

La direttiva sul salario minimo supera la prova di Lussemburgo: una vittoria (parziale) per l'Europa sociale

Benedetta Minucci*

1. «La nuova sentenza C-19/23^[1] è una pietra miliare». Con queste parole, della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, si è aperto il commento istituzionale alla pronuncia della Corte di giustizia dell'11 novembre 2025. Il giudizio, frutto del ricorso della Danimarca contro il Parlamento e il Consiglio, è stato atteso con massimo interesse e ha catalizzato l'attenzione dell'intera comunità giuridica europea. Un'enfasi, questa, del tutto giustificata per almeno tre ragioni.

Anzitutto, il suo peso specifico è intrinsecamente legato alla delicatezza della politica sociale dell'Unione². La pronuncia risulta, infatti, fondamentale per la sua evoluzione futura, nonché per la delimitazione delle competenze tra Stati membri e UE.

In secondo luogo, la sentenza assume rilievo poiché, per la prima volta, la direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento e del Consiglio³, comunemente nota come “direttiva sul salario minimo”, è stata oggetto di una valutazione di

*Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

¹ Corte giust. 11 novembre 2025, C-19/23, *Danimarca/Parlamento e Consiglio*.

² Nel più ampio contesto delle recenti azioni di politica sociale dell'Unione v., *inter alia*, S. MARINO, *Lavoro part time e discriminazione retributiva tra lavoratrici e lavoratori*, in *EJ*, n. 2, 2025, p. 120 ss.

³ Direttiva 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. In dottrina, 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 *EJ*, 1° dicembre 2022; M. MANFREDI, *La direttiva sui salari minimi e i limiti delle competenze dell'Unione europea in materia di retribuzioni*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2023. Già in fase di proposta di direttiva, si veda G. DI FEDERICO, *The Minimum Wages Directive Proposal and the External Limits of Art. 153 TFUE*, in *Italian Labour Law e-Journal*, vol. 13, n. 2, 2020.

validità. Di conseguenza la pronuncia ha determinato il destino di un intero impianto normativo.

Ancora, il giudizio è stato segnato da un netto e significativo scostamento dalle conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou⁴, un evento che, sebbene non inedito, segna una deviazione dalla prassi abituale della Corte di giustizia.

2. La vicenda che ha portato alla pronuncia in commento trae origine, come detto, dal ricorso per annullamento promosso dal Regno di Danimarca⁵ – il cui peculiare modello sociale si basa quasi esclusivamente sulla contrattazione collettiva – contro il Parlamento e il Consiglio. La *querelle* verteva sulla validità della direttiva sul salario minimo, contestata in virtù della sua presunta adozione *ultra vires*, vale a dire in violazione del principio di attribuzione. Più precisamente, il legislatore dell'Unione avrebbe travalicato il limite di competenza imposto dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Tale disposizione, come noto, esclude l'azione dell'Unione in materia di «retribuzioni», e la direttiva in esame, pur essendo formalmente adottata sulla base delle «condizioni di lavoro», ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), avrebbe in realtà interferito direttamente con il *quantum* salariale negli Stati membri e con il diritto di associazione.

In tale contesto, l'oggetto del ricorso era, in via principale, l'annullamento integrale della direttiva. In via subordinata, la Danimarca chiedeva l'annullamento di due disposizioni, ritenute maggiormente sintomatiche dell'asserita invasione di campo, vale a dire l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), congiuntamente al paragrafo 2 dello stesso articolo, norme relative all'autonomia e al tasso di copertura della contrattazione collettiva.

3. La decisione della Corte impone una preliminare, seppur sintetica, digressione sulle conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, la cui impostazione ha dato adito a più di una perplessità⁶. Infatti, il 14 gennaio 2025, in un attesissimo parere, l'AG si era espresso in senso favorevole alla domanda principale presentata dal Regno di Danimarca, suggerendo alla Corte di accogliere il ricorso e di annullare la direttiva nella sua interezza. In alternativa,

⁴ Conclusioni dell'Avv. gen. Emiliou, del 14 gennaio 2025, C-19/23, *Danimarca/Parlamento e Consiglio*.

