

Il Corriere delle Paghe Approfondimento

Direttiva europea sui salari minimi: un tema ancora in divenire?

di Luca Failla e Paola Salazar

N. 4 - 30 Gennaio 2025

Guida al Lavoro

L'Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia ha raccomandato alla Corte di annullare la Direttiva sui salari minimi, in quanto essa interferisce direttamente con le competenze degli Stati membri, compromettendo l'autonomia dei loro sistemi nazionali di determinazione dei livelli salariali.

L'anno appena iniziato porta con sé l'apertura di un nuovo capitolo sul tema (politico e giuridico) riguardante la Direttiva europea sui salari minimi adeguati nell'Unione Europea - Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022. Il 14 gennaio scorso sono state infatti diffuse le conclusioni dell'Avvocato Generale sul ricorso alla Corte di Giustizia UE da parte della Danimarca.

Come è noto, nel 2022 l'Unione Europea ha infatti adottato la Direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati, con l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori negli Stati membri. La Direttiva dichiara di non imporre un livello retributivo uniforme, ma stabilisce criteri per garantire salari minimi equi e adeguati attraverso meccanismi di contrattazione collettiva o norme nazionali.

Il 15 novembre 2024 è scaduto il termine per il recepimento della Direttiva. Nella legge di delegazione europea 2022/2023 (L. n. 15/2024) essa compare senza una indicazione precisa di linee guida sulla delega, a differenza di quanto emerge, invece, nell'art. 9 per il recepimento della Direttiva 2023/970 del 10 maggio 2023 volta a garantire il principio di trasparenza ed il principio della parità di retribuzione tra uomini e donne. Da tale norma emerge infatti l'obiettivo di "introdurre disposizioni volte a individuare gli strumenti o le metodologie per valutare e raffrontare il valore del lavoro, prevedendo anche un coinvolgimento delle parti sociali nella definizione di tale valore ed evitando incertezze interpretative e applicative".

Tra l'altro l'Italia, come altri paesi europei che non abbiano recepito la Direttiva è tenuta a presentare alla Commissione entro il mese di gennaio 2025 una comunicazione in merito alle previsioni della Direttiva già recepite e/o esistenti, indicando la normativa di riferimento. Nel frattempo – proprio nel corso del mese di gennaio – sono state pubblicate le conclusioni dell'Avvocato generale presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea riguardanti la causa C-19/23, promossa dalla Danimarca e sostenuta dalla Svezia, diretta proprio all'annullamento della Direttiva. E con non poca sorpresa anche l'Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia si è espresso in modo coerente con l'accoglimento delle ragioni dei paesi ricorrenti

Questi gli antefatti.

La decisione della Corte di Giustizia arriverà entro l'anno ma già sulla base delle conclusioni presentate tenendo conto anche delle motivazioni del ricorso è possibile immaginare che la questione non può definirsi ancora chiusa e che – anzi – si potrebbe arrivare anche (addirittura!) all'annullamento della Direttiva.

Fin dalle prime fasi della sua approvazione la proposta di Direttiva aveva infatti suscitato l'opposizione di alcuni paesi nordeuropei. Una volta approvata, la Danimarca a gennaio 2023 ha proposto un ricorso contro il Parlamento europeo ed il Consiglio dell'Unione finalizzato all'annullamento della Direttiva (causa C-19/23) al quale ha poi aderito anche la Svezia. Per avere il quadro della questione – che pertanto resta aperta – è utile vederne le motivazioni.

Il ricorso danese e le motivazioni

La Danimarca, sostenuta dalla Svezia, ha chiesto l'annullamento della direttiva sui salari minimi sulla base di due motivazioni principali:

1. Eccesso di competenza dell'UE

L'articolo 153, paragrafo 5, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) esclude espressamente le retribuzioni dalla competenza legislativa dell'Unione. La Danimarca sostiene che la direttiva violi questa disposizione intervenendo indirettamente sulle modalità di regolazione dei salari di stretta competenza di ciascuno Stato membro. In sostanza, l'Unione europea è competente a fornire requisiti generali e formulati in modo poco preciso per quanto riguarda l'organizzazione dei quadri di determinazione delle retribuzioni degli Stati membri e può persino istituire un quadro per garantire l'accesso dei lavoratori a un salario minimo adeguato, ma deve astenersi dall'interferire con le modalità dettagliate dei quadri nazionali, in modo da preservare le specificità nazionali.

