

CORTE DI GIUSTIZIA UE (GRANDE SEZIONE), sentenza 11 novembre 2025, causa C-19/23; Pres. Lenaerts – Rel. Biltgen – Avv. Gen. Emiliou – Regno di Danimarca (Avv. Jespersen, Avv. Maertens, Avv. Skovsø Clausen) c. Parlamento europeo (Avv. Kuzmienko, Avv. Spliid, Avv. Tamás, Avv. Visaggio).

Ricorso per annullamento – Dir. 2022/2041/UE – Salari minimi adeguati – Promozione della contrattazione collettiva

★ ★ ★

Antonio Loffredo

“C’è del marcio in Danimarca”: la Corte di Giustizia salva la direttiva in materia di salari minimi adeguati

Sommario: 1. Base giuridica e obiettivo della direttiva sui salari minimi adeguati. 2. Sul rapporto tra Corte di Giustizia e Avvocato Generale: se mi lasci fai bene. 3. Il consolidamento della giurisprudenza sul divieto di ingerenza diretta sui diritti nazionali. 4. La promozione della contrattazione collettiva e conseguenze sull’ordinamento italiano.

1. *Base giuridica e obiettivo della direttiva sui salari minimi adeguati.*

Con la sentenza dell’11 novembre 2025 (C19-23) si è conclusa la lunga attesa riguardante le sorti della direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre sui salari minimi adeguati, dopo che la Corte di giustizia aveva più volte rinviato la decisione durante il 2025. Le difficoltà che hanno rallentato la decisione dei giudici di Lussemburgo sono state probabilmente più di ordine politico che tecnico-giuridico, anche se l’Avvocato Generale Eliou aveva complicato i termini della vicenda con delle conclusioni discutibili sotto entrambi i punti di vista. La *suspence* che aveva attanagliato non solo gli operatori del diritto per la pronuncia risulterebbe difficilmente spiegabile se si guardasse esclusivamente ai pochi obblighi che la direttiva impone agli Stati; essa si comprende meglio, invece, se viene inquadrata in un panorama, come quello dell’Europa attuale, che si è fatto sempre più fosco per chi ha a cuore se non il rafforzamento della dimensione sociale europea almeno che essa non venga ulteriormente indebolita. Infatti, in questo contesto asfittico, la direttiva affronta, anzi sfiora, uno dei nodi essenziali del conflitto nel lavoro, ovvero la questione salariale, che costituisce una delle tematiche più politiche¹, nel senso alto del termine, all’interno del diritto del lavoro.

La sua approvazione nel 2022 aveva creato un dibattito con opinioni polarizzate sia rispetto all’opportunità politica sia riguardo alla legittimità della base giuridica. In ogni caso, nonostante l’interesse che essa ha risveglia-

¹ La “madre di tutte le questioni” secondo BAVARO, ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *RIDL*, n. 3, I, 2021, p. 286.

to, la *communis opinio* attribuisce alla direttiva una scarsa efficacia concreta, ulteriormente ridotta dall'intervento chirurgico della C.Giust., che avrebbe consegnato agli operatori un atto giuridico avente valore meramente politico, una sorta di norma di *soft law* travestita da *hard law*², nonostante fosse stata approvata con l'ambizioso obiettivo di puntare "alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive" (art. 1). Essa può, quindi, costituire uno strumento per rispondere a quel drammatico ossimoro che è rappresentato dal lavoro povero, fenomeno che, com'è noto, viene contrastato anche dalla Convenzione OIL n. 131 del 1970.

La sostanziale conferma da parte della C.Giust. dell'impianto giuridico della direttiva reitera, pertanto, la (almeno momentanea) volontà dell'UE di far sentire la propria (debole) voce nell'individuazione di salari minimi, anche in un momento storico in cui la dimensione sociale viene sovrastata, come sempre, da quella mercantile e, recentemente, purtroppo anche da quella bellica; per questa ragione, la sentenza rappresenta un opportuno, per quanto minimo, contraltare di natura sociale alle molteplici invasioni di competenze a cui abbiamo assistito negli anni in materia di mercati integrati³.

