

La Corte di giustizia “salva” la Direttiva salari precisando le competenze dell’Unione europea



Massimiliano Delfino

Ordinario di Diritto del lavoro
Università degli Studi di
Napoli Federico II

Abstract: Il contributo ha a oggetto la sentenza della Corte di giustizia che ha annullato solo parzialmente la Direttiva 2022/2041/UE sui salari minimi adeguati. L’autore, mettendo in evidenza la debolezza tecnica delle Conclusioni dell’Avvocato Generale nel caso in oggetto, ripercorre i punti salienti della sentenza della Corte di giustizia. Successivamente analizza le conseguenze della pronuncia sull’ordinamento italiano e si sofferma sulle altre materie, oltre alla retribuzione, sulle quali l’Unione europea non ha competenza, ossia il diritto di associazione, il diritto di sciopero e il diritto di serrata. La parte finale del contributo è dedicata alla questione dell’operatività, negli ordinamenti interni, delle norme della Carta dei diritti fondamentali relative a queste materie.

Parole chiave: Salari - Diritto di associazione - Diritto di sciopero - Diritto di serrata

The Court of Justice “saves” the wage directive by clarifying EU competences

This article concerns the judgment of the Court of Justice, which only partially annulled Directive 2022/2041/EU on adequate minimum wages. The author highlights the technical weaknesses of the Advocate General’s Opinion in the case in question and reviews the salient points of the Court of Justice’s judgment. He then analyses the consequences of the ruling for the Italian legal system and focuses on other matters, in addition to remuneration, over which the European Union has no jurisdiction, namely the right of association, the right to strike, and the right to lock out. The final part of the article is devoted to the applicability of the Charter of Fundamental Rights’ provisions to these matters in domestic legal systems.

Keywords: Wages - Right to association - Right to strike - Right to lock out.

ISSN: 3103-4721

Copyright © 2026 Massimiliano Delfino
The text is licensed under the Creative Commons BY 4.0 International License <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

SOMMARIO: 1. La debolezza tecnica delle Conclusioni dell'Avvocato generale. – 2. I punti salienti della sentenza della Corte di giustizia. – 3. Le conseguenze per l'ordinamento italiano. – 4. Le altre esclusioni di competenza: il diritto di associazione. – 5. Segue. Il diritto di sciopero e il diritto di serrata. – 6. L'operatività delle norme della Carta dei diritti fondamentali e il rilancio dell'Europa sociale.

1. La debolezza tecnica delle Conclusioni dell'Avvocato generale

Le Conclusioni dell'Avvocato generale nella Causa C-19/23, *Regno di Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, del 14 gennaio 2025 (Bramshuber 2025, Countouris 2025, Delfino 2025, Kilpatrick e Steiert 2025) e la sentenza della Corte di giustizia dell'11 novembre dello stesso anno¹, costituiscono un'ulteriore tappa di una questione che è partita da lontano da quando, cioè, è stata presentata nel 2020 la proposta di direttiva salari, approvata un paio d'anni più tardi², ossia la questione della competenza dell'Unione in materia salariale. A dire il vero, la Commissione, a suo tempo, affrontò la questione in modo piuttosto sbrigativo. Infatti, nella relazione di accompagnamento, si evidenziava che la fonte secondaria era «basata sull'art. 153, par. 1, lett. b), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea», secondo il quale «l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nel settore delle condizioni di lavoro [...] 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'art. 153, par. 5, TFUE». Inoltre, in applicazione del principio di sussidiarietà, si affermava che «se la competenza in merito alle retribuzioni a livello nazionale spetta inequivocabilmente agli Stati membri, le grandi differenze nelle norme per l'accesso a un salario minimo adeguato rientrano nel campo delle condizioni di lavoro e creano notevoli discrepanze nel mercato unico che possono essere affrontate al meglio a livello dell'Unione».

Insomma, l'idea era quella di muoversi lungo il crinale fra retribuzione come condizione di lavoro, quindi rientrante nella competenza dell'Unione, e retribuzione *tout court*, riconducibile alle prerogative degli Stati membri, con l'aggiunta, da parte della Commissione, della preoccupazione di alterare il funzionamento del mercato unico.