⁵ Sostenuto dalla Svezia.

⁶ In tal senso, v. E. PAULET, *Navigating Competence Boundaries-Advocate General Emiliou advises to annul in its Entirety the Minimum Wage Directive in Case C-19/23*, in *ELL*, 30 January 2025; S. GALLEANO, *Perplessità sulle conclusioni dell'Avvocato generale sul salario minimo nella causa 19/23*, in *European rights*, 2025.

raccomandava l'accoglimento della domanda di annullamento parziale, circoscritto all'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e al paragrafo 2, in quanto le disposizioni ivi contenute ben si prestavano ad essere separate dal resto dell'impianto normativo.

Nondimeno, le risposte a cui è giunto l'Avv. gen. Emiliou nelle sue conclusioni appaiono nella sostanza poco condivisibili e presentano, come si vedrà, notevoli punti di divergenza rispetto alla successiva sentenza della Corte.

Il principale dubbio risiede nella chiave di lettura assunta dall'AG, il quale ha privilegiato un'interpretazione marcatamente testuale dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Tale approccio ha indotto l'AG a ritenere che l'esclusione di competenza in capo all'Unione, non essendo limitata *expressis verbis* al solo livello retributivo, debba coprire la totalità degli aspetti dei sistemi di determinazione salariale degli Stati membri, ivi incluse le modalità procedurali⁷.

In particolare, l'AG affrontava la questione della competenza dell'Unione seguendo un'impostazione sistematica: richiamando il principio di attribuzione di cui all'art. 5 TUE, egli ribadiva che l'UE può agire soltanto entro i limiti espressamente stabiliti dai Trattati e che, in materia sociale, tali limiti assumono un peso particolare. L'art. 153 TFUE, infatti, sebbene configuri un ambito di competenza condivisa, esclude in modo tassativo alcune materie sensibili, tra cui la retribuzione, il diritto di associazione e il diritto di sciopero. Da tale premessa l'AG faceva discendere l'interrogativo centrale, ossia se la direttiva incidesse direttamente sulla determinazione dei salari minimi nazionali, superando così la soglia di ciò che l'Unione era abilitata a normare, e procedeva quindi a verificare se le sue disposizioni imponessero agli Stati membri obblighi idonei a condizionare il livello effettivo dei salari minimi o a introdurre meccanismi di aggiornamento obbligatori tali da interferire con le prerogative nazionali. In questa stessa prospettiva, l'AG estendeva l'analisi alla correttezza della base giuridica scelta, vale a dire l'art. 153, paragrafi 1, lettera b), e 2, che autorizzano l'adozione di direttive volte a sostenere e completare l'azione degli Stati membri nel settore delle condizioni di lavoro, sempre però nel rispetto dei limiti inderogabili posti dal paragrafo 5. Coerentemente con l'impostazione adottata, egli verificava se la procedura legislativa seguita fosse compatibile con la natura delle disposizioni contenute nella direttiva e con il riparto delle competenze delineato dal Trattato, nella misura in cui un'eventuale incidenza diretta sui meccanismi nazionali di determinazione salariale avrebbe imposto

⁷ Conclusioni *Danimarca/Parlamento e Consiglio*, sopra citate, par. 54.

l'utilizzo di una diversa base giuridica o addirittura escluso la competenza dell'Unione.

Dalle conclusioni dell'AG emergeva, dunque, un quadro nel quale l'Unione poteva certamente perseguire obiettivi di miglioramento delle condizioni di lavoro, ma senza spingersi sino a interferire direttamente con la determinazione del salario minimo, ambito che, nella sua lettura, restava integralmente riservato agli Stati membri. Nondimeno, tale impostazione si poneva in evidente tensione con l'orientamento consolidato della Corte di giustizia, che ha sempre considerato il paragrafo 5 dell'art. 153 TFUE come una norma eccezionale rispetto al generale conferimento di competenze operato dai paragrafi precedenti e che, proprio in quanto eccezione, imponeva un'interpretazione rigorosamente restrittiva, non idonea a escludere in blocco qualsiasi intervento dell'Unione nei sistemi nazionali di determinazione salariale.