La C.Giust. ha effettuato lo scrutinio facendo ricorso al proprio consolidato orientamento secondo il quale la base giuridica di un atto normativo deve fondarsi su elementi oggettivi, quali l'obiettivo e il contenuto (punto 132); nel caso in oggetto, come si è detto, l'obiettivo dichiarato della direttiva (art. 1, par. 1) è il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro *anche* attraverso salari minimi adeguati ed equi. Tuttavia, pure in quei paesi in cui esiste un salario minimo fissato dal legislatore, le retribuzioni vengono di solito individuate dalla contrattazione collettiva, la cui promozione costituisce, da un lato, un mezzo per raggiungere l'obiettivo della direttiva ma, dall'altro, rappresenta, a parere di chi scrive, il cuore pulsante della norma. La base giuridica della direttiva è, poi, individuata nel combinato disposto dell'art. 153 par. 1 lett. b) e par. 2, lett. b) del TFUE, ovvero nella regolazione delle condizioni di lavoro, per cui anche se la direttiva persegue una dupli-

² Per TREU, *Ancora sul salario minimo*, in *LDE*, n. 3, 2023, p. 8 sembra "si tratti di una raccomandazione piuttosto che di una vera direttiva".

³ LO FARO, *Salari adeguati e competenze dell'Unione tra continuità giurisprudenziale e sensibilità politica*, in *LD*, 2026, p. 3 e BORELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati è salva ... ma le contraddizioni restano*, in *Labor*, 2026, in corso di pubblicazione.

ce finalità, ma una di esse è preponderante⁴, l'atto deve fondarsi su quella principale⁵.

Peraltro, la scelta di questa base giuridica aveva permesso l'approvazione della direttiva stessa nonostante il voto contrario di Danimarca e Svezia e l'astensione dell'Ungheria; tuttavia, la Danimarca non si è data per vinta e ha proposto ricorso, sostenuta dalla Svezia, ex art. 263 TFUE contro Parlamento e Consiglio, a loro volta sostenuti da molti Stati membri, intervenuti nel procedimento, quali Germania, Francia, Belgio, Spagna, Portogallo, Grecia e Lussemburgo. I ricorrenti hanno ritenuto errata la base giuridica adottata per violazione dell'art. 153, par. 5 TFUE che, com'è noto, esclude la competenza normativa europea in materia di libertà sindacale, sciopero e retribuzione, norma che, qualche decennio fa, era stata pensata per salvaguardare l'autonomia contrattuale alle parti sociali a livello nazionale.

Molta acqua è passata sotto i ponti da quando è stata fissata quell'esclusione di competenza e il compromesso politico che ne costituiva la base è stato ampiamente superato da un'invasione di competenze europee anche in queste materie⁶. Ciononostante, i due paesi scandinavi hanno avversato fin dal primo momento tale direttiva per una questione di principio⁷ legata proprio alla spiccata autonomia delle parti sociali nel loro sistema di relazioni industriali, cosa che ha indotto anche le organizzazioni sindacali di quei paesi ad avere un approccio molto negativo nei confronti della direttiva stessa.

Tuttavia, l'obiettivo di vedere annullata la norma non era stato condiviso solo dai due paesi che hanno portato avanti il ricorso ma anche da quelli, come ad esempio l'Italia, che hanno fatto da spettatori interessati, nella speranza che la Corte togliesse questo scomodo invitato di pietra dal dibattito politico e sindacale nazionale sui salari. Il tema, infatti, aveva finalmente acquisito una nuova centralità proprio grazie all'approvazione

⁴ DELFINO, *La Corte di giustizia "salva" la Direttiva salari precisando le competenze dell'Unione Europea*, in *Open*, 2026, 2, p. 229.

⁵ GARBEN, *Choosing a tightrope instead of a rope bridge-The choice of legal basis for the AMW Directive*, in RATTI, BRAMESHUBER, PIETROGIOVANNI (eds.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wage*, Oxford, 2024.

⁶ BORELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati è salva ...*, cit.

⁷ IOSSA, *Una questione di principio: spunti critici sull'opposizione alla Direttiva sui salari minimi adeguati da una prospettiva svedese*, in *RGL*, I, 2025.

della direttiva, che si è inserita in un quadro economico caratterizzato da una stagnazione delle retribuzioni da oltre 30 anni, certificata da tutte le ricerche internazionali⁸, senza che la presunta elevata copertura contrattuale che caratterizzerebbe il nostro sistema di relazioni industriali desse vita a retribuzioni minime elevate rispetto ai salari medi, come ritiene che dovrebbe avvenire la stessa direttiva nel proprio *Considerando* 25.

2. *Sul rapporto tra Corte di Giustizia e Avvocato Generale: se mi lasci fai bene*

La decisione della Corte conferma nella sostanza l'impianto della direttiva e questa scelta merita di essere valutata positivamente sotto almeno tre punti di vista: 1) quello del rapporto tra la Corte di Giustizia e le opinioni dell'Avvocato Generale; 2) quello legato al consolidamento della giurisprudenza sui limiti delle competenze in materia sociale e 3) quello, in senso ampio, politico.