¹ C. giust. 11.11.2025, C-19/23, *Regno di Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

² Direttiva 2022/2041 del 19.10.2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea.

Con riferimento alle Conclusioni dell’Avvocato generale nel caso *de qua*, la parte finale sembrava dimostrare che le motivazioni addotte dal Governo danese a favore dell’annullamento totale della direttiva non risultavano ineccepibili sul piano tecnico-giuridico. Non si spiegherebbe altrimenti perché non viene affrontata la questione relativa a una previsione della direttiva applicabile ai Paesi che hanno una disciplina legale in materia salariale (o che aspirano ad averla). L’art. 7 dispone che «gli Stati membri adottano le misure necessarie a coinvolgere le parti sociali nella determinazione e nell’aggiornamento dei salari minimi legali in maniera tempestiva ed efficace» e quindi richiede che i singoli Stati, nel caso in cui non sia già previsto, assegnino un ruolo di primo piano alle parti sociali nella determinazione e nell’aggiornamento del salario minimo legale. Tale previsione impedisce di prevedere meccanismi legali di determinazione dei salari minimi che non contemplino il coinvolgimento delle parti sociali e, conseguentemente, impone agli Stati che non hanno già previsto meccanismi di questo genere la modifica delle rispettive leggi nazionali in direzione dell’assegnazione di un ruolo almeno consultivo alle parti sociali. Nondimeno, l’art. 153 TFUE non sembra poter essere interpretato nel senso che l’Unione, pur avendo competenze molto limitate in materia retributiva, sia in grado di imporre agli Stati membri il modello di legislazione sui salari minimi, anche solo in riferimento al ruolo che le parti sociali devono ricoprire.

In altre parole, l’assenza di qualsiasi riferimento all’art. 7 nelle Conclusioni dell’Avvocato generale sembrava potersi spiegare soltanto dal punto di vista politico: la Danimarca, Paese nel quale la dimensione collettiva e partecipativa è significativa, e l’Avvocato generale erano preoccupati del fatto che la direttiva potesse minacciare il ruolo delle parti sociali nella determinazione dei minimi salariali e che ci potesse essere un’eccessiva ingerenza dell’Unione in una materia, come la retribuzione, al centro della contrattazione collettiva interna. Le Conclusioni avvaloravano quanto appena detto, sottolineando che lo scopo dell’esclusione di competenza in materia di retribuzione sarebbe tutelare la libertà contrattuale delle parti sociali³.

2. I punti salienti della sentenza della Corte di giustizia

Passiamo ora alla sentenza della Corte di giustizia dell’11 novembre 2025.

Di seguito, una sintesi dei principali profili affrontati dai giudici del Lussemburgo.

³ Conclusioni AG, C-19/23, punto 67.

La Corte ha ribadito che l'eccezione relativa alle «retribuzioni» prevista dall'art. 153, par. 5, TFUE si fonda sul principio secondo cui la determinazione dei salari appartiene all'autonomia contrattuale delle parti sociali a livello nazionale e alla competenza degli Stati membri. Per questo motivo, si è ritenuto opportuno, allo stato attuale del diritto dell'Unione, escludere la determinazione del livello retributivo da qualsiasi armonizzazione ai sensi degli artt. 151 e ss. TFUE⁴.

Questa esclusione di competenza deve essere interpretata in modo da ricomprendere tutte le misure che comporterebbero un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni, come l'uniformazione totale o parziale degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri, oppure l'istituzione di un salario minimo a livello europeo. Tuttavia, tale esclusione, secondo la Corte di giustizia, non può estendersi a qualsiasi questione che presenti un collegamento, anche minimo, con la retribuzione; altrimenti, numerose materie previste dall'art. 153, par. 1, TFUE si svuoterebbero di contenuto⁵.