In applicazione di tale criterio, già nella sentenza *Del Cerro Alonso*⁸, la Corte aveva escluso che l'eccezione potesse essere estesa «a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione», a pena di svuotare di significato l'articolo 153, paragrafo 1, TFUE⁹.

La rigida posizione assunta dall'Avvocato generale sembrava derivare, dunque, da una valutazione errata, perlomeno parzialmente, della finalità e dei contenuti della stessa direttiva. Quest'ultima, ai sensi dell'articolo 1, è invero orientata a migliorare le condizioni di vita e di lavoro e a garantire l'adequatezza dei salari per contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle diseguaglianze retributive. Ma tale fondamentale finalità sociale non aveva trovato adeguato bilanciamento nelle conclusioni dell'avvocato generale Emiliou.

4. La Corte di giustizia ha scelto di percorrere un'altra strada, molto più sofisticata, rigettando la richiesta di annullamento totale avanzata dalla Danimarca. Di talché, l'impianto generale della normativa è rimasto in piedi, fatta eccezioni per due specifiche disposizioni le quali, peraltro, a riprova della netta autonomia giudiziale, non coincidono né con le richieste provenienti da Copenaghen, né con quelle suggerite dall'AG.

Il giudice dell'Unione ha, innanzitutto, convalidato i punti chiave della direttiva, respingendo le eccezioni sollevate. In primo luogo, è stata disattesa l'eccezione relativa alla presunta adozione dell'atto normativo su una base

⁸ Corte giust. 13 settembre 2007, C-307/05, punto 41.

⁹ F. COSTAMAGNA, *op. cit.*, p. 3.

giuridica errata. A tal proposito, la Corte ha ribadito che la determinazione della base giuridica di un atto si effettua esclusivamente in considerazione del suo scopo e contenuto, non potendo essere surrogata dalla base giuridica impiegata per precedenti atti dell'Unione che abbiano, eventualmente, caratteristiche simili¹⁰.

In pari misura, è stata integralmente respinta la censura legata all'ipotetica interferenza con il diritto di associazione. Sebbene alcune disposizioni, come l'articolo 4, presentano effettivamente un nesso con l'associazione sindacale, esse non disciplinano direttamente tale diritto, bensì la libera partecipazione alla contrattazione collettiva.

Va sottolineato che il fulcro giuridico della decisione, in controtendenza rispetto alla rigida esegesi testuale dell'AG, risiede nell'interpretazione teleologica data dalla Corte al limite di competenza previsto dall'art. 153, paragrafo 5, TFUE.

In linea con la sua consolidata giurisprudenza, la Corte ha riconosciuto che l'esclusione relativa alle «retribuzioni» deve essere intesa in modo strettamente restrittivo, precisando che essa opera soltanto rispetto a quelle misure che determinerebbero una diretta ingerenza del diritto dell'Unione nella fissazione delle retribuzioni all'interno degli Stati membri. Al contempo, il giudice di Lussemburgo ha affermato che l'esclusione non può essere estesa a ogni questione che presenti un semplice nesso, anche indiretto o occasionale, con la retribuzione, poiché una simile lettura finirebbe per svuotare di contenuto interi settori contemplati dall'articolo 153, paragrafo 1, TFUE, tra cui quello relativo alle condizioni di lavoro e alla protezione dei lavoratori¹¹. La Corte ha sottolineato infatti che numerose politiche sociali dell'Unione incidono inevitabilmente, almeno in via riflessa, sulla dimensione economica del rapporto di lavoro, senza per questo invadere l'ambito riservato agli Stati membri. Ne consegue che la competenza dell'Unione non può dirsi automaticamente preclusa ogniqualvolta un atto legislativo presenti riferimenti, anche significativi, alla materia retributiva. È il criterio dell'«ingerenza diretta», e non la mera esistenza di un collegamento tematico, che deve guidare la verifica del rispetto della clausola di esclusione; così solo quando l'intervento dell'Unione ha un impatto diretto sulla fissazione dei livelli retributivi nazionali, sottraendone la determinazione alla competenza statale, si configura una violazione del paragrafo 5. In estrema sintesi, è tale criterio che deve orientare l'esame del rispetto dell'esclusione di competenza