Il primo, dunque, è che la C.Giust. sceglie coraggiosamente di sconfessare le conclusioni dell'Avvocato Generale, cosa che, com'è stato giustamente sottolineato⁹, statisticamente avviene di rado. Tuttavia, in quest'occasione esse contenevano argomentazioni giuridiche piuttosto ardite e avrebbero portato a conseguenze politiche gravi sia dal punto di vista pratico sia, e forse soprattutto, da quello simbolico. Per raggiungere tale obiettivo, la Corte ha utilizzato un atteggiamento rassicurante¹⁰ nei confronti di chi si opponeva a questa direttiva, facendo un elenco di tutti gli obblighi che da essa *non* discendono¹¹ e che, pertanto, escludono un'invasione di competenza da parte del legislatore europeo verso quelli nazionali.

⁸ Per tutti OIL, *L'impatto dell'inflazione e del COVID-19 sui salari in Italia. Messaggi principali del Rapporto mondiale sui salari 2022/23*, reperibile alla pagina: https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_863067/lang--it/index.htm 2022; OXFAM ITALIA, *La disuguaglianza non conosce crisi*, reperibile alla pagina: <https://www.oxfamitalia.org/la-disuguaglianza-non-conosce-crisi/>, 2023 e EUROFOUND, *Minimum wages in 2023: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023.

⁹ Lo FARO, *Salari adeguati e competenze dell'Unione...*, cit., p. 1. Anche ALLAMPRESE, COUNTOURIS, *La Corte di Giustizia salva l'impianto generale della Direttiva 2022/2041 ma non il salario minimo reale*, in *Rgl News*, 2026, 2.

¹⁰ Nello stesso senso, MENEGATTI, *All's well that ends well? The Court's "saving" of the Adequate Minimum Wage Directive*, in *ILLeJ*, 2025, Issue 2, Vol. 18, 2025, p. 5.

¹¹ BORELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati è salva...*, cit.

L'avvocato Generale¹² aveva, invece, raccomandato addirittura l'annullamento dell'intero testo della direttiva, in quanto riteneva che il tema dell'adequatezza dei salari minimi, oltre a quello delle modalità della loro determinazione, dovesse essere di esclusiva e completa regolazione nazionale e, pertanto, fosse in contrasto con l'art. 153, par. 5, TFUE.

In particolare, destava preoccupazione¹³ il passaggio (punto 93) nel quale l'Avvocato Generale riteneva che il par. 2 dell'art. 4, imponendo agli Stati membri la (mera) misurazione della soglia di copertura della contrattazione collettiva, determinasse obblighi che avrebbero limitato le metodologie di determinazione salariale che gli Stati membri possono adottare, traendone come conseguenza appunto l'incompatibilità con l'art. 153, par. 5. A tale argomentazione, in verità alquanto sorprendente, la Corte ha risposto chiarendo che l'art. 4 riguarda sì la promozione della contrattazione collettiva ma costituisce una mera obbligazione di mezzi¹⁴, in quanto non impone il raggiungimento della soglia dell'80% di copertura della contrattazione collettiva, ma richiede agli Stati membri di predisporre una cornice favorevole e di definire un "piano d'azione" promozionale, esclusivamente nel caso in cui tale soglia non fosse raggiunta (punto 79). Da ciò se ne ricava *a fortiori* che lo Stato membro obbligato a misure di rafforzamento dell'autonomia collettiva, pur oggetto di valutazione da parte della Commissione, non potrebbe essere sanzionato se le stesse misure non raggiungessero l'obiettivo desiderato dal legislatore europeo.

3. *Il consolidamento della giurisprudenza sul divieto di ingerenza diretta sui diritti nazionali*

Il secondo punto di vista da apprezzare della sentenza è che essa interpreta in maniera teleologica la direttiva, confermando una giurisprudenza consolidata sull'art. 153, par. 5 che ne limita l'applicazione solo alle ipotesi

¹² Su cui v. COUNTURIS, *Avoiding another 'Viking and Laval' moment - a critical analysis of the AG opinion on the Adequate Minimum Wage Directive, Case C-19/23*, in *ELLJ*, 2025, p. 312.

¹³ Risulta addirittura incomprensibile per MENEGATTI, *All's well that ends well? The Court's "saving" ...*, cit., p. 15.