In sintesi, poiché «la retribuzione costituisce parte integrante delle condizioni di lavoro»⁶, il fondamento giuridico della direttiva va individuato nell'art. 153, par. 1, lett. b). La determinazione della base giuridica di un atto, infatti, deve fondarsi sul suo scopo e sul suo contenuto specifici, non sulla base giuridica utilizzata per altri atti dell'Unione con caratteristiche eventualmente simili⁷.

Stabilite queste premesse, la Corte verifica se le norme contestate della direttiva (artt. 4 e 5) comportino un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni⁸.

L'art. 4 della direttiva è compatibile con l'esclusione di competenza prevista dall'art. 153, par. 5, TFUE, poiché, pur introducendo un intervento statale sulle modalità di contrattazione collettiva sui salari, non dà luogo a un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni⁹.

⁴ C. giust. C-19/23, punto 67, che richiama le pronunce *Del Cerro Alonso* del 13.9.2007, C-307/05, punti 40 e 46, e *Coca-Cola European Partners Deutschland* del 7.7.2022, C-257/21 e C-258/21, punto 47.

⁵ C. giust. C-19/23, punto 68, con riferimento alla pronuncia *Impact* del 15.4.2008. «A Directive whose main object of intervention concerns remuneration, and which may even affect wage levels, does not automatically fall within the competence gap. It risks falling within this exclusion only if it contains measures that directly affect the autonomy of Member States and national social partners to determine pay levels and their constituent parts, or to choose the method for setting minimum wages». Così (Menegatti 2025, p. 6).

⁶ C. giust. C-19/23, punto 72.

⁷ C. giust. C-19/23, punto 73.

⁸ C. giust. C-19/23, punto 75.

⁹ C. giust. C-19/23, punto 77.

Da un lato, l'art. 4 lascia impregiudicata la scelta degli Stati membri sul modello di determinazione salariale: legislativo, contrattuale collettivo, o misto¹⁰. Dall'altro lato, la previsione non definisce il contenuto né prescrive l'esito della contrattazione collettiva. Le misure previste configurano obblighi di mezzi, non di risultato. L'art. 4, par. 2, non impone il raggiungimento della soglia dell'80% di copertura della contrattazione collettiva, ma richiede agli Stati membri di predisporre un «quadro» favorevole e di definire un «piano d'azione» promozionale qualora tale soglia non sia raggiunta¹¹.

Del resto, già nelle conclusioni dell'Avvocato generale emergevano le debolezze di questa impostazione, laddove si esaminava un possibile annullamento parziale della direttiva con riferimento proprio all'art. 4, par. 1, lett. b), e par. 2. L'Avvocato sosteneva che tale annullamento non avrebbe compromesso l'obiettivo di adeguare i salari minimi per garantire condizioni di vita e di lavoro dignitose (art. 1, par. 1, lett. a), lasciando intendere che l'abrogazione non avrebbe alterato l'equilibrio complessivo della direttiva. Tuttavia, questa tesi appariva fragile: come lo stesso avvocato aveva già evidenziato, le norme in questione sono interconnesse con altre disposizioni che sarebbero divenute inapplicabili in caso di abrogazione. Si pensi all'art. 10, par. 3, che prevede l'analisi, da parte della Commissione, dei piani d'azione di cui all'art. 4, par. 2, e all'art. 17, par. 3, che consente agli Stati membri di affidare alle parti sociali l'attuazione della direttiva, inclusa, su loro richiesta congiunta, l'elaborazione del piano d'azione.

Differente è il giudizio della Corte sull'art. 5 della direttiva 2022/2041.

Tale disposizione disciplina la procedura per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali, imponendo agli Stati membri di istituire procedure basate su criteri da elaborare a livello nazionale, per garantirne l'adeguatezza e l'aggiornamento, lasciando loro la facoltà di stabilirne il peso relativo¹². Fin qui, nessuna ingerenza diretta.

