

Testo provvisorio

PARERE DELL'AVVOCATO GENERALE
EMILIO
consegnato il 14 gennaio 2025 ([1](#))

Caso C - 19/23

**Regno di Danimarca
la
Parlamento europeo
Consiglio dell'Unione Europea**

(Ricorso di annullamento – Direttiva (UE) 2022/2041 – Salari minimi adeguati nell’Unione europea – Annullamento integrale della direttiva – Fondamento normativo – 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 – “Retribuzione” e “diritto di associazione” – Interferenza diretta – Articolo 5 della direttiva – Procedura per la fissazione di salari minimi legali adeguati – Elenco dei criteri minimi che gli Stati membri devono includere – Articolo 4 – Promozione della contrattazione collettiva in materia di 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(1)(b) e (f) TFUE congiuntamente – Annullamento parziale della direttiva – Separabilità dell’articolo 4(1)(d) e dell’articolo 4(2) della direttiva)

I. Introduzione

1. In conformità al principio di attribuzione enunciato nell'articolo 5, paragrafo 2, TUE e che è essenziale in un'Unione europea fondata sullo Stato di diritto, ([2](#)) l'Unione europea agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati. Sebbene in apparenza semplice, il compito della Corte di garantire il rispetto di tale principio è reso più complesso dal fatto che alcune disposizioni del Trattato relative alla ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri sembrano mancare di chiarezza o sovrapporsi.

2. Ciò è particolarmente evidente nell'ambito della politica sociale dell'UE, dove gli autori dei Trattati hanno mirato, da un lato, a promuovere la coesione e la convergenza e, dall'altro, a costruire un'Unione che tenga conto della diversità dei sistemi nazionali e del ruolo chiave delle parti sociali, due obiettivi non sempre facili da conciliare. Infatti, mentre perseguire il primo obiettivo implica dare più potere all'Unione europea, perseguire il secondo obiettivo favorisce la visione secondo cui alcune decisioni di politica sociale spettano ai soli Stati membri.

3. Con il presente ricorso, proposto 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 sui salari minimi adeguati nell'Unione europea (in prosieguo: la «direttiva AMW») ([3](#)). Entrambi gli Stati membri sostengono che il Parlamento europeo e il Consiglio non erano competenti ad adottare la direttiva AMW sulla base dell'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE. Tali disposizioni autorizzano il Parlamento europeo e il Consiglio a stabilire, mediante direttive, prescrizioni minime nel settore delle «condizioni di lavoro». Tuttavia, l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE chiarisce che tale competenza non si estende, tra l'altro, alla «retribuzione».

4. In tale contesto, la questione più intricata sollevata dal presente caso riguarda se, nell'adottare la direttiva AMW, il Parlamento e il Consiglio abbiano agito in violazione dell'articolo 153(5) TFUE legiferando in un settore ('retribuzione') che è escluso dalla competenza dell'UE. Come spiegherò nel presente parere, tale questione dovrebbe, a mio avviso, ricevere risposta affermativa.

II. Quadro giuridico

A. Il Trattato FEU

5. Ai sensi dell'articolo 153 TFUE:

«1. Per conseguire gli obiettivi dell'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 cogestione, fatto salvo il paragrafo 5;

...

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

...

b) può adottare, nei settori di cui al paragrafo 1, lettere da a) a i), mediante direttive, prescrizioni minime di applicazione progressiva, tenendo conto delle condizioni e delle norme tecniche vigenti 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 all'unanimità, secondo una procedura legislativa speciale, 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. La direttiva AMW

6. L'articolo 1 della direttiva AMW stabilisce:

«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 ridurre le disuguaglianze salariali, la presente direttiva istituisce un quadro per:

a) l'adeguatezza dei salari minimi legali al fine di garantire condizioni di vita e di lavoro dignitose;

(b) promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari;

c) migliorare l'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela del salario minimo, ove previsto dalla legislazione nazionale e/o dai contratti collettivi.

2. La presente direttiva non pregiudica il pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché il loro diritto di negoziare e concludere accordi collettivi.

3. Conformemente all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, la presente direttiva non pregiudica la competenza degli Stati membri nello stabilire il livello dei salari minimi, nonché la scelta degli Stati membri di stabilire salari minimi legali, di promuovere l'accesso alla tutela del salario minimo prevista dai contratti collettivi, o entrambi.

4. L'applicazione della presente direttiva deve avvenire nel pieno rispetto del diritto alla contrattazione collettiva. Nessuna disposizione della presente direttiva deve essere interpretata come un'imposizione di un obbligo a uno Stato membro:

a) quando la formazione dei salari è assicurata esclusivamente tramite contratti collettivi, introdurre un salario minimo legale; o

b) dichiarare qualsiasi contratto collettivo di applicazione universale.

...'

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

'1. Allo scopo di aumentare la copertura della contrattazione collettiva e di agevolare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, gli Stati membri, con il coinvolgimento delle parti sociali, conformemente al diritto e alle prassi nazionali:

...

d) al fine di promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, adottare misure, ove opportuno, per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o desiderano partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di ingerenza reciproca o dei rispettivi agenti o membri nella loro costituzione, funzionamento o amministrazione.

2. Inoltre, ogni Stato membro in cui il tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore alla soglia dell'80% prevede un quadro di condizioni abilitanti per la contrattazione collettiva, per legge previa consultazione delle parti sociali o di comune accordo con le stesse. Tale Stato membro stabilisce inoltre un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva. Lo Stato membro stabilisce tale piano d'azione previa consultazione delle parti sociali o di comune accordo con le parti sociali, oppure, a seguito di una richiesta congiunta delle parti sociali, come concordato tra le parti sociali. Il piano d'azione stabilisce una tempistica chiara 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 regolarmente il suo piano d'azione e lo aggiorna se necessario. Quando uno Stato membro aggiorna il suo piano d'azione, lo fa previa consultazione delle parti sociali o di comune accordo con le stesse, oppure, a seguito di una richiesta congiunta delle parti sociali, come concordato tra le parti sociali. In ogni caso, tale piano d'azione è riesaminato almeno ogni cinque anni. Il piano d'azione e qualsiasi suo aggiornamento sono resi pubblici e notificati alla Commissione.

8. L'articolo 5 della direttiva AMW, intitolato «Procedura per la fissazione di salari minimi legali adeguati», prevede:

'1. Gli Stati membri con salari minimi legali stabiliscono le procedure necessarie per la definizione e l'aggiornamento dei salari minimi legali. Tale definizione e aggiornamento sono guidati da criteri stabiliti per contribuire alla loro adeguatezza, con l'obiettivo di raggiungere uno standard di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, nonché promuovere la coesione sociale e la convergenza sociale verso l'alto e ridurre il divario retributivo di genere. Gli Stati membri definiscono tali criteri conformemente alle loro prassi nazionali nel diritto nazionale pertinente, nelle decisioni dei loro organi competenti o negli 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 loro condizioni socioeconomiche nazionali.

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

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

b) il livello generale dei salari e la loro distribuzione;

(c) il tasso di crescita dei salari;

(d) livelli e sviluppi della produttività nazionale a lungo termine.

3. Fatti salvi gli obblighi stabiliti nel presente articolo, gli Stati membri possono inoltre utilizzare un meccanismo automatico per gli adeguamenti dell'indicizzazione dei salari minimi legali, basato su qualsiasi criterio appropriato e conformemente alle leggi 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, come 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 gli aggiornamenti periodici e tempestivi delle retribuzioni minime legali abbiano luogo almeno ogni due anni o, per gli Stati membri che utilizzano un meccanismo di indicizzazione automatica di cui al paragrafo 3, almeno ogni quattro anni.

6. Ciascuno Stato membro designa o istituisce uno o più organi consultivi incaricati di consigliare le autorità competenti su questioni relative ai salari minimi legali e garantisce il funzionamento operativo di tali organi.

9. L'articolo 12 della direttiva AMW, intitolato «Diritto a ricorso e protezione contro trattamenti o conseguenze sfavorevoli», prevede che:

«1. Gli Stati membri garantiscono che, fatte salve le forme specifiche di ricorso e di risoluzione delle controversie previste, ove applicabili, nei contratti collettivi, i lavoratori, compresi quelli il cui rapporto di lavoro è cessato, abbiano accesso a una risoluzione delle controversie efficace, tempestiva e imparziale e al diritto di ricorso, in caso di violazioni dei diritti relativi ai salari minimi legali o alla tutela del salario minimo, ove tali diritti siano previsti dal diritto nazionale o dai contratti collettivi».

III. Fatti all'origine del presente ricorso

A. La proposta di direttiva AMW

10. La Commissione europea ha adottato la sua proposta di direttiva AMW nell'ottobre 2020. ([4](#)) Tale proposta è stata presentata dopo che Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione, aveva dichiarato che "la dignità del lavoro è sacra. Entro i primi 100 giorni del mio mandato, proporrò uno strumento giuridico per garantire che ogni lavoratore della nostra Unione abbia un salario minimo equo". ([5](#))

11. Nella proposta di direttiva AMW, la Commissione ha osservato che "molti lavoratori non sono attualmente tutelati da salari minimi adeguati nell'[Unione europea]" e che, nel 2018, "il salario minimo legale non forniva un reddito sufficiente a un singolo percettore di salario minimo per raggiungere la soglia di rischio di povertà in nove Stati membri". Ha inoltre indicato che, a seguito della crisi del COVID-19, garantire che i lavoratori nell'Unione europea avessero accesso a opportunità di lavoro e a salari minimi adeguati era "essenziale per sostenere una ripresa economica sostenibile e inclusiva". ([6](#)) Tali affermazioni sono state considerate da alcuni autori come il riflesso di un ampio cambiamento nel modo in cui i salari minimi adeguati sono percepiti a livello dell'UE, in quanto non sono più visti come un ostacolo alla competitività tra gli Stati membri e alla crescita economica, ma come una precondizione per lo sviluppo economico. ([7](#))

12. In tale contesto, la Commissione ha spiegato che la sua proposta ha istituito un quadro per "migliorare l'adeguatezza dei salari minimi e aumentare l'accesso dei lavoratori alla tutela del salario minimo". Ha inoltre osservato che la direttiva proposta mirava a "promuovere la contrattazione collettiva sui salari in tutti gli Stati membri", pur "tenendo conto e rispettando pienamente le specificità dei sistemi nazionali, le competenze nazionali, l'autonomia delle parti sociali e la libertà contrattuale" ([8](#)).

13. La direttiva AWM è stata adottata in prima lettura il 19 ottobre 2022. Tutti gli Stati membri in sede di 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 astenuta. ([9](#))

14. Nel suo parere motivato sulla proposta di direttiva AMW, datato 15 dicembre 2020, il Parlamento danese aveva già indicato che, a suo avviso, le condizioni salariali erano meglio regolamentate a livello nazionale. ([10](#)) Nel corso della procedura legislativa che ha portato all'adozione della direttiva, il governo danese ha spiegato, in una dichiarazione al Consiglio, che era "per principio contrario all'introduzione di qualsiasi regolamentazione vincolante a livello dell'UE in materia di salario minimo". Ha inoltre sottolineato che "è essenziale preservare l'autonomia delle ... parti sociali" e che "la determinazione dei salari è una competenza nazionale". ([11](#))

B. Aspetti chiave della direttiva AMW ai fini del presente caso

15. Secondo Eurostat, al 1° gennaio 2022, i salari minimi mensili legali variavano notevolmente tra gli Stati membri, da 332 EUR in Bulgaria a 2 257 EUR in Lussemburgo ([12](#)). Nella sua "Sintesi della valutazione d'impatto" che accompagnava la proposta di direttiva AMW ([13](#)), la Commissione ha individuato "la mancanza di criteri chiari e stabili per stabilire e aggiornare i salari minimi" e "l'insufficiente coinvolgimento delle parti sociali" come tra i fattori che determinano un'insufficiente protezione dei lavoratori da parte di salari minimi adeguati in tutta l'Unione europea.

16. In risposta a tali preoccupazioni, l'articolo 1(1) della direttiva AMW stabilisce che tale strumento stabilisce un quadro per (a) l'adeguatezza dei salari minimi legali; (b) la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari; e (c) il rafforzamento dell'accesso effettivo dei lavoratori ai diritti alla tutela del salario minimo ove previsto dalla legislazione nazionale e/o dai contratti collettivi. A quanto ho capito, la direttiva AMW persegue quindi tre obiettivi distinti, elencati rispettivamente nei punti (a), (b) e (c) dell'articolo 1(1), tutti concepiti per contribuire all'obiettivo generale di "contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e ridurre la disuguaglianza salariale". ([14](#))

17. Sebbene la direttiva AMW contenga complessivamente 19 articoli, organizzati in quattro diversi capitoli, 3 di questi, vale a dire gli articoli 4, 5 e 12, sono di particolare importanza per il presente caso. Ognuno di essi si riferisce a uno dei tre obiettivi elencati nell'articolo 1(1) di tale direttiva.

18. In primo luogo, l'articolo 4 riguarda la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari (articolo 1(1)(b), secondo obiettivo). Fa parte del capitolo I della direttiva AMW, intitolato "Disposizioni generali". L'articolo 4(1) impone a tutti gli Stati membri una serie di obblighi "allo scopo di aumentare la copertura della contrattazione

collettiva e di facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari". Tali obblighi includono "[l'adozione] di misure, ove opportuno, per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o desiderano partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di ingerenza reciproca o dei rispettivi agenti o membri nella loro costituzione, funzionamento o amministrazione" (articolo 4(1)(d)). Al contrario, gli obblighi dettagliati nell'articolo 4(2) si applicano solo agli Stati membri in cui il tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore alla soglia dell'80%. Tali Stati membri sono tenuti a "prevedere un quadro di condizioni abilitanti per la contrattazione collettiva" e a "stabilire un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva", che sono tenuti a rivedere e aggiornare regolarmente.

19. In secondo luogo, l'articolo 5 riguarda l'«adeguatezza dei salari minimi legali» (articolo 1(1)(a), il primo obiettivo). È l'articolo più importante della direttiva AMW ed è contenuto nel capitolo II della stessa, intitolato «Salari minimi legali» e le cui disposizioni si applicano solo agli Stati membri con salari minimi legali. In particolare, l'articolo 5(2) specifica quattro criteri minimi, che sono destinati a contribuire all'adeguatezza dei salari minimi e devono essere presi in considerazione durante la «[p]rocedura per la definizione di salari minimi legali adeguati».