2. Procedure legislative errate

La direttiva sarebbe stata adottata sulla base dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b) del TFUE, che non richiede l'unanimità. Tuttavia, la Danimarca ha ritenuto che la normativa avrebbe dovuto seguire le procedure decisionali dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), che richiede invece l'unanimità per tematiche legate alla rappresentanza collettiva dei lavoratori. Anche questa discrepanza procedurale, secondo il governo danese, comprometterebbe la legittimità della Direttiva.

Qui va detto che il fulcro della disciplina introdotta dalla Direttiva sul salario minimo è in realtà costituito propriamente dalle "condizioni di lavoro" proprio perché la materia dei salari in senso stretto non può essere oggetto di disciplina a livello comunitario, in quanto ciò sarebbe in contrasto con i Trattati.

Sul punto, la stessa Commissione in fase di presentazione della proposta di Direttiva aveva diplomaticamente argomentato che "la direttiva proposta è basata sull'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che stabilisce che l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nel settore delle condizioni di lavoro, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (articolo 5, paragrafi 3 e 4 TUE). Poiché non contiene misure che hanno un'incidenza diretta sul livello delle retribuzioni, la direttiva proposta rispetta pienamente i limiti imposti all'azione dell'Unione dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE". Seppure le "condizioni di lavoro" siano state la vera base giuridica della Direttiva è proprio sull'allargamento di tale elemento che si riscontra nel testo approvato che si è concentrato il ricorso e, quindi, oggi la prospettiva di un possibile annullamento da parte della Corte di Giustizia.

E ciò seppure la Commissione abbia comunque spiegato che l'obiettivo della Direttiva era istituire un quadro per "migliorare l'adeguatezza dei salari minimi e aumentare l'accesso dei lavoratori alla tutela del salario minimo". Ciò nel rispetto (e promozione) della contrattazione collettiva sui salari in tutti gli Stati membri e nel rispetto delle specificità dei sistemi nazionali, delle competenze nazionali, dell'autonomia delle parti sociali e della libertà contrattuale.

Tuttavia, i governi danese e svedese hanno ritenuto - non senza comprensibili e ragionevoli argomentazioni - che la direttiva riguardi non solo le "condizioni di lavoro" (articolo 153(1)(b) TFUE), ma anche la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori (articolo 153(1)(f) TFUE) e che per tale ragione si sia mossa su un ambito troppo ampio poiché si è tradotto in uno strumento che interferisce direttamente con una potestà che è propria di ciascuno Stato in un ambito incompatibile con l'esclusione dai Trattati della "retribuzione", così come previsto dall'articolo 153(5) TFUE se il suo scopo è proprio quello di regolamentare la retribuzione.

Le conclusioni dell'Avvocato Generale

In questo quadro, con non poca sorpresa l'Avvocato Generale in data 14 gennaio 2015 ha pubblicato le proprie conclusioni sulla causa C-19/23, invitando inaspettatamente la CGUE ad accogliere il ricorso e ad annullare la direttiva secondo tre direttrici principali:

1. Indebita estensione della competenza dell'UE

L'Avvocato Generale ha osservato che la direttiva, sebbene non fissi direttamente i livelli salariali, disciplina elementi che influenzano profondamente la determinazione delle retribuzioni, violando così l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE - che invece era stato preso come riferimento per la conformità ai Trattati del progetto della Direttiva. Ha sottolineato poi che il concetto di "retribuzione" include tutti gli aspetti relativi alla sua determinazione, e non solo l'armonizzazione dei livelli salariali (che è elemento idoneo ad influire sulle condizioni di lavoro come prospettato ai fini della identificazione della corretta base giuridica della Direttiva);

2. Inadeguatezza dei requisiti minimi

Contrariamente a quanto sostenuto dai promotori della direttiva, l'Avvocato Generale ha sottolineato che la fissazione di requisiti minimi, anche formulati in modo ampio, è accettabile solo per le "condizioni di lavoro" in

senso proprio, diverse dalla retribuzione. In mancanza di una competenza diretta dell'Unione Europea in materia di salari, qualsiasi intervento in questo ambito sarebbe incompatibile con i limiti posti dal TFUE;

