



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

NICHOLAS EMILIOU

presentate il 14 gennaio 2025¹

Causa C-19/23

Regno di Danimarca

contro

Parlamento europeo

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento – Direttiva (UE) 2022/2041 – Salari minimi adeguati nell'Unione europea – Annullamento integrale della direttiva – Base giuridica – Articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE – Nozione di “condizioni di lavoro” – Articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE – Competenza del Parlamento europeo e del Consiglio ad adottare prescrizioni minime – Articolo 153, paragrafo 5, TFUE – Esclusioni – “Retribuzioni” e “diritto di associazione” – Ingerenza diretta – Articolo 5 della direttiva – “Procedura per la determinazione di salari minimi legali adeguati” – Elenco di criteri minimi che gli Stati membri devono includere – Articolo 4 – Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari – Articolo 12 – Diritto di ricorso – Articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE – Nozione di “rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro” – Procedura legislativa speciale che richiede l'unanimità in seno al Consiglio – Impossibilità di adottare la direttiva sulla base dell'articolo 153, paragrafo 1, lettere b) e f), TFUE congiuntamente – Annullamento parziale della direttiva – Separabilità dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva»

I. Introduzione

1. Conformemente al principio di attribuzione enunciato all'articolo 5, paragrafo 2, TUE, che è essenziale in un'Unione fondata sullo Stato di diritto², l'Unione europea agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati. Benché apparentemente semplice, il compito della Corte di vigilare sul rispetto di tale principio è reso più complesso dal fatto che talune disposizioni del Trattato riguardanti la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri sembrano mancare di chiarezza o sovrapporsi le une alle altre.

2. Ciò è particolarmente evidente nel settore della politica sociale dell'Unione, in cui gli autori dei Trattati hanno inteso, da un lato, promuovere la coesione e la convergenza e, dall'altro, costruire un'Unione che tenga conto delle diversità dei sistemi nazionali e del ruolo chiave delle parti

¹ Lingua originale: l'inglese.

² V. articolo 2 TUE.

sociali, due obiettivi che non sono sempre facilmente conciliabili. Infatti, mentre il perseguimento del primo obiettivo implica affidare maggiori competenze all'Unione, il perseguimento del secondo privilegia l'idea che talune decisioni in materia di politica sociale spettino ai soli Stati membri.

3. Con il ricorso in esame, presentato in applicazione dell'articolo 263 TFUE, il Regno di Danimarca, sostenuto dal Regno di Svezia, chiede alla Corte, in via principale, di annullare integralmente la direttiva (UE) 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (in prosieguo: la «direttiva sui salari minimi adeguati»)³. Entrambi gli Stati membri sostengono che il Parlamento europeo e il Consiglio non erano competenti ad adottare la direttiva sui salari minimi adeguati sulla base dell'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE. Tali disposizioni attribuiscono al Parlamento europeo e al Consiglio la competenza ad adottare, mediante direttive, prescrizioni minime in materia di «condizioni di lavoro». Tuttavia, l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE chiarisce che tale competenza non si estende, in particolare, alle «retribuzioni».

4. In questo contesto, la questione più intricata sollevata dalla presente causa riguarda la circostanza se, nell'adottare la direttiva sui salari minimi adeguati, il Parlamento e il Consiglio abbiano agito in violazione dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, legiferando in un settore (le «retribuzioni») che è escluso dalla competenza dell'Unione. Come spiegherò nelle presenti conclusioni, ritengo che si debba rispondere a tale questione in senso affermativo.

II. Contesto normativo

A. Trattato FUE

5. L'articolo 153 TFUE prevede quanto segue:

«1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 151, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

(...)

b) condizioni di lavoro;

(...)

f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la gestione, fatto salvo il paragrafo 5;

(...)

2. A tal fine il Parlamento europeo e il Consiglio:

(...)

³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 (GU 2022, L 275, pag. 33).

- b) possono adottare nei settori di cui al paragrafo 1, lettere da a) a i), mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro. Tali direttive evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Nei settori di cui al paragrafo 1, lettere c), d), f) e g), il Consiglio delibera secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo e di detti Comitati.

(...)

5. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata».

B. Direttiva sui salari minimi adeguati

6. L'articolo 1 della direttiva sui salari minimi adeguati così dispone:

«1. Al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione, in particolare l'adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive, la presente direttiva istituisce un quadro per:

- a) l'adeguatezza dei salari minimi legali al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose;
- b) la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari;
- c) il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo ove previsto dal diritto nazionale e/o da contratti collettivi.

2. La presente direttiva fa salvo il pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi.

3. Conformemente all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, la presente direttiva fa salva la competenza degli Stati membri di fissare il livello dei salari minimi, nonché la scelta degli Stati membri di fissare salari minimi legali, di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi o entrambi.

4. L'applicazione della presente direttiva è pienamente conforme al diritto di contrattazione collettiva. Nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre a qualsiasi Stato membro:

- a) l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi, o
- b) l'obbligo di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile.

(...)).

7. L'articolo 4 di tale direttiva, intitolato «Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari», prevede quanto segue:

«1. Al fine di aumentare la copertura della contrattazione collettiva e facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, gli Stati membri, con la partecipazione delle parti sociali e conformemente al diritto e alle prassi nazionali:

(...)

d) al fine di promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, adottano misure, se del caso, per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o intendono partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione.

2. Inoltre, ogni Stato membro, qualora il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore a una soglia dell'80%, prevede un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime. Tale Stato membro definisce altresì un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva. Lo Stato membro definisce tale piano d'azione previa consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime o, a seguito di una richiesta congiunta delle parti sociali, come da esse concordato. Il piano d'azione stabilisce un calendario chiaro e misure concrete per aumentare progressivamente il tasso di copertura della contrattazione collettiva, nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali. Lo Stato membro riesamina il suo piano d'azione periodicamente, e lo aggiorna se necessario. Qualora lo Stato membro aggiorni il suo piano d'azione, ciò avviene previa consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime o, a seguito di una richiesta congiunta delle parti sociali, come da esse concordato. In ogni caso, tale piano d'azione è sottoposto a riesame almeno ogni cinque anni. Il piano d'azione e gli eventuali aggiornamenti sono resi pubblici e notificati alla Commissione».

8. L'articolo 5 della direttiva sui salari minimi adeguati, intitolato «Procedura per la determinazione di salari minimi legali adeguati», stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali istituiscono le necessarie procedure per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali. Tale determinazione e aggiornamento sono basati su criteri stabiliti per contribuire alla loro adeguatezza, al fine di conseguire un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, promuovere la coesione sociale e una convergenza sociale verso l'alto e ridurre il divario retributivo di genere. Gli Stati membri definiscono tali criteri conformemente alle rispettive prassi nazionali, nel pertinente diritto nazionale, nelle decisioni degli organi competenti o in accordi tripartiti. I criteri sono definiti in modo chiaro. Gli Stati membri possono decidere il peso relativo di tali criteri, compresi gli elementi di cui al paragrafo 2, tenendo conto delle rispettive condizioni socioeconomiche nazionali.

2. I criteri nazionali di cui al paragrafo 1 comprendono almeno gli elementi seguenti:

a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita;

- b) il livello generale dei salari e la loro distribuzione;
- c) il tasso di crescita dei salari;
- d) i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività.

3. Fatti salvi gli obblighi stabiliti al presente articolo, gli Stati membri possono inoltre ricorrere a un meccanismo automatico di adeguamento dell'indicizzazione dei salari minimi legali, basato su criteri appropriati e conformemente al diritto e alle prassi nazionali, a condizione che l'applicazione di tale meccanismo non comporti una diminuzione del salario minimo legale.

4. Gli Stati membri utilizzano valori di riferimento indicativi per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali. A tal fine, possono utilizzare valori di riferimento indicativi comunemente utilizzati a livello internazionale, quali il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio, e/o valori di riferimento indicativi utilizzati a livello nazionale.

5. Gli Stati membri garantiscono che i salari minimi legali siano aggiornati periodicamente e tempestivamente almeno ogni due anni o, per gli Stati membri che ricorrono a un meccanismo di indicizzazione automatica di cui al paragrafo 3, almeno ogni quattro anni.

6. Ogni Stato membro designa o istituisce uno o più organi consultivi per fornire consulenza alle autorità competenti sulle questioni relative ai salari minimi legali e consente il funzionamento operativo di tali organi».

9. L'articolo 12 della direttiva sui salari minimi adeguati, intitolato «Diritto di ricorso e protezione da trattamento o conseguenze sfavorevoli», così dispone:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, fatte salve le forme specifiche di ricorso e risoluzione delle controversie previste, ove applicabile, dai contratti collettivi, i lavoratori, compresi quelli il cui rapporto di lavoro è terminato, abbiano accesso a una risoluzione efficace, tempestiva e imparziale delle controversie e sia loro garantito il diritto di ricorso in caso di violazione del diritto relativo ai salari minimi legali o alla tutela garantita dal salario minimo, laddove tali diritti siano previsti dal diritto nazionale o dai contratti collettivi».

III. Fatti all'origine del ricorso in esame

A. Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati

10. La Commissione europea ha adottato la sua proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'ottobre del 2020⁴. Tale proposta è intervenuta dopo che Ursula von der Leyen, presidente della Commissione, aveva dichiarato che «[l]a dignità del lavoro è sacra. Nei primi 100 giorni del mio mandato proporrò uno strumento giuridico per garantire nell'Unione un salario minimo equo a tutti i lavoratori»⁵.

⁴ V. «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea», del 28 ottobre 2020, COM(2020) 682 final (in prosieguo: la «proposta di direttiva sui salari minimi adeguati»).

⁵ Von der Leyen, U., *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*; *Discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo – 16 luglio 2019*; *Discorso alla seduta plenaria del Parlamento europeo – 27 novembre 2019*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2020, pag. 10.

11. Nella proposta di direttiva sui salari minimi adeguati, la Commissione ha osservato che «molti lavoratori nell'[Unione europea] non beneficiano al momento attuale della tutela garantita da salari minimi adeguati» e che, nel 2018, «in nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva, per un singolo lavoratore che lo percepiva, un reddito sufficiente a raggiungere la soglia di rischio di povertà». Essa ha inoltre indicato che, a seguito della crisi dovuta al COVID-19, garantire che i lavoratori nell'Unione avessero accesso a opportunità di impiego e a salari minimi adeguati era «essenziale per favorire una ripresa economica sostenibile e inclusiva»⁶. Tali dichiarazioni sono state considerate da alcuni autori come il riflesso di un forte cambiamento nel modo in cui i salari minimi adeguati sono percepiti a livello dell'Unione, in quanto non sono più considerati un ostacolo alla competitività tra gli Stati membri e alla crescita economica, bensì come un presupposto per lo sviluppo economico⁷.

12. In tale contesto, la Commissione ha spiegato che la sua proposta stabiliva un quadro «per migliorare l'adequatezza dei salari minimi e aumentare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo». Essa ha inoltre osservato che la proposta di direttiva mirava a «promuovere la contrattazione collettiva sui salari in tutti gli Stati membri», «tenendo in considerazione e rispettando pienamente le specificità dei sistemi nazionali, le competenze nazionali nonché l'autonomia e la libertà contrattuale delle parti sociali»⁸.

13. La direttiva sui salari minimi adeguati è stata adottata in prima lettura il 19 ottobre 2022. Tutti gli Stati membri del Consiglio hanno votato a favore di tale strumento, ad eccezione del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia, che hanno votato contro, e dell'Ungheria, che si è astenuta⁹.

14. Nel suo parere motivato sulla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati, del 15 dicembre 2020, il Parlamento danese aveva già indicato che, a suo avviso, le condizioni salariali potevano essere disciplinate meglio a livello nazionale¹⁰. Nel corso dell'*iter* legislativo che ha portato all'adozione della direttiva, il governo danese ha spiegato, in una dichiarazione al Consiglio, che esso «si oppone[va] (...), in linea di principio, all'introduzione di qualsiasi regolamentazione vincolante a livello dell'UE in materia di salari minimi». Esso ha inoltre sottolineato che era «essenziale preservare l'autonomia [delle parti sociali]» e che «la determinazione dei salari è di competenza nazionale»¹¹.

B. Aspetti chiave della direttiva sui salari minimi adeguati ai fini della presente causa

15. Secondo Eurostat, al 1° gennaio 2022 i salari minimi legali mensili variavano notevolmente da uno Stato membro all'altro, passando da EUR 332 in Bulgaria a EUR 2 257 in Lussemburgo¹². Nella sua sintesi della relazione sulla valutazione d'impatto che accompagnava la proposta di direttiva

⁶ Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati, pag. 2.

⁷ V. Schulten, T., and Müller, T., «A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union», *Italian Labour Law e-journal*, vol. 14, n. 1, 2021, pag. 7.

⁸ Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati, pag. 3.

⁹ V. «Risultato della votazione – direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (prima lettura), documento ST 13171 2022 INIT, pag. 2, disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_13171_2022_INIT).

¹⁰ V. «Parere motivato sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», documento ST 14106 2020 INIT, pag. 4, disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_14106_2020_INIT.

¹¹ V. «Progetto di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (prima lettura) – Adozione dell'atto legislativo – Dichiarazioni», documento ST 12616 2022 ADD 1 REV 2, pag. 2, disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_12616_2022_ADD_1_REV_2.

¹² V. «Out now: First 2022 data on minimum wages in the EU», disponibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220128-2>.

sui salari minimi adeguati¹³, la Commissione ha annoverato «la mancanza di criteri chiari e stabili per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi» e «il coinvolgimento insufficiente delle parti sociali» fra i fattori che determinano l'insufficiente tutela dei lavoratori garantita da salari minimi adeguati nell'Unione.

16. In risposta a tali preoccupazioni, l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva sui salari minimi adeguati dichiara che tale strumento istituisce un quadro per a) l'adeguatezza dei salari minimi legali; b) la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari; e c) il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo ove previsto dal diritto nazionale e/o da contratti collettivi. Mi risulta che la direttiva sui salari minimi adeguati persegue, dunque, tre obiettivi distinti – elencati rispettivamente alle lettere a), b) e c), dell'articolo 1, paragrafo 1 – tutti concepiti per conseguire l'obiettivo generale di «contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive»¹⁴.

17. Sebbene la direttiva sui salari minimi adeguati contenga, in totale, 19 articoli, organizzati in quattro diversi capi, tre disposizioni, vale a dire gli articoli 4, 5 e 12, sono di particolare importanza ai fini della presente causa. Ciascuno di essi riguarda uno dei tre obiettivi elencati all'articolo 1, paragrafo 1, di tale direttiva.

18. In primo luogo, l'articolo 4 riguarda la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari [articolo 1, paragrafo 1, lettera b), il secondo obiettivo]. Esso si inserisce nel capo I della direttiva sui salari minimi adeguati, che è intitolato «Disposizioni generali». L'articolo 4, paragrafo 1, impone a tutti gli Stati membri una serie di obblighi «[a] fine di aumentare la copertura della contrattazione collettiva e facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari». Tra tali obblighi figura «[l'adozione di] misure, se del caso, per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o intendono partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione» [articolo 4, paragrafo 1, lettera d)]. Di converso, gli obblighi di cui all'articolo 4, paragrafo 2, si applicano soltanto agli Stati membri nei quali il tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore a una soglia dell'80%. Tali Stati membri sono tenuti a «prevede[re] un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva» e a «defini[re] (...) un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva», che deve essere riesaminato e aggiornato periodicamente.