Tuttavia, la stessa norma elenca, alle lettere da a) a d), quattro elementi vincolanti che i criteri nazionali devono necessariamente includere: il potere d'acquisto dei salari minimi legali rispetto al costo della vita, il livello generale dei salari e la loro distribuzione, il tasso di crescita salariale e i livelli e l'andamento a lungo termine della produttività nazionale¹³. L'art. 5, par. 2, quindi, obbliga gli Stati membri con salari minimi legali a garantire che i propri criteri includano almeno i quattro elementi appena menzionati. Imponendo l'uso di tali parametri nelle procedure di determinazione e di aggiornamento, il legislatore europeo ha stabilito requisiti che incidono diretta-

¹⁰ C. giust. C-19/23, punto 78.

¹¹ C. giust. C-19/23, punto 79.

¹² C. giust. C-19/23, punto 91.

¹³ C. giust. C-19/23, punto 94.

mente sugli elementi costitutivi dei salari¹⁴. Ad avviso della Corte, ne consegue che l'art. 5, par. 2, realizza un'armonizzazione parziale degli elementi costitutivi dei salari e costituisce quindi un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni¹⁵, risultando incompatibile con l'esclusione di competenza prevista dal Trattato.

Identica conclusione vale per l'art. 5, par. 3. Pur limitandosi a consentire agli Stati membri l'utilizzo di meccanismi automatici di indicizzazione dei salari minimi e rinviando al diritto e alle prassi nazionali i criteri applicabili, la disposizione subordina tale facoltà alla condizione che il meccanismo non comporti una riduzione del salario minimo legale¹⁶. Di conseguenza, imponendo una clausola di non regresso agli Stati membri che adottano l'indicizzazione automatica, anche questa norma, a giudizio della Corte, configura un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni¹⁷.

3. Le conseguenze per l'ordinamento italiano

Ci si chiede, a questo punto, quali siano le conseguenze per l'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia. Ovviamente, la pronuncia non sposta di molto il dibattito, poiché incide sulla parte della direttiva relativa agli Stati membri con salari minimi previsti per legge. Non toccando, invece, i profili della direttiva riguardanti i Paesi come il nostro che intervengono in materia tramite la contrattazione collettiva, i problemi restano immutati. Il principale di questi è senz'altro la verifica della soglia dell'80% di copertura della contrattazione collettiva, definita dall'art. 3 della direttiva come «la percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo, calcolata come rapporto tra il numero di lavoratori coperti da contratti collettivi e il numero di lavoratori le cui condizioni di lavoro possono essere disciplinate da contratti collettivi conformemente al diritto e alle prassi nazionali». Questo è un problema serio perché il nostro Paese non ha dati incontestabili e la problematica è acuita dal fatto che l'art. 1, l. 144/2025 prevede che «al fine di garantire l'attuazione del diritto dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, rafforzando la contrattazione collettiva e stabilendo criteri che riconoscano l'applicazione dei trattamenti economici complessivi minimi previsti dai con-

¹⁴ C. giust. C-19/23, punto 95.

¹⁵ C. giust. C-19/23, punto 96.

¹⁶ C. giust. C-19/23, punto 97.

¹⁷ C. giust. C-19/23, punto 98.

*tratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati*¹⁸, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi [...] uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva». Se a ciò si aggiunge che fra i principi e criteri direttivi della delega c'è quello di «definire, per ciascuna categoria di lavoratori, i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti», si auspica che il Governo intervenga anche sull'annosa questione della copertura della contrattazione collettiva. Va segnalato, però, che nella legge delega non c'è alcun riferimento alla direttiva del 2022 né alla sua attuazione, dovuta, a norma dell'art. 17 della medesima direttiva, entro il 15 novembre 2024. E, al di là del discorso sulla copertura contrattuale, non si può dire che il nostro ordinamento sia già conforme alla fonte europea, se non altro perché occorre tenere in considerazione, ad esempio, gli obblighi di monitoraggio e di raccolta dei dati previsti dall'art. 10 della direttiva, per adempiere ai quali è necessario, appunto, un intervento legislativo di trasposizione.

