

## PREMESSA ALLA SECONDA EDIZIONE

L'Unione europea, nel triennio passato dalla pubblicazione della prima edizione, ha subito un frenata inaspettata dal referendum britannico che ha decretato il *leave* del Regno Unito, lasciando nella squadra europea la sola Irlanda. La frattura, che formalmente si realizzerà nella primavera 2019 dopo il prescritto periodo di *Brexit negotiations*, ha prodotto negativi effetti economico-finanziari interni all'UK, ma soprattutto si è abbattuta sulle già fragili Istituzioni europee, inducendo nuovi o latenti rigurgiti nazionalistici anche in numerosi altri paesi membri dell'Unione. Le ondate migratorie hanno favorito l'emergere di questi nazionalismi che si sono tradotti in un forte apprezzamento dei partiti c.d. sovranisti, sostenitori dell'idea di un'Unione Europea minimalista e flessibile, dotata di poteri residuali di indirizzo e sorveglianza economica e di competenze regolative e sanzionatorie più limitate e circoscritte.

Tale scenario politico, unitamente ad uno scenario economico ed industriale di crescita ed innovazione tecnologica più contenuto rispetto a quello registrato in altre parti del mondo, ha determinato un rallentamento delle politiche sociali europee e delle correlate iniziative sia di *hard* sia di *soft law*, con un progressivo ripiegamento delle stesse entro i confini già definiti e sperimentati (con alcune importanti eccezioni quali la nuova direttiva sul distacco transnazionale n. 2018/957/UE del 28 giugno 2018). Ciò peraltro non elide la necessità ed utilità di questa nuova edizione poiché numerosi sono stati gli interventi manutentivi e/o manipolativi sia da parte del Parlamento e della Commissione europea sia da parte della Corte di Giustizia, di cui si è dato puntualmente e diffusamente conto. Anche sul versante interno le modifiche legislative, giurisprudenziali e di prassi amministrativa sono state numerose – da ultimo il c.d. decreto dignità (d.l. 12 luglio 2017, n. 87, convertito dalla l. n. 96/2018) ed il decreto di adeguamento privacy (d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101) –, rendendo indispensabili non solo un'articolata revisione ed aggiornamento delle misure attuative, ma anche l'inserimento di tre nuovi capitoli dedicati all'immigrazione, ai licenziamenti individuali e alla privacy del lavoratore.

L'opera si presenta quindi più «robusta», con un taglio aderente all'attualità applicativa dei singoli istituti trattati e quindi con un costante *focus* sui concreti impatti discendenti dai nuovi o rinnovati assetti regolativi europei e nazionali. Ai lettori, come sempre, il giudizio finale sull'efficacia e sulla fruibilità del contributo.

I Curatori

## PREMESSA ALLA PRIMA EDIZIONE

La dimensione quantitativa e qualitativa dell'apporto dell'Unione europea allo sviluppo delle politiche sociali nazionali ed alla formazione del diritto del lavoro interno è cresciuta così significativamente da necessitare una sede propria ed autonoma di descrizione e di sintesi didattica. Scopo del presente Manuale è dunque quello di offrire uno spaccato aggiornato e trasversale delle principali iniziative dell'Unione europea sia sul versante dell'armonizzazione dei regimi regolativi del lavoro, sia sotto quello delle politiche occupazionali e di coordinamento degli interventi sociali, vagliandone le ricadute in termini sistematici ed operativi sul nostro ordinamento nazionale.

La globalizzazione dell'economia, l'accentuarsi dei fenomeni migratori verso l'Unione europea, l'incapacità degli Stati membri a ragionare in una dimensione politica federata, la crisi produttiva, dopo quella finanziaria, europea, stanno mettendo a dura prova il sistema valoriale dell'Unione, plasticamente riprodotto nella Carta dei diritti fondamentali, ma che ora fatica a mantenere centralità sull'onda dell'emergenza e dell'impatto emotivo. Le fondamenta costitutive europee rappresentate dall'uguaglianza, dalla parità di trattamento, dalla libertà di circolazione, dalla dignità umana e professionale, rimangono salde, la periferia del sistema invece si sgretola e si assottiglia, per rendere compatibile il costo delle tutele con i fenomeni economici che attraversano l'Europa e ne stanno minando in profondità il livello di prosperità e di benessere.