3. Autonomia contrattuale compromessa

Un ulteriore punto critico evidenziato dall'Avvocato Generale riguarderebbe l'interferenza della Direttiva con l'autonomia contrattuale delle parti sociali. Sebbene la Corte abbia affermato che l'esclusione della retribuzione mira a proteggere questa autonomia, l'Avvocato Generale ha rilevato che ciò non significa che ogni misura che rispetta tale autonomia sia automaticamente legittima. Anche in questo caso, la Direttiva eccederebbe i limiti previsti dai Trattati.

Pertanto, l'Avvocato Generale ha raccomandato alla Corte di Giustizia di annullare la Direttiva sui salari minimi adeguati con le seguenti motivazioni:

1. Violazione del principio di attribuzione delle competenze

L'Avvocato Generale ha sostenuto che l'Unione Europea ha ecceduto le proprie competenze introducendo una Direttiva che, di fatto, interferisce con la determinazione delle retribuzioni, una materia che, secondo i Trattati dell'UE, è riservata agli Stati membri. La Direttiva, pur non imponendo un salario minimo uniforme, prevede requisiti stringenti su come i salari minimi debbano essere calcolati e adeguati, creando una interferenza significativa con le prerogative nazionali in tema di politiche salariali.

2. Superamento dei limiti di coordinamento

Sebbene l'UE possa adottare misure di coordinamento in materia di politica sociale, l'AG ha evidenziato che la direttiva va oltre il semplice coordinamento e si avvicina ad un obiettivo di armonizzazione normativa, che non è consentita in materia di retribuzione. La Direttiva rappresenterebbe una forma indiretta di armonizzazione, violando quindi i limiti stabiliti dai Trattati.

3. Principio di sussidiarietà

L'Avvocato Generale ha rilevato che l'introduzione della Direttiva non rispetta il principio di sussidiarietà, secondo cui l'UE dovrebbe intervenire solo quando gli obiettivi non possono essere raggiunti in modo soddisfacente dagli Stati membri. A suo avviso, la Direttiva si spinge troppo oltre nel regolamentare una materia che, per la sua natura, va gestita a livello nazionale, poiché le condizioni economiche e sociali variano significativamente tra i diversi Stati membri.

4. Impatto negativo sulle economie nazionali: l'AG ha sollevato preoccupazioni sugli effetti economici della Direttiva, argomentando che le misure imposte potrebbero aggravare le situazioni economiche in alcuni Stati membri, soprattutto quelli con salari minimi bassi o economie più fragili. La Direttiva rischierebbe di introdurre rigidità nei sistemi salariali nazionali, compromettendo la capacità degli Stati di reagire in modo flessibile alle esigenze del mercato del lavoro interno.

5. Incoerenza con l'autonomia nazionale dei singoli Stati

L'Avvocato Generale ha inoltre sottolineato che la Direttiva potrebbe entrare in contrasto con il diritto degli Stati membri di decidere autonomamente le politiche retributive sancito tra l'altro dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

In conclusione, l'Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia ha raccomandato alla Corte di annullare la Direttiva, in quanto essa interferisce direttamente con le competenze degli Stati membri, compromettendo l'autonomia dei loro sistemi nazionali di determinazione dei livelli salariali.

Le implicazioni per gli Stati membri

Le conclusioni dell'Avvocato Generale sollevano importanti interrogativi sulla futura gestione delle politiche retributive nell'UE così come sulle Direttive di prossima emanazione. La raccomandazione di annullare la Direttiva potrebbe rappresentare un precedente significativo, non solo sul piano giuridico quanto politico, costituendo un precedente significativo soprattutto nell'attuale fase geopolitica di incertezza sul ruolo della Commissione Europea. La decisione finale della CGUE, attesa entro il 2025, potrebbe avere implicazioni significative. Essa non coinvolgerà solo la Direttiva ma, data la delicatezza dei temi trattati potrebbe avere effetti non da poco sul delicato equilibrio tra le competenze dell'UE e la sovranità degli Stati membri in materia di politiche retributive. Un ambito che è già da tempo sotto la lente delle istituzioni europee sia sul fronte dell'importante tematica del Gender Pay Gap (da cui la Direttiva 2023/970 del 10 maggio 2023 sulla trasparenza retributiva) sia sul fronte delle politiche sociali del mercato comune (si veda sul punto il recente Rapporto della Commissione Europea Labour Market and Wage Developments in Europe Annual Review 2024).