19. In secondo luogo, l'articolo 5 riguarda l'«adeguatezza dei salari minimi legali» [articolo 1, paragrafo 1, lettera a), il primo obiettivo]. Si tratta dell'articolo più importante della direttiva sui salari minimi adeguati e figura nel capo II di quest'ultima, intitolato «Salari minimi legali», le cui disposizioni si applicano soltanto agli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali. Più in particolare, l'articolo 5, paragrafo 2, precisa quattro criteri minimi, che sono «stabiliti per contribuire [all']adeguatezza» dei salari minimi e dei quali gli Stati membri devono tener conto nel corso della «[p]rocedura per la determinazione di salari minimi legali adeguati».

¹³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, «Sintesi della relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea» (SWD (2020) 246 final).

¹⁴ V. articolo 1, paragrafo 1, della direttiva sui salari minimi adeguati. V. anche articolo 5, paragrafo 1, della direttiva, il quale fa riferimento all'obiettivo di «conseguire un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, promuovere la coesione sociale e una convergenza sociale verso l'alto e ridurre il divario retributivo di genere».

20. In terzo luogo, l'articolo 12 della direttiva sui salari minimi adeguati, inserito nel capo III, intitolato «Disposizioni orizzontali», riguarda l'accesso effettivo dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo [articolo 1, paragrafo 1, lettera c), il terzo obiettivo]. L'obiettivo di tale disposizione è garantire che i lavoratori abbiano accesso a una risoluzione efficace, tempestiva e imparziale delle controversie e sia loro garantito il diritto di ricorso in caso di violazione del diritto relativo ai salari minimi legali o alla tutela garantita dal salario minimo, laddove tali diritti siano previsti dal diritto nazionale o dai contratti collettivi.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

21. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 18 gennaio 2023, il Regno di Danimarca ha proposto il ricorso in esame.

22. Il Regno di Danimarca chiede che la Corte voglia:

- annullare la direttiva sui salari minimi adeguati nella sua interezza;
- in subordine, annullare l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati;
- condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

23. Il Parlamento chiede alla Corte di respingere il ricorso in quanto infondato e di condannare il Regno di Danimarca alle spese.

24. Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

- respingere le conclusioni formulate in via principale in quanto irricevibili;
- in subordine, respingere il ricorso in quanto infondato nella sua interezza;
- condannare il Regno di Danimarca alle spese.

25. Con decisioni del presidente della Corte del 26 aprile e del 25 maggio 2023, il Regno del Belgio e la Repubblica portoghese sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

26. Con decisioni del presidente della Corte dell'8 e del 26 maggio 2023, nonché del 5 e del 7 giugno 2023, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo e la Commissione sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio.

27. Con decisione del presidente della Corte del 26 maggio 2023, il Regno di Svezia è stato ammesso a intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno di Danimarca.

V. Analisi

28. Per molti anni, la politica sociale dell'Unione si è sviluppata a margine dei Trattati; la forza trainante dell'integrazione europea è stata l'istituzione di un mercato comune¹⁵. L'adozione del Protocollo sulla politica sociale e dell'Accordo sulla politica sociale (in prosieguo: il «capitolo sociale»), allegati al Trattato di Maastricht, ha rappresentato il primo tentativo di «costituzionalizzare» la politica sociale dell'Unione, e soltanto con il Trattato di Amsterdam, nel 1997, il contenuto del capitolo sociale è stato formalmente inserito nel Trattato CE¹⁶.

29. Da allora, è chiaro che «l'Unione non soltanto instaura un mercato interno, ma si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, il quale è basato segnatamente su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, ed essa promuove, in particolare, la protezione sociale»¹⁷. Il legislatore dell'Unione ha adottato diversi strumenti sulla base dell'articolo 153 TFUE (o versioni precedenti di tale disposizione) al fine di raggiungere tali obiettivi – ad esempio, la direttiva relativa al lavoro tramite agenzia interinale¹⁸, la direttiva sull'orario di lavoro¹⁹ o, più recentemente, la direttiva (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea²⁰ che, come la direttiva sui salari minimi adeguati, è stata adottata sulla base dell'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE.

30. Per quanto a mia conoscenza, tuttavia, la direttiva sui salari minimi adeguati è il primo strumento giuridico a livello dell'Unione nel settore dei salari minimi. Infatti, sebbene il principio 6 del pilastro europeo dei diritti sociali²¹ dichiara che «[i] lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso» e che «[s]ono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia» al fine di prevenire la «povertà lavorativa», tale strumento non ha valore giuridico vincolante e funge, piuttosto, da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci²².

31. A sostegno delle sue conclusioni formulate in via principale, ai sensi delle quali la direttiva sui salari minimi adeguati dovrebbe essere annullata *in toto*, il Regno di Danimarca deduce due motivi. In primo luogo, esso sostiene che il Parlamento e il Consiglio hanno agito in violazione dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e, pertanto, del principio di attribuzione delle competenze, il quale, come ho ricordato nell'introduzione, è sancito all'articolo 5, paragrafo 2, TUE. A tal riguardo, il governo danese sostiene che tale direttiva è incompatibile con due delle esclusioni di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, segnatamente quelle relative alle retribuzioni e al diritto di associazione. Esso ritiene che la direttiva sui salari minimi adeguati «interferisca direttamente» con entrambe le esclusioni e, pertanto, non avrebbe potuto essere adottata dal legislatore dell'Unione senza eccedere le competenze ad esso attribuite. Infatti, mentre il Parlamento e il

¹⁵ Vi sono state, naturalmente, alcune eccezioni, come il principio della parità delle retribuzioni, sancito dall'articolo 119 del Trattato CEE (v. sentenza del 25 maggio 1971, Defrenne, 80/70, EU:C:1971:55).

¹⁶ Taluni strumenti di diritto derivato che perseguivano obiettivi di politica sociale erano già stati adottati prima ancora del Trattato di Amsterdam, ad esempio la direttiva 93/104/CE del Consiglio, del 23 novembre 1993, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU 1993, L 307, pag. 18), che è stata adottata sulla base dell'articolo 118 A TCE (v. sentenza del 12 novembre 1996, Regno Unito/Consiglio, C-84/94, EU:C:1996:431).

¹⁷ V. sentenza del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punto 76).

¹⁸ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU 2008, L 327, pag. 9).

¹⁹ Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU 2003, L 299, pag. 9).

²⁰ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 (GU 2019, L 186, pag. 105).

²¹ GU 2017, C 428, pag. 10.

²² V. considerando 12 del pilastro europeo dei diritti sociali.

Consiglio sono competenti ad adottare direttive che stabiliscono prescrizioni minime in materia di «condizioni di lavoro» [in applicazione dell'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE], essi non possono legiferare nel settore delle retribuzioni o del diritto di associazione.

32. In secondo luogo, il governo danese sostiene che, anche ammettendo che la direttiva sui salari minimi adeguati non rientri nell'ambito di applicazione delle esclusioni relative alle retribuzioni e al diritto di associazione, di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, il Parlamento e il Consiglio non potevano adottarla validamente sulla base dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE. A tal riguardo, il governo danese osserva che la direttiva sui salari minimi adeguati persegue due obiettivi di uguale importanza, in quanto mira non soltanto a disciplinare le «condizioni di lavoro» [(articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE], ma anche la «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori (...)» [articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE]. Esso aggiunge che tali due basi giuridiche impongono procedure legislative differenti, poiché l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE richiede l'unanimità in seno al Consiglio, a differenza dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE. Poiché tali procedure sono incompatibili, la direttiva sui salari minimi adeguati deve essere annullata nella sua interezza.

33. Qualora la Corte decida che la direttiva sui salari minimi adeguati non debba essere annullata *in toto*, il Regno di Danimarca chiede, in subordine, l'annullamento dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d) e dell'articolo 4, paragrafo 2, di tale strumento. A tal riguardo, detto Stato membro deduce un motivo unico, ribadendo che, all'atto dell'adozione di dette disposizioni, il Parlamento e il Consiglio hanno agito in violazione dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e, dunque, del principio di attribuzione delle competenze. La questione fondamentale che si pone in tale contesto è quella della separabilità dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva rispetto alle altre disposizioni in essa contenute.

34. Prima di esaminare queste varie censure, desidero svolgere un'osservazione preliminare. Il ricorso in esame *non* sorge dal nulla, in quanto è intrinsecamente legato alla costante opposizione della Danimarca e di altri Stati membri nordici alle iniziative dell'Unione che essi percepiscono come un'ingerenza nelle loro normative in materia di lavoro e nei loro sistemi di relazioni industriali. Le reazioni in tali Stati membri alla sentenza della Corte nella causa *Laval un Partneri*²³, che riguardava il distacco di lavoratori lettoni da parte di una società lettone (la Laval) presso cantieri in Svezia e il conseguente blocco di tali cantieri da parte di un sindacato svedese, rappresentano, ad oggi, gli esempi più rilevanti di tale opposizione. Sia in Danimarca che in Svezia, il modello giuslavoristico è caratterizzato da un approccio «laissez-faire» – ossia da un elevato grado di autonomia delle parti sociali – nel contesto del quale le retribuzioni e le condizioni di lavoro, anziché essere disciplinate dalla legge, sono negoziate dalle parti sociali. La conclusione della Corte in tale sentenza, secondo cui le azioni sindacali possono, in sostanza, equivalere a restrizioni ingiustificate della libera circolazione, e l'accento da essa posto sull'importanza della trasparenza quanto alle condizioni di lavoro e di occupazione, compresa la retribuzione, è stata percepita, da alcuni, come una minaccia per l'autonomia dei sistemi di contrattazione collettiva in Danimarca e in Svezia e per il non interventismo dello Stato nelle azioni intraprese dai sindacati che caratterizza tali Stati membri²⁴.

²³ V. sentenza del 18 dicembre 2007 (C-341/05, EU:C:2007:809).

²⁴ V., in particolare, Rönmar, M., «Free movement of services versus national labour law and industrial relations systems: Understanding the Laval case from a Swedish and Nordic perspective», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2007-2008, Volume 10, Hart Publishing, 2008, pagg. da 493 a 524.

35. In tale contesto, gli argomenti presentati dai governi danese e svedese nella presente causa possono essere considerati come il frutto di una mera opposizione di principio, vale a dire di un'opposizione rigida di tali Stati membri a qualsiasi forma di ingerenza nell'autonomia contrattuale delle parti sociali²⁵, piuttosto che di un'opposizione fondata sul contenuto degli obblighi contenuti nella direttiva stessa. A tal riguardo, osservo che il governo svedese ha riconosciuto, ad esempio, che l'obbligo contenuto nell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati non si applica nei suoi confronti, poiché tale disposizione è rivolta soltanto agli Stati membri il cui tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore all'80%. Entrambi i governi concordano altresì sul fatto che la maggior parte degli obblighi contenuti in tale strumento ricalca quelli già discendenti dalla Convenzione sulla fissazione del salario minimo dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), del 1970, alla quale essi sono vincolati²⁶. Essi riconoscono quindi, che, da un punto di vista pratico, la direttiva sui salari minimi adeguati non inciderà sui loro sistemi nazionali in misura significativa.

36. Tuttavia, a mio avviso, tali considerazioni non devono influenzare l'esito della presente causa. Le modalità di ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione è una questione di natura costituzionale che, come ho già indicato nell'introduzione, è essenziale in un'Unione basata sullo Stato di diritto. Se il legislatore dell'Unione adotta una direttiva in un settore nel quale non è competente a legiferare, tale direttiva non può essere risparmiata dall'annullamento per motivi meramente pratici, come il fatto che la sua adozione determinerà soltanto «lievi» conseguenze per i pochi Stati membri (*in casu* due) che hanno votato contro la sua adozione. Considerazioni di tal genere non dovrebbero, a mio avviso, incidere sulla valutazione della Corte. A tal riguardo, desidero aggiungere che le motivazioni o gli interessi di uno Stato membro a proporre un ricorso di annullamento di un atto legislativo dell'Unione sono irrilevanti nel contesto di un procedimento fondato sull'articolo 263 TFUE, poiché gli Stati membri sono ricorrenti privilegiati in forza di tale disposizione e, di conseguenza, non devono dimostrare di avere un interesse ad agire.

A. Conclusioni formulate in via principale: se la direttiva sui salari minimi adeguati debba essere annullata nella sua interezza

37. Dai precedenti paragrafi 31 e 32 si evince che le conclusioni formulate in via principale dal Regno di Danimarca vertono, in sostanza, sulla scelta operata dal legislatore dell'Unione di utilizzare l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, come base giuridica della direttiva sui salari minimi adeguati – una scelta che è stata descritta da alcuni autori come «la questione più controversa» sorta in relazione alla direttiva sui salari minimi adeguati²⁷. A tal riguardo, la Corte è chiamata a precisare il rapporto tra tali disposizioni, da un lato, con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE (primo motivo di ricorso) e, dall'altro, con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE (secondo motivo di ricorso).

²⁵ Come testimoniato dalle reazioni del governo danese durante la procedura legislativa che ha portato all'adozione della direttiva sui salari minimi adeguati, che ho ricordato al precedente paragrafo 14.

²⁶ V. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131.

²⁷ V. Garben, S. «Choosing a tightrope instead of a rope bridge – The choice of legal basis for the AMW Directive», in Ratti, L., Brameshuber, E. e Pietrogiovanni, V. (a cura di), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages – Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, 2024, pag. 25 [traduzione libera].

1. Primo motivo di ricorso: la direttiva sui salari minimi adeguati è stata adottata in violazione dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e, quindi, del principio di attribuzione delle competenze

38. Come ho già spiegato, la direttiva sui salari minimi adeguati è stata adottata dal legislatore dell'Unione sulla base dell'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, a motivo del fatto che essa mira a disciplinare le condizioni di lavoro. Tuttavia, con il primo motivo di ricorso, il governo danese sostiene che tale strumento è incompatibile con due delle esclusioni previste all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, vale a dire quelle relative alle retribuzioni e al diritto di associazione, nei cui settori l'Unione non possiede competenza.

39. A tal riguardo, la Corte ha dichiarato che, poiché l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE introduce una deroga alle norme di cui ai paragrafi da 1 a 4 dello stesso articolo, le materie per le quali il suddetto paragrafo introduce una riserva devono formare oggetto di interpretazione *restrittiva*, in modo da non incidere indebitamente sulla portata di tali altri paragrafi, né rimettere in causa gli obiettivi perseguiti dall'articolo 151 TFUE²⁸.

40. Inoltre, la Corte ha già fornito indicazioni sul modo di interpretare l'esclusione relativa alle retribuzioni. Infatti, nelle sentenze *Del Cerro Alonso*²⁹, *Impact*³⁰, *Bruno e a.*³¹ e *Specht e a.*³², essa ha costantemente dichiarato che tale esclusione deve essere intesa in modo da comprendere le misure che, come l'uniformazione di tutti o parte degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri o ancora l'instaurazione di un salario minimo, comporterebbero una *diretta ingerenza* del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni all'interno di quest'ultima. Al tal riguardo, la Corte ha precisato che l'esclusione relativa alle «retribuzioni» non può essere estesa a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione, a pena di svuotare taluni settori contemplati dall'articolo 153, paragrafo 1, TFUE di gran parte dei loro contenuti. Di converso, l'esclusione relativa al diritto di associazione non è stata ancora interpretata dalla Corte.