Tale fenomeno erosivo si accompagna ad un'inedita centralità da parte dell'Unione europea nell'ispirazione, ed in alcuni casi anche nella conduzione, delle politiche nazionali del lavoro e previdenziali, e ciò nonostante si siano privilegiati nel corso di questi ultimi anni strumenti di *soft law* (orientamenti, raccomandazioni, pareri) rispetto ai tradizionali interventi di *hard law* (regolamenti e direttive). Si è così assistito ad un singolare processo di destrutturazione dei diritti e delle garanzie frutto di scelte assunte a livello istituzionale ed intergovernativo europeo, sorretto dall'obiettivo preminente di risollevare l'economia, la produttività ed i bilanci dei singoli Paesi europei, che i Governi nazionali hanno dovuto accettare ed implementare con una discrezionalità di misure attuative solo all'interno dei *target* prefissati.

È così che, nel corso dell'ultimo biennio, le politiche sociali italiane hanno pesantemente risentito delle decisioni assunte a Bruxelles su numerosi ambiti prima oggetto di *self restraint* comunitario (ricordiamo, ad esempio, l'ambito pensionistico per le implicazioni dirimenti sulla spesa pubblica e conseguentemente sui livelli del disavanzo pubblico, la disciplina dei licenziamenti con la restrizione della reintegrazione, la spinta verso un sistema di contrattazione collettiva monistico concentrato a livello aziendale). Da qui la necessità di uno studio organico degli assetti istituzionali europei, delle relative fonti, dei meccanismi di formazione ed estrinsecazione dei processi decisionali, dei contenuti delle principali disposizioni sociali europee, per avere una fedele visione del diritto del lavoro *in action* e delle sue reali prospettive evolutive.

I Curatori

## AVVERTENZE PER I LETTORI

Nella bibliografia riportata in epigrafe a ciascun capitolo si tiene conto prevalentemente delle opere pubblicate nell'ultimo decennio per fornire un quadro aggiornato del contesto interpretativo della materia trattata.

I testi integrali di sentenze, pareri, conclusioni e ordinanze delle giurisdizioni dell'Unione europea sono reperibili sul sito ufficiale della Corte di giustizia dell'Unione europea all'indirizzo *www.curia.europa.eu*.

Nel testo è stato ommesso qualsiasi riferimento alla Raccolta, in versione cartacea, e al nuovo identificatore europeo della giurisprudenza (ECLI), per ragioni di semplicità e comodità di lettura.



## ELENCO DEGLI AUTORI

EMILIO BALLETTI – Professore Ordinario di Diritto del lavoro nella Seconda Università degli Studi di Napoli

FRANCO CARINCI – già Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bologna

DAVIDE CASALE – Professore Associato di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bologna

GIUSEPPE CASALE – Direttore del Centro internazionale di formazione dell'OIL di Torino e Segretario generale della Società internazionale del diritto del lavoro e della sicurezza sociale

CHIARA CATTABRIGA – Avvocato del Servizio giuridico della Commissione europea – JLS Team

BARBARA DE MOZZI – Professore Associato di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Padova

VALERIA FILÌ – Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Udine

NADIA GIRELLI – Dottore di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bologna

MARIOROSARIO LAMBERTI – Professore Associato di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Napoli “Federico II”

FIGLIOLA LUNARDON – Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Torino

MARIKA MALIZIA – Dottore di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bologna e Avvocato del Foro di Bologna

DOMENICO MEZZACAPO – Professore Associato nell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

ANNA MONTANARI – Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bologna

ROBERTA NUNIN – Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Trieste

ALBERTO PIZZOFERRATO – Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bologna

ENRICO TRAVERSA – Professore a contratto di European Labour Law nell'Università degli Studi di Bologna già Avvocato Coordinatore del Servizio giuridico della Commissione europea