Sempre con riferimento all'ordinamento italiano, va segnalato che la Corte costituzionale ha prontamente preso in considerazione la pronuncia della Corte di giustizia nella sentenza del 16 dicembre 2025, n. 188 sulla costituzionalità della legge della Regione Puglia¹⁹ sulla tutela della retribuzione minima salariale nei contratti regionali. Nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della legge regionale sollevate dal Governo, la Consulta, in un opportuno *obiter dictum*, ha anzitutto affermato che la «direttiva 2022/2041/UE [...] nel fare esplicitamente salva la scelta degli Stati membri [...] di prevedere salari minimi per legge, per contrattazione collettiva o mediante entrambi, [...] istituisce un quadro di azioni volte a garantire l'adeguatezza dei salari minimi legali, ove previsti, la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo ove previsto dal diritto nazionale e/o dai contratti collettivi».

Inoltre, la Corte costituzionale ha ricordato che «la sentenza della Corte di giustizia, [...] ha rigettato la domanda di annullamento integrale della citata direttiva, mentre ha annullato singole frazioni normative contenute nell'art. 5, relativo alle procedure per la determinazione dei salari minimi legali adeguati, in quanto ritenute un'ingerenza diretta nella determinazione delle retribuzioni, in violazione dell'esclusione di competenza dell'Unione di cui all'art. 153, paragrafo 5, TFUE»²⁰.

¹⁸ Mio il corsivo.

¹⁹ L.r. 21 novembre 2024, n. 30.

²⁰ C. cost. 188/2025, punto 6.3.1.

4. Le altre esclusioni di competenza: il diritto di associazione

Ulteriori aspetti interessanti della sentenza della Corte di giustizia emergono dall'analisi delle altre esclusioni di competenza. Procediamo con ordine, continuando a seguire il ragionamento della Corte.

L'art.153, par. 5, TFUE esclude espressamente dalla competenza dell'Unione anche il «diritto di associazione». Poiché il Trattato non ne fornisce una definizione, la Corte applica i criteri ermeneutici consolidati altresì nel diritto europeo: l'interpretazione deve considerare non solo il tenore letterale e gli obiettivi della norma, ma pure il contesto sistematico, l'insieme delle disposizioni dell'Unione e, ove utile, la genesi della norma²¹.

La *ratio* di questa esclusione, analogamente a quella relativa alle retribuzioni, consiste nel voler preservare l'autonomia delle parti sociali a livello nazionale²².

Inoltre, appare centrale la questione del rapporto tra il diritto alla contrattazione collettiva e il diritto di associazione. La Corte riconosce che, sebbene il diritto di partecipare liberamente alla contrattazione collettiva non sia esplicitamente menzionato tra le materie armonizzabili e vi sia un nesso innegabile tra i due diritti (il diritto di associazione costituisce un presupposto per l'esercizio della contrattazione collettiva), ciò non implica che il diritto alla libera partecipazione alla contrattazione collettiva sia automaticamente escluso dalle competenze dell'Unione quale elemento intrinseco del diritto di associazione²³.

La Corte ha argomentato sul punto come segue.

In primo luogo, l'art. 153, par. 1, lettera f), TFUE conferisce espressamente all'Unione la competenza ad adottare misure sulla «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro». La formulazione di questa disposizione è sufficientemente ampia da comprendere misure che disciplinano il diritto alla contrattazione collettiva, nonostante l'esclusione del diritto di associazione dalla competenza dell'Unione²⁴.

In secondo luogo, la Carta dei diritti sociali, la Carta sociale europea (strumento espressamente richiamato dall'articolo 151, par. 1, TFUE) e la Carta dei diritti fondamentali trattano separatamente il diritto di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva²⁵.

Analizzando la Carta dei diritti fondamentali, la Corte distingue fra il diritto di associazione (art. 12) e il diritto alla contrattazione collettiva (art. 28).

²¹ C. giust. C-19/23, punto 106.

²² C. giust. C-19/23, punto 107.

²³ C. giust. C-19/23, punto 108.

²⁴ C. giust. C-19/23, punto 109.

²⁵ C. giust. C-19/23, punto 111.