41. Nelle sezioni che seguono, esaminerò, alla luce di tale giurisprudenza, se la direttiva sui salari minimi adeguati violi l'esclusione relativa alle retribuzioni di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE [sezione a)]. Analizzerò in seguito se tale direttiva sia compatibile con l'esclusione relativa al diritto di associazione contenuta in tale disposizione [sezione b)].

²⁸ V. sentenza del 15 aprile 2008, *Impact* (C-268/06; in prosieguo: la «sentenza *Impact*», EU:C:2008:223), punto 122. Ricordo che l'articolo 151 TFUE dispone quanto segue: «[L']Unione e gli Stati membri (...) hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione».

²⁹ Sentenza del 13 settembre 2007 (C-307/05, EU:C:2007:509; in prosieguo: la «sentenza *Del Cerro Alonso*», punto 41).

³⁰ Punti 124 e 125.

³¹ Sentenza del 10 giugno 2010 (C-395/08 e C-396/08, EU:C:2010:329; in prosieguo: la «sentenza *Bruno e a.*», punto 37).

³² Sentenza del 19 giugno 2014 (da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU:C:2014:2005; in prosieguo: la «sentenza *Specht e a.*», punto 33).

a) Se la direttiva sui salari minimi adeguati sia compatibile con l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE

1) Argomenti delle parti

42. Per quanto concerne la compatibilità della direttiva sui salari minimi adeguati con l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, sono stati presentati alla Corte due argomenti. I governi danese e svedese sostengono che tale direttiva interferisce direttamente con le retribuzioni e, di conseguenza, è incompatibile con tale disposizione, mentre il Parlamento, il Consiglio, la Commissione e gli altri Stati membri intervenuti nella presente causa sono di parere contrario.

43. Più specificamente, i governi danese e svedese ritengono che, sebbene la direttiva sui salari minimi adeguati non stabilisca un salario minimo generale nell'intera Unione, né determini esplicitamente il livello delle retribuzioni, affermare che il legislatore dell'Unione era competente ad adottare tale direttiva equivarrebbe a privare l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE della sua sostanza. A loro avviso, la retribuzione deve essere stabilita dalle parti sociali a livello nazionale, nell'esercizio della loro autonomia contrattuale. Questo è il motivo per cui le retribuzioni sono espressamente escluse dall'ambito delle competenze dell'Unione.

44. Tali governi sostengono inoltre che la direttiva sui salari minimi adeguati ha come oggetto esplicito l'adeguatezza dei salari minimi. Infatti, lo scopo della direttiva sui salari minimi adeguati è quello di influenzare (aumentare) i livelli retributivi all'interno dell'Unione, imponendo requisiti agli Stati membri in un modo che interferisce direttamente con i loro meccanismi di determinazione dei salari. Come indica la valutazione d'impatto della Commissione che accompagna la proposta di direttiva sui salari minimi adeguati³³, questo strumento dovrebbe comportare un aumento dei salari minimi in circa la metà degli Stati membri, determinando un'effettiva crescita in termini di livello. In particolare, l'articolo 5 di tale direttiva impone agli Stati membri nei quali sono previsti salari minimi legali di applicare criteri minimi e di basarsi su valori di riferimento indicativi. Tale disposizione non soltanto impone obblighi giuridicamente vincolanti a tali Stati membri, ma mira anche a produrre un effetto diretto, verso l'alto, sul livello delle retribuzioni e mira a operare un'armonizzazione mediante un quadro che gli Stati membri sono tenuti ad applicare in sede di determinazione dei salari minimi.

45. Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Commissione e dalle altre parti intervenienti, sostengono, dal canto loro, che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, in particolare nella sentenza *Impact*, il criterio appropriato è quello dell'ingerenza diretta e non è legato alla questione se lo strumento di cui trattasi produca effetti sul livello dei salari; diversamente, le competenze dell'Unione ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE sarebbero indebitamente limitate. Il governo tedesco afferma che l'esclusione relativa alle «retribuzioni» non ha come obiettivo l'esclusione totale delle questioni relative alle retribuzioni dalla portata dell'azione dell'Unione. Il Consiglio aggiunge che il rispetto dell'esclusione relativa alle «retribuzioni» non

³³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, «Impact assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union» [valutazione d'impatto che accompagna il documento «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea»], COM(2020) 682 final, pag. 71. In tale documento, la Commissione ha indicato che dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e dalla giurisprudenza della Corte relativa all'interpretazione di tale disposizione (in particolare le sentenze *Del Cerro Alonso* e *Impact*) risulta che, sebbene l'azione dell'Unione *non* miri ad armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione, né a stabilire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari minimi, essa può consistere nell'istituzione di un quadro che non «interferisce con la competenza degli Stati membri e delle parti sociali a determinare le modalità procedurali dei loro quadri per la determinazione dei salari minimi e, in particolare, il livello dei loro salari minimi (...)» (v. pag. 72).

può essere valutato unicamente alla luce del numero di disposizioni relative alle retribuzioni contenute in un determinato strumento, bensì esige un esame nel merito della natura di tali disposizioni.

46. Tali istituzioni e gli intervenienti osservano inoltre che la direttiva sui salari minimi adeguati non mira a introdurre un salario minimo a livello dell'Unione o ad armonizzare i meccanismi di determinazione dei salari. Essi sottolineano che la direttiva sui salari minimi adeguati si limita a stabilire un quadro procedurale e non interferisce direttamente con i meccanismi di determinazione dei salari degli Stati membri. La Commissione aggiunge che il legislatore dell'Unione ha già adottato numerosi atti del diritto dell'Unione relativi alle condizioni di lavoro. Tali atti non si ponevano in contrasto con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE poiché, come la direttiva sui salari minimi adeguati, riguardavano i salari solo indirettamente e non armonizzavano il livello dei salari nell'intera l'Unione.

47. Il Parlamento sostiene inoltre che, dato che uno degli obiettivi della politica sociale dell'Unione è quello di migliorare le condizioni di vita e di lavoro, e che la retribuzione è parte integrante di tali condizioni, non deve sorprendere che la direttiva sui salari minimi adeguati possa influenzare positivamente i livelli salariali. Il Consiglio, sostenuto dai governi belga e portoghese, sottolinea inoltre che il termine «adeguatezza», di cui all'articolo 5 della direttiva sui salari minimi adeguati, non implica che i salari minimi saranno armonizzati nell'intera Unione. Infatti, tale disposizione *non* impedisce agli Stati membri di decidere il livello dei salari minimi legali, né definisce una soglia al di sotto della quale i salari minimi sono considerati inadeguati. Inoltre, i criteri ivi stabiliti consistono unicamente in elementi qualitativi da utilizzare nel contesto del processo nazionale di determinazione dei salari. A tal riguardo, il governo tedesco aggiunge che gli Stati membri restano liberi di stabilire e utilizzare altri criteri e di basarsi sulle proprie prassi nazionali, sicché godono di un margine di manovra sufficiente. Il governo francese osserva che la procedura stabilita all'articolo 5 della direttiva sui salari minimi adeguati si basa su criteri formulati in modo ampio e impreciso, che formano parte di un elenco non esaustivo che gli Stati membri possono integrare.

2) Valutazione

48. Dagli argomenti sopra esposti deduco, in primo luogo, che tutte le parti e gli intervenienti nella presente causa, ad eccezione del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia, intendono l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, come limitata, in sostanza, alle misure che armonizzano il *livello dei salari*³⁴, e non a quelle che riguardano la procedura per la determinazione dei salari. In secondo luogo, mi sembra che tali parti e intervenienti concepiscano il criterio giurisprudenziale dell'ingerenza diretta, sviluppato dalla Corte in relazione a tale esclusione come, in sostanza, un criterio relativo al grado o all'intensità dell'ingerenza. In sostanza, l'Unione è competente a prevedere requisiti *generali e formulati in modo ampio* per quanto concerne l'organizzazione del quadro per la determinazione dei salari negli Stati membri, e può persino istituire un quadro per garantire l'accesso dei lavoratori a un salario minimo adeguato, ma non deve interferire con le modalità procedurali dei quadri

³⁴ V. anche la proposta di direttiva sui salari minimi adeguati, in cui la Commissione ha dichiarato che, 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».

nazionali, al fine di preservare le specificità nazionali³⁵. In terzo luogo, mi sembra che tali parti e intervenienti individuino la finalità dell'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE nella preservazione dell'autonomia delle parti sociali nella conclusione di contratti collettivi. Su tale base, essi ritengono che, a patto che la direttiva sui salari minimi adeguati non interferisca con detta autonomia, essa sia compatibile con tale esclusione.

49. La direttiva sui salari minimi adeguati contiene diverse dichiarazioni ai sensi delle quali, in sede di adozione di tale direttiva, anche il legislatore dell'Unione ha interpretato l'esclusione relativa alle «retribuzioni» come descritto al precedente paragrafo 48. Infatti, il considerando 19 stabilisce che, ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, la direttiva sui salari minimi adeguati «non intende armonizzare il *livello* dei salari minimi nell'Unione, né istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari minimi». Esso precisa inoltre che tale strumento rispetta pienamente le «competenze nazionali e [il] diritto delle parti sociali di concludere accordi» e «non stabilisce il *livello* delle retribuzioni (...)»³⁶. Inoltre, l'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati dichiara che quest'ultima «fa salvo il *pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali*»³⁷, mentre l'articolo 1, paragrafo 3, della stessa menziona specificamente l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e afferma che, alla luce di tale disposizione, la direttiva sui salari minimi adeguati «fa salva la competenza degli Stati membri di fissare il *livello* dei salari minimi»³⁸. La direttiva contiene inoltre vari riferimenti alle specificità delle prassi nazionali³⁹.

50. A mio avviso, dalla formulazione e dal numero di queste disposizioni risulta ovvio che il legislatore dell'Unione fosse cosciente del fatto che, nell'adottare la direttiva sui salari minimi adeguati, stava camminando sul filo del rasoio per quanto concerne l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE (o, come affermato da alcuni autori, stava facendo «funambolismo») ⁴⁰. Nella sezione che segue spiegherò il motivo per cui l'interpretazione data dal legislatore dell'Unione a tale esclusione – un'interpretazione che, come ho spiegato, è condivisa da tutte le parti e dagli intervenienti nella presente causa, ad eccezione del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia – è basata, a mio avviso, su ciò che considero tre errori. Descriverò anche il modo in cui, a mio avviso, detta esclusione dovrebbe essere intesa alla luce della giurisprudenza della Corte.

i) Portata dell'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE

– Primo errore: l'esclusione relativa alle «retribuzioni» è limitata alle misure che armonizzano il livello dei salari

51. L'articolo 153, paragrafo 5, TFUE impiega la nozione ampia di «retribuzioni». Tutte le precedenti versioni dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, segnatamente l'articolo 137, paragrafo 6, TCE e l'articolo 2, paragrafo 6, del capitolo sociale, erano, per quanto mi consta, formulate allo

³⁵ V. anche, in particolare, il parere del Comitato europeo delle regioni sul tema «Salari minimi adeguati nell'Unione europea» (GU 2021, C 175, pag. 89), ai sensi del quale «la base giuridica dell'articolo 153 TFUE (...) non consent[e] un'ingerenza diretta nella determinazione delle retribuzioni all'interno dell'Unione europea»; tuttavia, essa permetterebbe di prevedere «un processo dotato di obiettivi, nel pieno riconoscimento della legislazione nazionale vigente in materia di salario minimo e del ruolo delle parti sociali».

³⁶ Il corsivo è mio.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ V., ad esempio, articoli 4, paragrafo 1 e 5, paragrafo 1, della direttiva sui salari minimi adeguati.

⁴⁰ V. Garben, S., nota 27, op. cit., pag. 25 [traduzione libera].

stesso modo: si riferivano alle «retribuzioni», e non al «livello delle retribuzioni». L'uso del termine «retribuzioni» suggerisce che altri aspetti dei sistemi di determinazione dei salari degli Stati membri, a parte il livello delle retribuzioni, rientrano nell'ambito di applicazione dell'esclusione contenuta nell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Di conseguenza, ritengo che i redattori dei Trattati dell'Unione abbiano inteso escludere dalla portata dell'azione dell'Unione misure che includono l'armonizzazione del livello dei salari, ma che *non* si limitano ad essa.

52. A sostegno della tesi opposta, alcune parti della presente causa (come il governo portoghese) ricordano che, nelle sue conclusioni nella causa *Impact*⁴¹, l'avvocata generale Kokott ha dichiarato che «[tale disposizione] sottrae esclusivamente *il livello della retribuzione* alla sfera di competenza del legislatore [dell'Unione]»⁴². A tal riguardo, osservo che la sentenza in tale causa contiene affermazioni che sembrerebbero suggerire che anche la Corte ponga l'accento sul livello dei salari (anziché sulla retribuzione in generale). Infatti, la Corte ha affermato che gli autori dei Trattati avevano ritenuto opportuno «escludere la determinazione del *livello delle retribuzioni* da un'armonizzazione», poiché «la determinazione del *livello degli stipendi*» rientra nell'autonomia contrattuale delle parti sociali su scala nazionale, nonché nella competenza degli Stati membri⁴³.

53. Tuttavia, mi sembra chiaro che, nella sentenza *Impact*, la Corte non si sia spinta fino a indicare che l'esclusione relativa alle «retribuzioni» si applichi esclusivamente al livello dei salari (ossia, al loro importo specifico). Infatti, essa ha dichiarato che tale esclusione doveva essere intesa «in quanto rivolta [a] misure (...) 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 [dell'Unione]»⁴⁴. A mio avviso, i termini «come» e «e/o del loro livello» mostrano che la Corte non ha escluso che possa verificarsi un'ingerenza diretta nelle retribuzioni anche quando la misura controversa non mira ad armonizzare, di per sé, il «livello delle retribuzioni».

54. Alla luce di tale sentenza, non vedo alcun motivo per inserire nell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE una limitazione (vale a dire il fatto che l'esclusione relativa alle retribuzioni interessi, in realtà, soltanto il livello delle retribuzioni), che non figura *expressis verbis* in tale disposizione. A mio avviso, il termine «retribuzione» mira a coprire tutti gli aspetti dei sistemi di determinazione dei salari degli Stati membri (comprese le modalità o le procedure di determinazione del livello delle retribuzioni), e non soltanto il livello delle retribuzioni.

55. A tal riguardo, ricordo che, sebbene le esclusioni debbano generalmente essere interpretate restrittivamente, esse non devono essere oggetto di un'interpretazione in tal misura restrittiva da privarle del loro effetto utile. Come ho già indicato al paragrafo 39 delle presenti conclusioni, la Corte ha dichiarato che le materie riservate dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, fra cui le retribuzioni, devono formare oggetto di interpretazione restrittiva, in modo da non incidere indebitamente sulla portata dei paragrafi da 1 a 4, né rimettere in causa gli obiettivi perseguiti dall'articolo 151 TFUE⁴⁵. Tuttavia, da tale affermazione non discende, a mio avviso, che la nozione di «retribuzioni» debba essere limitata al loro «livello». Se così fosse, il legislatore dell'Unione potrebbe armonizzare tutti gli altri aspetti dei sistemi di determinazione dei salari degli Stati membri, purché non proceda a un'armonizzazione del loro importo, prescrivendo una formula o un importo specifici. Come sostengono i governi danese e svedese, l'esclusione relativa alle «retribuzioni» sarebbe privata del suo effetto utile, poiché il legislatore dell'Unione potrebbe,

⁴¹ Conclusioni dell'avvocata generale Kokott (C-268/06, EU:C:2008:2, paragrafi da 173 a 176).