## ABBREVIAZIONI DELLE MAGISTRATURE E DELLE FONTI NORMATIVE

Corte costituzionale	Corte cost.
Corte di cassazione	Cass.
Cassazione civile	Cass. civ.
Cassazione penale	Cass. pen.
– Sezione	Sez. V
– Sezioni Unite	Sez. Un. (o S.U.)
Corte dei conti	Corte conti
Consiglio di Stato	Cons. Stato
Corte d'Appello	Corte app.
Corte d'Assise	Corte. ass.
Corte d'Assise d'Appello	Corte. ass. App.
Corte di giustizia dell'UE	Corte giust. UE
Corte di giustizia	Corte giust.
Tribunale	Trib.
Tribunale dell'UE	Trib. UE
Pretura	Pret.
Tribunale amministrativo regionale	TAR
Tribunale della funzione pubblica dell'UE	Trib. funz. pubb. UE
Tribunale superiore delle acque pubbliche	Trib. sup. acque
Tribunale regionale delle acque pubbliche	Trib. reg. acque
Commissioni tributarie	Comm. trib.
Consiglio Superiore della Magistratura	CSM
Accordo	Acc.
Accordo quadro	Acc. q.
Adunanza plenaria	Ad. Plen
Adunanza generale	Ad. Gen.
Atti parlamentari	Atti parl.
Costituzione	Cost.
codice civile	c.c.
codice di commercio	c. comm.
codice di procedura civile	c.p.c.

codice penale	c.p.
codice di procedura penale	c.p.p.
codice della navigazione	c. nav.
codice penale militare di pace	c.p. mil. pace
codice penale militare di guerra	c.p. mil. guerra
codice postale	c. post.
contratto collettivo nazionale	ccnl
contratto collettivo nazionale quadro	ccnq
contratto collettivo integrativo	cci
convenzione	conv.
decreto legge *	d.l.
decreto legislativo *	d.lgs.
decreto legislativo del Presidente della Repubblica *	d.lgs. p.r.
decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato *	d.lgs. c.p.s.
decreto del Presidente della Repubblica *	d.p.r.
decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri *	d.p.c.m.
decreto legislativo luogotenenziale *	d.lgs.lgt.
decisione	dec.
decreto governatoriale *	d.g.
decreto ministeriale *	d.m.
decreto interministeriale *	d. interm.
delibera *	delibera
direttiva *	dir.
disegno di legge *	d.d.l.
disposizioni di attuazione e transitorie	disp. att. trans.
disposizioni preliminari	disp. prel.
disposizioni regolamentari	disp. reg.
legge/i *	l./ll.
legge fallimentare *	legge fall.
legge assegno *	legge ass.
legge cambiaria *	legge camb.
legge costituzionale *	legge cost.
legge comunale e provinciale *	legge com. e prov.
legge delega *	legge-delega
legge ospedaliera *	legge osped.
legge regionale *	legge reg.
provvedimento *	provv.
raccomandazione	racc.
regio decreto *	r.d.
regio decreto legge *	r.d.l.
regio decreto legislativo *	r.d.lgs.
regolamento *	reg.
Statuto dei lavoratori	St. lav.

testo unico *	t.u.
testo unico bancario *	t.u.b.
testo unico delle finanze	t.u. f.
testo unico delle leggi sanitarie *	t.u. leggi san.
testo unico delle leggi di p.s. *	t.u. leggi p.s.
Trattato sull'Unione europea	TUE
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea	TFUE

Per citazioni delle fonti comunitarie e internazionali:

dir. 2001/23/CE	oppure dir. 12 marzo 2001, n. 23
reg. CE n. 2204/2002	oppure reg. CE 12 dicembre 2002, n. 2204
dec. 2004/108/CE	oppure dec. 28 gennaio 2004, n. 108
racc. 2004/134/CE	oppure racc. 12 marzo 2004, n. 134
conv. OIL 97/181	oppure conv. OIL 19 giugno 1997, n. 181
racc. OIL 97/188	oppure racc. OIL 19 giugno 1997, n. 188

Per citazioni fonti interne:

d.lgs. n. 165/2001	oppure d.lgs. 31 marzo 2001, n. 165
d.lgs. n. 276/2003	oppure d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276
d.p.r. n. 312/1995	oppure d.p.r. 28 luglio 1995, n. 312
l. n. 300/1970	oppure l. 20 maggio 1970, n. 300
d.m. n. 112/1995	oppure d.m. 27 febbraio 1995, n. 112
d.p.c.m. n. 716/1994	oppure d.p.c.m. 16 settembre 1994, n. 716

---

\* Si possono citare anche con le iniziali maiuscole (es. Legge, Legge fall., D.Lgs., D.L., D.P.R., ecc.).



## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI DELLE PRINCIPALI ENCICLOPEDIE, RIVISTE E TRATTATI

Amministrazione italiana (La)	<i>Amm.it.</i>
Archivio civile	<i>Arch. civ.</i>
Archivio della nuova procedura penale	<i>Arch. nuova proc. pen.</i>
Archivio giuridico	<i>Arch. giur.</i>
Archivio penale	<i>Arch. pen.</i>
Argomenti di diritto del lavoro	<i>Arg. dir. lav.</i>
Assistenza sociale (L')	<i>Assistenza soc.</i>
Bollettino ADAPT - Centro Studi "Marco Biagi"	<i>Boll. Adapt</i>
Bollettino del Lavoro	<i>Boll. lav.</i>
Bollettino delle Comunità Europee	<i>Boll. CE</i>
Cassazione penale	<i>Cass. pen.</i>
Commentario al codice civile	<i>Commentario al codice civile</i>
Comparative Labor Law and Policy Journal	<i>Comp. lab. law. &amp; pol'y jour.</i>
Comunità internazionale (La)	<i>Comunità internaz.</i>
Consiglio di Stato (II)	<i>Cons. Stato</i>
Contrattazione	<i>Contr.</i>
Contratti (I)	<i>Cont.</i>
Contratto e impresa	<i>Cont. imp.</i>
Contratto e impresa. Europa	<i>Cont. imp. Europa</i>
Corriere del Merito	<i>Corr. merito</i>
Corriere Giuridico	<i>Corr. giur.</i>
Corriere Tributario	<i>Corr. trib.</i>
Critica penale	<i>Critica pen.</i>
Cuadernos de derecho transnacional	<i>Cuad. derecho transnac.</i>
Democrazia e diritto	<i>Dem. dir.</i>
Derecho laboral	<i>Der. lab.</i>
Digesto delle discipline privatistiche	<i>Dig. disc. priv.</i>
Digesto delle discipline pubblicistiche	<i>Dig. disc. pubbl.</i>
Digesto italiano	<i>Dig. it.</i>
Digesto discipline penali	<i>Dig. disc. pen.</i>
Diritti lavori e mercati	<i>Dir. lav. mer.</i>
Diritto & giustizia	<i>Dir. gius.</i>