¹⁰ Sentenza *Danimarca/Parlamento e Consiglio*, sopra citata, punto 73.

¹¹ *Ivi*, punto 68.

relativa alle retribuzioni, indipendentemente dal nesso più o meno stretto dell'atto di cui trattasi con tale materia¹².

Nonostante la convalida dell'impianto generale, come anticipato, la direttiva non ne è uscita indenne. L'annullamento è stato circoscritto a due specifiche disposizioni: l'una, articolo 5, paragrafo 2, relativa ai criteri obbligatori; l'altra, articolo 5, paragrafo 3, ultima frase, concernente il divieto di diminuzione del salario minimo legale. Il giudice di Lussemburgo ha censurato tali previsioni poiché, quantunque in modo diverso, comportavano entrambe un'ingerenza diretta nella determinazione delle retribuzioni.

Per quanto concerne l'articolo 5, paragrafo 2, la norma è stato oggetto di una censura particolarmente incisiva da parte della Corte, che ha rilevato come l'obbligo imposto agli Stati membri di utilizzare, nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali, *almeno* quattro criteri specifici (il potere d'acquisto dei salari, il livello generale delle retribuzioni e la loro distribuzione, il tasso di crescita dei salari e l'andamento della produttività a lungo termine) eccedesse una mera prescrizione procedurale. La Corte ha osservato che tale previsione, ancorché formulata in termini di "minimo necessario", finiva in realtà per armonizzare una parte degli elementi costitutivi dei salari, incidendo così direttamente sul modo in cui gli Stati membri devono determinare la retribuzione minima. Proprio questa ingerenza, qualificata come diretta e perciò incompatibile con il limite di competenza previsto dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, ha condotto il giudice dell'Unione ad annullare la disposizione. Secondo la Corte, infatti, un simile vincolo imperativo non si limitava a orientare le politiche nazionali, ma interferiva con un nucleo materiale che i Trattati riservano espressamente agli ordinamenti interni, ponendosi oltre il perimetro normativo consentito all'Unione in materia sociale¹³.

Allo stesso modo, la disposizione che subordina l'utilizzo del meccanismo di indicizzazione automatica del salario minimo legale alla condizione che tale applicazione «non comporti una diminuzione del salario minimo legale», è stata annullata. La Corte ha ritenuto che, pur trattandosi in apparenza di una mera facoltà per gli Stati membri, quella clausola imponeva un vincolo giuridico specifico riguardante il livello del salario minimo e, pertanto, comportava un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni nei singoli Stati membri, in contrasto con il principio di attribuzione e con l'esclusione prevista dall'art. 153, paragrafo 5, TFUE¹⁴.

¹² *Ivi*, punto 70.

¹³ *Ivi*, punti 95 e 96.

¹⁴ *Ivi*, punti 97 e 98.

5. A conclusione di tali sintetiche considerazioni, il *dictum* della Corte di giustizia si configura come pronuncia destinata ad assumere un rilievo storico. Difatti, occorre innanzitutto considerare come gli Stati membri, e in particolare quelli che non dispongono di un salario minimo legale (Austria, Danimarca, Finlandia, Italia e Svezia), siano chiamati a adeguarsi alla direttiva nel perimetro definito dalla Corte. Per questi ordinamenti, l'obbligo non riguarda specificatamente l'adozione di misure volte a rafforzare la contrattazione collettiva quale strumento privilegiato per garantire livelli retributivi adeguati, secondo un modello che resta pienamente compatibile con la loro tradizione istituzionale. Gli Stati membri dotati, invece, di un salario minimo legale dovranno conformarsi alle disposizioni della direttiva che la Corte ha ritenuto valide, utilizzando criteri e procedure idonei a garantire la trasparenza e la prevedibilità, non essendo più vincolati agli elementi armonizzati e ai limiti rigidi che sono stati annullati.