¹⁴ DELFINO, *La Corte di giustizia "salva" la Direttiva salari precisando le competenze...*, cit., p. 229 e ZAMPIERI, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla Direttiva (UE) 2022/2041: è (quasi) salva la disciplina europea in materia di salari minimi adeguati*, in *LPO*, 2025.

in cui il legislatore eserciti un'ingerenza *diretta* sugli ordinamenti nazionali in uno dei tre ambiti in cui l'UE è priva di competenza normativa. Infatti, è ormai da considerare risalente l'affermazione della C. Giust. in base alla quale l'esclusione dalla competenza normativa delle retribuzioni non può arrivare fino al punto di escludere ogni competenza¹⁵ su tematiche che le incrocino perché impedirebbe la regolazione della maggior parte delle discipline lavoristiche¹⁶. Nel caso *Impact*¹⁷ è stato ulteriormente specificato che l'eccezione deve entrare in gioco esclusivamente per vietare "misure che, come un'uniformizzazione di tutti o parte degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri o ancora l'istituzione di un salario minimo comunitario, implicherebbero un'ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni"¹⁸; tale affermazione verrà portata alle estreme conseguenze dalla C. Giust. nella sentenza in commento sia per salvare l'impianto della direttiva sia per abrogare due norme considerate colpevoli, appunto, di tentare di uniformare parte degli elementi costitutivi dei salari.

Su tali premesse, quindi, la Corte non si lascia affascinare dall'asciutta interpretazione letterale proposta dall'Avvocato Generale e conferma la propria posizione, ribadendo nuovamente che non ci si può trovare di fronte a un'ingerenza diretta dell'UE se non vi è una compressione dell'autonomia delle parti sociali nella determinazione della retribuzione¹⁹, cosa che evidentemente è ben lontana dall'essere presente in questo testo normativo. Insomma, la limitazione di competenza "non può essere estesa a ogni questione avente un qualsiasi nesso con la retribuzione, costituendo parte integrante delle condizioni di lavoro (punto 72), a pena di svuotare taluni

¹⁵ *Del Cerro Alonso* (10 gennaio 2007, causa C-307/05).

¹⁶ Lo FARO, *Salari adeguati e competenze dell'Unione...*, cit., p. 5, elenca, in modo nemmeno esaustivo, molte direttive approvate negli ultimi anni, da quella sul distacco a quella sulla parità salariale, che incrociano a volte in maniera molto evidente la tematica retributiva e, nonostante ciò, non sono state oggetto di ricorso per annullamento.

¹⁷ C. giust. UE, Grande Sezione, 15 aprile 2008, causa C-268/06.

¹⁸ C. giust. UE, Grande Sezione, 15 aprile 2008, causa C-268/06, par. 124. Anche in altre pronunce (sulle quali ZAMPIERI, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla Direttiva (UE) 2022/2041: è (quasi) salva*, cit., p. 3) la Corte ha chiarito che la retribuzione, ai sensi dell'art. 3 della direttiva 2000/78, riguarda le condizioni di lavoro e non il salario di cui all'art. 153, par. 5 TFUE (C. giust. UE, Seconda Sezione, 19 giugno 2014, cause riunite da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, par. 34).

¹⁹ Lo FARO, *Salari adeguati e competenze dell'Unione...*, cit., p. 9.

settori contemplati dall'art. 153, par. 1, TFUE di gran parte dei loro contenuti" (punto 68).

Dove, invece, i giudici europei ravvisano l'interferenza illegittima nella determinazione delle retribuzioni è in due disposizioni che avrebbero potenziale e diretta ingerenza sulla concreta determinazione del salario minimo da considerare adeguato.

Questa parte della decisione riduce, invero, il potenziale impatto della direttiva nei paesi dell'UE che hanno un salario minimo individuato dalla legge²⁰ perché esclude che la nozione stessa di salario minimo adeguato possa essere contenuta nella direttiva, basandosi sulla lettera dell'art. 5, par. 1 che rinvia proprio agli Stati membri il compito di individuare i criteri che la costituiscono. Non sorprende, quindi, che in conseguenza di questo ragionamento la C. Giust. abbia eliminato i criteri che, seppur assolutamente ragionevoli, avrebbero vincolato gli Stati membri nella determinazione per via legislativa di parte della struttura dei salari minimi adeguati.