20. In terzo luogo, l'articolo 12 della direttiva AMW, che fa parte del capitolo III, intitolato "Disposizioni orizzontali", riguarda l'accesso effettivo dei lavoratori alla tutela del salario minimo (articolo 1(1)(c), terzo obiettivo). Lo scopo di tale disposizione è garantire ai lavoratori l'accesso a una risoluzione delle controversie efficace, tempestiva e imparziale e il diritto di ricorso, in situazioni in cui i loro diritti relativi ai salari minimi legali o alla tutela del salario minimo ai sensi della legislazione nazionale e/o dei contratti collettivi siano stati violati.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni

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

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

- annullare integralmente la direttiva AMW;
- in subordine, annullare l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva AMW;
- condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

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

24. Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

- respingere le domande principali in quanto inammissibili;
- in subordine, respingere il ricorso nel suo complesso perché infondato;
- 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 del Portogallo sono stati autorizzati 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 del Lussemburgo e la Commissione sono stati autorizzati 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 autorizzato a intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno di Danimarca.

V. **Analisi**

28. Per molti anni, la politica sociale dell'UE si è sviluppata a margine dei Trattati; la forza trainante dell'integrazione dell'UE è stata l'istituzione di un mercato comune. ([15](#)) L'adozione del Protocollo sulla politica sociale e dell'Accordo sulla politica sociale (il Capitolo sociale), allegati al Trattato di Maastricht, è stato il primo tentativo di 'costituzionalizzare' la politica sociale dell'UE, e solo con il Trattato di Amsterdam del 1997 il contenuto del Capitolo sociale è stato formalmente sancito nel Trattato CE. ([16](#))

29. Da allora, è chiaro che «l'Unione europea non deve solo realizzare un mercato interno, ma deve anche adoperarsi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, che si basa, in particolare, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale e che promuove, tra l'altro, la protezione sociale» ([17](#)). Diversi strumenti sono stati adottati dal legislatore dell'Unione sulla base dell'articolo 153 TFUE (o versioni precedenti di tale disposizione), al fine di conseguire tali obiettivi, ad esempio, la direttiva sul lavoro tramite agenzia interinale ([18](#)), la direttiva sull'orario di lavoro ([19](#)) o, più di recente, la direttiva (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea ([20](#)) che, come la direttiva AMW, è stata adottata sulla base dell'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE.

30. A mia conoscenza, la direttiva AMW è, tuttavia, il primo strumento giuridico a livello dell'UE nel campo dei salari minimi. Infatti, sebbene il principio 6 del pilastro europeo dei diritti sociali ([21](#)) affermi già che "i lavoratori hanno diritto a salari equi che garantiscano un tenore di vita dignitoso" e che "devono essere garantiti salari minimi adeguati, in modo da soddisfare le esigenze del lavoratore e della sua famiglia", al fine di prevenire la "povertà lavorativa", tale testo non ha valore giuridico vincolante e serve piuttosto come guida verso risultati occupazionali e sociali efficienti ([22](#)) .

31. A sostegno del suo capo principale di ricorso, diretto all'annullamento integrale della direttiva AMW, il Regno di Danimarca solleva due motivi di ricorso. In primo luogo, sostiene che il Parlamento e il Consiglio hanno agito in violazione dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e, quindi, del principio di attribuzione dei poteri che, come ho ricordato nell'Introduzione, è sancito dall'articolo 5, paragrafo 2, TUE. A tale riguardo, il governo danese sostiene che tale direttiva è incompatibile con due delle esclusioni contenute nell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, vale a dire quelle relative alla retribuzione e al diritto di associazione. Esso ritiene che la direttiva AMW "interferisca direttamente" con entrambe le esclusioni e, pertanto, non avrebbe potuto essere adottata dal legislatore dell'Unione

senza che quest'ultimo eccedesse le sue competenze. Infatti, mentre il Parlamento e il Consiglio sono competenti ad adottare direttive che stabiliscano requisiti minimi in materia di "condizioni di lavoro" (in applicazione dell'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE), essi non possono legiferare in materia di retribuzione o di diritto di associazione.

32. In secondo luogo, il governo danese sostiene che, anche supponendo che la direttiva AMW non rientri nell'ambito delle esclusioni relative alla retribuzione e al diritto di associazione di cui all'articolo 153(5) TFUE, il Parlamento e il Consiglio non potrebbero validamente adottarla sulla base dell'articolo 153(1)(b) TFUE. A tale riguardo, il governo danese osserva che la direttiva AMW persegue due obiettivi di pari importanza, in quanto mira non solo a regolamentare le "condizioni di lavoro" (articolo 153(1)(b) TFUE), ma anche la "rappresentanza e la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori ..." (articolo 153(1)(f) TFUE). Aggiunge che ciascuna di queste due basi giuridiche richiede una diversa procedura legislativa, poiché l'articolo 153(1)(f) TFUE richiede l'unanimità in seno al Consiglio, mentre l'articolo 153(1)(b) TFUE non lo richiede. Poiché tali procedure sono incompatibili, il governo danese sostiene che la direttiva AMW deve essere annullata integralmente.

33. Qualora la Corte dovesse decidere che la direttiva AMW non debba essere annullata integralmente, 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 tale riguardo, tale Stato membro solleva un unico motivo di diritto, sostenendo, ancora una volta, che, nell'adottare tali disposizioni, il Parlamento e il Consiglio hanno agito in violazione dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e, pertanto, del principio di attribuzione dei poteri. La questione fondamentale che si pone in relazione a ciò è quella della separabilità dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva dalle altre disposizioni in essa contenute.

34. Prima di passare all'esame di queste varie rivendicazioni, desidero fare un'osservazione preliminare. La presente azione *non* nasce dal nulla, in quanto è intrinsecamente legata alla costante opposizione della Danimarca e di altri Stati membri nordici alle azioni dell'Unione europea che ritengono interferiscano con i loro sistemi di diritto del lavoro e di relazioni industriali. Le reazioni in quegli Stati membri alla sentenza della Corte nel caso [Laval un Partneri](#) ([23](#)), che riguardava il distacco di lavoratori lettone da parte di una società lettone (Laval) in cantieri edili in Svezia e il successivo blocco di quei cantieri da parte di un sindacato svedese, sono, ad oggi, gli esempi più salienti di tale opposizione. Sia i modelli di diritto del lavoro della Danimarca che quelli della Svezia sono caratterizzati da un approccio "laissez-faire", vale a dire, da un elevato grado di autonomia delle parti sociali, con salari e condizioni di lavoro negoziati dalle parti sociali anziché essere regolati da atti normativi. La conclusione della Corte in tale sentenza, secondo cui l'azione sindacale può, in sostanza, costituire una restrizione ingiustificata alla libera circolazione, nonché l'enfasi posta sull'importanza della trasparenza per quanto riguarda i termini e le condizioni di lavoro, compresa la retribuzione, sono state percepite da alcuni come una minaccia al carattere autonomo dei sistemi di contrattazione collettiva di Danimarca e Svezia e all'assenza di intervento statale nelle azioni intraprese dai sindacati, caratteristica di tali Stati membri. ([24](#))

35. In tale contesto, si può considerare che gli argomenti presentati dai governi danese e svedese nel presente caso siano il prodotto di una mera opposizione di principio, vale a dire

della rigida opposizione di tali Stati membri a qualsiasi forma di interferenza con l'autonomia contrattuale delle parti sociali, ([25](#)) piuttosto che radicati nella sostanza degli obblighi contenuti nella direttiva stessa. A tale riguardo, osservo che il governo svedese ha riconosciuto, ad esempio, che l'obbligo contenuto nell'articolo 4(2) della direttiva AMW non si applica ad esso, poiché tale disposizione si applica solo agli Stati membri il cui tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore all'80%. Entrambi i governi concordano inoltre sul fatto che la maggior parte degli obblighi contenuti in tale strumento riproducono quelli che già derivano dalla Convenzione sulla fissazione del salario minimo dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) del 1970, da cui sono vincolati ([26](#)). Pertanto, ammettono che, da un punto di vista pratico, la direttiva AMW non inciderà in misura significativa sui loro sistemi nazionali.

36. Tuttavia, a mio avviso, tali considerazioni non devono incidere sull'esito del presente caso. La ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione europea è una questione di natura costituzionale che, come ho già affermato nell'Introduzione, è essenziale per un'Unione europea fondata sullo Stato di diritto. Se il legislatore dell'UE adotta una direttiva in un settore in cui non è competente a legiferare, tale direttiva non può essere salvata per motivi di mera natura pratica, come il fatto che la sua adozione avrà solo conseguenze "lievi" per i pochi (*in casu* , due) Stati membri che hanno votato contro. Considerazioni di questo tipo non dovrebbero, a mio avviso, avere alcuna incidenza sulla valutazione della Corte. A tale riguardo, aggiungo che le motivazioni o gli interessi di uno Stato membro a proporre un ricorso di annullamento di un atto legislativo dell'Unione sono irrilevanti nell'ambito di un procedimento fondato sull'articolo 263 TFUE, poiché gli Stati membri sono ricorrenti privilegiati ai sensi di tale disposizione e, di conseguenza, non devono dimostrare di avere un interesse ad agire.

A. Sul capo principale della domanda: la direttiva AMW deve essere annullata integralmente?

37. Dai punti 31 e 32 che precedono emerge che il capo principale della domanda del Regno di Danimarca riguarda, in sostanza, la scelta operata dal legislatore dell'Unione di utilizzare l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, come base giuridica della direttiva AMW, scelta che alcuni autori hanno definito come «la questione più controversa» tra quelle sollevate in relazione alla direttiva AMW ([27](#)). A tale riguardo, la Corte è chiamata a chiarire il rapporto di tali disposizioni con, da un lato, l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE (primo motivo di ricorso) e, dall'altro, l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE (secondo motivo di ricorso).

1. *Primo motivo: la direttiva AMW è stata adottata in violazione dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e , quindi, del principio di attribuzione dei poteri*

38. Come ho già spiegato, la direttiva AMW è stata adottata dal legislatore dell'UE sulla base dell'articolo 153(2)(b) TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 153(1)(b) TFUE, in quanto mira a regolamentare le condizioni di lavoro. Tuttavia, con il primo motivo di ricorso, il governo danese sostiene che tale strumento è incompatibile con due delle esclusioni contenute nell'articolo 153(5) TFUE, vale a dire "retribuzione" e "diritto di associazione", per le quali non vi è competenza dell'UE.

39. A tale riguardo, la Corte ha ritenuto che, poiché il paragrafo 5 dell'articolo 153 TFUE deroga ai paragrafi da 1 a 4 di tale articolo, le materie da esso riservate devono essere interpretate *restrittivamente*, in modo da non incidere indebitamente sulla portata di tali altri paragrafi, né da rimettere in discussione gli obiettivi perseguiti dall'articolo 151 TFUE ([28](#)).

40. Inoltre, la Corte ha già fornito indicazioni su come debba essere intesa l'esclusione relativa alla retribuzione. Infatti, nelle sentenze [Del Cerro Alonso](#) ([29](#)), [Impact](#) ([30](#)), [Bruno e altri](#) ([31](#)) e [Specht e altri](#) ([32](#)), la Corte ha costantemente affermato che tale esclusione deve essere interpretata nel senso che comprende misure – quali l'equivalenza di tutti o di alcuni degli elementi costitutivi della retribuzione e/o il livello della retribuzione negli Stati membri, o la fissazione di un salario minimo garantito – che costituiscono un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione della retribuzione all'interno dell'Unione europea. A tale riguardo, la Corte ha chiarito che l'esclusione «retribuzione» non può essere estesa a nessuna questione che implichi un qualsiasi tipo di collegamento con la retribuzione; altrimenti, alcuni ambiti di cui all'articolo 153, paragrafo 1, TFUE verrebbero privati di gran parte della loro sostanza. Al contrario, 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 AMW violi l'esclusione relativa alla retribuzione di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE (sezione a)). Analizzerò poi se tale direttiva sia compatibile con l'esclusione relativa al diritto di associazione contenuta in tale disposizione (sezione b)).

a) ***Se la direttiva AMW sia compatibile con l' esclusione della retribuzione di cui all'articolo 153(5) TFUE***

(1) *Argomentazioni delle parti*

42. Sono state presentate alla Corte due linee di argomentazioni per quanto riguarda la compatibilità della direttiva AMW con l'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153(5) TFUE. I governi danese e svedese sostengono che tale direttiva interferisce direttamente con la retribuzione ed è, di conseguenza, incompatibile con tale disposizione, mentre il Parlamento, il Consiglio, la Commissione e gli altri Stati membri intervenuti nel presente caso sono di parere opposto.

43. Più specificamente, i governi danese e svedese ritengono che, sebbene la direttiva AMW non stabilisca un salario minimo generale in tutta l'Unione europea, né determini esplicitamente il livello di retribuzione, una conclusione secondo cui il legislatore dell'UE era competente ad adottare tale direttiva equivarrebbe a privare l'articolo 153(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. Ecco perché la retribuzione è espressamente esclusa dalla sfera delle competenze dell'UE.

44. Tali governi sostengono inoltre che la direttiva AMW ha come oggetto esplicito l'adeguatezza dei salari minimi. In effetti, lo scopo della direttiva AMW è quello di influenzare (aumentare) i livelli retributivi all'interno dell'Unione imponendo requisiti agli Stati membri in un modo che interferisca direttamente con i loro meccanismi di determinazione dei salari. Come indica la valutazione d'impatto della Commissione che accompagna la proposta di direttiva AMW ([33](#)), tale strumento dovrebbe comportare un

aumento dei salari minimi in circa la metà degli Stati membri e generare un aumento effettivo in termini di livello. In particolare, l'articolo 5 di tale direttiva richiede agli Stati membri con salari minimi legali di applicare criteri minimi e di basarsi su valori di riferimento indicativi. Tale disposizione non solo impone obblighi giuridicamente vincolanti a tali Stati membri, ma mira anche ad avere un effetto diretto e al rialzo sul livello retributivo e cerca di introdurre un'armonizzazione attraverso un quadro che gli Stati membri devono applicare quando stabiliscono i salari minimi.

45. Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Commissione e dagli altri intervenienti, sostengono, da parte loro, che, come emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte, tra l'altro, nella sentenza [Impact](#), il test appropriato è quello dell'ingerenza diretta e non è collegato al fatto che lo strumento in questione abbia effetti sul livello delle retribuzioni, altrimenti le competenze dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE sarebbero indebitamente limitate. Il governo tedesco afferma che lo scopo dell'esclusione "retribuzione" non è quello di escludere completamente le questioni relative alla retribuzione dall'ambito di azione dell'UE. Il Consiglio aggiunge che la conformità all'esclusione "retribuzione" non può essere valutata esclusivamente in relazione al numero di disposizioni relative alla retribuzione in un dato strumento, ma richiede un esame sostanziale della natura di tali disposizioni.

