perseguiti dalla politica dell'UE in materia di coesione[68]. Tuttavia, il legislatore dell'Unione non ha preso in considerazione l'art. 175 TFUE, anche a

---

[64] Art. 4, par. 1, direttiva 2022/2041, cit.

[65] A. FERNANDEZ DE ARANGUIZ CHUECA, S. GARBEN, *Combating income inequality in the EU: A legal assessment of a potential EU minimum wage directive*, in *European Law Review*, 2021, pp. 158-160.

[66] *Ibidem*, pp. 162-163.

[67] Sentenza della Corte del 7 marzo 2019, causa C-420/16 P, *Izsák e Dabis c. Commissione*, punto 68.

[68] Sentenza della Corte del 3 settembre 2009, causa C-166/07, *Parlamento/Consiglio*.

causa delle incertezze, emerse nell'*iter* di approvazione dell'atto in esame, in merito all'utilizzo della disposizione richiamata come base giuridica per una direttiva sul salario minimo[69].

Malgrado le critiche alla base giuridica individuata dalla direttiva 2022/2041, ci pare che l'atto rientri nel perimetro dell'art. 153, par. 5, poiché, da una parte, come ha ricordato la Commissione nella relazione accompagnatoria alla proposta, le differenze nelle norme per l'accesso a un salario minimo adeguato rientrano nel concetto di condizioni di lavoro e creano notevoli discrepanze nel mercato interno[70] e, dall'altra, la stessa non pretende di fissare livelli uniformi di trattamento.

Nella misura in cui il trattamento riguardante la retribuzione concorra a determinare le condizioni d'impiego e a incidere sul perseguimento degli obiettivi dell'UE, come la qualità del lavoro e l'eliminazione del *dumping* salariale, è ragionevole sostenere che il miglioramento delle condizioni di lavoro, attraverso livelli di retribuzione adeguati, rientri nell'ambito delle competenze dell'Unione, la quale, quindi, pare legittimata ad intervenire sul piano normativo con lo strumento che si è esaminato, ai sensi dell'articolo 153, par. 1, lett. b), e par. 2 TFUE.

[69] Sul punto sia consentito il riferimento a M. MANFREDI, *op. cit.*, in cui si evidenzia che non sussisterebbero preclusioni specifiche nell'utilizzo dell'art. 175 TFUE quale base giuridica per l'adozione di misure contenenti prescrizioni minime di retribuzione. Detta disposizione potrebbe contribuire a superare i limiti della direttiva sopra richiamati e favorire l'inserimento degli obiettivi del miglioramento della qualità del lavoro e dell'eliminazione del fenomeno del *dumping* sociale tra le politiche di coesione economica e sociale dell'Unione europea (pp. 173-174).

[70] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 ottobre 2020, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, COM (2020) 682final, p. 7.