Se la CGUE accogliesse le conclusioni e annullasse la Direttiva, gli Stati membri non sarebbero più obbligati a rispettarne i requisiti. Questo potrebbe avere effetti significativi soprattutto nei paesi che hanno già adottato normative di recepimento della direttiva (ad oggi comunque pochi, i quali si sono concentrati solo sull'art. 5 della Direttiva relativo alla procedura di determinazione del salario minimo – cfr. S. Spattini WP 12/2024). Quanto all'Italia, non pare che l'eventuale annullamento della Direttiva possa avere conseguenze impattanti per il nostro paese.

Come è noto, l'Italia si caratterizza per un sistema di contrattazione collettiva ampio e consolidato, che rappresenta una peculiarità nel panorama europeo. Con un tasso di copertura che, secondo i dati INPS-Uniemens, interessa il 98% dei lavoratori dipendenti del settore privato, il nostro Paese soddisfa già pienamente i requisiti fissati dalla Direttiva UE 2022/2041 sui salari minimi adeguati. Questa situazione colloca l'Italia tra gli Stati che non necessitano di introdurre un salario minimo legale, rafforzando il ruolo centrale della contrattazione collettiva nella definizione delle retribuzioni (si veda anche il Documento CNEL ELEMENTI DI RIFLESSIONE SUL SALARIO MINIMO IN ITALIA del 4 ottobre 2023).

Tuttavia, nonostante la copertura formale, il sistema presenta alcune criticità. Un primo problema riguarda il mancato allineamento tra i dati delle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro e quelli raccolti dal CNEL e dall'INPS, che impedisce una piena conoscenza dell'effettiva applicazione delle voci retributive previste dai contratti collettivi. Inoltre, settori come quello agricolo e domestico, nonché alcune forme di lavoro atipiche come la para-subordinazione e i tirocini, continuano a evidenziare difficoltà nell'assicurare forme adeguate di corrispettivo (non è possibile parlare qui di retribuzioni adeguate).

Il fenomeno del "lavoro povero" rappresenta poi una questione sempre più urgente (al di là delle implicazioni della Direttiva sul lavoro attraverso piattaforma Direttiva 2024/2831 UE su cui si veda T. Treu Le novità della direttiva UE sul lavoro attraverso piattaforma digitale). Questo problema non riguarda esclusivamente la mancata copertura contrattuale, ma spesso è legato a mancati rinnovi contrattuali o a retribuzioni che, pur rispettando formalmente i contratti collettivi, risultano insufficienti rispetto al costo della vita. La conseguenza è una crescente difficoltà per molti lavoratori di accedere a beni e servizi che vadano oltre quelli strettamente necessari, mettendo in discussione i principi di sufficienza, dignità e proporzionalità sanciti dall'articolo 36 della Costituzione.

Anche la frammentazione del sistema di contrattazione, con oltre 900 contratti collettivi registrati dal CNEL, rappresenta un elemento di debolezza che da più parti si chiede di risolvere. Questa molteplicità rischia di generare incertezze e di favorire il dumping salariale, riducendo l'efficacia del sistema stesso nel garantire condizioni di lavoro uniformi.

La giurisprudenza, come emerge dalle recenti pronunce della Corte di Cassazione, ha evidenziato che la contrattazione collettiva, pur rimanendo uno strumento fondamentale, non sempre riesce a garantire retribuzioni proporzionate e sufficienti.

Come le decisioni della Corte di Cassazione n. 27711/2023 e n. 28320/2023 hanno sottolineato, la nozione di retribuzione prevista dall'art. 36 Cost. dovrebbe comprendere anche l'accesso ad un livello retributivo che consenta una vita dignitosa per sé e per la propria famiglia non limitata alla mera sopravvivenza, risultato che talvolta il mercato di per sé non pare essere in grado di raggiungere.