46. Tali istituzioni e intervenienti osservano inoltre che la direttiva AMW non mira a introdurre un salario minimo a livello di UE o ad armonizzare i meccanismi di determinazione dei salari. Essi sottolineano che la direttiva AMW stabilisce solo un quadro procedurale e non interferisce direttamente con i meccanismi di determinazione dei salari degli Stati membri. La Commissione aggiunge che diversi atti di diritto dell'UE relativi alle condizioni di lavoro sono stati precedentemente adottati dal legislatore dell'UE. Tali atti non violavano l'articolo 153(5) TFUE, poiché, proprio come la direttiva AMW, riguardavano solo indirettamente i salari e non armonizzavano il livello dei salari nell'Unione europea.

47. Il Parlamento sostiene inoltre che, dato che uno degli obiettivi della politica sociale dell'Unione è migliorare le condizioni di vita e di lavoro e che la retribuzione è parte integrante di tali condizioni, non sorprende che la direttiva AMW 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 AMW non implica che i salari minimi saranno armonizzati in tutta l'Unione europea. In effetti, 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 semplicemente in elementi qualitativi da utilizzare nel processo nazionale di determinazione dei salari. A tale riguardo, il governo tedesco aggiunge che gli Stati membri restano liberi di stabilire e utilizzare altri criteri e di basarsi sulle proprie prassi nazionali e, pertanto, dispongono di sufficiente margine di manovra. Il governo francese rileva che la procedura prevista dall'articolo 5 della direttiva AMW si basa su criteri formulati in modo ampio e impreciso, che fanno 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 nel presente caso, ad eccezione del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia, intendono l'esclusione della «retribuzione» di cui all'articolo 153(5) TFUE come

limitata, essenzialmente, alle misure che armonizzano il *livello delle retribuzioni* ([34](#)), non a quelle che riguardano la procedura di determinazione delle retribuzioni. In secondo luogo, mi sembra che tali parti e intervenienti percepiscano il test giudiziario dell'ingerenza diretta elaborato dalla Corte in relazione a tale esclusione come, essenzialmente, un test relativo al grado o all'intensità dell'ingerenza. In sostanza, l'Unione europea è competente a fornire *requisiti generali e formulati in modo poco preciso* per quanto riguarda l'organizzazione dei quadri di determinazione delle retribuzioni degli Stati membri e può persino istituire un quadro per garantire l'accesso dei lavoratori a un salario minimo adeguato, ma deve astenersi dall'interferire con le modalità dettagliate dei quadri nazionali, in modo da preservare le specificità nazionali. ([35](#)) In terzo luogo, tali parti e intervenienti mi sembrano intendere che lo scopo dell'esclusione della «retribuzione» di cui all'articolo 153(5) TFUE sia quello di salvaguardare l'autonomia delle parti sociali nella conclusione di contratti collettivi. Su tale base, ritengono che, a condizione che la direttiva AMW non invada tale autonomia, essa sia compatibile con tale esclusione.

49. La direttiva AMW contiene varie dichiarazioni che illustrano che, quando ha adottato tale direttiva, il legislatore dell'UE ha anche interpretato l'esclusione della "retribuzione" come descritto al punto 48 di cui sopra. Infatti, il considerando 19 prevede che, conformemente all'articolo 153(5) TFUE, la direttiva AMW "non mira ad armonizzare il *livello* delle retribuzioni minime nell'Unione né a stabilire un meccanismo uniforme per stabilire le retribuzioni minime". Spiega inoltre che tale strumento rispetta pienamente "le competenze nazionali e il diritto delle parti sociali di concludere accordi" e "non stabilisce il *livello* di retribuzione ...". ([36](#)) Inoltre, l'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva AMW stabilisce che tale direttiva «non pregiudica il *pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali* », ([37](#)) mentre l'articolo 1, paragrafo 3, della stessa fa specifico riferimento all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e afferma che, alla luce di tale disposizione, la direttiva AMW «non pregiudica la competenza degli Stati membri nella determinazione del *livello* dei salari minimi». ([38](#)) Tale direttiva contiene inoltre vari riferimenti alle specificità delle prassi nazionali. ([39](#))

50. A mio avviso, è ovvio dalla formulazione e dal numero di tali disposizioni che il legislatore dell'Unione non ha ignorato che, quando ha adottato la direttiva AMW, stava camminando sul ghiaccio sottile rispetto all'esclusione "retributiva" contenuta nell'articolo 153(5) TFUE (o, come hanno affermato alcuni autori, camminando su una "corda tesa"). ([40](#)) Nella prossima sezione, spiegherò perché l'interpretazione di tale esclusione da parte del legislatore dell'Unione – un'interpretazione che è, come ho spiegato, condivisa da tutte le parti e dagli intervenienti nel presente caso, ad eccezione del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia – si basa su quelle che considero tre fallacie. Descriverò inoltre in che modo tale esclusione stessa dovrebbe, a mio avviso, essere intesa alla luce della giurisprudenza della Corte.

(i) *La portata dell'esclusione della retribuzione di cui all'articolo 153(5) TFUE*

– *Il primo errore: l'esclusione della "retribuzione" è limitata alle misure che armonizzano il livello dei salari*

51. L'articolo 153(5) TFUE utilizza il termine ampio di "retribuzione". Tutte le versioni precedenti dell'articolo 153(5) TFUE, vale a dire l'articolo 137(6) TCE e l'articolo 2(6) del capitolo sociale, erano, a mia conoscenza, formulate nello stesso modo: facevano riferimento alla "retribuzione", non al "livello di retribuzione". L'uso del termine

"retribuzione" suggerisce che altri aspetti dei sistemi di determinazione dei salari degli Stati membri, oltre al livello di retribuzione, rientrano nell'ambito dell'esclusione contenuta nell'articolo 153(5) TFUE. Di conseguenza, ritengo che i redattori dei trattati UE abbiano cercato di escludere dall'ambito dell'azione UE misure che includono, ma *non* sono limitate a, l'armonizzazione del livello dei salari.

52. A sostegno della tesi opposta, alcune parti del presente caso (come il governo portoghese) ricordano che, nelle sue conclusioni nella causa [Impact](#) ([41](#)), l'avvocato generale Kokott ha affermato che « *solo il livello della retribuzione ... è sottratto alla competenza del legislatore [dell'Unione] da [tale disposizione]* » ([42](#)). A tale riguardo, osservo che la sentenza in tale causa contiene affermazioni che potrebbero sembrare suggerire che la Corte ponga l'accento anche sul livello delle retribuzioni (in contrapposizione alla retribuzione, in generale). In effetti, la *Corte ha affermato che gli autori dei Trattati avevano ritenuto opportuno «escludere la determinazione del livello delle retribuzioni dall'armonizzazione», poiché «la fissazione del livello delle retribuzioni » rientra nella libertà contrattuale delle parti sociali a livello nazionale e nella competenza degli Stati membri* ([43](#)).

53. Tuttavia, mi pare chiaro che, nella sentenza [Impact](#) , la Corte non si è spinta fino a indicare che l'esclusione della «retribuzione» si applicasse esclusivamente al livello delle retribuzioni (vale a dire, alla loro cifra o importo preciso). In effetti, ha affermato che tale esclusione deve essere interpretata nel senso che «comprende misure quali l'equivalenza di tutti o di alcuni degli elementi costitutivi della retribuzione e/o del livello di retribuzione negli Stati membri, o la fissazione di un salario minimo garantito [dell'UE]» ([44](#)). A mio avviso, i termini «quali» e «e/o il livello di retribuzione» dimostrano che la Corte non ha escluso che possa verificarsi un'interferenza diretta con la retribuzione anche quando la misura controversa non mira ad armonizzare il «livello di retribuzione» in sé e per sé.

54. Alla luce di tale sentenza, non vedo alcuna ragione per inserire nell'articolo 153(5) TFUE una limitazione (vale a dire, che l'esclusione della "retribuzione" copra in realtà solo il livello di retribuzione) che non sia inclusa *expressis verbis* in tale disposizione. A mio avviso, il termine "retribuzione" intende coprire tutti gli aspetti dei sistemi di determinazione delle retribuzioni degli Stati membri (comprese le modalità o le procedure per stabilire il livello di retribuzione), e non semplicemente il livello di retribuzione.

55. A tale proposito, ricordo che, sebbene le esclusioni debbano in genere essere interpretate in modo restrittivo, non devono esserlo in modo così restrittivo da essere private della loro efficacia. Come ho già affermato al punto 39 supra, la Corte ha indicato che le questioni riservate dal paragrafo 5 dell'articolo 153 TFUE, tra cui la retribuzione, devono essere interpretate in modo restrittivo, in modo da non incidere indebitamente sulla portata dei paragrafi da 1 a 4, né da mettere in discussione gli obiettivi perseguiti dall'articolo 151 TFUE. ([45](#)) Tuttavia, da tale affermazione non consegue, a mio avviso, che la «retribuzione» debba essere limitata al «livello di retribuzione». Se così fosse, il legislatore dell'Unione potrebbe armonizzare tutti gli altri aspetti dei sistemi di determinazione delle retribuzioni degli Stati membri, a condizione che si fermasse prima di armonizzare l'importo delle retribuzioni, prescrivendo una formula o un importo specifici. L'esclusione «retributiva» verrebbe, come sostengono i governi danese e svedese, privata della sua efficacia, poiché il legislatore dell'Unione potrebbe, ad esempio, adottare direttive che armonizzino la frequenza con cui le parti sociali devono condurre le trattative retributive o prescrivano le modalità di svolgimento di tali trattative, in contraddizione con la finalità

dichiarata di tale esclusione che, secondo la Corte e come ho ricordato al paragrafo 52 supra, è quella di preservare l'autonomia contrattuale delle parti sociali ([46](#)) .

56. Vorrei fare altre due osservazioni. In primo luogo, la Corte ha chiarito (e tutte le parti e gli intervenienti nel presente caso concordano) che la retribuzione è parte integrante delle condizioni di lavoro. ([47](#)) È quindi ineluttabile che l'esclusione della "retribuzione", per quanto ampiamente o restrittivamente interpretata, incida sulla portata dell'articolo 153(1)(b) TFUE (che riguarda la competenza del legislatore dell'UE in materia di condizioni di lavoro), poiché vi è una chiara sovrapposizione tra tale disposizione e l'articolo 153(5) TFUE. Tale sovrapposizione è destinata a sussistere 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 nell'articolo 153(5) TFUE, compresa quella relativa alla retribuzione, devono essere intese in senso restrittivo è stata formulata in un contesto specifico. Le sentenze [Del Cerro Alonso](#) , [Impact](#) , [Bruno e altri](#) e [Specht e altri riguardavano tutte strumenti che, a differenza della direttiva AMW, avevano come oggetto di disciplinare una materia diversa dalla retribuzione](#) . Più specificamente, le sentenze [Del Cerro Alonso](#) e [Impact](#) riguardavano la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato ([48](#)) , che mira a garantire l'applicazione del principio di non discriminazione ai lavoratori a tempo determinato, piuttosto che a disciplinare la «retribuzione». Allo stesso modo, la sentenza [Bruno e altri](#) riguardava l'interpretazione della direttiva 97/81/CE del Consiglio sui lavoratori a tempo parziale ([49](#)) , il cui scopo è, tra l'altro, quello di provvedere alla rimozione della discriminazione nei confronti dei lavoratori a tempo parziale (e, ancora una volta, non di disciplinare la «retribuzione»). 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 lavoro ([50](#)) . In tale sentenza, la Corte ha chiarito che le condizioni di retribuzione dei dipendenti pubblici rientravano nell'ambito di applicazione di tale direttiva, poiché l'obiettivo di tale strumento era «di stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, per quanto riguarda l'occupazione e le condizioni di lavoro, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento», piuttosto che di regolamentare la «retribuzione» in sé .

58. It follows from that case-law that, when stating that the 'pay' exclusion listed in Article 153(5) TFEU must be interpreted strictly, the Court was merely seeking to ensure that that provision did not make the adoption of instruments which do not have as their object to regulate pay impossible merely because they had repercussions on pay. Understood in its proper context, that statement was thus not designed to limit the scope of the matters that constitute pay (by limiting it to the level of pay), but to ensure that instruments that only indirectly interfere with those matters can be adopted.

59. The above considerations lead me to conclude that the 'pay' exclusion contained in Article 153(5) TFEU covers, but is not limited to, measures that harmonise the level of pay; it also covers measures that harmonise other aspects of the Member States' wage-setting systems (including the modalities or procedures for fixing the level of pay). Understanding the 'pay' exclusion as being limited to measures that harmonise the level of wages is, therefore, a fallacy.

– *The second fallacy: the EU legislature may set general and loosely worded requirements as regards the Member States' wage-setting frameworks*

60. As I have explained in point 40 above, the Court has already clarified that the 'pay' exclusion in Article 153(5) TFEU does not extend to any question involving any sort of link with pay. Moreover, it follows from the previous section that the test of direct interference was developed in a context where the Court was seeking to differentiate instruments whose object is to regulate/harmonise pay from those whose object is to regulate a matter other than pay (for example, non-discrimination as is the case of the directives at the heart of the judgments in [Bruno and Others](#) and in [Specht and Others](#)), while only indirectly interfering with pay (by having mere repercussions on the level of wages).

61. Alla luce di tali considerazioni, mi è chiaro che anche alcune altre direttive che utilizzano 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 impiego ([51](#)), la direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica ([52](#)), la direttiva sul lavoro tramite agenzia interinale ([53](#)), la direttiva sui lavoratori distaccati ([54](#)), la direttiva sull'orario di lavoro ([55](#)) o persino la direttiva 2008/94/CE relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro ([56](#)) – non interferiscono direttamente con la retribuzione, ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Tali direttive rientrano, infatti, nella categoria degli strumenti che, come le direttive che hanno dato origine alle sentenze [Bruno e a.](#) e [Specht e a.](#) , interferiscono solo indirettamente con la retribuzione. Esse contengono disposizioni che, in pratica, incidono o hanno ripercussioni sul livello della retribuzione. Tuttavia, il loro scopo non consiste nel regolamentare la retribuzione, bensì semplicemente nel dare diritto a determinate categorie di lavoratori alle stesse condizioni di lavoro di altre ([57](#)) o nello stabilire se un lavoratore abbia diritto alla sua retribuzione (indipendentemente dal livello di tale retribuzione e dalle modalità della sua fissazione) in determinati contesti specifici, come quando è in ferie o nel caso in cui il suo datore di lavoro diventi insolvente.