L'abrogazione di queste due norme potrebbe essere collegata alla volontà di non deludere completamente le aspettative dei ricorrenti perché i due articoli aventi a oggetto i criteri e l'indicizzazione degli stessi non sembravano in grado di cambiare molto la struttura dei salari minimi previsti dalla legge attualmente esistenti. In particolare, con riferimento all'art. 5, par. 2, si può dire che probabilmente tutti i paesi con una struttura salariale anche solo parzialmente eteronoma li hanno già sempre tenuti presenti nella loro composizione complessiva. Peraltro, la stessa C. Giust. ammette che la locuzione "almeno" contenuta nella norma deve essere interpretata nel senso che l'elenco dei criteri non è esaustivo e che il loro peso all'interno della struttura salariale può essere fissato liberamente dagli Stati membri. Tuttavia, queste considerazioni non sono sembrate sufficienti alla Corte per salvare la disposizione, che comporterebbe un'armonizzazione di "una parte degli elementi costitutivi di detti salari e, pertanto, un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione" (punto 96).

L'altra norma abrogata è, addirittura, la previsione, contenuta nell'art. 5, par. 3 per cui il salario minimo indicizzato non può venire commisurato al ribasso da uno Stato membro, attraverso una clausola di non regresso tanto ragionevole politicamente quanto probabilmente inutile nella realtà; difatti,

²⁰ Tutti eccezion fatta per Italia, Austria, Finlandia e i due Paesi che hanno presentato il ricorso.

il principio cancellato, con argomentazioni tutt'altro che inappuntabili²¹, non dovrebbe determinare particolari conseguenze visto che al momento non si conoscono vicende o tentativi di questo genere ed è molto difficile immaginare che un governo, per quanto *anti-labour* possa essere, arrivi al punto da prendere una decisione politica così impopolare quale la riduzione del salario minimo legale, la cui applicazione, è bene ricordarlo, riguarda in genere le fasce più marginali della forza lavoro e ha la funzione di consentire un tenore di vita dignitoso per tutte le persone che lavorano, anche per quelle che hanno i redditi più bassi.

4. *La promozione della contrattazione collettiva e conseguenze sull'ordinamento italiano*

Lo stesso elemento discretivo dell'*ingerenza diretta* è stato confermato dalla Corte anche a proposito della competenza normativa in materia di libertà d'associazione ed è facile cogliere l'analogia tra i due fenomeni. Infatti, si può dire che nel diritto individuale la retribuzione sta alle condizioni di lavoro così come nel diritto sindacale la libertà d'associazione sta alla contrattazione collettiva. I diritti legati all'attività sindacale sono evidentemente tutti necessari se si vuole che siano effettivi, come ha ricordato la stessa C.Giust. (punto 50) riaffermando che il diritto di associazione è "una condizione preliminare al diritto di contrattazione collettiva"; insomma, seppur differenti tra loro per contenuti e struttura, essi sono intimamente collegati²². Tuttavia, insiste la C Giust., da ciò non se ne può dedurre che "il diritto alla libera partecipazione alla contrattazione collettiva, in quanto elemento insito nel diritto di associazione, sia escluso, a tale titolo, dalle competenze dell'Unione" (punto 108), cosa che verrebbe dimostrata, sempre secondo la Corte, sia dalla distinzione tra "diritto sindacale" e "contrattazione collettiva" al settimo trattino dell'art. 156, comma 1 TFUE sia dall'intero complesso delle disposizioni del Titolo X.

Paradossalmente, invece, era proprio una presunta tutela dell'autonomia collettiva che aveva animato i ricorrenti, il cui vero obiettivo era l'eli-

²¹ MENEGATTI, *All's well that ends well? The Court's "saving" ...*, cit., p. 11.

²² Tale riflessione è stata recentemente confermata anche dalla Advisory Opinion del 21 maggio 2026 della Corte Internazionale di Giustizia, che si è espressa favorevolmente a proposito della questione avente ad oggetto la Convenzione OIL n. 87 del 1948, ovvero se in essa rientrasse oppure no anche il diritto di sciopero.

minazione dell'art. 4, che promuove la contrattazione collettiva²³, non a caso oggetto di domanda subordinata di annullamento in caso di rigetto di quella principale. Come si è anticipato, le richieste dei ricorrenti e dell'Avvocato Generale sono state respinte perché la norma impugnata è stata qualificata come un'obbligazione di mezzi²⁴, che impone meri obblighi procedimentali agli Stati membri e che quindi non comporta un'ingerenza diretta sull'azione normativa degli stessi e ancor meno sull'autonomia delle parti sociali. Infatti, l'art. 4 lascia un ampio margine di discrezionalità sul “modello di determinazione delle retribuzioni, ossia per via legislativa o mediante contrattazione collettiva” e il mancato raggiungimento dell'obiettivo dell'80% di copertura della contrattazione collettiva non costituisce, “di per sé, la violazione di un obbligo incombente a tale Stato membro” (punto 80): ovvero non esiste un obbligo di imporre “l'adesione di un maggior numero di lavoratori a un'organizzazione sindacale” (punto 84).