⁴² Paragrafo 176, il corsivo è mio.

⁴³ V. sentenza *Impact*, punto 123 (il corsivo è mio).

⁴⁴ *Ibidem*, punto 124.

⁴⁵ V. *supra*, paragrafo 39.

ad esempio, adottare direttive che armonizzino la frequenza delle trattative salariali ad opera delle parti sociali o prescrivano le modalità di conduzione di tali trattative, in contrasto con l'obiettivo dichiarato di tale esclusione, che, secondo la Corte e come ho ricordato al precedente paragrafo 52, è quello di preservare l'autonomia contrattuale delle parti sociali⁴⁶.

56. Desidero svolgere due ulteriori osservazioni. In primo luogo, la Corte ha precisato che la retribuzione costituisce parte integrante delle condizioni di lavoro (e tutte le parti e gli intervenienti nella presente causa sono d'accordo)⁴⁷. È quindi inevitabile che l'esclusione relativa alle «retribuzioni», indipendentemente dal fatto che sia interpretata in modo ampio o restrittivo, incida sulla portata dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE (che riguarda la competenza del legislatore dell'Unione in materia di condizioni di lavoro), dato che vi è un'evidente sovrapposizione tra tale disposizione e l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Siffatta sovrapposizione sussiste necessariamente anche se la portata di tale esclusione è ridotta al minimo indispensabile.

57. In secondo luogo, la conclusione della Corte secondo cui le esclusioni elencate all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, compresa quella relativa alle retribuzioni, devono essere intese in senso restrittivo, è stata formulata in un contesto specifico. Le sentenze *Del Cerro Alonso*, *Impact*, *Bruno e a.* e *Specht e a.* riguardavano tutte strumenti che, a differenza della direttiva sui salari minimi adeguati, avevano ad oggetto la disciplina di materie diverse dalla retribuzione. Più precisamente, le sentenze *Del Cerro Alonso* e *Impact* riguardavano la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato⁴⁸, che mira a garantire l'applicazione del principio di non discriminazione ai lavoratori a tempo determinato, piuttosto che a disciplinare le «retribuzioni». Analogamente, la sentenza *Bruno e a.* verteva sull'interpretazione della direttiva 97/81/CE del Consiglio relativa ai lavoratori a tempo parziale⁴⁹, il cui scopo è, in particolare, assicurare l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale (e non, lo ribadisco, disciplinare le «retribuzioni»). Infine, la sentenza *Specht e a.* riguardava la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro⁵⁰. In tale sentenza, la Corte ha precisato che le condizioni di retribuzione dei dipendenti pubblici rientravano nell'ambito di applicazione di tale direttiva, poiché tale strumento aveva lo scopo di «stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento», e non di disciplinare, in quanto tali, le «retribuzioni».

58. Da tale giurisprudenza discende che, nell'affermare che l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE deve essere interpretata in modo restrittivo, la Corte ha semplicemente tentato di garantire che tale disposizione non rendesse impossibile l'adozione di strumenti che non hanno ad oggetto la disciplina delle retribuzioni unicamente in ragione del fatto che hanno ripercussioni sulle retribuzioni. Intesa nel contesto

⁴⁶ V. anche sentenze *Del Cerro Alonso* (punto 40), *Impact* (punto 123) e *Bruno e a.* (punto 36). Ritorrò su tale questione nel prosieguo, nei paragrafi da 67 a 69.

⁴⁷ V., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 2004, *Delahaye* (C-425/02, EU:C:2004:706, punto 33). V. anche sentenza del 22 dicembre 2010, *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres* (C-444/09 e C-456/09, EU:C:2010:819, punto 58).

⁴⁸ Concluso il 18 marzo 1999 e figurante nell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU 1999, L 175, pag. 43).

⁴⁹ Direttiva del Consiglio del 15 dicembre 1997 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES (GU 1998, L 14, pag. 9).

⁵⁰ Direttiva del 27 novembre 2000 (GU 2000, L 303, pag. 16).

che le è proprio, quindi, tale affermazione non mirava a restringere l'ambito delle materie inquadrabili nelle retribuzioni (limitandolo al livello delle retribuzioni), bensì a garantire che potessero essere adottati strumenti che interferivano solo indirettamente con tali materie.

59. Le considerazioni che precedono mi inducono a concludere che l'esclusione relativa alle «retribuzioni» contenuta nell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE comprende le misure che armonizzano il livello delle retribuzioni, ma non si limita ad esse; essa include anche le misure che armonizzano altri aspetti del sistema di determinazione dei salari negli Stati membri (comprese le modalità o le procedure per la determinazione del livello delle retribuzioni). Interpretare l'esclusione relativa alle «retribuzioni» nel senso che si limita a misure che armonizzano il livello dei salari è, quindi, un errore.

– Secondo errore: il legislatore dell'Unione può adottare requisiti generali e formulati in modo ampio per quanto concerne i quadri di determinazione dei salari degli Stati membri

60. Come ho spiegato al precedente paragrafo 40, la Corte ha già chiarito che l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE non si estende a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione. Inoltre, dalla precedente sezione risulta che il criterio dell'ingerenza diretta è stato sviluppato in un contesto nel quale la Corte mirava a distinguere gli strumenti il cui oggetto è disciplinare/armonizzare le retribuzioni da quelli diretti a disciplinare aspetti diversi dalla retribuzione (ad esempio, la non discriminazione, come nel caso delle direttive oggetto delle sentenze Bruno e a. e Specht e a.), che interferivano solo indirettamente con le «retribuzioni» (limitandosi a produrre ripercussioni sul livello dei salari).

61. Alla luce di tali considerazioni, mi è chiaro che anche talune altre direttive che impiegano il termine «retribuzione» – come la direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego⁵¹, la direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica⁵², la direttiva relativa al lavoro tramite agenzia interinale⁵³, la direttiva relativa ai lavoratori distaccati⁵⁴, la direttiva sull'orario di lavoro⁵⁵ o anche la direttiva 2008/94/CE relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso

⁵¹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 (GU 2006, L 204, pag. 23). V., in particolare, l'articolo 1, secondo comma, lettera b), di tale direttiva, ai sensi del quale «essa contiene disposizioni intese ad attuare il principio della parità di trattamento» per quanto riguarda, in particolare, «le condizioni di lavoro, compresa la retribuzione».

⁵² Direttiva del 29 giugno 2000 (GU 2000, L 180, pag. 22). V. l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva, ai sensi del quale essa «si applica a tutte le persone sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico», per quanto attiene, in particolare, «all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione».

⁵³ Tale direttiva, al pari della direttiva 97/81/CE del Consiglio relativa ai lavoratori a tempo parziale, mira a garantire il rispetto del principio della parità di trattamento, anche per quanto riguarda i salari, nei confronti di una particolare categoria di lavoratori (nel caso di specie, i lavoratori interinali).

⁵⁴ Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 2003, L 18, pag. 1). V., a tal riguardo, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-620/18, EU:C:2020:1001, punti da 71 a 85), vertente sulla domanda, presentata dall'Ungheria alla Corte, diretta all'annullamento della direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva relativa al distacco dei lavoratori, a motivo della violazione dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. La Corte ha respinto tale motivo, dichiarando che la direttiva di modifica si limitava a coordinare le normative degli Stati membri in caso di distacco di lavoratori, al fine di garantire che tali lavoratori beneficiassero di talune o quasi tutte le condizioni di lavoro e di occupazione previste dallo Stato membro ospitante, comprese quelle relative alla loro retribuzione.

⁵⁵ V., in particolare, articolo 7 della direttiva generale sull'orario di lavoro, intitolato «Ferie annuali», il cui paragrafo 1 così dispone: «[g]li Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali».

d'insolvenza del datore di lavoro⁵⁶ – non interferiscono direttamente con le retribuzioni, nel significato di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Infatti, tali direttive rientrano nella categoria di strumenti che, come le direttive all'origine delle sentenze Bruno e a. e Specht e a., interferiscono solo indirettamente con le retribuzioni. Infatti, esse contengono disposizioni che, nella pratica, incidono o hanno ripercussioni sul livello delle retribuzioni. Tuttavia, il loro oggetto non è la disciplina delle retribuzioni, bensì, semplicemente, l'attribuzione a determinate categorie di lavoratori del diritto alle stesse condizioni di impiego spettanti agli altri⁵⁷ o nella disciplina della questione se un lavoratore abbia diritto alla retribuzione (indipendentemente dal livello di detta retribuzione e dalle sue modalità di determinazione) in determinati contesti specifici, ad esempio durante il godimento delle ferie annuali o nel caso in cui il suo datore di lavoro diventi insolvente.

62. Di converso, uno strumento ha un'ingerenza diretta nella retribuzione e, quindi, è incompatibile con l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE se il suo oggetto è la disciplina delle retribuzioni, indipendentemente dal fatto che lo faccia in modo rigido o flessibile.

63. A tal riguardo, è importante sottolineare che, proprio in quanto il criterio dell'incidenza diretta è stato formulato dalla Corte per permettere l'adozione di taluni strumenti aventi un oggetto diverso dalla disciplina delle retribuzioni, tale criterio non è stato introdotto con l'intento di permettere l'adozione di una direttiva il cui oggetto sia disciplinare un aspetto dei sistemi di determinazione dei salari degli Stati membri (ad esempio, il livello dei salari minimi o le modalità di determinazione di tali salari minimi) per il solo motivo che i requisiti da essa imposti a tale riguardo sono generali e formulati in modo ampio. Esso non mira neppure a permettere l'adozione di una direttiva di tal genere in ragione del fatto che essa mira soltanto a un'armonizzazione parziale⁵⁸. Una conclusione diversa equivarrebbe a sostituire il criterio dell'ingerenza diretta con un criterio relativo all'entità dell'ingerenza, e non al suo carattere diretto o indiretto.

64. Alla luce di tali elementi, mi sembra evidente che interpretare il criterio dell'ingerenza diretta sviluppato dalla Corte in riferimento all'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE nel senso che il legislatore dell'Unione può fissare requisiti generali e formulati in modo ampio o procedere a un'armonizzazione parziale per quanto riguarda le retribuzioni è un errore. Un'ingerenza può essere lieve o limitata, ma comunque diretta, qualora lo strumento abbia ad oggetto la disciplina delle retribuzioni.

65. Desidero svolgere un'ulteriore osservazione. A mio avviso, il criterio dell'ingerenza diretta non permette al legislatore dell'Unione neppure di fissare *prescrizioni minime* nel settore delle retribuzioni, lasciando agli Stati membri la facoltà di introdurre disposizioni più favorevoli. A tal riguardo, occorre ricordare, in primo luogo, che non vi è alcuna competenza dell'Unione nelle materie contemplate dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. In secondo luogo, come ho già

⁵⁶ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 (GU 2008, L 283, pag. 36). Tale direttiva mira a garantire il pagamento dei diritti non pagati dei lavoratori subordinati (compresi i salari) in caso di insolvenza del loro datore di lavoro, ma non ha lo scopo di disciplinare i «salari».

⁵⁷ Per un altro esempio a tale riguardo, v. direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio (GU 2019, L 188, pag. 79), il cui considerando 31 dichiara che «[g]li Stati membri dovrebbero stabilire un livello adeguato di retribuzione o di indennità per il periodo minimo di congedo parentale non trasferibile (...)». Tuttavia, il termine «adeguato» figura soltanto nel preambolo di tale direttiva e in nessuna delle sue disposizioni. Inoltre, l'articolo 1 di tale strumento chiarisce che il suo obiettivo non è determinare il livello del relativo pagamento o le modalità per la sua determinazione, bensì stabilire «prescrizioni minime volte a conseguire la parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro, agevolando la conciliazione tra lavoro e vita familiare» per i genitori o i prestatori di assistenza.

⁵⁸ Ciò varrebbe, ad esempio, nel caso di una direttiva concernente soltanto la categoria più bassa dei salari, e non tutti i salari.

spiegato, è chiaro che, adottando l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, i redattori dei Trattati miravano, in sostanza, ad escludere (le «retribuzioni») da un settore (le «condizioni di lavoro») contemplato dall'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE. Di conseguenza, i criteri applicati dalla Corte per stabilire se il legislatore dell'Unione abbia oltrepassato le proprie competenze non possono essere gli stessi in entrambi i casi, perché altrimenti l'esclusione relativa alle «retribuzioni» perderebbe il suo effetto utile.

66. Ne consegue che, mentre per le condizioni di lavoro diverse dalla retribuzione il criterio è quello delle prescrizioni minime (nel senso che, sebbene vi sia una competenza dell'Unione in questo settore, essa permette soltanto l'adozione di prescrizioni minime, ossia una soglia minima di obblighi), nel settore delle retribuzioni non è permessa alcuna forma di armonizzazione, poiché l'Unione non dispone di competenza in tale settore. Se il legislatore dell'Unione prevedesse prescrizioni minime in materia di retribuzioni, si spingerebbe al di là delle sue competenze e sconfinerebbe in quelle degli Stati membri. Inoltre, come ho già dichiarato, l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE sarebbe svuotata di contenuto, in quanto le retribuzioni sarebbero trattate allo stesso modo di qualsiasi altra condizione di lavoro rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE.

– *Terzo errore: se una misura non interferisce con l'autonomia contrattuale delle parti sociali, essa rispetta l'esclusione relativa alle «retribuzioni»*

67. Come ho già spiegato, la Corte ha precisato che l'esclusione relativa alle «retribuzioni» mira a tutelare la libertà contrattuale delle parti sociali⁵⁹. Tale scopo non è espressamente menzionato all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e la Corte non ha indicato la fonte sulla quale ha fondato la sua statuizione. Tuttavia, ritengo che tale obiettivo possa effettivamente discendere, da un lato, dal fatto che tutte le altre esclusioni contenute in tale disposizione (vale a dire quelle relative al diritto di associazione, al diritto di sciopero o al diritto di serrata) si riferiscono alle prerogative delle parti sociali (più precisamente dei sindacati) e, dall'altro, dal riferimento, contenuto nell'articolo 152 TFUE al «ruolo delle parti sociali», che l'Unione deve riconoscere e promuovere.

68. Ciò detto, non posso escludere che l'esclusione relativa alle «retribuzioni» risponda anche ad altri obiettivi. Nonostante tutti i miei sforzi, non sono stato in grado di rinvenire, nei lavori preparatori dei Trattati, una dichiarazione a me accessibile a conferma del fatto che, dietro la decisione dei redattori dei Trattati dell'Unione di escludere le «retribuzioni» dall'ambito delle competenze dell'Unione vi fossero una ragione o un motivo chiari e unici (segnatamente la tutela dell'autonomia contrattuale delle parti sociali). Infatti, è indubbio che, impedendo l'armonizzazione dei livelli salariali applicabili in ciascuno degli Stati membri, l'esclusione relativa alle «retribuzioni» contribuisce al mantenimento della concorrenza tra le imprese operanti nel mercato interno, come dichiarato dall'avvocata generale Kokott nelle sue conclusioni nella causa Impact⁶⁰. Alcuni autori hanno sottolineato che non esiste una competenza in materia di retribuzioni perché, semplicemente, la politica salariale è un settore delicato, che rappresenta uno strumento importante per la politica economica interna e il funzionamento del mercato nazionale del lavoro, nonché in ragione del fatto che le modalità tradizionali di organizzazione dei sistemi di contrattazione collettiva e delle relazioni industriali variano da uno Stato membro all'altro⁶¹.