62. Al contrario, uno strumento interferisce direttamente con la retribuzione ed è, pertanto, incompatibile con l'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153(5) TFUE se il suo scopo è quello di regolamentare la retribuzione, non importa quanto rigorosamente o flessibile.

63. A tale riguardo, è importante sottolineare che, proprio perché il test dell'ingerenza diretta è stato formulato dalla Corte per consentire l'adozione di determinati strumenti con un oggetto diverso dalla regolamentazione delle retribuzioni, tale test non è stato stabilito con l'intenzione di consentire l'adozione di una direttiva il cui oggetto è quello di regolamentare un aspetto dei sistemi di determinazione delle retribuzioni degli Stati membri (ad esempio, il livello dei salari minimi o le modalità di fissazione di tali salari minimi) per il solo motivo che i requisiti da essa stabiliti a tale riguardo sono generali e formulati in modo poco chiaro. Né esso cerca di consentire l'adozione di tale direttiva per il motivo che essa mira solo a un'armonizzazione parziale. ([58](#)) La conclusione opposta equivarrebbe a sostituire il test dell'ingerenza diretta con un test relativo all'entità dell'ingerenza, non alla sua natura diretta o indiretta.

64. Alla luce di tali elementi, mi è chiaro che interpretare il test di interferenza diretta elaborato dalla Corte in relazione all'esclusione della "retribuzione" nell'articolo 153(5)

TFUE nel senso che il legislatore dell'UE può stabilire requisiti generali e formulati in modo poco preciso o che può essere operata un'armonizzazione parziale per quanto riguarda la retribuzione è un errore. L'interferenza può essere lieve o limitata e, tuttavia, sarà comunque diretta se l'obiettivo dello strumento è quello di regolamentare la retribuzione.

65. Vorrei fare un'ulteriore osservazione. A mio avviso, il test dell'ingerenza diretta non consente nemmeno al legislatore dell'UE di stabilire *requisiti minimi* in materia di retribuzione, lasciando agli Stati membri la possibilità di introdurre disposizioni più favorevoli. A tale riguardo, si deve tenere presente, in primo luogo, che non esiste alcuna competenza dell'UE per le questioni disciplinate dall'articolo 153(5) TFUE. In secondo luogo, come ho già spiegato, è chiaro che, adottando l'articolo 153(5) TFUE, i redattori dei Trattati hanno essenzialmente cercato di ritagliare un'esclusione ('retribuzione') da un ambito ('condizioni di lavoro'), disciplinato dall'articolo 153(1)(b) TFUE. Di conseguenza, i test applicati dalla Corte per determinare se il legislatore dell'UE stia eccedendo le proprie competenze non possono essere gli stessi in entrambi i casi, altrimenti l'esclusione 'retribuzione' non avrebbe alcuno scopo.

66. Ne consegue che, mentre per le condizioni di lavoro diverse dalla retribuzione il test è quello dei requisiti minimi (nel senso che, sebbene esista una competenza dell'UE in questo campo, essa consente solo di stabilire requisiti minimi, vale a dire una soglia minima di obblighi), nell'ambito della retribuzione non è consentita alcuna forma di armonizzazione, poiché non esiste alcuna competenza dell'UE in tale ambito. Se il legislatore dell'UE dovesse prevedere requisiti minimi in materia di retribuzione, supererebbe già le sue competenze e invaderebbe quelle degli Stati membri. Inoltre, come ho affermato sopra, l'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE verrebbe privata della sua sostanza, poiché la retribuzione verrebbe trattata come qualsiasi altra condizione di lavoro rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE.

– *Il terzo errore: se una misura non viola l'autonomia contrattuale delle parti sociali, essa rispetta l'esclusione "retributiva"*

67. Come ho già spiegato, la Corte ha affermato che lo scopo dell'esclusione "retributiva" è quello di proteggere la libertà contrattuale delle parti sociali. ([59](#)) Tale scopo non è espressamente menzionato nell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e la Corte non ha indicato su quale fonte ha basato la sua affermazione. Tuttavia, ritengo che tale scopo possa effettivamente essere dedotto, in primo luogo, dal fatto che le altre esclusioni contenute in tale disposizione (vale a dire, il diritto di associazione, il diritto di sciopero o il diritto di imporre serrate) riguardano tutte le prerogative delle parti sociali (più specificamente, i sindacati) e, in secondo luogo, dal riferimento fatto nell'articolo 152 TFUE al "ruolo delle parti sociali" che l'Unione europea deve riconoscere e promuovere.

68. Ciò detto, non posso escludere che l'esclusione della "retribuzione" serva anche ad altri scopi. Nonostante i miei sforzi, non sono riuscito a trovare alcuna dichiarazione nei *lavori preparatori* dei Trattati a mia disposizione che confermi che vi fosse una ragione o un motivo chiaro e unico (vale a dire, proteggere l'autonomia contrattuale delle parti sociali) dietro la decisione dei redattori dei Trattati UE di escludere la "retribuzione" dall'ambito delle competenze UE. In effetti, è certamente vero che, impedendo l'armonizzazione dei livelli salariali applicabili in ciascuno degli Stati membri, l'esclusione della "retribuzione" contribuisce a mantenere la concorrenza tra le imprese che operano nel mercato interno,

come ha affermato l'avvocato generale Kokott nelle sue conclusioni nella causa [Impact](#) . ([60](#)) Alcuni autori hanno anche sottolineato che non esiste competenza in materia di retribuzione perché la politica salariale è, semplicemente, un settore sensibile, che rappresenta uno strumento importante per la politica economica interna e per il funzionamento del mercato del lavoro nazionale, e perché il modo in cui i sistemi di contrattazione collettiva e le relazioni industriali sono tradizionalmente organizzati differisce nei vari Stati membri. ([61](#))

69. In tale contesto, una cosa è tuttavia chiara: uno strumento o una misura dell'UE compatibile con l'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153(5) TFUE contribuisce a salvaguardare l'autonomia contrattuale delle parti sociali; ma il fatto che uno strumento o una misura dell'UE non invada l'autonomia contrattuale delle parti sociali non significa necessariamente che sia conforme a tale esclusione. Un simile ragionamento inverso, sostenuto, in particolare, dal governo tedesco nel presente caso, semplicemente non può essere accettato. Ciò è tanto più vero, a mio avviso, perché l'importanza di preservare "le diverse forme di prassi nazionali, in particolare nel campo delle relazioni contrattuali" e di "[mantenere] la competitività dell'economia dell'Unione" *non* è specifica della "retribuzione", ma, come chiarisce l'articolo 151 TFUE, è rilevante anche - sebbene forse in misura minore - per tutte le questioni di politica sociale in cui il legislatore dell'UE è competente a integrare le attività degli Stati membri.

70. Di conseguenza, sostituire il test dell'interferenza diretta con uno che miri a stabilire se lo strumento salvaguardi o meno in modo sufficiente l'autonomia contrattuale delle parti sociali è un errore. Non solo equivale a confondere il test stesso con il suo scopo, ma si concentra anche, a mio avviso, solo su una parte dello scopo perseguito da tale esclusione.

(ii) *La direttiva AMW è incompatibile con l'esclusione della retribuzione*

71. Dalle sezioni precedenti emerge che molte delle disposizioni e dei considerando della direttiva AMW invocati dalle parti e dagli intervenienti nel presente caso a sostegno della tesi secondo cui tale strumento è conforme all'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153(5) TFUE non sono, di fatto, pertinenti a tale questione. Tale è il caso, in particolare, delle disposizioni che ho menzionato al punto 49 sopra, vale a dire l'articolo 1(2) a (4) della direttiva AMW, che stabiliscono che la direttiva AMW non obbliga gli Stati membri a introdurre salari minimi legali (articolo 1(4)), lascia la definizione di "adeguatezza" nonché la definizione degli importi o delle cifre esatte dei salari minimi agli Stati membri (considerando 19 e 28 e articolo 1(3)) o protegge le specificità nazionali e le prerogative degli Stati membri nella definizione del *livello* di "salari" (articolo 1(2) e (3)). A mio avviso, non ci si può basare su tali disposizioni per sostenere che la direttiva AMW sia compatibile con l'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153(5) TFUE. Esse potrebbero servire solo a determinare il grado e la forma di armonizzazione stabiliti da tale strumento, una questione che richiederebbe solo chiarimenti se non vi fossero dubbi sul fatto che il legislatore dell'UE fosse competente ad adottare la direttiva AMW. Tuttavia, esse non sono direttamente rilevanti per la questione preliminare se tale direttiva violi l'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153(5) TFUE e, quindi, il principio di attribuzione stabilito dall'articolo 5(2) TUE. In effetti, come ho spiegato, ciò che conta a tale riguardo non è in quale misura tale direttiva interferisca con le specificità nazionali, ma se abbia come obiettivo quello di regolamentare la retribuzione, poiché, se così fosse, tale strumento interferirebbe direttamente con l'esclusione inclusa a tal fine nell'articolo 153(5) TFUE.

72. Inoltre, come ho spiegato nei punti da 67 a 70 sopra, il fatto che uno strumento o una misura dell'UE non invada l'autonomia contrattuale delle parti sociali non significa necessariamente che sia conforme all'esclusione "retributiva". Di conseguenza, il mero fatto che la direttiva AMW 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, che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per coinvolgere le parti sociali nella definizione 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 tale proposito, desidero fare un'ulteriore osservazione preliminare per quanto riguarda, in particolare, l'articolo 1(3) della direttiva AMW, che prevede che "conformemente all'articolo 153(5) TFUE, la presente direttiva non pregiudica la competenza degli Stati membri nello stabilire il livello dei salari minimi, nonché la scelta degli Stati membri di stabilire salari minimi legali, di promuovere l'accesso alla protezione del salario minimo prevista dai contratti collettivi, o entrambe le cose". A mio avviso, se altre disposizioni della direttiva AMW chiariscono che l'obiettivo di tale direttiva è quello di regolamentare la retribuzione, allora una dichiarazione di questo tipo non può essere sufficiente a modificare tale obiettivo. Lo stesso vale, credo, per il considerando 19 della direttiva AMW, che riproduce gran parte della formulazione di tale articolo. In effetti, il test dell'ingerenza diretta esige, come ha affermato il Consiglio, che la sostanza dell'atto in questione sia analizzata nel suo complesso, senza che la Corte possa limitare la sua valutazione al riguardo a disposizioni – come, *nel caso di specie*, l'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva AMW – che menzionano espressamente l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE.

74. Passando ora a definire l'oggetto della direttiva AMW, inizierò affermando l'ovvio. A differenza di altre direttive come quelle che hanno portato alle sentenze [Bruno e altri](#) e [Specht e altri](#), vale a dire la direttiva 97/81/CE del Consiglio sui 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 fanno riferimento a "salari" o "retribuzione", o altre direttive che ho menzionato al punto 60 sopra, la direttiva in questione nel presente caso è "sui salari minimi adeguati nell'Unione europea". Contiene, nel suo stesso titolo, la parola "salari". Ciò costituisce, a mio avviso, un segno chiaro e persino ovvio che l'oggetto della direttiva AMW è quello di regolamentare la "retribuzione".

75. Tale prima impressione è poi confermata dall'articolo 1 della stessa, intitolato «Oggetto» e il cui paragrafo 1, lettere a) e b), stabilisce, in termini inequivocabili, che, «al fine di migliorare ... in particolare l'adeguatezza delle retribuzioni minime dei lavoratori al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e ridurre le disuguaglianze salariali», tale direttiva stabilisce un quadro per «[l']adeguatezza delle retribuzioni minime legali» e la promozione della «contrattazione collettiva sulla determinazione delle retribuzioni». ([63](#)) A mio avviso, e poiché ho chiarito al punto 54 che precede che la «retribuzione», ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, non si limita al livello di retribuzione, ma include anche le modalità e le procedure per la determinazione di tale livello, tale disposizione lascia pochi dubbi sul fatto che l'obiettivo della direttiva AMW è quello di regolamentare un aspetto della retribuzione, più specificamente, l'adeguatezza delle retribuzioni minime e le modalità di determinazione di tali retribuzioni. Inoltre, dimostra che il legislatore dell'UE non ha mai previsto l'aumento a livello UE del livello dei salari minimi (convergenza) come conseguenza incidentale o indiretta dell'adozione di tale direttiva; ma piuttosto come

obiettivo finale o scopo generale di tale strumento. Aggiungo che l'articolo 3 della direttiva AMW, che fornisce un elenco di definizioni pertinenti, inizia definendo i termini "salario minimo" e "salario minimo legale", dimostrando così che tali concetti sono centrali per tale strumento.

76. Alla luce di tali disposizioni, mi è già chiaro che la differenza tra la direttiva AMW e le direttive che hanno dato origine alle sentenze [Bruno e a.](#) e [Specht e a.](#) o alle altre direttive che ho menzionato al punto 60 supra non risiede solo nel loro titolo, ma anche nel loro oggetto stesso. Come ho spiegato, tutte queste direttive contengono disposizioni che incidono sul livello della retribuzione. Tuttavia, a differenza della direttiva AMW, il loro oggetto non consiste nel regolamentare le modalità di fissazione della retribuzione (in caso di specie, tramite contrattazione collettiva) o nell'aumentare il livello della retribuzione (attraverso la definizione di un "quadro per... [l']adeguatezza dei salari minimi legali", al fine di contribuire a "una convergenza sociale verso l'alto e [a ridurre] la disuguaglianza salariale").

77. Dopo aver svolto tali osservazioni, spiegherò ora perché l'articolo 5 di tale strumento – il cui contenuto ho brevemente descritto nella sezione III. B. che precede e che costituisce la disposizione più importante della direttiva AMW – conferma, a mio avviso, che l'obiettivo di tale direttiva è quello di regolamentare la retribuzione, violando così l'esclusione contenuta a tal fine nell'articolo 153(5) TFUE. Analizzerò poi altre disposizioni di tale strumento.