Diritto comunitario e degli scambi internazionali	<i>Dir. com. scambi internaz.</i>
Diritto comunitario e internazionale	<i>Dir. com. internaz.</i>
Diritto dei trasporti	<i>Dir. trasporti</i>
Diritto del commercio internazionale	<i>Dir. comm. internaz.</i>
Diritto del Lavoro (II)	<i>Dir. lav.</i>
Diritto del mercato del Lavoro (II)	<i>Dir. merc. lav.</i>
Diritto delle relazioni industriali	<i>Dir. rel. ind.</i>
Diritto dell'economia	<i>Dir. econ.</i>
Diritto dell'Unione europea	<i>Dir. Un. eur.</i>
Diritto di Autore (II)	<i>Dir. autore</i>
Diritto e giurisprudenza	<i>Dir. giur.</i>
Diritto e pratica del lavoro	<i>Dir. prat. lav.</i>
Diritto e pratica delle società	<i>Dir. prat. soc.</i>
Diritto e pratica tributaria	<i>Dir. prat. trib.</i>
Diritto e società	<i>Dir. e società</i>
Diritto ed economia	<i>Dir. ed economia</i>
Diritto ed economia dell'assicurazione	<i>Dir. economia assicuraz.</i>
Diritto fallimentare	<i>Dir. fall.</i>
Diritto immigrazione e cittadinanza	<i>Dir. imm. cit.</i>
Diritto industriale (II)	<i>Dir. ind.</i>
Diritto penale e economia	<i>Dir. pen. econ.</i>
Diritto penale processuale	<i>Dir. pen. proc.</i>
Diritto processuale amministrativo	<i>Dir. proc. amm.</i>
Diritto pubblico comparato ed europeo	<i>Dir. pub. comp. eur.</i>
Documenti giustizia	<i>Documenti giustizia</i>
Droit social	<i>Dr. soc.</i>
Economia e lavoro	<i>Econ. lav.</i>
Economia pubblica	<i>Econ. pubbl.</i>
Enciclopedia del diritto	<i>Enc. dir.</i>
Enciclopedia forense	<i>Enc. forense</i>
Enciclopedia giuridica Treccani	<i>Enc. giur. Treccani</i>
Europa e diritto privato	<i>Eur. dir. priv.</i>
European journal of industrial Relations	<i>Eur. jour. ind. rel.</i>
European industrial relations review	<i>Eur. ind. rel. rev.</i>
European law journal	<i>Eur. law. jour.</i>
European law review	<i>Eur. law. rev.</i>
European Union review (The)	<i>Eur. Un. rev.</i>
Fallimento (II)	<i>Fallimento</i>
Fisco (II)	<i>Fisco</i>
Foro amministrativo (II)	<i>Foro amm.</i>
Foro amministrativo Consiglio di Stato (II)	<i>Foro amm. Cons. Stato</i>
Foro amministrativo T.A.R.	<i>Foro amm. T.A.R.</i>
Foro italiano (II)	<i>Foro it.</i>

Foro italiano on line	<i>Foro it. online</i>
Funzione pubblica (La)	<i>Funz. pubbl.</i>
Gazzetta Ufficiale	<i>Gazz. Uff.</i>
Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea	<i>Gazz. Uff. UE</i>
Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee	<i>Gazz. Uff. CE</i>
Giornale di diritto amministrativo	<i>Giornale dir. amm.</i>
Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali	<i>Giornale dir. lav. e rel. ind.</i>
Giurisprudenza annotata di diritto industriale	<i>Giur. dir. ind.</i>
Giurisprudenza civile	<i>Giur. civ.</i>
Giurisprudenza commerciale	<i>Giur. comm.</i>
Giurisprudenza completa della Cassazione civile	<i>Giur. compl. cass. civ.</i>
Giurisprudenza costituzionale	<i>Giur. cost.</i>
Giurisprudenza di diritto industriale	<i>Giur. dir. ind.</i>
Giurisprudenza di merito	<i>Giur. merito</i>
Giurisprudenza italiana	<i>Giur. it.</i>
Giurisprudenza sistematica di diritto civile e commerciale	<i>Giur. sistematica di dir. civ. e comm.</i>
Giustizia civile	<i>Giust. civ.</i>
Giustizia civile - massimario	<i>Giust. civ. mass.</i>
Giustizia del lavoro (La)	<i>Giust. lav.</i>
Giustizia e costituzione	<i>Giust. cost.</i>
Giustizia penale (La)	<i>Giust. pen.</i>
Guida al diritto	<i>Guida dir.</i>
Guida al lavoro	<i>Guida lav.</i>
Igiene & sicurezza del lavoro	<i>Ig. sic. lav.</i>
Il Sole 24 Ore	<i>Il Sole 24 Ore</i>
Impresa	<i>Imp.</i>
Impresa lavoro e previdenza	<i>Imp. lav. prev.</i>
Indice penale (L')	<i>Ind. pen.</i>
Industrial Law Journal (The)	<i>Ind. law. jour.</i>
International and comparative law Quarterly	<i>International and comparative law Quarterly</i>
International company and commercial law Review	<i>Int. company comm. law rev.</i>
International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations	<i>Int. Journ. Comp. Lab. Law Ind. Rel.</i>
Italia Oggi	<i>Italia Oggi</i>
Iustitia	<i>Iustitia</i>
Journal du droit international	<i>Jour. droit int.</i>
Jus	<i>Jus</i>
Lavoro e diritto	<i>Lav. dir.</i>
Lavoro e giurisprudenza	<i>Lav. giur.</i>