⁵⁹ V. *supra*, paragrafo 52.

⁶⁰ Conclusioni dell'avvocata generale Kokott (C-268/06, EU:C:2008:2, paragrafo 173).

⁶¹ V. Menegatti, E. «Much ado about little: the Commission proposal for a Directive on adequate wages», *Italian Labour Law e-journal* (1) Vol. 14, 2021, pag. 29.

69. In questo contesto, una cosa è comunque chiara: uno strumento o una misura dell'Unione compatibile con l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE contribuisce a preservare l'autonomia contrattuale delle parti sociali; tuttavia, il fatto che uno strumento o una misura dell'Unione non interferisca con l'autonomia contrattuale delle parti sociali non significa necessariamente che essa rispetti tale esclusione. Semplicemente, un siffatto ragionamento *a contrario*, avallato in particolare dal governo tedesco nella presente causa, non può essere accolto. Ciò vale a maggior ragione, a mio avviso, in quanto l'importanza di preservare la «diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali» e di «mantenere la competitività dell'economia dell'Unione» *non* attiene esclusivamente alle «retribuzioni», ma, come precisa l'articolo 151 TFUE, è rilevante anche – seppur probabilmente in misura minore – in relazione a tutte le questioni di politica sociale rispetto alle quali il legislatore dell'Unione è competente a integrare l'azione degli Stati membri.

70. Pertanto, sostituire il criterio dell'ingerenza diretta con un criterio volto a stabilire se lo strumento preservi o meno in misura sufficiente l'autonomia contrattuale delle parti sociali costituisce un errore. Non soltanto ciò equivale a confondere il criterio stesso con il suo scopo, ma, inoltre, a mio avviso, concentra l'attenzione su una parte soltanto dello scopo perseguito da tale esclusione.

ii) Incompatibilità della direttiva sui salari minimi adeguati con l'esclusione relativa alle «retribuzioni»

71. Dalle sezioni che precedono risulta che molte delle disposizioni e dei considerando della direttiva sui salari minimi adeguati invocati dalle parti e dagli intervenienti nella presente causa a sostegno della tesi secondo cui tale strumento è conforme all'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE non sono, in realtà, pertinenti ai fini di tale questione. Ciò vale, in particolare, per l'articolo 1, paragrafi da 2 a 4, della direttiva sui salari minimi adeguati, in cui si afferma che tale strumento non obbliga gli Stati membri a introdurre salari minimi legali (articolo 1, paragrafo 4), lascia agli Stati membri la definizione di «adeguatezza», nonché la fissazione dell'esatto importo dei salari minimi (considerando 19 e 28 e articolo 1, paragrafo 3) e protegge le specificità nazionali e le prerogative degli Stati membri nella definizione del *livello* dei «salari» (articolo 1, paragrafi 2 e 3) che ho citato al precedente paragrafo 49. A mio avviso, tali disposizioni non possono essere invocate per sostenere che la direttiva sui salari minimi adeguati è compatibile con l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Esse potrebbero servire soltanto a determinare il grado e la forma di armonizzazione operata da tale strumento – una questione che necessiterebbe di essere precisata soltanto se fosse pacifico che il legislatore dell'Unione era competente ad adottare la direttiva sui salari minimi adeguati. Tuttavia, esse non sono direttamente pertinenti ai fini della questione preliminare se tale direttiva violi l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e, pertanto, il principio di attribuzione enunciato all'articolo 5, paragrafo 2, TUE. Infatti, come ho spiegato, ciò che rileva a tal riguardo non è la misura in cui la direttiva interferisce con le specificità nazionali, bensì se essa abbia lo scopo di disciplinare le retribuzioni, poiché, in tal caso, detto strumento avrebbe un'ingerenza diretta nell'esclusione a tal fine inclusa nell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE.

72. Inoltre, come ho spiegato ai precedenti paragrafi da 67 a 70, il fatto che uno strumento o una misura dell'Unione non interferisca con l'autonomia contrattuale delle parti sociali non significa necessariamente che rispetti l'esclusione relativa alle «retribuzioni». Di conseguenza, la mera circostanza che la direttiva sui salari minimi adeguati miri, nel complesso, a incoraggiare o promuovere la contrattazione collettiva, come dimostrano disposizioni quali i considerando

13, 19 e 24, nonché l'articolo 1, paragrafi 2 e 3, e l'articolo 7, della stessa, il quale impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie a coinvolgere le parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali,⁶² non è sufficiente a rendere tale strumento compatibile con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE.

73. A tal riguardo desidero svolgere un'ulteriore osservazione preliminare per quanto riguarda, specificamente, l'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva sui salari minimi adeguati, il quale stabilisce che «[c]onformemente all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, la presente direttiva fa salva la competenza degli Stati membri di fissare il livello dei salari minimi, nonché la scelta degli Stati membri di fissare salari minimi legali, di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi o entrambi». A mio avviso, se altre disposizioni della direttiva sui salari minimi adeguati chiariscono che l'oggetto di tale direttiva è la disciplina delle retribuzioni, una dichiarazione di questo tipo non può essere sufficiente a modificare siffatto oggetto. Lo stesso vale, a mio avviso, per il considerando 19 della direttiva sui salari minimi adeguati, che riproduce gran parte della formulazione di tale articolo. Infatti, il criterio dell'ingerenza diretta impone, come ha affermato il Consiglio, di analizzare la sostanza dello strumento in questione nel suo complesso, e la Corte non può limitare la sua valutazione a tal riguardo a disposizioni – quali, *in casu*, l'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva sui salari minimi adeguati – che menzionano espressamente l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE.

74. Passando ora alla definizione dell'oggetto della direttiva sui salari minimi adeguati, inizierò con l'affermare l'ovvio. A differenza di altre direttive, come quelle che hanno portato alle sentenze Bruno e a. e Specht e a., segnatamente la direttiva 97/81/CE del Consiglio relativa ai lavoratori a tempo parziale e la direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, i cui titoli non contengono i termini «salari» o «retribuzioni», o altre direttive come quelle che ho menzionato al precedente paragrafo 61, la direttiva di cui trattasi nella presente causa è «relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea». Essa contiene, nel suo stesso titolo, il termine «salari». Ciò costituisce, a mio avviso, un'indicazione chiara e persino ovvia del fatto che l'oggetto della direttiva sui salari minimi adeguati è la disciplina delle «retribuzioni».

75. Questa prima impressione è poi confermata dall'articolo 1 della direttiva, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», il cui paragrafo 1, lettere a) e b), stabilisce, in termini inequivoci, che, «al fine di migliorare (...) in particolare l'adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive», la direttiva istituisce un quadro per «l'adeguatezza dei *salari minimi legali*» e la promozione della «contrattazione collettiva sulla *determinazione dei salari*»⁶³. A mio avviso, e dal momento che ho chiarito, al precedente paragrafo 54, che la nozione di «retribuzione», ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, non si limita al livello delle retribuzioni, ma include anche le modalità e le procedure per la determinazione di detto livello, tale disposizione lascia poco spazio a dubbi sul fatto che l'oggetto della direttiva sui salari minimi adeguati sia la disciplina di un aspetto della retribuzione, più specificamente, l'adeguatezza dei salari minimi e le modalità della loro determinazione. Inoltre, tale disposizione dimostra che il legislatore dell'Unione non ha mai concepito l'aumento del livello dei salari minimi a livello dell'Unione (convergenza) come una conseguenza accessoria o indiretta dell'adozione di tale direttiva, bensì, piuttosto, come il suo

⁶² Si potrebbe citare anche l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati, il quale prevede che «[i]l piano d'azione stabilisce un calendario chiaro e misure concrete per aumentare progressivamente il tasso di copertura della contrattazione collettiva, nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali».

⁶³ Il corsivo è mio.

obiettivo finale o generale. Aggiungo che l'articolo 3 della direttiva sui salari minimi adeguati, che fornisce un elenco di definizioni pertinenti, si apre con la definizione dei termini «salario minimo» e «salario minimo legale» – dimostrando così la centralità di tali nozioni in detto strumento.

76. Alla luce di tali disposizioni, mi sembra già chiaro che la differenza tra la direttiva sui salari minimi adeguati e le direttive all'origine delle sentenze Bruno e a. e Specht e a. o delle altre direttive menzionate al precedente paragrafo 61 risieda non soltanto nel loro titolo, ma anche nel loro stesso oggetto. Come ho spiegato, tutte queste direttive contengono disposizioni che incidono sul livello delle retribuzioni. Tuttavia, a differenza della direttiva sui salari minimi adeguati, il loro oggetto non consiste nella disciplina delle modalità di determinazione delle retribuzioni (*in casu*, mediante la contrattazione collettiva) o nell'aumento del livello delle retribuzioni (istituendo un «quadro per (...) l'adequazione dei salari minimi legali», al fine di contribuire alla «convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive»).

77. Svolte tali osservazioni, spiegherò ora il motivo per cui l'articolo 5 di tale strumento – il cui contenuto ho descritto succintamente nella precedente sezione III. B. e che è la disposizione più importante della direttiva sui salari minimi adeguati – conferma, a mio avviso, che l'oggetto di tale direttiva è la disciplina delle retribuzioni, in contrasto con l'esclusione contenuta a tal fine nell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Analizzerò in seguito altre disposizioni di tale strumento.

– *Articolo 5 della direttiva sui salari minimi adeguati*

78. L'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva sui salari minimi adeguati stabilisce che gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali sono tenuti a definire in modo chiaro i criteri per la determinazione e l'aggiornamento di tali salari. Essi possono farlo conformemente alle rispettive prassi nazionali e sono liberi di decidere il peso relativo di tali criteri. Tuttavia, essi devono anche garantire che i criteri previsti contribuiscano all'adequazione dei salari minimi legali, al fine di «conseguire un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, promuovere la coesione sociale e una convergenza sociale verso l'alto e ridurre il divario retributivo di genere». Inoltre, l'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva prevede un elenco di quattro criteri minimi che gli Stati membri devono prendere in considerazione nell'ambito della «[p]rocedura per la determinazione di salari minimi legali»⁶⁴. È vero che, in linea di principio, tale obbligo potrebbe essere considerato soddisfatto anche se a tali criteri fosse assegnato soltanto un peso esiguo da parte degli Stati membri. Tuttavia, siffatto approccio pregiudicherebbe totalmente gli obiettivi elencati all'articolo 5, paragrafo 1, di tale direttiva. Inoltre, la chiara enumerazione di quattro criteri minimi all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati indica che a tali criteri deve essere effettivamente attribuita particolare importanza⁶⁵.

79. Alla luce di questi elementi, mi sembra chiaro che l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati esiga, in pratica, che gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali garantiscano che il *livello* dei salari minimi sia calcolato sulla base, *quantomeno*, dei quattro criteri elencati in tale disposizione. Esso ha quindi lo scopo di disciplinare il livello dei salari minimi legali.

⁶⁴ Tali criteri sono: a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; b) il livello generale dei salari e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari; d) i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività.

⁶⁵ V. anche, a tal riguardo, il considerando 26 della direttiva sui salari minimi adeguati.

80. A sostegno della tesi secondo cui la direttiva sui salari minimi adeguati è valida, diverse parti della presente causa deducono, in primo luogo, il fatto che l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva non crea un obbligo per gli Stati membri di introdurre salari minimi adeguati e, in secondo luogo, che la nozione di adeguatezza utilizzata in tale disposizione non ha un significato autonomo nel diritto dell'Unione⁶⁶. Concordo con tali parti sul fatto che nessun obbligo di istituire salari minimi adeguati è contenuto *expressis verbis* nei primi due paragrafi dell'articolo 5 della direttiva sui salari minimi adeguati. Tuttavia, gli Stati membri sono espressamente soggetti, in forza di tali disposizioni, all'obbligo di garantire che i criteri sui quali si fondano ai fini della determinazione e dell'aggiornamento dei salari minimi contribuiscano alla loro adeguatezza. A mio avviso, la differenza tra questi due obblighi è, in pratica, inesistente.

81. Inoltre, non ritengo persuasivo l'argomento secondo cui la nozione di «adeguatezza» di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva sui salari minimi adeguati non ha un significato autonomo nel diritto dell'Unione, né potrà mai averlo. Ricordo che il considerando 3 di tale direttiva rinvia all'articolo 31, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), il quale prevede che ogni lavoratore ha diritto a «condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose». Inoltre, il considerando 28 della direttiva sui salari minimi adeguati indica che, sebbene «[l']adeguatezza dei salari minimi legali [sia] determinata e valutata da ciascuno Stato membro tenendo conto delle proprie condizioni socioeconomiche nazionali», i «salari minimi sono considerati adeguati se sono equi rispetto alla distribuzione salariale dello Stato membro pertinente e se consentono un tenore di vita dignitoso ai lavoratori (...)».

82. Alla luce di tali considerando, concordo con l'osservazione formulata dal governo danese in udienza, secondo cui l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della direttiva sui salari minimi adeguati potrebbe essere considerato come volto a dare espressione concreta al diritto a un salario minimo dignitoso, che alcuni commentatori considerano discendere dall'articolo 31, paragrafo 1, della Carta, in quanto il riferimento, in tale disposizione, a condizioni «dignitose» costituirebbe la base del diritto a una retribuzione dignitosa, che garantisca un tenore di vita soddisfacente per i lavoratori e le loro famiglie⁶⁷. Nel complesso, l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della direttiva sui salari minimi adeguati potrebbe quindi essere interpretato nel senso che impone agli Stati membri di garantire che i criteri sui quali si basano per determinare il livello delle retribuzioni siano compatibili con l'articolo 31, paragrafo 1, della Carta. Questa interpretazione comporterebbe due conseguenze: in primo luogo, la nozione di «adeguatezza» di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva sui salari minimi adeguati dovrebbe essere intesa dagli Stati membri in modo conforme alla nozione di condizioni «dignitose», di cui all'articolo 31, paragrafo 1, della Carta (e, quindi, come nozione autonoma del diritto dell'Unione). In secondo luogo, qualora gli Stati membri violino il loro obbligo di garantire che i criteri nazionali da essi applicati per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali contribuiscano all'«adeguatezza» di detti salari, i lavoratori potrebbero invocare il loro diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 1, della Carta. Ciò conferma che l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della direttiva sui salari minimi adeguati potrebbe avere implicazioni significative per i sistemi di determinazione dei salari degli Stati membri.

⁶⁶ V. Sagan, A. e Schmidt, A., «The procedure for setting adequate statutory minimum wages (Article 5)», in Ratti, L., Brameshuber, E. e Pietrogiovanni, V. (a cura di), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages, Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, 2024, pag. 202.