– *Articolo 5 della direttiva AMW*

78. L'articolo 5(1) della direttiva AMW prevede che gli Stati membri con salari minimi legali debbano definire in modo chiaro i criteri che guidano la fissazione e l'aggiornamento di tali salari. Possono farlo conformemente alle loro prassi nazionali e sono liberi di decidere il peso relativo di tali criteri. Tuttavia, devono anche garantire che i criteri da loro forniti contribuiscano all'adeguatezza dei salari minimi legali, con l'obiettivo di "raggiungere un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, nonché promuovere la coesione sociale e la convergenza sociale verso l'alto e ridurre il divario retributivo di genere". Inoltre, l'articolo 5(2) di tale direttiva fornisce un elenco di quattro criteri minimi di cui gli Stati membri devono tenere conto nell'ambito della [procedura] di fissazione dei salari minimi legali. ([64](#)) È vero che, in linea di principio, tale obbligo potrebbe essere considerato adempiuto anche se a tali criteri fosse attribuita solo una scarsa ponderazione da parte degli Stati membri. Tuttavia, un simile approccio comprometterebbe completamente gli obiettivi elencati nell'articolo 5(1) di tale direttiva. Inoltre, la chiara enumerazione di quattro criteri minimi nell'articolo 5(2) della direttiva AMW indica che a tali criteri dovrebbe effettivamente essere attribuita particolare importanza. ([65](#))

79. Alla luce di tali elementi, mi è chiaro che l'articolo 5(2) della direttiva AMW richiede, in pratica, agli Stati membri con salari minimi legali di garantire che il *livello* dei salari minimi sia calcolato sulla base di *almeno* i quattro criteri elencati in tale disposizione. Pertanto, ha come obiettivo quello di regolamentare il livello dei salari minimi legali.

80. A sostegno della tesi secondo cui la direttiva AMW è valida, diverse parti del presente caso deducono, in primo luogo, il fatto che l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva non arriva a creare un obbligo per gli Stati membri di istituire salari minimi adeguati e, in secondo luogo, che il concetto di adeguatezza utilizzato in tale disposizione

non ha alcun significato autonomo nel diritto dell'Unione. (66) Concordo con tali parti nel ritenere che nessun obbligo di istituire salari minimi adeguati sia contenuto *expressis verbis* nei primi due paragrafi dell'articolo 5 della direttiva AMW. Tuttavia, gli Stati membri sono espressamente soggetti, ai sensi di tali disposizioni, all'obbligo di garantire che i criteri su cui si basano per la definizione e l'aggiornamento dei salari minimi contribuiscano alla loro adeguatezza. A mio avviso, la differenza tra tali due obblighi è, in pratica, inesistente.

81. Inoltre, trovo poco convincente l'argomento secondo cui il concetto di "adeguatezza" di cui all'articolo 5(1) della direttiva AMW non ha un significato autonomo nel diritto dell'Unione e non potrebbe mai averne uno. Ricordo che il considerando 3 di tale direttiva fa riferimento all'articolo 31(1) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la "Carta"), che prevede il diritto di ogni lavoratore a "condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose" . Il considerando 28 della direttiva AMW indica inoltre che, sebbene "l'adeguatezza delle retribuzioni minime legali sia determinata e valutata da ciascuno Stato membro in considerazione delle sue condizioni socioeconomiche nazionali", "le retribuzioni minime sono considerate adeguate se sono eque rispetto alla distribuzione salariale nello Stato membro interessato e se garantiscono un tenore di vita dignitoso ai lavoratori...".

82. Alla luce di tali considerando, concordo con l'osservazione avanzata dal governo danese in udienza secondo cui l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della direttiva AMW potrebbe essere considerato come volto a dare concreta espressione al diritto a un salario minimo dignitoso, che alcuni commentatori ritengono derivi dall'articolo 31, paragrafo 1, della Carta, in quanto il riferimento alla «dignità» in tale disposizione costituisce la base del diritto a una retribuzione dignitosa, che garantisca un tenore di vita soddisfacente ai lavoratori e alle loro famiglie (67) . Nel complesso, l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della direttiva AMW potrebbe quindi essere interpretato nel senso che impone agli Stati membri di garantire che i criteri sui quali si basano per determinare il livello della retribuzione siano compatibili con l'articolo 31, paragrafo 1, della Carta. Tale interpretazione comporterebbe due conseguenze: in primo luogo, il concetto di "adeguatezza" di cui all'articolo 5(1) della direttiva AMW dovrebbe essere inteso dagli Stati membri come allineato a quello di "dignità" di cui all'articolo 31(1) della Carta (e, quindi, come un concetto autonomo del diritto dell'UE). In secondo luogo, se gli Stati membri violassero il loro obbligo di garantire che i criteri nazionali che applicano per la definizione e l'aggiornamento dei salari minimi legali contribuiscano all'"adeguatezza" di tali salari, i lavoratori potrebbero invocare il loro diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47(1) della Carta. Ciò conferma che l'articolo 5(1) e (2) della direttiva AMW potrebbero avere importanti implicazioni per i sistemi di determinazione dei salari degli Stati membri.

83. Osservo inoltre che diverse (se non tutte) le parti del presente caso che sostengono la validità della direttiva AMW affermano che l'articolo 5 di tale strumento impone solo obblighi *procedurali* agli Stati membri, poiché riguarda, come indica il suo titolo, la " *Procedura* per la fissazione di salari minimi legali adeguati" (68). In particolare, il governo portoghese sostiene che la direttiva AMW specifica solo i mezzi per raggiungere un determinato risultato in termini di livello di salari minimi, ma non armonizza in alcun modo tale livello. Non sono d'accordo.

84. In effetti, non vedo come, ad esempio, l'obbligo contenuto nell'articolo 5(2)(c) di tale direttiva, secondo cui la procedura per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali deve essere guidata dal tasso di crescita dei salari, possa significare altro se non che il *livello* (importo) dei salari minimi deve essere basato su tale tasso di crescita e

rifletterlo. Ciò che viene presentato come un obbligo procedurale è, in realtà, un obbligo sostanziale mascherato. In tali condizioni, mi sembra che l'articolo 5(1) e (2) della direttiva AMW abbia in realtà come suo scopo proprio quello di interferire con il *livello* dei salari minimi, anche se «non stabilisce cifre in euro e centesimi» ([69](#)). Tale interpretazione è confermata dal considerando 18 della direttiva AMW, che presenta tale strumento come una direttiva che stabilisce obblighi procedurali, ma afferma anche che «stabilisce requisiti minimi 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 AMW per quanto riguarda l'«adeguatezza dei salari minimi legali» non sono di natura procedurale, bensì sostanziale.

85. Tralasciando l'articolo 5(1) e (2), osservo che l'articolo 5(3) della direttiva AMW stabilisce che gli Stati membri non possono fare affidamento su un meccanismo di indicizzazione se ciò comporta una diminuzione del salario minimo legale. Mi è chiaro che tale obbligo è anche più che meramente procedurale. Infatti, sia la Commissione che il Parlamento e il Consiglio hanno riconosciuto, all'udienza, che la Commissione potrebbe avviare una procedura di infrazione ai sensi di tale disposizione se uno Stato membro avesse introdotto un meccanismo di indicizzazione che comportasse effettivamente una diminuzione del suo salario minimo legale.

86. In ogni caso, il mero fatto che un obbligo sia di natura procedurale non significa, a mio avviso, che sia necessariamente compatibile con l'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153(5) TFUE. Infatti, come ho spiegato nei paragrafi da 51 a 59 sopra, tale esclusione riguarda non solo il livello della retribuzione, ma anche il modo in cui i salari devono essere determinati e il metodo (o la procedura) su cui si basano gli Stati membri a tale riguardo. Pertanto, anche un obbligo meramente procedurale relativo alla "retribuzione" va già troppo oltre ed è incompatibile con tale esclusione.

87. Per tale motivo, ritengo che disposizioni come l'articolo 5, paragrafi 4, 5 e 6, di tale direttiva, che impongono, tra l'altro, agli Stati membri di utilizzare valori di riferimento indicativi «per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza delle retribuzioni minime legali» (vale a dire, quando determinano il livello di tali retribuzioni), interferiscano anche direttamente con la retribuzione, poiché hanno come oggetto di disciplinare le modalità di determinazione delle retribuzioni e il metodo su cui gli Stati membri si basano a tale riguardo.

– *Altre disposizioni della direttiva AMW*

88. Nessuna delle altre disposizioni della direttiva AMW contraddice la conclusione secondo cui tale direttiva interferisce direttamente con l'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153(5) TFUE. In particolare, l'articolo 2 della direttiva AMW prevede semplicemente che tale direttiva si applichi ai "lavoratori". L'articolo 6 di tale direttiva mira a garantire che la fissazione di tariffe inferiori per gruppi specifici di lavoratori (variazioni) e l'applicazione di riduzioni basate sul valore delle attrezzature o di altri costi (detrazioni) da parte degli Stati membri che hanno salari minimi legali rispettino i principi di non discriminazione e proporzionalità. L'articolo 7 della direttiva AMW impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per coinvolgere le parti sociali nella fissazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali e l'articolo 8 di tale strumento riguarda "l'accesso effettivo dei lavoratori ai salari minimi legali". Tutte tali disposizioni (tranne l'articolo 2) fanno riferimento ai "salari minimi" e nulla nella loro formulazione contraddice

la conclusione secondo cui la direttiva AMW ha come obiettivo quello di regolamentare la retribuzione. ([70](#))

89. Inoltre, due disposizioni di tale strumento, vale a dire gli articoli 4 e 12, hanno, a mio avviso, lo scopo di armonizzare il metodo di determinazione delle retribuzioni invocato dagli Stati membri e, quindi, di regolamentare la retribuzione.

90. In primo luogo, l'articolo 4 è intitolato «Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari». ([71](#)) Il paragrafo 1 impone agli Stati membri di «promuovere la creazione e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di impegnarsi nella contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari», di «incoraggiare trattative costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali» e di adottare misure sia per salvaguardare «l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari» ([72](#)) sia per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o desiderano partecipare alla contrattazione collettiva da interferenze nella loro istituzione, funzionamento o amministrazione (articolo 4(1)(a)-(d)).

91. È vero che tale paragrafo non mira a disciplinare il contenuto dei contratti collettivi sulla determinazione dei salari in sé e mira semplicemente a promuovere tali accordi attraverso prescrizioni piuttosto vaghe, che alcuni ritengono rispettose delle specificità dei sistemi nazionali. ([73](#)) Tuttavia, concordo con il governo danese, in primo luogo, sul fatto che l'articolo 4(1) impone comunque agli Stati membri una serie di obblighi positivi volti a promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e, in secondo luogo, che così facendo, limita chiaramente la scelta degli Stati membri in merito al metodo di determinazione dei salari a cui possono ricorrere. Inoltre, ricordo che anche se una disposizione opera solo un'armonizzazione "limitata" (ad esempio, perché lascia molto spazio alle specificità nazionali o perché prevede semplicemente un quadro, in termini piuttosto vaghi), essa opera comunque un'armonizzazione, cosa che il legislatore dell'UE non è competente a fare per le questioni disciplinate dall'articolo 153(5) TFUE.

92. Una conclusione analoga si applica, a mio avviso, per quanto riguarda l'articolo 4(2) della direttiva AMW. Tale disposizione si applica, come ho già spiegato al punto 18 di cui sopra, solo agli Stati membri in cui il tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore alla soglia dell'80%. Tali Stati membri sono tenuti a "prevedere un quadro di condizioni abilitanti per la contrattazione collettiva" e a "stabilire un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva", che devono rivedere e aggiornare regolarmente. Lo stesso governo danese riconosce che gli obblighi derivanti da tale disposizione non sono né molto "concreti" né molto "vincolanti", poiché gli Stati membri non sono tenuti a raggiungere uno specifico tasso di copertura della contrattazione collettiva, ma semplicemente, se il loro tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore all'80%, ad adottare un piano d'azione. ([74](#)) Tuttavia, il fatto che tale disposizione resti piuttosto vaga, ad esempio, su come la copertura della contrattazione collettiva debba essere misurata dagli Stati membri ([75](#)) non può essere considerato un'indicazione, a mio avviso, che tale disposizione sia compatibile con l'articolo 153(5) TFUE. Obblighi vaghi imposti agli Stati membri in merito all'organizzazione dei loro sistemi di determinazione dei salari sono pur sempre obblighi. Essi equivalgono comunque a una regolamentazione della retribuzione, anche se lo fanno in termini vaghi o incerti.

93. Inoltre, ho molta simpatia per l'argomentazione del governo danese secondo cui, nella misura in cui l'articolo 4(2) della direttiva AMW richiede agli Stati membri il cui tasso

di contrattazione collettiva è inferiore all'80% di istituire un quadro per promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, impone una qualche forma di intervento statale sulle modalità di organizzazione dei salari. È vero che l'articolo 17(3) di tale direttiva prevede che l'attuazione dell'articolo 4(2), compresa l'istituzione del piano d'azione per aumentare la copertura della contrattazione collettiva, possa essere affidata alle parti sociali, se ne fanno richiesta congiunta. Tuttavia, il governo danese sottolinea correttamente che l'effetto combinato di tali due disposizioni è che l'obbligo relativo a tale piano d'azione può essere trasferito dallo Stato alle parti sociali. L'introduzione di tale obbligo a livello delle parti sociali potrebbe in realtà interferire con la loro autonomia per quanto riguarda la "determinazione dei salari", in contraddizione con (parte del) fine dell'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153(5) TFUE. (76)

94. In secondo luogo, l'articolo 12(1) della direttiva AMW conferisce ai singoli lavoratori i cui diritti relativi ai salari minimi legali o alla tutela del salario minimo siano stati violati, il diritto di accedere a una "risoluzione delle controversie efficace, tempestiva e imparziale e al diritto di ricorso". Tale disposizione mi sembra piuttosto " *bancale* ". In effetti, introduce "un diritto di ricorso" in situazioni in cui i diritti relativi ai salari minimi legali o alla tutela del salario minimo siano violati, ma solo "ove tali diritti siano previsti dal diritto nazionale o dai contratti collettivi". Ciò si concilia a mio avviso con la logica alla base dell'articolo 47 della Carta, secondo cui un diritto a un ricorso effettivo è, in linea di principio, riconosciuto solo laddove sia stato violato un diritto o una libertà garantiti dal diritto dell'UE (e non semplicemente dal diritto nazionale o dai contratti collettivi). A mio avviso, l'articolo 12 della direttiva AMW potrebbe, pertanto, essere inteso come un ulteriore supporto a favore della conclusione che ho tratto in relazione all'articolo 5 della direttiva AMW, ovvero che tale disposizione potrebbe essere considerata come volta a dare concreta espressione al diritto a un salario minimo dignitoso, che può derivare dall'articolo 31(1) della Carta. In ogni caso, l'articolo 12 della direttiva AMW è problematico per Stati membri come Danimarca e Svezia, dove le clausole nei contratti collettivi sono tradizionalmente e sistematicamente applicate dalle parti sociali (non dai singoli dipendenti). In effetti, tale disposizione chiarisce che il legislatore dell'UE privilegia l'azione individuale e, così facendo, a mio avviso, interferisce con *l'organizzazione dei sistemi di determinazione dei salari degli Stati membri*.