Lavoro e previdenza oggi	<i>Lav. prev. oggi</i>
Lavoro e previdenza sociale	<i>Lav. prev. soc.</i>
Lavoro e sicurezza sociale	<i>Lav. sic. soc.</i>
Lavoro nella giurisprudenza (II)	<i>Lav. giur.</i>
Lavoro nelle pubbliche amministrazioni (II)	<i>Lav. pub. amm.</i>
Massimario del Foro italiano	<i>Mass. Foro it.</i>
Massimario della Giurisprudenza italiana	<i>Mass. Giur. it.</i>
Massimario della Cassazione civile	<i>Mass. Cass. civ.</i>
Massimario della Giustizia civile	<i>Mass. Giust. civ.</i>
Massimario della Giurisprudenza italiana	<i>Mass. Giur. it.</i>
Massimario delle decisioni penali	<i>Mass. Cass. pen.</i>
Massimario di Giurisprudenza del lavoro	<i>Mass. Giur. lav.</i>
Mercato concorrenza regole	<i>Merc. conc. reg.</i>
Note di diritto del lavoro	<i>Note dir. lav.</i>
Note Informative	<i>Note Inf.</i>
Notiziario di giurisprudenza del lavoro	<i>Not. giur. lav.</i>
Notiziario lavoro e previdenza	<i>Not. lav. prev.</i>
Novissimo Digesto italiano	<i>Noviss. Dig. it.</i>
Novissimo Digesto italiano Appendice	<i>Noviss. Dig. it., App.</i>
Nuova giurisprudenza civile commentata (La)	<i>Nuova giur. civ. comm.</i>
Nuova rassegna	<i>Nuova rass.</i>
Nuova rassegna sindacale	<i>Nuova rass. sind.</i>
Nuove leggi civili commentate (Le)	<i>Nuove leggi civili comm.</i>
Nuovo Digesto italiano	<i>Nuovo Dig. it.</i>
Nuovo diritto (II)	<i>Nuovo dir.</i>
Orientamenti della giurisprudenza del lavoro	<i>Orient. giur. lav.</i>
Politica del diritto	<i>Pol. dir.</i>
Politica e economia	<i>Pol. econ.</i>
Previdenza (Osservatorio Giuridico Previdenziale e Assistenziale) (La)	<i>Prev. assist.</i>
Previdenza e assistenza pubblica e privata: il diritto della sicurezza sociale	<i>Prev. ass. pubbl. prev.</i>
Previdenza sociale	<i>Prev. soc.</i>
Quaderni costituzionali	<i>Quad. cost.</i>
Quaderni della Rivista italiana e delle relazioni industriali	<i>Quad. riv. it. dir. lav.</i>
Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro	<i>Quad. arg. dir. lav.</i>
Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali	<i>Quad. dir. lav. e rel. ind.</i>
Quaderni di giurisprudenza commerciale	<i>Quad. giur. comm.</i>
Raccolta della Giurisprudenza della Corte di Giustizia	<i>Racc.</i>
Ragiusan	<i>Ragiusan</i>
Rassegna dell'arbitrato	<i>Rass. arbitrato</i>