⁶⁷ V. anche Blanke, T., «Fair and just working conditions (Article 31)», *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Bercusson, B. (a cura di), Nomos, Baden Baden, 2002), pag. 537; e Bogg, A., «Article 31 – Fair and just working conditions», in Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. and Ward, A. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights – A commentary*, Hart Publishing, Londra, 2014, pagg. 855 e 856. La questione se l'articolo 31, paragrafo 1, della Carta si estenda a condizioni di lavoro quali la «retribuzione» è stata discussa in dottrina, poiché risulta che tale disposizione è stata inizialmente inclusa al fine di garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori, quali tutelate dalla direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU 1989, L 183, pag. 1).

83. Osservo inoltre che molte (se non tutte) le parti della presente causa che sostengono la validità della direttiva sui salari minimi adeguati affermano che l'articolo 5 di tale strumento impone agli Stati membri soltanto obblighi *procedurali*, poiché riguarda, come indica il suo titolo, la «Procedura per la determinazione di salari minimi legali adeguati»⁶⁸. In particolare, il governo portoghese sostiene che la direttiva sui salari minimi adeguati specifica soltanto i mezzi per raggiungere un determinato risultato in termini di livello dei salari minimi, ma non armonizza affatto tale livello. Non sono d'accordo.

84. Infatti, non vedo in che modo, ad esempio, l'obbligo previsto all'articolo 5, paragrafo 2, lettera c), di tale direttiva, ai sensi del quale la procedura per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali deve essere guidata dal tasso di crescita dei salari, possa significare qualcosa di diverso rispetto a che il *livello* (importo) dei salari minimi debba basarsi su tale tasso di crescita e rifletterlo. Ciò che viene presentato come un obbligo procedurale è, di fatto, un obbligo sostanziale dissimulato. In queste condizioni, mi sembra che l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della direttiva sui salari minimi adeguati abbia effettivamente come obiettivo interferire con il *livello* dei salari minimi, pur «non stabilendo cifre in euro e centesimi»⁶⁹. Tale interpretazione è confermata dal considerando 18 della direttiva sui salari minimi adeguati, il quale presenta lo strumento di cui trattasi come una direttiva che stabilisce obblighi procedurali, ma dichiara altresì che essa «stabilisce prescrizioni minime a livello dell'Unione (...) per l'adeguatezza dei salari minimi legali (...)». A mio avviso, ciò indica che gli obblighi contenuti nell'articolo 5 della direttiva sui salari minimi adeguati per quanto riguarda l'«adeguatezza dei salari minimi legali» non sono di natura procedurale, bensì sostanziale.

85. Lasciando da parte l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, osservo che l'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva sui salari minimi adeguati stabilisce che gli Stati membri non possono ricorrere a un meccanismo di indicizzazione qualora esso conduca a una diminuzione del salario minimo legale. Mi sembra evidente che anche tale obbligo sia qualcosa di più rispetto a un obbligo puramente procedurale. Infatti, sia la Commissione, sia il Parlamento e il Consiglio hanno riconosciuto, in udienza, che la Commissione potrebbe avviare un procedimento per inadempimento ai sensi di tale disposizione qualora uno Stato membro introduca un meccanismo di indicizzazione che conduca, di fatto, a una diminuzione del salario minimo legale.

86. In ogni caso, il semplice fatto che un obbligo sia di natura procedurale non significa, a mio avviso, che esso sia necessariamente compatibile con l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Infatti, come ho spiegato ai precedenti paragrafi da 51 a 59, tale esclusione riguarda non soltanto il livello delle retribuzioni, ma anche il modo in cui i salari devono essere determinati, nonché il metodo (o la procedura) cui ricorrono gli Stati membri a tal riguardo. Pertanto, anche un mero obbligo procedurale in materia di «retribuzioni» si spinge troppo in là ed è incompatibile con l'esclusione in parola.

87. Per tale motivo, ritengo che disposizioni quali l'articolo 5, paragrafi 4, 5 e 6, di tale direttiva, che impongono agli Stati membri, in particolare, di utilizzare valori di riferimento indicativi «per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali» (vale a dire in sede di determinazione del livello di tali salari), abbiano anch'esse un'ingerenza diretta nelle retribuzioni, poiché mirano a disciplinare il modo in cui i salari devono essere determinati e il metodo utilizzato dagli Stati membri a tal fine.

⁶⁸ Il corsivo è mio.

⁶⁹ V. Sjödin, E., «European minimum wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed on adequate minimum wages in the EU», *European Labour Law Journal*, vol. 13(2), 2022, pag. 283 [traduzione libera].

– *Altre disposizioni della direttiva sui salari minimi adeguati*

88. Nessuna delle altre disposizioni della direttiva sui salari minimi adeguati contraddice la constatazione che tale direttiva interferisca direttamente con l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. In particolare, l'articolo 2 della direttiva sui salari minimi adeguati si limita a stabilire che la direttiva si applica ai «lavoratori». L'articolo 6 di tale direttiva mira a garantire che la determinazione di salari minimi più bassi per specifici gruppi di lavoratori (variazioni) e l'applicazione di riduzioni basate sul valore di attrezzature o altri costi (trattenute) da parte degli Stati membri nei quali sono previsti salari minimi legali rispettino i principi di non discriminazione e di proporzionalità. L'articolo 7 della direttiva sui salari minimi adeguati impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie a coinvolgere le parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali e l'articolo 8 di tale strumento riguarda l'«[a]ccesso effettivo dei lavoratori ai salari minimi legali». Tutte queste disposizioni (tranne l'articolo 2) menzionano i «salari minimi» e nulla nella loro formulazione contraddice la constatazione che la direttiva sui salari minimi adeguati ha ad oggetto la disciplina delle retribuzioni⁷⁰.

89. Inoltre, a mio avviso, due disposizioni di tale strumento, segnatamente gli articoli 4 e 12 di quest'ultimo, hanno lo scopo di armonizzare il metodo di determinazione delle retribuzioni utilizzato dagli Stati membri e, quindi, di disciplinare le retribuzioni.

90. In primo luogo, l'articolo 4 è intitolato «Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari»⁷¹. Il suo paragrafo 1 impone agli Stati membri di «promuov[ere] lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla *determinazione dei salari*», di «incoraggia[re] negoziazioni costruttive, significative e informate sui *salari* tra le parti sociali» e di adottare misure volte tanto a tutelare «l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla *determinazione dei salari*»⁷², quanto a proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o intendono partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di interferenza nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione [articolo 4, paragrafo 1, lettere da a) a d)].

91. È vero che tale paragrafo non mira a disciplinare, di per sé, il contenuto dei contratti collettivi in materia di determinazione dei salari e mira soltanto a *promuovere* siffatti accordi mediante prescrizioni alquanto vaghe, che taluni considerano «rispettose» delle specificità dei sistemi nazionali⁷³. Tuttavia, concordo con il governo danese, in primo luogo, sul fatto che l'articolo 4, paragrafo 1, imponga, ciò nonostante, una serie di obblighi positivi in capo agli Stati membri, concepiti per promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e, in secondo luogo, sul fatto che, così facendo, esso limita chiaramente la scelta, da parte degli Stati membri, del metodo di determinazione dei salari a cui possono ricorrere. Inoltre, ricordo che, anche qualora una disposizione operi soltanto un'armonizzazione «limitata» (ad esempio perché lascia un grande margine di manovra per le specificità nazionali o perché si limita a fornire un quadro, in termini alquanto ampi), essa opera comunque un'armonizzazione – un'operazione per la quale il legislatore dell'Unione non è competente nelle materie coperte dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE.

⁷⁰ La stessa conclusione può essere raggiunta per le disposizioni orizzontali (di cui al capo III) e finali (di cui al capo IV) della direttiva sui salari minimi adeguati.

⁷¹ Il corsivo è mio.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ V. Menegatti, E. «Much ado about little: the Commission proposal for a Directive on adequate wages», *Italian Labour Law e-Journal*, vol. 14, n. 1, 2021, pag. 25.

92. Una conclusione analoga vale, a mio avviso, per quanto riguarda l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati. Tale disposizione si applica, come ho già spiegato al precedente paragrafo 18, soltanto agli Stati membri nei quali il tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore a una soglia dell'80%. Tali Stati membri sono tenuti a «prevede[re] un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva» e a «defini[re] (...) un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva», che deve essere riesaminato e aggiornato periodicamente. Lo stesso governo danese riconosce che gli obblighi derivanti da tale disposizione non sono né molto «concreti» né molto «restrittivi», poiché gli Stati membri non sono tenuti a raggiungere un tasso specifico di copertura della contrattazione collettiva, bensì, semplicemente, qualora il loro tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore all'80%, ad adottare un piano d'azione⁷⁴. Tuttavia, il fatto che tale disposizione sia alquanto vaga per quanto concerne, ad esempio, il modo in cui la copertura della contrattazione collettiva debba essere misurata dagli Stati membri⁷⁵ non può essere considerato, a mio avviso, un indizio della compatibilità di tale disposizione con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Gli obblighi vaghi imposti agli Stati membri per quanto riguarda l'organizzazione dei loro sistemi di determinazione dei salari restano comunque degli obblighi. Essi equivalgono, in ogni caso, a una disciplina delle retribuzioni, anche se espressa in termini vaghi o incerti.

93. Inoltre, sono in sintonia con l'argomento del governo danese, secondo cui, nella misura in cui l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati richiede agli Stati membri il cui tasso di contrattazione collettiva sia inferiore all'80% di istituire un quadro per promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, esso impone una sorta di intervento statale sulle modalità di organizzazione dei salari. È vero che l'articolo 17, paragrafo 3, di tale direttiva prevede che l'attuazione dell'articolo 4, paragrafo 2, compresa l'elaborazione di un piano d'azione per aumentare la copertura della contrattazione collettiva, può essere affidata alle parti sociali, laddove queste ultime lo richiedano congiuntamente. Tuttavia, il governo danese sottolinea, correttamente, che l'effetto combinato di tali due disposizioni consiste nella possibilità di trasferire l'obbligo relativo a tale piano d'azione alle parti sociali. L'introduzione di un siffatto obbligo a livello delle parti sociali potrebbe effettivamente interferire con la loro autonomia in materia di «determinazione dei salari», in (parziale) contrasto con lo scopo dell'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE⁷⁶.

94. In secondo luogo, l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva sui salari minimi adeguati conferisce ai singoli lavoratori, i cui diritti relativi al salario minimo legale o alla tutela garantita dal salario minimo siano stati violati, il diritto di accesso a «una risoluzione efficace, tempestiva e imparziale delle controversie e (...) il diritto di ricorso». Tale disposizione mi sembra alquanto «traballante». Infatti, essa introduce un «diritto di ricorso» in caso di violazione del diritto relativo ai salari minimi legali o alla tutela garantita dal salario minimo, ma soltanto «laddove tali diritti siano previsti dal diritto nazionale o dai contratti collettivi». Ciò è difficilmente conciliabile, a mio avviso, con la logica sottesa all'articolo 47 della Carta, ossia il fatto che il diritto a un ricorso effettivo è riconosciuto, in linea di principio, soltanto in caso di violazione di un diritto o di una libertà garantiti dal diritto dell'Unione (e non dal solo diritto nazionale o da contratti collettivi). A mio avviso, l'articolo 12 della direttiva sui salari minimi adeguati potrebbe quindi essere inteso nel senso che fornisce un ulteriore sostegno alla conclusione che ho tratto in relazione

⁷⁴ Secondo l'OCSE, soltanto 8 Stati membri su 27 soddisfano attualmente la soglia dell'80% prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati (sia la Danimarca che la Svezia sembrano collocarsi al di sopra di tale soglia) (v. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecdaias-ictwss-database.html>).

⁷⁵ Infatti, non sembra esistere né un metodo generalmente riconosciuto per misurare la copertura della contrattazione collettiva, né una banca dati comunemente accettata delle coperture nei diversi Stati membri.

⁷⁶ V. i precedenti paragrafi da 67 a 69.

all'articolo 5 della direttiva sui salari minimi adeguati, ossia che tale disposizione potrebbe essere considerata come un tentativo di dare espressione concreta al diritto a un salario minimo dignitoso, che potrebbe discendere dall'articolo 31, paragrafo 1, della Carta. In ogni caso, l'articolo 12 della direttiva sui salari minimi adeguati è problematico per Stati membri quali la Danimarca e la Svezia, nei quali l'applicazione delle disposizioni dei contratti collettivi è tradizionalmente e sistematicamente garantita dalle parti sociali (e non dai singoli lavoratori). Infatti, tale disposizione chiarisce che il legislatore dell'Unione privilegia l'azione individuale e, così facendo, interferisce, a mio avviso, con l'organizzazione, da parte degli Stati membri, dei loro sistemi di determinazione dei salari.

iii) Conclusione sulla compatibilità della direttiva sui salari minimi adeguati con l'esclusione relativa alle «retribuzioni».

95. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che, come risulta, in particolare, dagli articoli 1, 3, 4, 5 e 12 della direttiva sui salari minimi adeguati, quest'ultima abbia ad oggetto la disciplina delle «retribuzioni». Di conseguenza, essa ha un'ingerenza diretta nell'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Ne consegue che il legislatore dell'Unione non era competente ad adottare tale strumento e, pertanto, ha agito in violazione del principio di attribuzione sancito all'articolo 5, paragrafo 2, TFUE.

96. A mio avviso, tali considerazioni dovrebbero indurre la Corte a concludere che la direttiva sui salari minimi adeguati debba essere annullata *in toto*, senza che sia necessario analizzare la seconda parte del primo motivo (segnatamente, la questione se la direttiva sui salari minimi adeguati sia compatibile con l'esclusione relativa al «diritto di associazione» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE), né il secondo motivo di ricorso o le conclusioni formulate in via subordinata dal Regno di Danimarca. Tuttavia, qualora la Corte non concordi con la soluzione che le suggerisco di adottare, procederò, nelle sezioni che seguono, all'esame degli argomenti presentati dalle parti e dagli intervenienti su tali altre questioni.

b) Se la direttiva sui salari minimi adeguati sia compatibile con l'esclusione relativa al «diritto di associazione» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE

1) Argomenti delle parti

97. I governi danese e svedese sostengono che il «diritto di associazione», menzionato all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, deve essere inteso (come avviene nel contesto di numerosi strumenti giuridici, tra i quali la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori) nel senso che si riferisce al diritto di ogni lavoratore e di ogni datore di lavoro di aderire a un'organizzazione o a un sindacato e di partecipare liberamente alla contrattazione collettiva.

98. Alla luce di ciò, tali governi ritengono che, poiché l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), della direttiva sui salari minimi adeguati impone agli Stati membri di adottare misure per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano alla contrattazione collettiva da qualsiasi interferenza nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione, tale disposizione interferisce direttamente con il «diritto di associazione» ed è quindi incompatibile con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Inoltre, poiché l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati impone agli Stati membri il cui tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore all'80% di stabilire un quadro per promuovere la contrattazione collettiva e di creare un piano d'azione con le parti sociali al fine di aumentare la

copertura della contrattazione collettiva, tale disposizione incide anche sul quadro giuridico dell'adesione a un sindacato o a un'organizzazione e, di conseguenza, sul nucleo stesso del diritto di associazione.