(iii) *Conclusione sulla compatibilità della direttiva AMW con l'esclusione della retribuzione*

95. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che, come dimostrano in particolare i suoi articoli 1, 3, 4, 5 e 12, la direttiva AMW abbia come oggetto la regolamentazione della "retribuzione". Di conseguenza, essa interferisce direttamente con l'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153(5) TFUE. Ne consegue che il legislatore dell'UE non era competente ad adottare tale strumento e, pertanto, ha agito in violazione del principio di attribuzione stabilito dall'articolo 5(2) TUE.

96. A mio avviso, tali considerazioni dovrebbero indurre la Corte a concludere che la direttiva AMW deve essere annullata integralmente, senza che sia necessario che essa analizzi la seconda parte del primo motivo (vale a dire, se la direttiva AMW sia compatibile con l'esclusione del "diritto di associazione" prevista dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE), né il secondo motivo o il capo di domanda subordinato dedotto dal Regno di Danimarca. Tuttavia, qualora la Corte non condividesse la soluzione che le propongo di adottare, procederò comunque, nelle sezioni che seguono, all'esame degli argomenti presentati dalle parti e dagli intervenienti su tali altre questioni.

(b) *Se la direttiva AMW sia compatibile con l'esclusione del "diritto di associazione" di cui all'articolo 153(5) TFUE*

(1) *Argomentazioni delle parti*

97. I governi danese e svedese sostengono che il «diritto di associazione», menzionato nell'articolo 153(5) TFUE, deve essere inteso (come avviene in diversi strumenti giuridici, tra cui la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori) come riferito 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. In tale prospettiva, tali governi ritengono che, poiché l'articolo 4(1)(d) della direttiva AMW 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 costituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione, tale disposizione interferisce direttamente con il "diritto di associazione" ed è, pertanto, incompatibile con l'articolo 153(5) TFUE. Inoltre, poiché l'articolo 4(2) della direttiva AMW 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 per aumentare la copertura della contrattazione collettiva, tale disposizione incide anche sul quadro giuridico per l'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 sostengono, in primo luogo, che il "diritto di associazione" di cui all'articolo 153(5) TFUE riguarda la libertà di un individuo di aderire, recedere o costituire un'associazione senza interferenze. Si tratta, pertanto, di un requisito per la contrattazione collettiva, vale a dire la possibilità per le associazioni di lavoratori di agire collettivamente per determinare i termini/le condizioni di lavoro, che è disciplinata dall'articolo 153(1)(f) TFUE), ma i due concetti non si sovrappongono. A tale riguardo, osservano anche che il "diritto di associazione" e il "diritto alla contrattazione e all'azione collettiva" sono ciascuno tutelati da distinte disposizioni della Carta. In secondo luogo, sostengono che l'esclusione del "diritto di associazione" di cui all'articolo 153(5) TFUE deve essere interpretata restrittivamente e limitata, in sostanza, alle misure che interferiscono direttamente con la capacità dei lavoratori di associarsi.

100. In terzo luogo, tali parti e intervenienti sostengono che la direttiva AMW non impone norme sul diritto di associazione, poiché stabilisce solo un quadro per facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva senza stabilire obblighi in merito all'adesione, all'uscita o allo scioglimento di associazioni o sindacati. In particolare, l'articolo 4(1)(d) di tale direttiva non stabilisce, né armonizza, norme relative alla costituzione di organizzazioni sindacali, né definisce i diritti e gli obblighi di tali organizzazioni o impone norme specifiche sulla partecipazione o richiede ai lavoratori/datori di lavoro di impegnarsi attivamente nelle organizzazioni sindacali. Piuttosto, si concentra sulla garanzia del corretto funzionamento della contrattazione collettiva. In ogni caso, anche se l'articolo 4 della direttiva AMW fosse considerato come la definizione di norme relative al diritto di associazione, ciò non equivarrebbe a un'interferenza diretta con tale diritto. L'articolo 4(2) della direttiva AMW non interferisce direttamente con il diritto di associazione, poiché utilizza semplicemente la soglia dell'80% come indicatore, anziché come obiettivo vincolante o rigoroso.

(2) *Valutazione*

101. Per quanto riguarda la compatibilità della direttiva AMW con l'esclusione del "diritto di associazione" contenuta nell'articolo 153(5) TFUE, sorgono due questioni centrali. In primo luogo, le parti e gli intervenienti non sono d'accordo sul significato e sulla portata di tale esclusione e, in particolare, sulla sua relazione (e sulla potenziale sovrapposizione) con la competenza dell'UE nel campo della "rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro" (articolo 153(1)(f) TFUE). A tale riguardo, essi si impegnano in un dibattito sulla relazione tra il "diritto di associazione" e il "diritto alla contrattazione collettiva". In secondo luogo, poiché, come ho osservato al punto 40 sopra, la Corte non ha ancora avuto l'opportunità di elaborare l'esclusione del "diritto di associazione" di cui all'articolo 153(5) TFUE, è necessario chiarire se il test dell'ingerenza diretta, sviluppato dalla Corte in relazione all'esclusione della "retribuzione" prevista da tale disposizione, 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 Carta ([77](#)), mentre il diritto alla contrattazione collettiva è tutelato dall'articolo 28 della stessa. ([78](#)) Il governo danese, a sostegno della sua tesi secondo cui il diritto di associazione include il diritto alla contrattazione collettiva, sottolinea correttamente che l'articolo 137(6) TCE (la cui formulazione è identica all'articolo 153(5) TFUE) è stato adottato prima della Carta stessa. Pertanto, tale governo ritiene che il fatto che il diritto di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva siano trattati come diritti distinti nella Carta non debba dettare come debbano essere intesi ai sensi dell'articolo 153 TFUE. Tuttavia, osservo che nella Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori del 1989 ([79](#)), il cui contenuto era espressamente richiamato nell'articolo 136 TCE (ora articolo 151 TFUE) e ripreso nella Carta ([80](#)), il diritto di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva erano già considerati distinti ([81](#)). 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 uno accanto all'altro, il che non sarebbe stato necessario, a mio avviso, se tali diritti non fossero stati considerati diritti autonomi e distinti.

103. Sulla base di tali considerazioni, mi è chiaro che il diritto di associazione non include il diritto alla contrattazione collettiva. Piuttosto, tali diritti sono distinti: il primo riguarda il diritto dei lavoratori o dei datori di lavoro di costituire e di aderire a organizzazioni (compresi i sindacati) per difendere i propri interessi economici e sociali, mentre il secondo riguarda una parte specifica del mandato di tali organizzazioni, vale a dire quella di negoziare e concludere accordi collettivi.

104. In tale contesto, trovo difficile lasciarmi convincere dalle argomentazioni presentate dai governi danese e svedese. Tali governi ritengono, in sostanza, che poiché l'esercizio del diritto di associazione è un prerequisito per l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva, le questioni coperte dall'esclusione del "diritto di associazione" di cui all'articolo 153(5) TFUE in qualche modo comprendono e si sovrappongono a quelle coperte dalla "difesa collettiva degli interessi dei lavoratori" (articolo 153(1)(f) TFUE). Concordo con loro sul fatto che la tutela del diritto di associazione è indispensabile per la tutela del diritto alla contrattazione collettiva, poiché la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori presuppone la creazione di organizzazioni progettate per difendere collettivamente i diritti economici e sociali dei lavoratori e/o dei datori di lavoro. Tuttavia, condivido l'opinione del Parlamento e del Consiglio secondo cui tale collegamento non significa che le questioni

coperte dalla prima disposizione includano quelle che rientrano nell'ambito di applicazione della seconda.

105. A tale proposito, ricordo che, come ho indicato al punto 39 supra, la Corte ha ritenuto che, poiché il paragrafo 5 dell'articolo 153 TFUE deroga ai paragrafi da 1 a 4 di tale articolo, le materie da esso riservate devono essere interpretate *restrittivamente*, in modo da non incidere indebitamente sulla portata dei paragrafi da 1 a 4, né da rimettere in discussione gli obiettivi perseguiti dall'articolo 151 TFUE. ([82](#)) Da tale affermazione conseguono, a mio avviso, due conclusioni. In primo luogo, come rileva il Consiglio, se il diritto di associazione fosse inteso come comprensivo del diritto alla contrattazione collettiva, la competenza prevista dall'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE nel settore della «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro» verrebbe sostanzialmente privata della sua sostanza. In effetti, qualsiasi misura adottata in applicazione di tale disposizione sarebbe in conflitto con l'esclusione del diritto di associazione prevista dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. In secondo luogo, l'affermazione della Corte secondo cui le esclusioni stabilite in tale disposizione devono essere intese restrittivamente (come generalmente avviene per la maggior parte delle esclusioni) indebolisce l'argomentazione dei governi danese e svedese secondo cui i redattori dei Trattati UE hanno ricavato, ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE, una competenza limitata (per questioni relative alla difesa collettiva degli interessi dei lavoratori) da un settore in cui, in genere, non esiste alcuna competenza dell'UE (il diritto di associazione). ([83](#)) A tale riguardo, aggiungerei che l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE menziona espressamente la «rappresentanza e la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, *fatto salvo il paragrafo 5* », chiarendo così che le questioni disciplinate da tale disposizione non si sovrappongono completamente a quelle disciplinate dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. ([84](#))

106. Ne consegue, a mio avviso, che una disposizione o una misura adottata dal legislatore dell'Unione non può essere ritenuta incompatibile con l'esclusione del "diritto di associazione" di cui all'articolo 153(5) TFUE, semplicemente perché riguarda il diritto alla contrattazione collettiva. Nel caso di specie, ciò significa, ad esempio, che il mero fatto che l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) della direttiva AMW mirino a promuovere la contrattazione collettiva non è sufficiente a sostenere una conclusione secondo cui tale direttiva è, nel suo complesso, incompatibile con l'esclusione del "diritto di associazione" contenuta nell'articolo 153(5) TFUE.

107. Passando ora alla seconda questione, ricordo che la Corte ha elaborato il test dell'ingerenza diretta in relazione all'esclusione "retributiva" prevista dall'articolo 153(5) TFUE, senza indicare espressamente se esso si applichi anche nel contesto dell'esclusione "diritto di associazione" anch'essa contenuta in tale disposizione. A mio avviso, tuttavia, tale test può essere applicato a tale esclusione senza troppe difficoltà. In effetti, la logica è la stessa: come per l'esclusione "retributiva", l'esclusione "diritto di associazione" non mira a escludere dalla sfera delle competenze dell'UE qualsiasi questione che implichi "qualsiasi tipo di collegamento" con il diritto di associazione, ma semplicemente quegli strumenti o disposizioni che hanno come oggetto di disciplinare tale diritto.

108. Alla luce di tali considerazioni, trovo difficile concludere che la direttiva AMW abbia come obiettivo quello di disciplinare il diritto di associazione. In effetti, come ha osservato il governo francese in udienza, le disposizioni di tale direttiva non impongono condizioni per la creazione o l'adesione a un'organizzazione (come un sindacato). Alcune delle sue

disposizioni hanno come obiettivo quello di promuovere la contrattazione collettiva (articolo 4) e di coinvolgere le parti sociali nella definizione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali (articolo 7). Tuttavia, come ho appena spiegato, il diritto alla contrattazione collettiva è distinto dal diritto di associazione e il legislatore dell'Unione è competente, ai sensi dell'articolo 153(1)(f) TFUE, ad adottare strumenti riguardanti la "rappresentanza e la 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 AMW fa riferimento ad aspetti del diritto di associazione, vale a dire l'istituzione, il funzionamento o l'amministrazione di sindacati o di organizzazioni di datori di lavoro. ([85](#)) Tuttavia, tale disposizione non mira chiaramente a interferire con tale diritto, ma mira solo a salvaguardarlo proteggendo i sindacati e le organizzazioni di datori di lavoro da interferenze. Inoltre, mentre l'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva impone agli Stati membri il cui tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore all'80% di istituire un piano d'azione al fine di aumentare tale copertura, tale obbligo non impone agli Stati membri di incoraggiare i lavoratori ad aderire a un sindacato, ma solo di aumentare il numero di lavoratori tutelati da contratti collettivi.

110. Infine, osservo che le opinioni dei governi danese e svedese sono incentrate sull'articolo 4(1)(d) e sull'articolo 4(2) della direttiva AMW. Essi non approfondiscono il contenuto di altre disposizioni di tale direttiva né sostengono che tali disposizioni siano le più importanti della direttiva AMW e ne riflettano l'"oggetto", il che rende difficile sostenere la loro affermazione secondo cui la direttiva AMW deve essere annullata integralmente in quanto incompatibile con l'esclusione del "diritto di associazione" di cui all'articolo 153(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: la direttiva AMW non poteva essere validamente adottata sulla base dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, poiché riguarda anche questioni disciplinate dall'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE.*

112. Come ho già indicato al punto 32 che precede, con il secondo motivo di ricorso il governo danese sostiene che, anche supponendo che la direttiva AMW non rientri nell'ambito delle esclusioni "retribuzione" e "diritto di associazione" previste dall'articolo 153(5) TFUE, il Parlamento e il Consiglio non potrebbero validamente adottare tale strumento sulla base dell'articolo 153(1)(b) TFUE. Più specificamente, tale governo ritiene che tale direttiva persegua due obiettivi di pari importanza, in quanto mira non solo a regolamentare le "condizioni di lavoro" (articolo 153(1)(b) TFUE), ma anche la "rappresentanza e la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori ..." (articolo 153(1)(f) TFUE). Esso rileva che ciascuna di tali basi giuridiche richiede una diversa procedura legislativa. In effetti, l'articolo 153(1)(f) TFUE richiede l'unanimità in seno al Consiglio, mentre l'articolo 153(1)(b) TFUE non lo richiede. Dato che tali procedure sono incompatibili, il governo danese sostiene che la direttiva AMW deve essere annullata nella sua interezza.

(1) *Argomentazioni delle parti*

113. I governi danese e svedese ritengono che la direttiva AMW riguardi non solo le "condizioni di lavoro" (articolo 153(1)(b) TFUE), ma anche la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori (articolo 153(1)(f) TFUE), poiché molte delle disposizioni di tale strumento, compreso l'articolo 4, riguardano la tutela di tali interessi. Secondo tali governi, tali disposizioni avrebbero potuto essere adottate solo a seguito di un voto unanime in seno al Consiglio. A tale riguardo, essi osservano che l'articolo 4 della direttiva AMW non è accessorio ad altre disposizioni di tale direttiva, in quanto stabilisce obblighi generali per tutti gli Stati membri e, pertanto, è probabile che abbia un impatto più ampio rispetto alle disposizioni che sono dirette solo a un certo numero di Stati membri, come gli articoli da 5 a 8.