Il primo comprende il diritto di fondare sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi, nonché il diritto (negativo) di non costituire organizzazioni o di non aderirvi e la possibilità per le associazioni di svolgere le proprie attività senza ingerenze statali ingiustificate²⁶. Il secondo include il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro, o delle loro rispettive organizzazioni, di negoziare e concludere contratti collettivi ai livelli appropriati²⁷.

Per quanto riguarda il test di compatibilità con l'esclusione del diritto di associazione, la Corte adotta un criterio restrittivo: l'esclusione non si estende a qualsiasi misura che presenti un nesso con il diritto di associazione, ma, ancora una volta, si applica solo alle misure che comportano un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione in tale diritto o nel suo esercizio. Rimangono quindi ammissibili le misure che, pur presentando un nesso con il diritto di associazione, non lo disciplinano direttamente²⁸.

Quest'ultima precisazione solleva un interrogativo fondamentale, e cioè quali misure può effettivamente adottare l'Unione in materia di diritto di associazione. Seguendo il ragionamento della Corte, le misure adottabili sono esclusivamente quelle che non comportano un'ingerenza diretta in tale diritto o nel suo esercizio. Ne consegue che l'Unione potrebbe approvare una direttiva sulla falsariga di quella sui salari minimi adeguati, a condizione che non realizzi né un'uniformizzazione né un'armonizzazione *tout court* degli ordinamenti nazionali, ma si limiti a stabilire standard procedurali o principi-quadro rispettosi dell'autonomia delle parti sociali nazionali.

5. Segue. Il diritto di sciopero e il diritto di serrata

La sentenza della Corte di giustizia sulla direttiva relativa ai salari minimi adeguati potrebbe avere effetti significativi anche su altre materie (almeno apparentemente) sottratte alla competenza dell'Unione, come il «diritto di sciopero» e il «diritto di serrata».

Come si è visto, la sentenza contiene l'affermazione della Corte secondo cui l'esclusione esplicita dell'armonizzazione per determinate materie nel Trattato sul funzionamento dell'Unione non impedisce l'adozione di misure armonizzatrici in virtù di altre disposizioni del medesimo Trattato. Pertanto, purché non si aggirino le esclusioni di competenza, apre la strada a un percorso alternativo di grande rilevanza, se non altro dal punto di vista teorico.

²⁶ C. giust. C-19/23, punto 112.

²⁷ C. giust. C-19/23, punto 113.

²⁸ C. giust. C-19/23, punto 116.

Anche per il diritto di sciopero e per il diritto di serrata, analogamente alla direttiva sui salari minimi, si tratterebbe di individuare una base giuridica alternativa. Una possibile soluzione potrebbe rinvenirsi ancora nell'art. 153, par. 1, lett. f), TFUE.

Il rapporto tra la materia «retribuzioni» (esclusa dalla competenza dell'Unione) e la materia «condizioni di lavoro» (su cui si fonda la direttiva del 2022) appare strutturalmente simile a quello tra «diritto di sciopero» (e «diritto di serrata») e «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro».

In altri termini: se non esistessero le esclusioni di competenza su retribuzioni, diritto di sciopero, diritto di serrata e diritto di associazione, l'Unione potrebbe regolamentare a tutto tondo tali materie fondando i propri interventi, rispettivamente, sulle «condizioni di lavoro» e sulla «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi».

Invece, così come l'Unione non può disciplinare tutti gli aspetti della retribuzione, non potrebbe nemmeno regolare integralmente il diritto di sciopero e/o di serrata, altrimenti l'art. 153, par. 5, TFUE risulterebbe svuotato di significato.

Pertanto, sempre in analogia con la direttiva sui salari, si tratterebbe di individuare quali profili dello sciopero e/o della serrata potrebbero essere regolamentati a livello europeo.