Quindi, tale decisione se, da un punto di vista strettamente giuridico, sembra depotenziare leggermente a livello nazionale alcuni effetti diretti sui sistemi che hanno un salario minimo legale²⁵, da un punto di vista più intrinsecamente politico, anche per l'estrema leggerezza degli obblighi procedurali che la direttiva impone, non rende più giustificabile l'atteggiamento dilatorio da parte di molti Stati membri rispetto alla trasposizione²⁶, offrendo l'opportunità per mettere di nuovo sotto i riflettori la questione della sua attuazione anche nel nostro paese. Peraltro, nonostante la direttiva comporti obblighi esclusivamente procedurali per la promozione della contrattazione collettiva, se presi sul serio essi possono determinare un effetto a cascata che potrebbe portare a una revisione del sistema di relazioni industriali, debilitato dalla (ormai) insostenibile leggerezza delle regole in materia di contrattazione collettiva.

In particolare, gli obblighi di trasparenza di cui all'art. 10 per il nostro ordinamento comportano la necessità di confrontarsi con il reale fun-

²³ LO FARO, *Salari adeguati e competenze dell'Unione...*, cit., p. 10.

²⁴ Come già aveva riconosciuto il gruppo di esperti nominato dalla Commissione Europea per individuare i criteri di trasposizione della direttiva nel suo *Report: Report Expert Group - Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, p. 24.

²⁵ ORLANDINI, *La Corte di giustizia salva la direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE (ma la riscrive al ribasso)*, in *D&L Flash*, 2025, n. 8, p. 8.

²⁶ DELFINO, *La Corte di giustizia “salva” la Direttiva salari precisando le competenze...*, cit., p. 231.

zionamento del sistema di contrattazione collettiva e con le caratteristiche del meccanismo di definizione negoziale delle retribuzioni²⁷. Insomma, la sentenza non permette di continuare a schivare ulteriormente la questione della trasposizione della direttiva in nome della salvaguardia del pluralismo contrattuale, che proprio la C.Giust. ritiene ampiamente garantito dalla norma europea²⁸.

Infatti, la direttiva obbliga a una riflessione sul cuore del nostro diritto sindacale perché impone di squarciare il velo su come il calcolo della copertura contrattuale viene effettuato ed eliminare opacità rispetto alle basi che si utilizzeranno per giungere ai dati (sulla copertura, appunto) che – *ex art. 10* – dovranno essere inviati alla Commissione e su cui – *ex art. 4 par. 2* – verrà valutato il rispetto della soglia dell'80% che esonera lo Stato dagli obblighi di adottare misure aggiuntive di promozione della contrattazione collettiva²⁹.

La necessaria trasparenza di questi dati, che sempre secondo il par. 2 devono essere resi pubblici e notificati alla Commissione, potrebbe aprire scenari nuovi sul nostro modello sindacale perché farebbe finalmente luce sulla reale rappresentatività (sindacale e imprenditoriale) dei protagonisti delle relazioni industriali. Infatti, in assenza di dati ufficiali riguardo alla concreta copertura della contrattazione collettiva, la narrazione quasi unanime attribuisce all'Italia stime estremamente tranquillizzanti sul piano contrattuale, scontrandosi con il quadro sconcertante che, come si è detto, si ricava da tutte le ricerche in materia di salari: la contraddizione tra i due fenomeni è di assoluta evidenza.

Si è ben consapevoli che nella direttiva mancano indicazioni precise riguardo alle modalità e ai criteri che devono utilizzare gli Stati per indivi-

²⁷ ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali*, in Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 162 ss.

²⁸ La maggioranza attuale sembra ritenere che l'Italia non debba fare alcunché per trasporre la direttiva, come emerge chiaramente dalla relazione introduttiva del d. 62/2026, nella quale viene scritto che "l'ordinamento italiano risulta conforme ai principi espressi nella direttiva"; invece, la Corte Costituzionale italiana sembra essere d'accordo sul possibile impatto positivo che può avere la direttiva nel nostro ordinamento, infatti, ha colto immediatamente l'occasione per citare la sentenza in commento nella pronuncia del 16 dicembre 2025, n. 188 che ha confermato la costituzionalità della legge pugliese 21 novembre 2024, n. 30 in materia di salari.