114. Il Consiglio, il Parlamento, la Commissione e gli altri intervenienti sostengono che la direttiva AMW è stata adottata sulla base giuridica corretta. L'obiettivo generale di tale direttiva riguarda le "condizioni di lavoro", ai sensi dell'articolo 153(1)(b) TFUE, e non la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori come indicato nell'articolo 153(1)(f) TFUE. In effetti, tale strumento mira a migliorare l'adeguatezza dei salari minimi legali per i lavoratori, tra l'altro, promuovendo la copertura della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari. L'articolo 4 della direttiva AMW si concentra sulla contrattazione collettiva semplicemente come mezzo per raggiungere tale obiettivo generale.

(2) *Valutazione*

115. Ricordo che, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve basarsi su fattori oggettivi, suscettibili di controllo giurisdizionale. Se dall'esame di un atto dell'Unione emerge che esso persegue una duplice finalità o che comprende due componenti e se una di queste è identificabile come principale, mentre l'altra è meramente accessoria, l'atto deve essere fondato su un'unica base giuridica, vale a dire quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o predominante. In via eccezionale, se si accerta che l'atto persegue simultaneamente più obiettivi o presenta più componenti, indissolubilmente collegate, senza che l'una sia accessoria all'altra, cosicché sono applicabili diverse disposizioni dei Trattati, tale misura dovrà essere fondata sulle corrispondenti diverse basi giuridiche ([86](#)). Tuttavia, il ricorso a una duplice base giuridica non è possibile quando le procedure stabilite per ciascuna base giuridica sono incompatibili tra loro ([87](#)).

116. A sostegno della tesi sostenuta dai governi danese e svedese, secondo cui la direttiva AMW persegue in sostanza due obiettivi di pari importanza (il primo è la predisposizione di un quadro per garantire il carattere adeguato dei salari minimi legali e il secondo la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari), si potrebbe sottolineare, come fanno tali governi, che l'articolo 4 di tale direttiva (che riguarda la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari) è una disposizione importante perché si applica a tutti gli Stati membri, mentre l'articolo 5 (che riguarda la procedura per la determinazione di salari minimi legali adeguati) si applica solo agli Stati membri con 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 capitolo I della direttiva AMW, intitolato "Disposizioni generali", mentre l'articolo 5 fa parte del capitolo II di tale strumento, intitolato "Salari minimi legali".

117. Si potrebbe anche affermare che l'articolo 1(1)(a) e (b) della direttiva AMW indica che tale direttiva stabilisce 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 tali obiettivi sia meno importante o strumentale al primo. In modo analogo, il considerando 18 di tale direttiva afferma che tale strumento "stabilisce requisiti minimi ... e stabilisce obblighi procedurali per l'adeguatezza dei salari minimi legali". Lo stesso considerando afferma inoltre che la direttiva AMW "promuove anche la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari". Ancora una volta, entrambi gli obiettivi potrebbero essere considerati di pari importanza dal legislatore dell'UE.

118. Tuttavia, a mio avviso, tali considerazioni non sono sufficienti a sostenere le argomentazioni avanzate dai governi danese e svedese. Innanzitutto, come ho già osservato al punto 76, il titolo della direttiva AMW indica che tale direttiva riguarda «retribuzioni minime adeguate nell'Unione europea», non la promozione della contrattazione collettiva. Inoltre, come ho già affermato in diverse occasioni, l'articolo 5 di tale direttiva (non l'articolo 4) è chiaramente la sua disposizione più importante. A tale riguardo, osservo che il considerando 25 della direttiva AMW chiarisce che la ragione per cui tale direttiva pone un forte accento sulla promozione della contrattazione collettiva è che «gli Stati membri con un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere una piccola quota di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati». Il considerando 22 di tale strumento indica, in termini altrettanto inequivocabili, che «una contrattazione collettiva ben funzionante ... è un *mezzo* importante per garantire che i lavoratori siano protetti da salari minimi adeguati ...». ([88](#))

119. Da tali elementi consegue, in primo luogo, che l'obiettivo generale della direttiva AMW sembra 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 un mezzo per raggiungere tale obiettivo generale. Di conseguenza, l'obiettivo di "promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari", stabilito dall'articolo 1(1)(b) di tale direttiva, è strumentale all'obiettivo stabilito dall'articolo 1(1)(a) della stessa, vale a dire quello di istituire un quadro per l'adeguatezza dei salari minimi legali. Anche l'affermazione della Commissione, nella proposta di direttiva AMW, secondo cui " *per raggiungere [i suoi] obiettivi* , la direttiva proposta mira a promuovere la contrattazione collettiva sui salari in tutti gli Stati membri" supporta tale punto di vista. ([89](#)) Infine, occorre rilevare che esistono altri atti normativi derivati dell'Unione che, oltre 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), TFUE. ([90](#))

120. In tali circostanze, ritengo che la direttiva AMW non dovesse essere adottata sulla base dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE e che il secondo motivo di ricorso debba pertanto essere respinto.

B. Sulla domanda subordinata: l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva AMW devono essere annullati?

121. Qualora la Corte dovesse decidere che la direttiva AMW non debba essere annullata integralmente, 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, per incompatibilità

con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte, l'annullamento parziale di un atto dell'Unione è possibile solo se gli elementi di cui si chiede l'annullamento possono essere *separati* dal resto di tale atto. Tale requisito non è soddisfatto qualora tale annullamento parziale abbia l'effetto di alterare la sostanza dell'atto in questione. ([91](#))

122. Come ho spiegato nei paragrafi da 90 a 93 sopra, ritengo che l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) della direttiva AMW 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 in merito al metodo di determinazione dei salari a cui possono ricorrere, in un modo che è incompatibile con l'esclusione della "retribuzione" di cui all'articolo 153(5) TFUE. L'ultima questione che mi resta da esaminare è, quindi, se l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) della direttiva AMW possano essere *separati* dalle altre disposizioni di tale direttiva.

(1) *Argomentazioni delle parti*

123. Da un lato, i governi danese, svedese e tedesco sostengono che la direttiva AMW non verrebbe privata della sua efficacia se venissero annullati solo l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) della direttiva AMW. A tale riguardo, i governi danese e svedese osservano che l'articolo 4(1)(d) non era incluso nella proposta di direttiva AMW. Tale disposizione è stata aggiunta solo in una fase successiva della procedura legislativa. A loro avviso, le altre disposizioni di tale direttiva possono quindi continuare a essere efficaci anche in assenza di tale disposizione. Inoltre, tali governi sostengono che il Consiglio e il Parlamento offrono opinioni contraddittorie, da un lato, considerando vaghi l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) della direttiva AMW, mentre, dall'altro, sostengono che il loro annullamento renderebbe inefficaci le altre disposizioni di tale direttiva.

124. In udienza, il governo tedesco ha ricordato, da parte sua, di ritenere che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva AMW siano compatibili con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Tuttavia, tale governo ritiene anche che, qualora la Corte dovesse concludere diversamente, tali disposizioni potrebbero, in teoria, essere separate dalle altre disposizioni di tale direttiva. In effetti, il loro annullamento lascerebbe intatto il contenuto essenziale di tale strumento. L'articolo 4 della direttiva AMW potrebbe persino essere annullato nella sua interezza senza compromettere l'efficacia delle altre disposizioni di tale direttiva, poiché fornisce semplicemente un mezzo utile per raggiungere l'obiettivo generale di tale direttiva.

125. D'altro canto, 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 modificherebbe significativamente la portata e l'essenza di tale strumento e che, di conseguenza, tali disposizioni non possono essere separate dal resto della direttiva AMW. In effetti, la promozione della contrattazione collettiva è un mezzo importante affinché i lavoratori possano beneficiare di salari minimi adeguati. Inoltre, l'annullamento dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d) e dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva AMW priverebbe alcune disposizioni generali di tale direttiva (in particolare, l'articolo 1) della loro efficacia. Il Consiglio e il governo francese aggiungono che se l'articolo 4 della direttiva AMW dovesse essere annullato nella sua interezza, tale direttiva non imporrebbe più obblighi a tutti gli Stati membri. Invece, imporrebbe obblighi solo agli Stati membri che hanno salari minimi legali.

(2) *Valutazione*

126. Per quanto riguarda la questione se l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) della direttiva AMW possano essere separati dalle altre disposizioni di tale direttiva, in primo luogo, concordo con i governi danese e svedese sul fatto che le argomentazioni del Parlamento e del Consiglio sul secondo motivo di ricorso e sulla domanda subordinata sono, in una certa misura, contraddittorie. Infatti, da un lato, nel contesto del secondo motivo di ricorso, tali istituzioni sostengono (come ho osservato al punto 114 sopra) che l'articolo 4 della direttiva AMW si concentra sulla contrattazione collettiva semplicemente come mezzo per raggiungere l'obiettivo generale di tale direttiva. Dall'altro lato, per quanto riguarda la domanda subordinata, esse sostengono che uno dei pilastri della direttiva AMW è la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e che se l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) della direttiva AMW fossero annullati, le altre disposizioni di tale strumento sarebbero private della loro efficacia.

127. In secondo luogo, dall'analisi di cui ai punti da 115 a 120 che precedono emerge che, sebbene l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) della direttiva AMW siano essenziali per realizzare uno degli obiettivi perseguiti da tale direttiva, vale a dire quello di «promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari», come affermato all'articolo 1(1) (b) di tale direttiva, tale obiettivo è in realtà strumentale a quello di stabilire un quadro per l'«adeguatezza dei salari minimi legali» [articolo 1(1)(a) della direttiva AMW], che è l'obiettivo generale di tale strumento.

128. In effetti, come ho spiegato al punto 119 sopra, l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) forniscono semplicemente un *mezzo* per raggiungere tale obiettivo generale e quest'ultimo può essere comunque raggiunto anche se ci si basa solo sulle altre disposizioni di tale direttiva. Come sostiene giustamente il governo tedesco, lo stretto legame che esiste tra l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) della direttiva AMW e le altre disposizioni di tale strumento non *significa* che, se l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) fossero annullati, sarebbe impossibile per tale direttiva stabilire un quadro per l'adeguatezza dei salari minimi legali. Stabilirlo potrebbe essere più difficile, ma non impossibile.

129. Da tali considerazioni consegue che l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) della direttiva AMW possono, pertanto, essere *separati* dagli altri suoi articoli, che potrebbero restare pienamente in vigore se fossero annullati. Di conseguenza, qualora la Corte dovesse decidere che la direttiva AMW *non* deve essere annullata nella sua interezza, suggerirei di accogliere il capo di domanda subordinato del Regno di Danimarca e di annullare l'articolo 4(1)(d) e l'articolo 4(2) di tale direttiva.

C. **Osservazione finale**

130. Come osservazione finale, desidero spendere qualche parola su una questione che è stata discussa in udienza, vale a dire se una base giuridica alternativa, *in casu* l'articolo 175 TFUE, avrebbe potuto essere utilizzata dal legislatore dell'UE quando ha adottato la direttiva AMW, invece dell'articolo 153(2)(b) TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 153(1)(b) TFUE.

131. Ricordo che l'articolo 175 TFUE conferisce competenza ad adottare misure volte a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione ([92](#)). Tuttavia, non sono convinto che, semplicemente perché la direttiva AMW ridurrebbe le disparità

socioeconomiche nell'Unione, promuoverebbe una convergenza verso l'alto e agevolerebbe uno sviluppo più armonioso dell'Unione, essa avrebbe potuto essere adottata sulla base di tale disposizione.

132. In effetti, in primo luogo, l'articolo 175 TFUE riguarda principalmente l'assegnazione dei fondi dell'UE; pertanto, basare la direttiva AMW su tale disposizione richiederebbe un'interpretazione piuttosto creativa della stessa.

133. In secondo luogo, la Corte ha chiarito, nella sua giurisprudenza, che, sebbene un'esclusione espressa dell'armonizzazione per quanto riguarda determinate materie nel Trattato FUE non implichi necessariamente che misure di armonizzazione non possano essere adottate sulla base di altre disposizioni di tale Trattato, il legislatore dell'Unione non può basarsi su tali altre disposizioni se, così facendo, «aggira» tale esclusione espressa. ([93](#)) Nel caso di specie, ritengo che, se il legislatore dell'Unione avesse adottato la direttiva AMW sulla base dell'articolo 175 TFUE, avrebbe aggirato l'esclusione «retributiva» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. In effetti, si sarebbe basato su una disposizione più ampia (l'articolo 175 TFUE) per rivendicare una competenza (in materia di retribuzione) che l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE (la *lex specialis*) ha espressamente cercato di escludere dalla sfera delle competenze dell'Unione e adottare uno strumento il cui vero obiettivo è quello di disciplinare le materie coperte da tale esclusione.

134. Pertanto, ritengo che la direttiva AMW non avrebbe potuto essere validamente adottata dal legislatore dell'Unione sulla base dell'articolo 175 TFUE.

VI. Costi

135. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda nelle conclusioni della parte vittoriosa. Poiché, a mio avviso, il ricorso proposto dal Regno di Danimarca è fondato e tale parte ha chiesto la condanna alle spese, il Parlamento e il Consiglio devono 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 nel procedimento, devono sopportare le proprie spese, conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del suddetto regolamento di procedura.

VII. Conclusion

136. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di giustizia:

- 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, quindi, con il principio di attribuzione sancito dall'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 del Lussemburgo, la Repubblica portoghese e la Commissione europea a sopportare le proprie spese.

- [1](#) Lingua originale: inglese.

- [2](#) Vedere articolo 2 TUE.

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

- [4](#) Vedere la "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 ("la proposta di direttiva AMW").

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

- [6](#) Proposta di direttiva AMW, p. 2.

- [7](#) Vedi Schulten, T. e Müller, T., 'Un cambio di paradigma verso l'Europa sociale? La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione europea', *Italian Labour Law e-Journal*, Vol. 14, No 1, 2021, p. 7.

- [8](#) Proposta di direttiva AMW, p. 2.

- [9](#) Vedere '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/IT/TXT/?uri=consil%3AST_13171_2022_INIT.

- [10](#) Vedere 'Parere motivato sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità', documento ST_14106_2020_INIT, pag. 4, disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=consil%3AST_14106_2020_INIT.

- [11](#) Vedere '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/IT/TXT/?uri=consil%3AST_12616_2022_ADD_1_REV_2.

- [12](#) Vedere "Disponibili ora: i primi dati del 2022 sui salari minimi nell'UE", disponibili all'indirizzo <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220128-2>.