Emerge, ad esempio, l'interrogativo se l'Unione potrebbe prevedere limitazioni agli scioperi (e/o alle serrate) negli ordinamenti nazionali. Ovviamente, il riferimento non va a interventi informali sulla falsariga di quelli che, durante la crisi economico-finanziaria di oltre dieci anni fa, hanno di fatto imposto tagli salariali ad alcuni Stati membri, poiché in quel caso si è proceduto sul piano politico anziché su quello giuridico formale. L'interrogativo riguarda piuttosto interventi normativi vincolanti, come, ad esempio, eventuali direttive nelle materie indicate.

Mi pare che la risposta sia sempre stata fornita dalla Corte di giustizia, ma questa volta nella sentenza *Laval* del 2007²⁹. In quell'ipotesi, i giudici del Lussemburgo hanno praticamente imposto alla Svezia di modificare le proprie norme in materia di sciopero, poiché rischiavano di confliggere con le libertà fondamentali dell'Unione, in particolare con la libera prestazione di servizi. È questo il senso del passaggio secondo il quale «nei settori che non rientrano nella competenza comunitaria, gli Stati membri restano in linea di principio liberi di fissare le condizioni di esistenza dei diritti in questione e le modalità di esercizio degli stessi, [pur se] rimane [...] il fatto che, nell'esercizio di tale competenza, detti Stati sono comunque obbligati a rispettare il diritto comunita-

²⁹ C. giust. 18.12.2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd.*

rio»³⁰. E allora interventi di questo genere, anche alla luce delle osservazioni contenute nella pronuncia del 2025 sulla direttiva salari, sarebbero consentiti viepiù quando volti a tutelare le libertà fondamentali garantite dal diritto dell’Unione.

6. L’operatività delle norme della Carta dei diritti fondamentali

In virtù di quanto detto poc’anzi, eventuali interventi normativi in materia di sciopero, serrata e associazione sindacale sarebbero consentiti nei limiti indicati. Tuttavia, le conseguenze di eventuali interventi in quelle materie avrebbero effetti diversificati sull’operatività delle norme della Carta dei diritti fondamentali, presupponendo che la presenza di una fonte secondaria dell’Unione in materia di associazione sindacale, sciopero o serrata avrebbe, ai sensi dell’art. 51, le previsioni della Carta dei diritti fondamentali, rendendole applicabili agli ordinamenti nazionali. Va da sé che il discorso è molto diverso rispetto alla materia della retribuzione poiché, come noto, la Carta non prevede previsioni specifiche in materia salariale, ma soltanto l’art. 31, par. 1, secondo cui «ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose» (sul punto v. Brameshuber 2026).

Con riferimento allo sciopero, le conseguenze sarebbero rilevanti, anche se in misura differenziata a seconda dei sistemi giuridici nazionali. In ordinamenti diversi da quello italiano, l’applicabilità diretta dell’art. 28 CDFUE – norma primaria secondo cui «i lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno [...] il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero» che quindi, di fatto, riconosce il diritto di sciopero – potrebbe produrre effetti significativi e tutti da valutare.

Inoltre, una direttiva in materia di associazione sindacale, fermi restando i limiti prima indicati, renderebbe operativo a livello nazionale l’art. 12 CDFUE, sancendo l’ingresso negli ordinamenti degli Stati membri del «diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi». La previsione di un diritto di tal genere sul piano sovranazionale non è questione di poco conto, con la precisazione che il diritto di fondare sindacati riguarda probabilmente la forma associativa, poiché l’art. 12 CDFUE è rubricato come libertà di riunione e di associazione.

Insomma, il sostanziale rigetto del ricorso danese da parte della Corte di giustizia impone di procedere a un’*actio finium regundorum* per stabilire con

³⁰ C. giust. C-341/05, punto 87. Mio il corsivo.

precisione quali profili possano essere effettivamente regolamentati in materia di retribuzioni, nonché in altre materie formalmente escluse dalla competenza dell'Unione.

In definitiva, si tratta di attendere per comprendere se, in riferimento alle competenze dell'Unione europea, si innescherà una "reazione a catena" destinata a estendersi ben oltre i profili retributivi, ridefinendo in modo significativo i rapporti di competenza tra il livello europeo e quello nazionale nelle materie più sensibili del diritto del lavoro.

