

# Tribunale UE 24 maggio 2023 (T-268/21): obbligo di motivazione dei provvedimenti della Commissione europea in materia di aiuti di Stato e verifica della applicazione di trattamenti minimi retributivi previsti dalla contrattazione collettiva

di S. Galleano - 28 Dicembre 2023

## 1. Il caso

Il Governo italiano, con il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, poi modificato e convertito con legge del 17 luglio 2020, n. 77, istituiva, tra l'altro, un fondo per la compensazione dei danni subiti dal settore aereo nel contesto della pandemia di COVID-19 per un importo di euro 130 milioni per le compagnie aeree titolari di una licenza rilasciata dalle autorità italiane. Quanto ai requisiti di ammissibilità, l'articolo 198 del decreto prevedeva, in particolare, che «L'accesso al fondo di cui al presente comma è consentito esclusivamente agli operatori che alla data di presentazione della domanda di accesso applicano ai propri dipendenti, con base di servizio in Italia ai sensi del regolamento (UE) n. 965/2012 della Commissione, del 5 ottobre 2012, nonché ai dipendenti di terzi da essi utilizzati per lo svolgimento della propria attività, trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale».

La Ryanair impugnava avanti al Tribunale UE di Lussemburgo la decisione «C(2020) 9625 finale del 22 dicembre 2020 (relativa all'aiuto di Stato di cui al D.L. 34/2020)», resa nel provvedimento ex art. 108 Tfu (verifica della legittimità dell'aiuto di Stato), con la quale la Commissione europea aveva deciso di non sollevare obiezioni nei confronti del decreto in questione, con la motivazione che tale misura, incluse le condizioni di ammissibilità, era compatibile con il mercato interno.

La ricorrente compagnia aerea contestava la decisione impugnata con diversi motivi, tra i quali il quarto dove si lamentava, in sostanza, che la decisione non le consentiva «di comprendere le ragioni per cui la Commissione ha esaminato la compatibilità con il diritto dell'Unione della quarta condizione di ammissibilità dell'aiuto, vale a dire il requisito del trattamento retributivo minimo, esclusivamente rispetto al regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle

*obbligazioni contrattuali (Roma I) (GU 2008, L 177, pag. 6; in prosieguo: il “regolamento Roma I”), e non alla luce dei principi di non discriminazione e della libera prestazione dei servizi».*

## **2. La sentenza in commento**

Il Tribunale UE riteneva assorbente tale motivo e annullava la decisione della Commissione.

In primo luogo, occorre qui ricordare che l’obbligo di motivazione degli atti della Commissione europea, così come di ogni altro atto dell’Unione è rinvenibile nell’art. 296 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (Tfue) il quale prevede, al secondo periodo che *«gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati»* (sul punto v. MAFFEO, *L’obbligo di motivazione degli atti delle istituzioni dell’Unione europea letto attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia*, *Federalismi*, 31.1.2018). In particolare, si legge nella sentenza in commento, che *«la motivazione richiesta dall’articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell’atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l’iter logico seguito dall’istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e di permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo»*. Inoltre, il Tribunale precisa che l’obbligo va valutato in funzione delle circostanze del caso, del contenuto dell’atto, dell’interesse dei destinatari ad avere contezza delle ragioni della decisione e con riferimento al contesto del mercato e al quadro normativo che regola la materia trattata (§ 20, sentenza in commento).

Con riferimento poi ai provvedimenti che riguardano l’art. 108 Tfue (divieto di aiuti di Stato che favoriscano talune imprese o settori che falsano la concorrenza: su cui, in generale, ROSSI DAL POZZO, *Codice degli aiuti di Stato*, Giappichelli., 2019), la valutazione di compatibilità del provvedimento esaminato e la decisione di non avviare un procedimento di indagine sulla compatibilità del provvedimento può anche essere succinta, a condizione che appaia *«in modo chiaro e inequivocabile le ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto di non essere in presenza»* di serie difficoltà nel valutare la violazione delle regole del mercato interno e tale valutazione, a detta della Commissione, rimane estranea all’obbligo di motivazione (§ 21).