- [13](#) Documento di lavoro dei servizi della Commissione, "Sintesi della 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](#) Vedere l'articolo 1(1) della direttiva AMW. Vedere, inoltre, l'articolo 5(1) della stessa, che fa riferimento all'obiettivo di "raggiungere uno standard di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, nonché promuovere la coesione sociale e la convergenza sociale verso l'alto, e ridurre il divario retributivo di genere".

- [15](#) Vi erano naturalmente alcune eccezioni, come il principio della parità di retribuzione, sancito dall'articolo 119 TCEE (cfr. sentenza del 25 maggio 1971, [Defrenne](#), 80/70, EU:C:1971:55).

- [16](#) Alcuni strumenti di diritto derivato volti a promuovere obiettivi di politica sociale erano già stati adottati prima 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), adottata sulla base dell'articolo 118 A del 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](#) Vedere il considerando 12 del Pilastro europeo dei diritti sociali.
-
- [23](#) Vedi sentenza del 18 dicembre 2007 (C-341/05, EU:C:2007:809).
-
- [24](#) Vedere, tra gli altri, Rönmar, M., 'Libera circolazione dei servizi contro diritto del lavoro nazionale e sistemi di relazioni industriali: comprendere il caso *Laval* da una prospettiva svedese e nordica', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies – 2007-2008, Volume 10*, Hart Publishing, 2008, pp. da 493 a 524.
-
- [25](#) Come dimostrano le reazioni del governo danese nel corso della procedura legislativa che ha portato all'adozione della direttiva AMW, da me richiamata al paragrafo 14.
-
- [26](#) Vedere https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131.
-
- [27](#) Vedi Garben, S. 'Scegliere una fune anziché un ponte di corda – La scelta della base giuridica per la direttiva AMW', 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, p. 25.
-
- [28](#) V. sentenza del 15 aprile 2008, [Impact](#) (C-268/06, EU:C:2008:223; in prosieguo: la «sentenza *Impact*»), punto 122. Ricordo che l'articolo 151 TFUE prevede che «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'esclusione».
-
- [29](#) Sentenza del 13 settembre 2007 (C-307/05, EU:C:2007:509; in prosieguo: la «sentenza *Del Cerro Alonso*», punto 41).
-
- [30](#) Paragrafi 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).
-
- [33](#) Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di direttiva dell'Unione europea 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(5) TFUE e dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda l'interpretazione di tale disposizione (tra l'altro, nelle sentenze [Del Cerro Alonso](#) e [Impact](#)) consegue che, sebbene l'azione dell'UE non debba cercare di armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione europea né di stabilire un meccanismo uniforme per la fissazione dei salari minimi, essa può consistere nell'istituire un quadro che non "interferisca con la competenza degli Stati membri e delle parti sociali di determinare le modalità dettagliate dei loro quadri di fissazione dei salari minimi, e in particolare il livello dei loro salari minimi ..." (vedere pag. 72).
-
- [34](#) Vedere anche la proposta di direttiva AMW, in cui la Commissione ha affermato che poiché la direttiva proposta "non contiene misure che incidono direttamente sul livello delle retribuzioni, essa rispetta pienamente i limiti imposti all'azione dell'Unione dall'articolo 153(5) TFUE".
-

- [35](#) V., tra gli altri, anche il «parere del Comitato europeo delle regioni – Salari minimi adeguati nell'Unione europea» (GU 2021, C 175, pag. 89), ai sensi del quale «la base giuridica dell'articolo 153 TFUE ... non consente un ruolo diretto nella determinazione delle retribuzioni all'interno dell'Unione europea»; tuttavia, consentirebbe di prevedere «obiettivi» e «un processo che riconosca pienamente la legislazione nazionale vigente in materia di salario minimo e il ruolo delle parti sociali».
-
- [36](#) Enfasi aggiunta.
-
- [37](#) Ivi.
-
- [38](#) Ivi..
-
- [39](#) Vedere, ad esempio, l'articolo 4(1) e l'articolo 5(1) della direttiva AMW.
-
- [40](#) Vedi Garben, S., nota 27, op. cit., p. 25.
-
- [41](#) Conclusioni dell'avvocato generale Kokott (C-268/06, EU:C:2008:2, paragrafi da 173 a 176).
-
- [42](#) Punto 176, enfasi aggiunta.
-
- [43](#) Vedi sentenza Impact, paragrafo 123 (enfasi aggiunta).
-
- [44](#) Ivi, paragrafo 124.
-
- [45](#) Vedi punto 39 sopra.
-
- [46](#) V., inoltre, sentenze [Del Cerro Alonso](#) (paragrafo 40), [Impact](#) (paragrafo 123) e [Bruno e a.](#) (paragrafo 36). Tornerò sulla questione nei paragrafi da 64 a 66 infra.
-
- [47](#) V., a tal proposito, sentenza dell'11 novembre 2004, [Delahaye](#) (C-425/02, EU:C:2004:706, punto 33). V., altresì, sentenza del 22 dicembre 2010, [Gavieiro e Iglesias Torres](#) (C-444/09 e C-456/09, EU:C:2010:819, punto 58).
-
- [48](#) Concluso il 18 marzo 1999 e riportato nell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dalla CES, dall'UNICE e dal CEEP (GU 1999, L 175, pag. 43).
-
- [49](#) Direttiva 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](#)).
-
- [51](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 (GU L 204, pag. 23). V., in particolare, la lettera b) del secondo comma dell'articolo 1 di tale direttiva, il quale precisa che «essa contiene disposizioni volte ad attuare il principio della parità di trattamento» per quanto riguarda, tra l'altro, «le condizioni di lavoro, compresa la retribuzione».
-
- [52](#) Direttiva del 29 giugno 2000 (GU L 180, pag. 22). Vedere l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della stessa, il quale prevede che essa «si applica a tutte le persone, sia nel settore pubblico che in quello privato, compresi gli enti pubblici» per quanto riguarda, tra l'altro, «l'occupazione e le condizioni di lavoro, compresi i licenziamenti e la retribuzione».
-
- [53](#) Tale direttiva, analogamente alla direttiva 97/81/CE del Consiglio sui lavoratori a tempo parziale, mira a garantire il rispetto del principio di parità di trattamento, anche per quanto riguarda la retribuzione, per quanto riguarda una particolare categoria di lavoratori (in questo caso, gli agenti temporanei).

- [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 1997, L 18, pag. 1). V., a tal proposito, sentenza dell'8 dicembre 2020, [Ungheria/Parlamento e Consiglio](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, punti da 71 a 85), relativa alla domanda dell'Ungheria di annullare la direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, che modifica la direttiva sui lavoratori distaccati, in quanto viola l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. La Corte ha respinto tale motivo, affermando che la direttiva modificativa si limita a coordinare le legislazioni degli Stati membri in caso di distacco di lavoratori, per garantire che tali lavoratori beneficino di alcune o quasi tutte le condizioni di lavoro e di occupazione prescritte dallo Stato membro ospitante, anche per quanto riguarda la loro retribuzione.
-
- [55](#) Vedere, in particolare, l'articolo 7 della direttiva generale sull'orario di lavoro, intitolato «Ferie annuali», il cui paragrafo 1 prevede: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché ogni lavoratore abbia diritto a ferie annuali retribuite di almeno quattro settimane, secondo le condizioni di acquisizione e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali».
-
- [56](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 (GU L 283, pag. 36). Tale direttiva mira a garantire il pagamento dei crediti non pagati dei lavoratori (ivi compresi gli stipendi) in caso di insolvenza del datore di lavoro, ma non ha come oggetto la regolamentazione dei «salari».
-
- [57](#) Per un ulteriore esempio a tale riguardo, vedere la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita privata 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 prevede che «gli Stati membri dovrebbero stabilire il pagamento o l'indennità per il periodo minimo non trasferibile di congedo parentale ... a un livello adeguato». Tuttavia, il termine «adeguato» compare solo nel preambolo di tale direttiva e non in nessuna delle sue disposizioni. Inoltre, l'articolo 1 di tale direttiva chiarisce che lo scopo di tale strumento non è quello di determinare il livello di tale pagamento o le modalità della sua fissazione, bensì di stabilire «prescrizioni minime volte a realizzare 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](#) Come nel caso, ad esempio, di una direttiva che riguardasse solo la fascia più bassa degli stipendi, anziché tutti gli stipendi.
-
- [59](#) Vedi punto 54 sopra.
-
- [60](#) Conclusioni dell'avvocato generale Kokott (C-268/06, EU:C:2008:2, paragrafo 173).
-
- [61](#) Vedi Menegatti, E. 'Tanto rumore per poco: la proposta della Commissione per una direttiva sulle retribuzioni adeguate', *Italian Labour Law e-journal* (1) Vol. 14, 2021, p. 29.
-
- [62](#) Si potrebbe anche citare l'articolo 4(2) della direttiva AMW, che prevede che "il piano d'azione stabilisce una tempistica chiara e misure concrete per aumentare progressivamente il tasso di copertura della contrattazione collettiva, nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali".
-
- [63](#) Enfasi aggiunta.
-
- [64](#) Tali criteri sono: a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenendo conto del costo della vita; b) il livello generale dei salari e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari; e d) i livelli e gli sviluppi della produttività nazionale a lungo termine.
-
- [65](#) Vedi, a tale proposito, anche il considerando 26 della direttiva AMW.
-
- [66](#) Vedi Sagan, A. e Schmidt, A., 'The procedure for setting adequate legal 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, p. 202.
-
- [67](#) Vedi anche Blanke, T., 'Condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31)', *Diritto europeo del lavoro e Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, Bergusson (a cura di), Nomos, Baden Baden, 2002), p. 537; e Bogg, A., 'Articolo 31 – Condizioni di lavoro giuste ed eque', in Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. e Ward, A. (a cura di), *The EU Charter of*

Fundamental Rights – A commentary, Hart Publishing, Londra, 2014, pp. 855 e 856. Se l'articolo 31(1) della Carta si estenda a condizioni di lavoro quali la 'retribuzione' è stato dibattuto in dottrina, poiché sembra che tale disposizione sia stata inizialmente inclusa al fine di garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori, come 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).

[68](#) Enfasi aggiunta.

[69](#) Vedi Sjödin, E., 'Salario minimo europeo: una prospettiva svedese sulla competenza dell'UE in materia di politica sociale sulla scia della proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE', *European Labour Law Journal*, Vol. 13(2), 2022, p. 283.

[70](#) Alla stessa conclusione si giunge per quanto riguarda le disposizioni orizzontali (nel capo III) e le disposizioni finali (nel capo IV) della direttiva AMW.

[71](#) Enfasi aggiunta.

[72](#) Ivi.

[73](#) Vedi Menegatti, E. 'Tanto rumore per poco: la proposta della Commissione per una direttiva sulle retribuzioni adeguate', *Italian Labour Law e-Journal*, Vol. 14, No 1, 2021, p. 25.

[74](#) Secondo l'OCSE, solo 8 dei 27 Stati membri soddisfano attualmente la soglia dell'80% stabilita dall'articolo 4(2) della direttiva antiriciclaggio (sia la Danimarca che la Svezia sembrano essere al di sopra di tale soglia) (vedere <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecdaias-ictwss-database.html>).

[75](#) In effetti, non sembra esistere né un metodo generalmente riconosciuto per misurare la copertura della contrattazione collettiva né una banca dati generalmente accettata sulla rispettiva copertura nei vari Stati membri.

[76](#) Vedere punti da 67 a 69 sopra.

[77](#) L'articolo 12(1) della Carta stabilisce che «ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, in particolare in campo politico, sindacale e civico, il che implica *il diritto di ogni individuo di fondare sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi*» (enfasi aggiunta).

[78](#) L'articolo 28 della Carta, intitolato «Diritto di contrattazione e di azioni collettive», prevede che «i lavoratori e i datori di lavoro, o le loro rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e concludere contratti collettivi ai livelli appropriati e, in caso di conflitti di interessi, di ricorrere 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 nel Consiglio europeo tenutosi il 9 dicembre 1989 a Strasburgo ed è contenuta 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](#) Vedere il preambolo della Carta: «la presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione nonché 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 sociali fondamentali dei lavoratori mirava a proteggere il diritto di associazione dei datori di lavoro e dei lavoratori «al fine di costituire organizzazioni professionali o sindacati di loro scelta per la difesa dei loro interessi economici e sociali». Dall'altro, l'articolo 12 della stessa Carta riguardava «il diritto di negoziare e concludere contratti collettivi alle condizioni stabilite dalle legislazioni e dalle prassi nazionali».

[82](#) V. sentenza [Impact](#), punto 122. Ricordo che l'articolo 151 TFUE prevede che: «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'esclusione».

[83](#) A mio avviso, tali governi ritengono 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 del «diritto di associazione» di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE sia opposto a quello tra l'esclusione della «retribuzione» contenuta in tale disposizione e l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE («condizioni di lavoro») (v., a tal proposito, paragrafo 63 supra).

[84](#) Enfasi aggiunta.

[85](#) Tale disposizione impone agli Stati membri di adottare misure «per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o desiderano partecipare alla contrattazione collettiva contro qualsiasi atto di ingerenza reciproca o dei rispettivi agenti o membri nella loro *costituzione, funzionamento o amministrazione*» (enfasi aggiunta).

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

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

[88](#) Enfasi aggiunta.

[89](#) Proposta di direttiva AMW, p. 2 (enfasi aggiunta).

[90](#) See, in particular, Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast) (OJ 2006 L 204, p. 23), whose Article 21(1) provides that 'Member States shall, in accordance with national traditions and practice, take adequate measures to promote social dialogue between the social partners with a view to fostering equal treatment, including, for example, through the monitoring of practices in the workplace, in access to employment, vocational training and promotion, as well as through the monitoring of collective agreements, codes of conduct, research or exchange of experience and good practice.'

[91](#) See, inter alia, judgment of 8 December 2020, [Poland v Parliament and Council](#) (C-626/18, EU:C:2020:1000, paragraph 28 and the case-law cited). Emphasis added.

[92](#) That provision states that 'Member States shall conduct their economic policies and shall coordinate them in such a way as, in addition, to attain the objectives set out in Article 174. The formulation and implementation of the Union's policies and actions and the implementation of the internal market shall take into account the objectives set out in Article 174 and shall contribute to their achievement. The union shall also support the achievement of these objectives by the action it takes through the Structural Funds ...the European Investment Bank and the other existing Financial Instruments ... If specific actions prove necessary outside the Funds and without prejudice to the measures decided upon within the framework of the other Union policies, such actions may be adopted by the European Parliament and the Council acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.'

[93](#) See judgment of 5 October 2000, [Germany v Parliament and Council](#) (C-376/98, EU:C:2000:544, paragraph 79).