99. A sostegno della tesi opposta, il Consiglio, il Parlamento e la Commissione, nonché tutti gli altri intervenienti, affermano, in primo luogo, che il «diritto di associazione» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE si riferisce alla libertà di un individuo di aderire a un'associazione, di abbandonarla o di istituirla, senza interferenze. Si tratta quindi di una condizione preliminare per la contrattazione collettiva – vale a dire la possibilità, per le associazioni dei lavoratori, di agire collettivamente per determinare le condizioni di lavoro e di occupazione, che rientra nell'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE – ma le due nozioni non si sovrappongono. A tal riguardo, essi osservano altresì che il «diritto di associazione» e il «diritto di negoziazione e di azioni collettive» sono salvaguardati da disposizioni distinte della Carta. In secondo luogo, essi sostengono che l'esclusione relativa al «diritto di associazione» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE deve essere interpretata restrittivamente e nel senso che sia limitata, in sostanza, alle misure che interferiscono direttamente con la facoltà dei lavoratori di associarsi.

100. In terzo luogo, tali parti e intervenienti sostengono che la direttiva sui salari minimi adeguati non impone regole in materia di diritto di associazione, poiché si limita a stabilire un quadro per facilitare l'esercizio del diritto di contrattazione collettiva, senza stabilire alcun obbligo relativo all'adesione, all'abbandono o allo scioglimento di associazioni o sindacati. In particolare, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva non stabilisce né armonizza le norme relative alla costituzione di organizzazioni sindacali, non definisce i diritti e gli obblighi di siffatte organizzazioni, non impone norme specifiche in materia di partecipazione e non obbliga i lavoratori/datori di lavoro a impegnarsi attivamente in organizzazioni sindacali. Esso si concentra, invece, sulla garanzia del buon funzionamento della contrattazione collettiva. In ogni caso, anche qualora si ritenga che l'articolo 4 della direttiva sui salari minimi adeguati stabilisca regole relative al diritto di associazione, non si tratterebbe di un'ingerenza diretta in tale diritto. L'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati non interferisce direttamente con il diritto di associazione, in quanto utilizza la soglia dell'80% come mero indicatore, e non come un obiettivo vincolante o rigido.

2) *Valutazione*

101. Per quanto riguarda la compatibilità della direttiva sui salari minimi adeguati con l'esclusione relativa al «diritto di associazione» contenuta nell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, emergono due questioni centrali. In primo luogo, le parti e gli intervenienti controvertono sul significato e sulla portata di tale esclusione e, in particolare, sul suo rapporto (e potenziale sovrapposizione) con la competenza dell'Unione nel settore della «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro» (articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE). A tale riguardo, essi discutono sul rapporto tra il «diritto di associazione» e il «diritto di negoziazione collettiva». In secondo luogo, poiché, come ho rilevato al precedente paragrafo 40, la Corte non ha ancora avuto occasione di approfondire l'esclusione relativa al «diritto di associazione» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, occorre chiarire se il criterio dell'ingerenza diretta, sviluppato dalla Corte in riferimento all'esclusione relativa alle «retribuzioni» prevista dalla disposizione in parola, si applichi anche in tale contesto.

102. Per quanto riguarda la prima questione, ricordo che il diritto di associazione è tutelato dall'articolo 12 della Carta⁷⁷, mentre il diritto di negoziazione collettiva è disciplinato dall'articolo 28 di quest'ultima⁷⁸. Il governo danese, a sostegno del suo argomento secondo cui il diritto di associazione include il diritto di negoziazione collettiva, sottolinea, correttamente, che l'articolo 137, paragrafo 6, TCE (la cui formulazione è identica a quella dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE) è stato adottato prima della Carta stessa. Pertanto, tale governo ritiene che il fatto che il diritto di associazione e il diritto di negoziazione collettiva siano trattati nella Carta come diritti distinti non debba incidere sul modo in cui essi sono interpretati alla luce dell'articolo 153 TFUE. Tuttavia, osservo che, nella Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori del 1989⁷⁹, il cui contenuto era espressamente menzionato all'articolo 136 TCE (attuale articolo 151 TFUE) ed è stato ripreso nella Carta⁸⁰, il diritto di associazione e il diritto di negoziazione collettiva erano già considerati distinti⁸¹. Osservo inoltre che, nell'articolo 156 TFUE (la cui formulazione è identica a quella dell'articolo 140 TCE), il «diritto di associazione» e la «contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori» sono menzionati l'uno accanto all'altro, il che non sarebbe stato necessario, a mio avviso, se tali diritti non fossero stati considerati autonomi e distinti.

103. Sulla base di tali considerazioni, mi sembra chiaro che il diritto di associazione non include il diritto di negoziazione collettiva. Di converso, si tratta di diritti distinti: il primo riguarda il diritto dei lavoratori o dei datori di lavoro di costituire organizzazioni (compresi i sindacati) ed aderirvi, per difendere i loro interessi economici e sociali, mentre il secondo concerne una parte specifica del mandato di tali organizzazioni, vale a dire la negoziazione e la conclusione di contratti collettivi.

104. In tale contesto, mi riesce difficile concordare con gli argomenti dedotti dai governi danese e svedese. Tali governi sostengono, in sostanza, che, poiché l'esercizio del diritto di associazione è una condizione preliminare all'esercizio del diritto di negoziazione collettiva, le materie coperte dall'esclusione relativa al «diritto di associazione» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE ricomprendono, in un certo senso, quelle coperte dalla «difesa collettiva degli interessi dei lavoratori» [articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE] e vi si sovrappongono. Concordo con tali governi sul fatto che la tutela del diritto di associazione è indispensabile ai fini della tutela del diritto di contrattazione collettiva, poiché la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori presuppone la creazione di organizzazioni concepite per tutelare collettivamente i diritti economici e sociali dei lavoratori e/o dei datori di lavoro. Tuttavia, concordo con il Parlamento e il Consiglio sul fatto che tale nesso non significa che le materie coperte dalla prima disposizione includano quelle che rientrano nella portata della seconda.

⁷⁷ L'articolo 12, paragrafo 1, della Carta dispone che «[o]gni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica *il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi*». (Il corsivo è mio).

⁷⁸ L'articolo 28 della Carta, intitolato «Diritto di negoziazione e di azioni collettive», stabilisce che «[i] lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, 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».

⁷⁹ La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori è stata adottata in occasione della riunione del Consiglio europeo del 9 dicembre 1989 a Strasburgo ed è riprodotta nel documento della Commissione COM(89) 471 del 2 ottobre 1989. Essa stabilisce i principi fondamentali sui quali si basa il modello europeo di diritto del lavoro.

⁸⁰ V. il preambolo della Carta: «[l]a presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare (...) dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa».

⁸¹ Infatti, da un lato, l'articolo 11 della Carta comunitaria dei diritti fondamentali sociali dei lavoratori mirava a tutelare il diritto di associazione dei datori di lavoro e dei lavoratori «allo scopo di costituire le organizzazioni professionali o sindacali di loro scelta per la difesa dei loro interessi economici e sociali». Dall'altro lato, il suo articolo 12 riguardava «il diritto, alle condizioni previste dalle legislazioni e dalle prassi nazionali, di negoziare e concludere contratti collettivi».

105. A tal riguardo, ricordo che, come ho indicato al precedente paragrafo 39, la Corte ha dichiarato che, poiché l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE introduce una deroga alle norme di cui ai paragrafi da 1 a 4 dello stesso articolo, le materie per le quali il suddetto paragrafo introduce una riserva devono formare oggetto di interpretazione *restrittiva*, in modo da non incidere indebitamente sulla portata di tali paragrafi, né rimettere in causa gli obiettivi perseguiti dall'articolo 151 TFUE⁸². Da tale affermazione discendono, a mio avviso, due conclusioni. In primo luogo, come rileva il Consiglio, se il diritto di associazione fosse inteso nel senso che comprende il diritto di contrattazione collettiva, la competenza prevista all'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE nel settore della «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro» sarebbe, in sostanza, svuotata di contenuto. Infatti, qualsiasi misura adottata in applicazione di tale disposizione contrasterebbe con l'esclusione relativa al diritto di associazione prevista all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. In secondo luogo, l'affermazione della Corte secondo cui le esclusioni previste da tale disposizione devono essere interpretate restrittivamente (come avviene generalmente per la maggior parte delle esclusioni) inficia l'argomento dei governi danese e svedese secondo cui, mediante l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE, i redattori dei Trattati dell'Unione avrebbero ricavato, da un settore nel quale non esiste, in termini generali, alcuna competenza dell'Unione (il diritto di associazione), una competenza limitata (per questioni relative alla difesa collettiva degli interessi dei lavoratori)⁸³. A tal riguardo, vorrei aggiungere che l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE menziona espressamente la «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, *fatto salvo il paragrafo 5*», chiarendo così che le materie coperte da tale disposizione non si sovrappongono totalmente a quelle contemplate dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE⁸⁴.

106. Ne consegue, a mio avviso, che una disposizione o una misura adottata dal legislatore dell'Unione non può essere considerata incompatibile con l'esclusione relativa al «diritto di associazione» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE semplicemente perché concerne il diritto di contrattazione collettiva. Nella presente causa, ciò significa, ad esempio, che il semplice fatto che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati mirino a promuovere la contrattazione collettiva non è sufficiente a sostenere la conclusione che tale direttiva sia, nel suo complesso, incompatibile con l'esclusione relativa al «diritto di associazione» contenuta nell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE.

107. Passando ora alla seconda questione, ricordo che la Corte ha sviluppato il criterio dell'ingerenza diretta in riferimento all'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE senza indicare espressamente se essa si applichi anche nel contesto dell'esclusione relativa al «diritto di associazione», anch'essa contenuta in tale disposizione. A mio avviso, tuttavia, tale criterio può essere applicato senza grandi difficoltà a detta esclusione. Infatti, la logica è la stessa: al pari dell'esclusione relativa alle «retribuzioni», l'esclusione relativa al «diritto di associazione» non mira ad escludere dalla sfera delle

⁸² V. sentenza *Impact*, punto 122. Ricordo che l'articolo 151 TFUE dispone quanto segue: «[l']Unione e gli Stati membri (...) hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione».

⁸³ Mi sembra di capire che tali governi ritengano che il rapporto tra l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE («difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro») e l'esclusione relativa al «diritto di associazione» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE sia l'opposto del rapporto tra l'esclusione relativa alle «retribuzioni» prevista da tale disposizione e l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE («condizioni di lavoro») (v., a tal riguardo, il precedente paragrafo 65).

⁸⁴ Il corsivo è mio.

competenze dell'Unione ogni questione che abbia «un nesso qualsiasi» con il diritto di associazione, ma semplicemente gli strumenti o le disposizioni che hanno ad oggetto la disciplina di tale diritto.

108. Alla luce di queste osservazioni, mi riesce difficile concludere che la direttiva sui salari minimi adeguati abbia ad oggetto la disciplina del «diritto di associazione». Infatti, come rilevato dal governo francese in udienza, le disposizioni di tale direttiva non impongono condizioni per la creazione o l'adesione a un'organizzazione (quale un sindacato). Alcune sue disposizioni hanno ad oggetto la promozione della contrattazione collettiva (articolo 4) e il coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali (articolo 7). Tuttavia, come ho appena spiegato, il diritto di contrattazione collettiva è distinto dal diritto di associazione e il legislatore dell'Unione è competente, ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE, ad adottare strumenti in materia di «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro».

109. È vero, come ammette lo stesso Consiglio, che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), della direttiva sui salari minimi adeguati menziona aspetti del diritto di associazione, segnatamente l'istituzione, il funzionamento e l'amministrazione di sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro⁸⁵. Tuttavia, è evidente che tale disposizione non mira a interferire con tale diritto, ma unicamente a preservarlo, proteggendo i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro da interferenze. Inoltre, sebbene l'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva imponga agli Stati membri in cui il cui tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore all'80% di elaborare un piano d'azione al fine di aumentare tale copertura, detto obbligo non impone agli Stati membri di incoraggiare i lavoratori a iscriversi a un sindacato, ma soltanto ad aumentare il numero di lavoratori protetti da contratti collettivi.

110. Infine, osservo che le tesi dei governi danese e svedese sono incentrate sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e sull'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati. Essi non approfondiscono il contenuto di altre disposizioni di tale direttiva e non sostengono nemmeno che tali disposizioni siano le più importanti della direttiva sui salari minimi adeguati e ne riflettano l'«oggetto» – il che rende difficile sostenere la loro tesi secondo cui la direttiva sui salari minimi adeguati dovrebbe essere annullata *in toto* a causa della sua incompatibilità con l'esclusione relativa al «diritto di associazione» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE.

111. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che la seconda parte del primo motivo di ricorso debba essere respinta.

2. Secondo motivo di ricorso: la direttiva sui salari minimi adeguati non poteva essere validamente adottata sulla base dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, perché concerne anche questioni contemplate dall'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE

112. Come ho già indicato al precedente paragrafo 32, con il secondo motivo di ricorso il governo danese sostiene che, anche ammettendo che la direttiva sui salari minimi adeguati non rientri nell'ambito delle esclusioni relative alle «retribuzioni» e al «diritto di associazione» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, il Parlamento e il Consiglio non potevano validamente adottare tale strumento sulla base dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE. Più

⁸⁵ Tale disposizione impone agli Stati membri di adottare misure «per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o intendono partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte *nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione*» (il corsivo è mio).

precisamente, tale governo ritiene che la direttiva in parola persegua due obiettivi di uguale importanza, in quanto mira non soltanto a disciplinare le «condizioni di lavoro» [articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE], ma anche la «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori (...)» [articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE]. Esso osserva che tali basi giuridiche esigono una procedura legislativa diversa. Infatti, l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE richiede l'unanimità in seno al Consiglio, a differenza dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE. Poiché tali procedure sono incompatibili, il governo danese sostiene che la direttiva sui salari minimi adeguati deve essere annullata nella sua interezza.

1) Argomenti delle parti

113. I governi danese e svedese ritengono che la direttiva sui salari minimi adeguati non concerna soltanto le «condizioni di lavoro» [articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE], ma anche la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori [articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE], poiché molte delle disposizioni di tale strumento, compreso il suo articolo 4, riguardano, di fatto, la tutela di siffatti interessi. Secondo tali governi, le disposizioni in parola avrebbero potuto essere adottate soltanto mediante una votazione unanime in seno al Consiglio. A tal riguardo, essi osservano che l'articolo 4 della direttiva sui salari minimi adeguati non è accessorio ad altre disposizioni di tale direttiva, poiché stabilisce obblighi generali per tutti gli Stati membri e, pertanto, è probabile che produca un impatto più ampio rispetto alle disposizioni che sono rivolte soltanto a un determinato numero di Stati membri, come gli articoli da 5 a 8 della direttiva.

114. Il Consiglio, il Parlamento, la Commissione e gli altri intervenienti sostengono che la direttiva sui salari minimi adeguati è stata adottata sulla base giuridica corretta. L'obiettivo generale di tale direttiva concerne le «condizioni di lavoro», ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, e non la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori, di cui all'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE. Infatti, tale strumento mira a migliorare l'adeguatezza dei salari minimi legali per i lavoratori, in particolare promuovendo la copertura della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari. L'articolo 4 della direttiva sui salari minimi adeguati si concentra sulla contrattazione collettiva soltanto come mezzo per raggiungere questo obiettivo generale.