Nel caso specifico, la compatibilità della misura adottata dal legislatore italiano con il mercato interno era stata ritenuta dalla Commissione sul presupposto che le modalità dell’aiuto risultavano indissolubilmente connesse con l’oggetto dell’aiuto stesso, sicché la loro compatibilità o meno (ex art. 107, che indica le particolari ipotesi in cui l’aiuto di Stato non contrasta con il libero mercato) andava valutata nel loro complesso. Nel nostro caso, le condizioni stabilite dal legislatore italiano, secondo il provvedimento impugnato (punto 93 della decisione), erano connesse inscindibilmente con la misura in esame (§ 22) e, nello stesso tempo (al punto 95 del provvedimento), si legge che la quarta condizione (la citata corresponsione di salario minimo ai dipendenti con base di servizio in Italia) poteva invece non apparire coerente con la compatibilità dell’aiuto nazionale, risultando finalizzata a garantire ai lavoratori con base di servizio in Italia un trattamento retributivo minimo contrattuale, con la conseguente necessità di valutare la compatibilità di tale condizione alla luce *«di altre disposizioni del diritto dell’Unione»* (§ 23).

Il Tribunale rileva così, in prima battuta, che *«la decisione impugnata non fa apparire in modo chiaro e inequivocabile il ragionamento che ha condotto la Commissione ad affermare contemporaneamente che il requisito del trattamento retributivo minimo era indissolubilmente legato alla misura in questione, al punto 93 di detta decisione, e che tale requisito non era inerente all’obiettivo di detta misura, al punto 95 di tale decisione»*.

Invero, nella decisione della Commissione si legge che la condizione del requisito del trattamento minimo richiesto per il personale in servizio in Italia secondo il Ccnl del settore sarebbe in armonia con l’art. 8 del regolamento di Roma I (che disciplina il conflitto di leggi nazionali applicabili nell’Unione ai contratti di lavoro: sul quale v. POSO, *È’ il luogo di esecuzione abituale della prestazione di lavoro che fissa il salario minimo. La Corte di giustizia accoglie le istanze degli autotrasportatori rumeni*) ritenendo che tale trattamento fosse conforme al regolamento e non contrastasse con altre disposizioni dell’Unione.

Tale conclusione teneva conto, a detta della Commissione, dell’esame effettuato nel contesto della vicenda, senza però avere considerato, osserva il Tribunale da un lato, che Ryanair aveva prodotto la denuncia dell’Aicalf (l’associazione della compagnie low-cost) dalla quale risultava che il contratto collettivo nazionale cui faceva riferimento il legislatore nazionale non era stato sottoscritto dalle confederazioni sindacali più rappresentative, bensì da alcune che rappresentavano solo 11,3% del personale del settore in Italia e, dall’altro, che nella denuncia si rilevava anche come il provvedimento in esame confliggesse con l’art. 56 del Tfue (sul quale CORTI, *Il distacco transnazionale dei lavoratori nell’UE: dal dumping sociale alle nuove prospettive del diritto del lavoro europeo*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1/2021), costituendo una discriminazione indiretta alla libera prestazione dei servizi e operando una violazione dei principi stabiliti più volte dalla Corte di giustizia in merito all’illegittimità delle *«misure nazionali che impongono agli operatori stranieri di rispettare le condizioni salariali fissate nei contratti collettivi nazionali e le aveva dichiarate incompatibili con il diritto dell’Unione»*.

Risultava così, ad avviso del Tribunale, fondato il rilievo di Ryanair che la Commissione, pur disponendo di tutti gli elementi per valutare la compatibilità del provvedimento nazionale, non aveva motivato l’incompatibilità della misura con il mercato interno, confrontandosi con le altre norme rilevanti nel diritto europeo, segnatamente l’art. 56 del Tfue e tenendo in debito conto tutti gli elementi che le erano stati forniti.

### **3. Osservazioni**

La decisione del Tribunale UE ha suscitato qualche allarme (VALENTE, *Dall’Europa, nuovi problemi per il salario minimo all’italiana*, in *lavoce.info*, 26 marzo 2023), soprattutto per quanto riguarda l’affidabilità della contrattazione collettiva, segnatamente in tema di retribuzione minima spettante al lavoratore.

Per il vero, la sentenza si pone su un piano del tutto formale, visto che riguarda lo specifico aspetto della mancanza di motivazione, indubbiamente dovuto secondo le norme UE anche per gli atti della Commissione, la quale, infatti, ha deciso, in modo tranchant, che fosse compatibile l’aiuto di Stato in questione decidendo senza tenere conto, come si è visto, del com-

plesso del sistema giuridico unionale e delle circostanze specifiche del caso, pur rappresentate dalle parti nel corso della procedura.