Tutto ciò nella consapevolezza che una direttiva europea su quelle materie, sancirebbe l'ingresso negli ordinamenti interni del diritto di associazione sindacale, del diritto di sciopero e/o del diritto di serrata riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali, fatto questo che probabilmente rappresenta un disincentivo a regolamentare a livello sovranazionale tali ambiti, seppure entro i limiti tracciati dalla Corte di giustizia nella sentenza del 2025. Insomma, occorre intervenire in questi campi con la massima prudenza, valutando tutte le possibili ripercussioni.

Per concludere, la sentenza della Corte di giustizia del 2025 sulla direttiva salari è un segnale positivo per l'Europa sociale (sono dello stesso avviso: Menegatti 2025, p. 17; Müller 2025, p. 21; Ratti 2025, p. 14). Infatti, da un lato, non era affatto scontato che la Corte si pronunciasse a favore dell'annullamento parziale della direttiva, viste le pressioni provenienti dai sindacati dei Paesi scandinavi, che avrebbero potuto saldarsi con la nota opposizione delle associazioni imprenditoriali europee, a partire da Business Europe, all'approvazione di una direttiva in materia salariale. Dall'altro lato, come si è detto, il ragionamento della Corte di giustizia può dar luogo a possibili interventi dell'Unione nelle altre materie di cui all'art. 153, par. 5, TFUE. Infine, la pronuncia del 2025 chiude il "cerchio istituzionale", poiché la Corte dà ragione alla Commissione europea, che, come si è ricordato in apertura del contributo, ha ritenuto di presentare la proposta di direttiva sui salari minimi proprio perché le sue norme non avevano incidenza diretta sui livelli retributivi. E ciò, a ben guardare, avvalorata la tesi di chi (Lo Faro 2026) sostiene la valenza politica della sentenza della Corte di giustizia sulla direttiva 2022/2041.

Riferimenti bibliografici

Brameshuber E. (2025), *EU competence in the field of social policy, why the AG's opinion on the Adequate Minimum Wage Directive in C-19/23 (does not) matter(s)*, in *EU Law Live*, 31 January 2025.

Brameshuber E. (2026), *EuGH bestätigt Kompetenzkonformität der „Mindestlohn-RL“ weitgehend – oder sollte sie doch „RL über unionsrechtliche Rahmenbedingungen für*

- nationale Tarifverhandlungen* " heißen?, in *Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht*, 1, p. 26 ss.
- Countouris N. (2025), *Evitare un altro momento " Viking e Laval". Un'analisi critica delle conclusioni dell'Avvocato generale sulla direttiva sul salario minimo adeguato nella causa C-19/23*, in *RGL - Giurisprudenza online Newsletter*, 2025, 1.
- Delfino M. (2025), *La competenza contesa fra Unione europea e Stati membri in materia di salari minimi adeguati. Note a margine delle Conclusioni dell'Avvocato Generale nella causa Danimarca c. Parlamento e Consiglio*, in *RGL - Giurisprudenza online Newsletter*, 2025, 1.
- Kilpatrick C., Steiert M. (2025), *A little learning is a dangerous thing: AG Emiliou on the Adequate Minimum Wages Directive (C-19/23, Opinion of 14 January 2025)*, in *EUI LAW Working Paper*, 2.
- Lo Faro A. (2026), *I salari minimi, la Corte e la Direttiva salvata: tra continuità giurisprudenziale e sensibilità politica*, di prossima pubblicazione in *LD*, 2026.
- Menegatti E. (2025), *All's well that ends well? The Court's "saving" of the Adequate Minimum Wage Directive*, in *ILLeJ*, 2, p. 6.
- Müller T. (2025), *I'm Still Standing: Transposition and political impact of the Directive on Adequate Minimum Wages in the EU*, in *ILLeJ*, 2025, 2.
- Ratti L. (2025), *Out of the Shadows: The Court of Justice and the Limits of EU Law Competence on Determining Minimum Wages*, in *EU Live, The Week*, n. 93, 24-28 novembre 2025.