Più precisamente, la rimozione dell'ultima frase dell'articolo 5, paragrafo 3, restituisce agli Stati membri una maggiore libertà nella gestione dei propri strumenti di adeguamento retributivo, fermo restando che ogni scelta dovrà comunque essere coerente con l'obiettivo generale di assicurare salari minimi adeguati.

Per quanto concerne la contrattazione collettiva, la sentenza conferma il ruolo centrale delle parti sociali e salvaguarda l'autonomia dei diversi modelli nazionali di relazioni industriali. La Corte, evitando un intervento che avrebbe potuto disciplinare in modo più rigido i criteri di determinazione salariale, consente ai sistemi fondati sulla contrattazione di preservare le proprie peculiarità. Ne discende che le organizzazioni dei lavoratori mantengono un margine significativo di influenza nella definizione dei livelli retributivi, mentre gli Stati restano responsabili di assicurare un grado sufficiente di copertura contrattuale nei settori privi di regolazione.

A ben vedere, è la stessa struttura dei Trattati, con le sue indicazioni spesso elusive e non sempre univoche sulla ripartizione delle competenze in ambiti sensibili come la politica sociale, a rendere pressoché inevitabile il conflitto interpretativo. Ciò demanda alla Corte l'importante compito di stabilire, di volta in volta, il delicato confine tra il rispetto della sovranità degli Stati membri e l'effettiva possibilità di azione dell'Unione¹⁵. Questo continuo

¹⁵ In questi termini v. E. PAULET, *op. cit.*

«funambulismo giuridico»¹⁶ dimostra la necessità di maggiore chiarezza normativa a livello primario.

Infine, la sentenza offre una prospettiva equilibrata sul futuro del diritto sociale europeo. Da un lato, essa conferma che l'Unione può intervenire nel campo delle condizioni di lavoro, purché non oltrepassi la soglia dell'ingerenza diretta nella determinazione delle retribuzioni; dall'altro, delimita in modo netto la possibilità di incidere sui meccanismi nazionali di fissazione salariale. L'immagine che ne deriva è quella di un equilibrio delicato: l'UE conserva spazi di manovra per promuovere standard sociali più elevati, ma la Corte ricorda con fermezza che la competenza in materia retributiva resta saldamente radicata negli ordinamenti nazionali. Questo ancoraggio non è casuale, giacché la determinazione dei salari incide in modo immediato su variabili strettamente collegate alla sovranità economica degli Stati (quali la spesa pubblica, il gettito fiscale, la sostenibilità dei sistemi previdenziali e, più in generale, l'equilibrio del bilancio statale) e per tale ragione i Trattati hanno voluto preservare questa competenza all'interno degli Stati membri.

Volendo però guardare il “bicchiere mezzo pieno” la convalida dell'impianto politico dell'Europa sociale, segna un passo in avanti importante per l'agenda sociale dell'Unione. Se la Corte avesse accolto il ricorso *in toto*, spazzando via l'intera direttiva con un colpo solo, avrebbe di fatto contribuito ad accentuare quello squilibrio ormai quasi “strutturale” dell'ordinamento europeo, dove le libertà economiche sembrano talvolta godere di un vantaggio competitivo rispetto ai diritti sociali. La decisione, così com'è, evita quantomeno di aggiungere un altro tassello a tale asimmetria.

¹⁶ Espressione utilizzata da S. GARBEN, *Choosing a tightrope instead of a rope bridge – The choice of legal basis for the AMW Directive*, in: L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (eds.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages*, Oxford, 2024, ripresa, dall'AG, al paragrafo 40 delle sue conclusioni.