La decisione appare quindi, *prima facie*, formalmente corretta (ma alcune contraddizioni “collaterali” sono, non del tutto infondatamente, evidenziate da ORLANDINI, *Accolto dal Tribunale UE il ricorso di Ryanair sugli aiuti di Stato alle compagnie aeree: sub iudice l’obbligo di rispettare il ccnl leader del settore*, Diritti&lavoro Flash, 4/2023). La sentenza risulta ora impugnata avanti alla Corte di giustizia, (dalla interveniente Neos, come risulta dalla rubricazione in Corte) dove pende con il n. C-490/23.

I problemi persistono, invece, con riferimento alla specifica questione della normativa italiana che non prevede un minimo salariale in nessun settore, ponendo in evidenza l’assenza di una normativa certa, nazionale e unionale, che garantisca i lavoratori, evitando il *dumping* contrattuale, come è noto persistente in Italia e che ha portato a numerose controversie che hanno caratterizzato gli ultimi anni il contenzioso avanti ai Tribunali italiani (con riferimento ai comparti dei riders, dei soci lavoratori e dei call center, per indicare i più noti, ai quali si è recentemente aggiunto quello della sicurezza privata, senza considerare quello relativo ai sindacati di comodo moltiplicatisi negli ultimi anni, agevolati anche da una legislazione scellerata come l’art. 8 della legge 148/2011 che ha istituito i contratti cd. di prossimità) e che, in generale, ha visto al centro della discussione il sistema di riferimento ai Ccnl di settore per verificare l’adeguatezza della retribuzione con riferimento all’art. 36 della Costituzione.

Come è noto, infatti, la Direttiva 2041 del 2022 sul salario minimo, all’art. 9, prevede l’applicazione del salario minimo fissato dalla contrattazione collettiva solo nel settore degli appalti pubblici, mentre nel settore privato (come quello ove opera Ryanair, che notoriamente è ferma nel ricondurre tutti rapporti di lavoro nella normativa irlandese cui appartiene la società e che non prevede vincoli di sorta in tema retributivo), le indicazioni del legislatore europeo sono, al momento, più programmatiche che operative (su cui v., ampiamente, AA.VV., *Prospettive e proposte in materia di salario minimo*, a cura di BELLAVISTA, LDE, 2/2022).

La Direttiva, fa peraltro cenno alla contrattazione collettiva come possibile parametro da tenere in considerazione (in tal senso, del resto il recente parere del Cnel, richiesto da Governo in carica, su cui VALENTE, *Salario minimo: un conflitto istituzionale*, LDE, 19-10-2023), ma il contenzioso più recente ha ora invece riguardato proprio quella parte della contrattazione collettiva siglata dalle confederazioni più rappresentative, tanto che i giudici hanno dovuto fare riferimento a quella di settori affini per applicare l’art. 36 della Costituzione.

Come si vede, la situazione è non poco complessa.

Per il momento, un punto fermo sembra ora essere stato raggiunto, almeno in sede nazionale, grazie alla Cassazione che con le sei sentenze decise nell’udienza del 14 settembre 2023 (27711, 27713 e 27769, depositate il 2.10.23, rel. Rivero e 28320, 28321 e 28323 depositate il 10.10.23, rel. Panariello) ha reso diritto vivente il cuore dell’art. 36 Cost., confermando la sua piena e immediata applicazione, occorrendo, direttamente dal giudice (su cui v., *ex mul-*

tis, MISCIONE, *Il salario minimo costituzionale affermato dalla Cassazione*, Altalex.com, 20.10.2023).

Non resta quindi che attendere i prossimi sviluppi che rendano chiara e applicabile la normativa in tema di salario minimo da parte del legislatore, superando opportunamente il ruolo di supplenza necessariamente assunto dai giudici a fronte della latitanza legislativa (ormai usuale: si pensi, per dirne solo una, al problema del suicidio assistito).

Il problema, quantomeno, è diventato “centrale” e “rimane in agenda” (così BRONZINI, *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il problema dei “Salari indecenti”*, LDE, 3/2023).

Sergio Galleano, avvocato in Milano e Roma

Visualizza il documento: [Trib. UE, sex. X<sup>a</sup>, 24 maggio 2023, causa n. T-268-21](#)