2) Valutazione

115. Ricordo che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve fondarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale. Se l'esame di un atto dell'Unione dimostra che esso persegue una duplice finalità o che possiede una duplice componente, e se una di tali finalità o componenti è identificabile come principale mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi solo su un fondamento giuridico, ossia quello richiesto dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. In via d'eccezione, se è dimostrato che l'atto persegue contemporaneamente più finalità oppure ha più componenti legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all'altra, cosicché siano applicabili diverse disposizioni dei trattati, un atto siffatto dovrà fondarsi sui diversi fondamenti giuridici corrispondenti⁸⁶. Tuttavia, il ricorso a una duplice base giuridica è escluso quando le procedure previste dalle rispettive norme siano incompatibili⁸⁷.

⁸⁶ V. sentenza del 4 settembre 2018, Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, punti 36 e 37 e giurisprudenza ivi citata).

⁸⁷ V. parere 1/15 (Accordo PNR UE-Canada) del 26 luglio 2017 (EU:C:2017:592, punto 78).

116. A sostegno della tesi difesa dai governi danese e svedese, ai sensi della quale, in sostanza, la direttiva sui salari minimi adeguati persegue due obiettivi di pari importanza (il primo consistente nell'istituzione di un quadro per garantire l'adeguatezza dei salari minimi legali e il secondo nella promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari), si potrebbe sottolineare, al pari di tali governi, che l'articolo 4 della direttiva (relativo alla promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari) è una disposizione importante, in quanto si applica a tutti gli Stati membri, mentre il suo articolo 5 (che riguarda la procedura per la determinazione di salari minimi legali adeguati) si applica soltanto agli Stati membri che prevedono salari minimi legali. A differenza dell'articolo 5, l'articolo 4 è quindi una disposizione di applicazione trasversale. Ciò è confermato dal fatto che tale disposizione è contenuta nel capo I della direttiva sui salari minimi adeguati, intitolato «Disposizioni generali», mentre l'articolo 5 si inserisce nel capo II di tale strumento, intitolato «Salari minimi legali».

117. Si potrebbe inoltre affermare che l'articolo 1, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva sui salari minimi adeguati indica che tale direttiva istituisce un quadro per l'adeguatezza dei salari minimi legali e la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, e che nulla nella formulazione di tale disposizione suggerisce che il secondo di questi obiettivi sia meno importante del primo o ad esso strumentale. Analogamente, il considerando 18 di tale direttiva enuncia che tale strumento «stabilisce prescrizioni minime (...) a livello dell'Unione [e] fissa obblighi procedurali per l'adeguatezza dei salari minimi legali». Lo stesso considerando dichiara inoltre che la direttiva sui salari minimi adeguati «promuove anche la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari». Si potrebbe quindi ritenere, lo ribadisco, che il legislatore dell'Unione abbia considerato i due obiettivi come dotati di pari importanza.

118. Tuttavia, a mio avviso, tali considerazioni non sono sufficienti ad accogliere gli argomenti dedotti dai governi danese e svedese. Anzitutto, come ho già notato al precedente paragrafo 76, il titolo della direttiva sui salari minimi adeguati indica che la direttiva riguarda «salari minimi adeguati nell'Unione europea», e non la promozione della contrattazione collettiva. Inoltre, come ho già indicato più volte, l'articolo 5 di tale direttiva (e non l'articolo 4) è chiaramente la sua disposizione più importante. A tal riguardo, osservo che il considerando 25 della direttiva sui salari minimi adeguati chiarisce che il motivo per cui tale strumento pone un forte accento sulla promozione della contrattazione collettiva è che «[g]li Stati membri caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere una piccola percentuale di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati». Il considerando 22 di tale strumento indica, in termini altrettanto inequivoci, che «[i]l buon funzionamento della contrattazione collettiva (...) è uno *strumento* importante attraverso il quale garantire che i lavoratori siano tutelati da salari minimi adeguati (...)»⁸⁸.

119. Da questi elementi si evince, in primo luogo, che l'obiettivo generale della direttiva sui salari minimi adeguati sembra poter essere più appropriatamente descritto come l'istituzione di un quadro per l'adeguatezza dei salari minimi legali, piuttosto che la promozione della contrattazione collettiva e, in secondo luogo, che l'articolo 4 di tale strumento deve essere considerato come un mezzo per raggiungere tale obiettivo generale. Di conseguenza, l'obiettivo della «promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari», di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva, è strumentale rispetto al suo obiettivo stabilito all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), ossia istituire un quadro per l'adeguatezza dei salari minimi legali. Anche l'affermazione della Commissione, nella proposta di direttiva sui salari minimi adeguati, secondo cui «[a]l fine di conseguire [i suoi] obiettivi, la direttiva proposta mira

⁸⁸ Il corsivo è mio.

a promuovere la contrattazione collettiva sui salari in tutti gli Stati membri» milita a favore di tale tesi⁸⁹. Infine, occorre osservare che vi sono altri strumenti di diritto derivato dell'Unione che, accanto al loro obiettivo principale, mirano a promuovere il ruolo delle parti sociali e che, nonostante ciò, non sono stati adottati sulla base dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE⁹⁰.

120. In queste circostanze, a mio avviso non era necessario adottare la direttiva sui salari minimi adeguati sulla base dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE e il secondo motivo di ricorso deve quindi essere respinto.

B. Conclusioni formulate in via subordinata: se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati debbano essere annullati

121. Qualora la Corte decida che la direttiva sui salari minimi adeguati non debba essere annullata *in toto*, il Regno di Danimarca chiede, in alternativa, l'annullamento dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d) e dell'articolo 4, paragrafo 2, di tale strumento, a motivo della loro incompatibilità con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'annullamento parziale di un atto dell'Unione è possibile solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento sono *separabili* dal resto dell'atto. Tale requisito non è soddisfatto quando l'annullamento parziale avrebbe l'effetto di modificare la sostanza dell'atto medesimo⁹¹.

122. Come ho spiegato ai precedenti paragrafi da 90 a 93, ritengo che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati impongano agli Stati membri una serie di obblighi positivi volti a promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e che, così facendo, limitino la scelta degli Stati membri quanto al metodo di determinazione dei salari a cui possono ricorrere, in modo incompatibile con l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. L'ultima questione che mi resta da esaminare è, quindi, se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati possano essere *separati* dalle altre disposizioni di tale direttiva.

1) Argomenti delle parti

123. Da un lato, i governi danese, svedese e tedesco sostengono che la direttiva sui salari minimi adeguati non verrebbe privata del suo effetto utile se soltanto l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, fossero annullati. A tal riguardo, i governi danese e svedese osservano che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), non era incluso nella proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. Questa disposizione è stata aggiunta soltanto in una fase successiva della procedura legislativa. A loro avviso, le altre disposizioni di tale direttiva potrebbero quindi continuare a produrre i loro effetti anche in assenza di tale disposizione. Inoltre, questi governi sostengono che il Consiglio e il Parlamento assumono posizioni contraddittorie laddove, da un lato

⁸⁹ Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati, pag. 2 (il corsivo è mio).

⁹⁰ V., in particolare, direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione) (GU 2006, L 204, pag. 23), il cui articolo 21, paragrafo 1, dispone che «[g]li Stati membri, conformemente alle tradizioni e prassi nazionali, prendono le misure adeguate per incoraggiare il dialogo tra le parti sociali al fine di promuovere la parità di trattamento, fra l'altro, ad esempio, tramite il monitoraggio delle prassi nei luoghi di lavoro, nell'accesso al lavoro, alla formazione professionale e alla promozione professionale, nonché tramite il monitoraggio dei contratti collettivi, codici di comportamento, ricerche o scambi di esperienze e di buone pratiche».

⁹¹ V., in particolare, sentenza dell'8 dicembre 2020, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-626/18, EU:C:2020:1000, punto 28 e giurisprudenza ivi citata). Il corsivo è mio.

considerano vaghi l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati, mentre, dall'altro, sostengono che il loro annullamento priverebbe di effetto utile le altre disposizioni di tale direttiva.

124. In udienza, da un lato, il governo tedesco ha ricordato che, a suo avviso, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d) e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati sono compatibili con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Tuttavia, tale governo ritiene altresì che, qualora la Corte giunga a una conclusione diversa, tali disposizioni potrebbero, in teoria, essere separate dalle altre disposizioni della direttiva in parola. Infatti, il loro annullamento lascerebbe intatto il contenuto essenziale di tale strumento. Anche l'articolo 4 della direttiva sui salari minimi adeguati potrebbe essere annullato nella sua interezza senza pregiudicare l'effetto utile delle altre disposizioni di tale direttiva, poiché si limita a fornire un mezzo utile per raggiungere l'obiettivo generale di quest'ultima.

125. Dall'altro lato, il Parlamento, il Consiglio, la Commissione e gli altri intervenienti ritengono che l'annullamento dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e dell'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva altererebbe notevolmente la portata e l'essenza di tale strumento e che, di conseguenza, tali disposizioni non possono essere separate dal resto della direttiva sui salari minimi adeguati. Infatti, la promozione della contrattazione collettiva è uno strumento importante affinché i lavoratori beneficino di salari minimi adeguati. Inoltre, l'annullamento dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati priverebbe di effetto utile alcune disposizioni generali di tale direttiva (in particolare, il suo articolo 1). Il Consiglio e il governo francese aggiungono che se l'articolo 4 della direttiva sui salari minimi adeguati dovesse essere annullato nella sua interezza, tale direttiva non imporrebbe più obblighi a tutti gli Stati membri. Di converso, essa imporrebbe obblighi soltanto agli Stati membri nei quali sono previsti salari minimi legali.

2) Valutazione

126. Per quanto riguarda la questione se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati possano essere separati dalle altre disposizioni di tale direttiva, in primo luogo, concordo con i governi danese e svedese sul fatto che gli argomenti del Parlamento e del Consiglio sul secondo motivo di ricorso e sulle conclusioni formulate in subordine sono, in una certa misura, contraddittori. Infatti, da un lato, nel contesto del secondo motivo di ricorso, tali istituzioni sostengono (come ho osservato al precedente paragrafo 114) che l'articolo 4 della direttiva sui salari minimi adeguati si concentra sulla contrattazione collettiva meramente come mezzo per raggiungere l'obiettivo generale di tale direttiva. Dall'altro lato, per quanto riguarda le conclusioni formulate in via subordinata, essi sostengono che uno dei pilastri della direttiva sui salari minimi adeguati è la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e che, se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d) e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati fossero annullati, le altre disposizioni di tale strumento sarebbero private del loro effetto utile.

127. In secondo luogo, dall'analisi di cui ai precedenti paragrafi da 115 a 120 risulta che, mentre l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati sono fondamentali per realizzare uno degli obiettivi perseguiti da tale direttiva, segnatamente la «promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari», come indicato all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva, tale obiettivo è, di fatto,

strumentale all'istituzione di un quadro per «l'adeguatezza dei salari minimi legali» [articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sui salari minimi adeguati], che costituisce l'obiettivo generale di tale strumento.

128. Infatti, come ho spiegato al precedente paragrafo 119, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, si limitano a fornire un *mezzo* per conseguire tale obiettivo generale e quest'ultimo può comunque essere raggiunto basandosi unicamente sulle altre disposizioni di tale direttiva. Come correttamente sostenuto dal governo tedesco, lo stretto legame esistente tra l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati e le altre disposizioni di tale strumento *non* implica che, qualora l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, siano annullati, sarebbe impossibile, per tale direttiva, «istituire un quadro per (...) l'adeguatezza dei salari minimi legali». La sua istituzione potrebbe essere più difficile, ma non impossibile.

129. Da tali considerazioni discende che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati possono quindi essere *separati* dagli altri suoi articoli, che potrebbero rimanere interamente in vigore in caso di annullamento dei primi. Di conseguenza, qualora la Corte decida che la direttiva sui salari minimi adeguati *non* debba essere annullata nella sua interezza, le suggerisco di accogliere le conclusioni formulate in via subordinata dal Regno di Danimarca e di annullare l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d) e l'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva.

C. Osservazione finale

130. A titolo di osservazione finale, desidero soffermarmi brevemente su una questione che è stata discussa in udienza, segnatamente se il legislatore dell'Unione potesse utilizzare una base giuridica alternativa, *in casu* l'articolo 175 TFUE, in sede di adozione della direttiva sui salari minimi adeguati, anziché l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE.

131. Ricordo che l'articolo 175 TFUE attribuisce la competenza ad adottare misure per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione⁹². Tuttavia, non sono convinto che, semplicemente in ragione del fatto che la direttiva sui salari minimi adeguati mira a ridurre le disparità socio-economiche nell'Unione, a promuovere la convergenza verso l'alto e a facilitare uno sviluppo più armonioso dell'Unione, essa avrebbe potuto essere adottata sulla base di tale disposizione.

132. Infatti, in primo luogo, l'articolo 175 TFUE concerne principalmente l'assegnazione dei fondi dell'Unione; pertanto, fondare la direttiva sui salari minimi adeguati su tale disposizione richiederebbe un'interpretazione alquanto creativa di tale disposizione.

⁹² Tale disposizione prevede che «[g]li Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (...), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti. (...) Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni».

133. In secondo luogo, la Corte ha chiarito, nella sua giurisprudenza, che, sebbene l'espressa esclusione di qualsiasi armonizzazione per quanto riguarda determinate materie nel Trattato FUE non significhi necessariamente che non possano essere adottate misure di armonizzazione sulla base di altre disposizioni di tale Trattato, il legislatore dell'Unione non può ricorrere a tali altre disposizioni se, così facendo, «aggir[a]» l'esclusione espressa⁹³. Nella presente causa, ritengo che, se il legislatore dell'Unione avesse adottato la direttiva sui salari minimi adeguati sulla base dell'articolo 175 TFUE, avrebbe aggirato l'esclusione relativa alle «retribuzioni» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Infatti, esso avrebbe fatto ricorso a una disposizione più ampia (l'articolo 175 TFUE) al fine di «riprendersi» una competenza (in materia di retribuzioni) che l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE (la *lex specialis*) ha espressamente inteso escludere dall'ambito delle competenze dell'Unione e di adottare uno strumento diretto precisamente a disciplinare le materie coperte da tale esclusione.

134. Pertanto, ritengo che la direttiva sui salari minimi adeguati non potesse essere validamente adottata dal legislatore dell'Unione sulla base dell'articolo 175 TFUE.

VI. Spese

135. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché, a mio avviso, il ricorso del Regno di Danimarca è fondato e tale parte ne ha fatto domanda, il Parlamento e il Consiglio dovrebbero essere condannati alle spese. Tuttavia, il Regno di Svezia, il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica portoghese e la Commissione, intervenuti nella controversia, dovrebbero farsi carico delle proprie spese, conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, di detto regolamento di procedura.

VII. Conclusione

136. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di:

- annullare integralmente la direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, in quanto incompatibile con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e, pertanto, con il principio di attribuzione sancito all'articolo 5, paragrafo 2, TUE;
- condannare il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea alle spese;
- condannare il Regno di Svezia, il Regno del Belgio, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica portoghese e la Commissione europea a farsi carico delle proprie spese.

⁹³ V. sentenza del 5 ottobre 2000, Germania/Parlamento e Consiglio (C-376/98, EU:C:2000: 544, punto 79).