²⁹ Per maggiori approfondimenti, v. CALVELLINI, LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in RGL, 2023, I, pp. 577 ss.

duare la percentuale di copertura contrattuale che caratterizza i propri sistemi di relazioni industriali. Ad esempio, non viene espressamente individuato il livello di contrattazione collettiva da valorizzare, anche se risulta evidente la predilezione del legislatore europeo per le intese settoriali e intersettoriali in tutto il testo della direttiva, non fosse altro perché nei Paesi in cui prevale il livello aziendale la copertura contrattuale è solitamente bassa. Non a caso il *Considerando* 22 ritiene l'elevata copertura della contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale funzionale al rafforzamento dell'adeguatezza e della copertura dei salari minimi; questa constatazione, nel nostro sistema di relazioni industriali, significa che si dovrà tenere conto, ai fini del calcolo della copertura, solamente dei lavoratori cui è applicato un contratto nazionale di categoria.

Ugualmente scontata sembra essere la soluzione del dubbio riguardante se il calcolo debba riguardare i singoli settori merceologici oppure l'intera forza lavoro; infatti, se si preferisse quest'ultima opzione, essa renderebbe il dato finale poco significativo e le eventuali correzioni, in caso di copertura inadeguata, molto più complicate. Insomma, se è vero che la contrattazione collettiva è lo strumento al quale ci si affida per favorire la diffusione di condizioni di lavoro dignitose non si può, allora, sorvolare sul fatto che in un Paese membro quell'obiettivo possa essere pregiudicato anche per un solo settore a causa di un basso tasso di copertura (ancorché compensato da tassi più elevati negli altri settori)³⁰.

L'applicazione di tali principi a un calcolo serio della copertura contrattuale nel nostro paese significa, ad esempio, abbandonare quella basata sulle risultanze delle comunicazioni mensili all'Inps; a essa si affidano lo stesso Cnel, l'Inps e, di riflesso, l'*Eurofound* nei loro rapporti periodici³¹.

³⁰ Per tutti, TREU *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, in *LDE*, 2022, n. 2, p. 10 ss. e PASCUCCI, *La Direttiva sui salari minimi... e l'Italia*, in ALBI (a cura di), cit., p. 266. Contra, CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 12 ottobre, consultabile in: <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/3028/SALARIO-MINIMO-ASSEMBLEA-CNEL-APPROVA-DOCUMENTO-FINALE>, 2023, secondo cui "questione centrale, rispetto agli obblighi imposti dalla direttiva europea, è misurare in modo attendibile il tasso complessivo di copertura della contrattazione collettiva".

³¹ V. VENTURI, AMBROSO, BIAGIOTTI, TOMARO, *Archivio Cnel dei contratti collettivi nazionali di lavoro: funzionamento e funzioni*, in CNEL, *XXIV Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, reperibile alla pagina: [https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Eventi/ArtMID/703/ArticleID/2567/XXIV-Rapporto-del-CNEL-sul-Mercato-del-lavoro-e-la-con-](https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Eventi/ArtMID/703/ArticleID/2567/XXIV-Rapporto-del-CNEL-sul-Mercato-del-lavoro-e-la-con)

Oltre ai dubbi già segnalati altrove³² circa la loro affidabilità quando si parla di applicazione del ccnl a fini giuslavoristici, a mettere in discussione l'utilizzabilità di quelle informazioni nella prospettiva della fonte europea sono, tra l'altro, l'impraticabilità con esse di una rilevazione del tasso di copertura settore per settore e il fatto che la platea dei lavoratori che i dati *Uniemens* ritraggono è molto più ristretta di quella che la direttiva pretende sia presa in considerazione, restando esclusi dalla prima tanto gli addetti del settore agricolo e del lavoro domestico quanto il lavoro sommerso e il lavoro autonomo economicamente dipendente³³.

Le difficoltà di ottenere la corretta rappresentazione del sistema contrattuale rafforzano la sensazione che in Italia sussista un problema di funzionamento dello stesso non meno urgente di quello salariale, al quale è inscindibilmente legato. Trovare risposte certe a questi dubbi non è facile, anche perché è estremamente ardua la strada per poter incrociare tutti i dati attualmente esistenti in materia di mercato del lavoro e di relazioni industriali; infatti, al momento non è ad esempio possibile verificare in maniera automatico la coerenza tra la copertura contrattuale derivante dalle dichiarazioni Uniemens e i dati delle comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro tramite i flussi *Unilav* in quanto non solo i due *data-base* non comunicano tra loro ma anche perché essi fotografano due realtà differenti, nelle quali l'unico elemento certo è la proliferazione dei ccnl depositati presso il Cnel³⁴.

trattazione-collettiva, 2022, pp. 357 ss.; INPS, *XXII Rapporto annuale*, reperibile alla pagina: <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxii-rapporto-annuale.html> 2023, pp. 86 ss.; CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia...*, cit. ed EUROFOUND, *Minimum wages in 2023: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2023, p. 11.

³² Ancora CALVELLINI, LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva...*, cit., *passim*. Nello stesso senso ZOPPOLI L., *La retribuzione degli italiani tra Scilla (sistema giuslavoristico sempre più sbilanciato) e Cariddi (sistema di sicurezza sociale sempre più affamato). Riflessioni intorno a salari adeguati e minimale contributivo*, in *RDSS*, n. 1, pp. 35 ss. *Contra* PIGLIALARM, *I dati amministrativi sulla copertura della contrattazione collettiva alla prova del giudizio: un focus sul settore del commercio*, in *RGL*, 2025, II, p. 316 il quale, pur riconoscendo la legittimità dei dubbi sollevati, non affronta le perplessità degli A. e fa semplicemente riferimento a un presunto dato di realtà che renderebbe economicamente non conveniente per un imprenditore utilizzare un ccnl ai fini contributivo-previdenziali e uno differente per le altre condizioni economiche e normative (cosa evidentemente già accaduta nel nostro Paese, ad es., per il gruppo Stellantis).

³³ Su questo secondo aspetto v. per tutti ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva*, cit., 2023, pp. 163 ss.

³⁴ Per i dati aggiornati al giugno 2025, v. CALVELLINI, *La clausola di equo trattamento dei lavoratori nei contratti pubblici: prove di reazione al dumping*, in *Studi senesi*, 2025, I, p. 24.

Un richiamo normativo a un possibile collegamento tra i dati ricavabili dai due *data-base* era presente nella legge delega n. 144/2025 (art. 1, c. 2, lett. e), anche se il principio sembra piuttosto vago e la scadenza del termine per l'approvazione dei decreti legislativi ha fortunatamente interrotto tale percorso, anche perché la presenza nella delega della discutibile nozione di “contratti collettivi maggiormente applicati” che, priva di ogni riferimento alla rappresentatività dei soggetti che li hanno stipulati, avrebbe aperto la porta al rischio di una legittimazione di contratti pirata o, comunque, firmati da organizzazioni imprenditoriali e sindacali di scarsa rappresentatività³⁵. D'altro canto, la l. 144/2025 non poteva essere considerata un'attuazione della direttiva non solo nei contenuti ma nemmeno nella forma, anche perché la fonte europea era stata completamente ignorata³⁶, forse nella malcelata speranza che essa venisse del tutto abrogata dalla Corte, speranza in questo caso mal riposta.

³⁵ Tra i primi commenti cfr. BAVARO, *Note sulla legge delega n. 144/2025*, in *RGL News*, 2025, n. 10; CAIROLI, *La legge delega n. 144 del 2025: il nuovo criterio di individuazione della giusta retribuzione tra dubbi di legittimità costituzionale e prime prospettive interpretative*, in *ambienteditto.it*, 2025, 4, pp. 1 ss.; Di NOIA, *La tutela del lavoro nei contratti pubblici tra legge e contratto collettivo: le novità del d.lgs. n. 209/2024 e le insidie della l. delega n. 144/2025*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”*.IT – 502/2025; ORLANDINI, *Approvata la legge delega che seppellisce il salario minimo e attacca la contrattazione di qualità*, in *Diritti & Lavoro Flash*, 2025, 6, pp. 4 ss.; PASCUCCI, *Chi ha paura della maggiore rappresentatività sindacale? A proposito della legge delega sul salario minimo*, in questa rivista, 2025, p. 385; TUFO, *La legge delega sui salari tra limiti costituzionali e vincoli euromunitari*, in *LGO*, 2026, n. 2, p. 118; ZOPPOLI L., *Una delega “rubata” e lacunosa (oltre che pericolosa)*, in *RGL News*, 2025, n. 10.

³⁶ DELFINO, *La Corte di giustizia “salva” la Direttiva salari precisando le competenze...*, cit., p. 232.