Rassegna di diritto civile	<i>Rass. dir. civ.</i>
Rassegna forense	<i>Rass. forense</i>
Rassegna parlamentare	<i>Rass. parl.</i>
Rassegna tributaria	<i>Rass. trib.</i>
Relazioni industriali	<i>Rel. ind.</i>
Repertorio del Foro italiano	<i>Rep. Foro it.</i>
Repertorio della Giurisprudenza del lavoro	<i>Rep. giur. lav.</i>
Repertorio della Giurisprudenza italiana	<i>Rep. Giur. it.</i>
Repertorio della Giustizia civile	<i>Rep. Giust. civ.</i>
Responsabilità civile e previdenza	<i>Resp. civ. e prev.</i>
Risparmio (II)	<i>Risp.</i>
Rivista critica del diritto privato	<i>Riv. crit. dir. priv.</i>
Rivista critica di diritto del lavoro	<i>Riv. crit. dir. lav.</i>
Rivista degli infortuni	<i>Riv. inf.</i>
Rivista degli infortuni e malattie professionali	<i>Riv. inf. mal. prof.</i>
Rivista dei dottori commercialisti	<i>Riv. dottori comm.</i>
Rivista del diritto commerciale	<i>Riv. dir. comm.</i>
Rivista del diritto della sicurezza Sociale	<i>Riv. dir. sic. soc.</i>
Rivista della Corte dei conti	<i>Riv. Corte conti</i>
Rivista dell'arbitrato	<i>Riv. arbitrato</i>
Rivista delle società	<i>Riv. società</i>
Rivista di diritto civile	<i>Riv. dir. civ.</i>
Rivista di diritto del lavoro	<i>Riv. dir. lav.</i>
Rivista di diritto dell'impresa	<i>Riv. dir. impresa</i>
Rivista di diritto europeo	<i>Riv. dir. eur.</i>
Rivista di diritto fallimentare	<i>Riv. dir. fall.</i>
Rivista di diritto industriale	<i>Riv. dir. ind.</i>
Rivista di diritto internazionale	<i>Riv. dir. int.</i>
Rivista di diritto internazionale privato e processuale	<i>Riv. dir. int. priv. e proc.</i>
Rivista di diritto processuale	<i>Riv. dir. proc.</i>
Rivista di diritto tributario	<i>Riv. dir. trib.</i>
Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale	<i>Riv. giur. lav.</i>
Rivista giuridica dell'ambiente	<i>Riv. giur. ambiente</i>
Rivista internazionale dei diritti dell'uomo	<i>Riv. int. dir. uomo</i>
Rivista italiana di diritto del lavoro	<i>Riv. it. dir. lav.</i>
Rivista italiana di diritto e procedura penale	<i>Riv. it. dir. proc. pen.</i>
Rivista italiana di diritto pubblico comunitario	<i>Riv. it. dir. pubbl. com.</i>
Rivista italiana di previdenza sociale	<i>Riv. it. prev. soc.</i>
Rivista italiana delle scienze giuridiche	<i>Riv. it. scienze giur.</i>
Rivista penale	<i>Riv. pen.</i>
Rivista penale dell'economia	<i>Riv. pen. economia</i>
Rivista italiana dell'impresa	<i>Riv. it. imp.</i>

Rivista trimestrale di diritto e procedura civile	<i>Riv. trim. dir. proc. civ.</i>
Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia	<i>Riv. trim. dir. pen. econ.</i>
Rivista trimestrale di diritto pubblico	<i>Riv. trim. dir. pubbl.</i>
Settimana giuridica	<i>Settimana giur.</i>
Sicurezza sociale	<i>Sic. soc.</i>
Società (Le)	<i>Società</i>
Società e diritto	<i>Società e dir.</i>
Sociologia del diritto	<i>Sociologia dir.</i>
Stato civile italiano (Lo)	<i>Stato civ. italiano</i>
Studi di diritto civile e commerciale	<i>Studi di dir. civ. e comm.</i>
Trattato di diritto civile	<i>Trattato di diritto civile</i>
Trattato di diritto civile e commerciale	<i>Trattato di diritto civile e commerciale</i>
Trattato di diritto privato	<i>Trattato di diritto privato</i>
Trasporti	<i>Trasporti</i>
Tribunali amministrativi regionali (I)	<i>TAR</i>
Tributi	<i>Tributi</i>

N.B.

Per *Foro it.*, si indica la colonna abbreviata con “c.” e non la pagina.

Per *Giur. it.* si indica la colonna abbreviata con “c.” e non la pagina fino all'anno 1997. Dal 1998 si indica la pagina (p.).

# CAPITOLO I

## LA DIMENSIONE ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

### I.1. ORIGINE ED EVOLUZIONE STORICA DELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

**BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE:** G.F. MANCINI, *La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Il Mulino*, 1989, 4, 559; G.F. MANCINI, *Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, 229; F. SANTONI, *Il dialogo fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale del lavoro*, in *Giornale dir. lav. e rel. ind.*, 1992, 659; F. GUARRIELLO, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva. Il dialogo sociale*, Milano, 1992; G.F. MANCINI, *La Corte di giustizia: uno strumento per la democrazia nella comunità europea*, in *Il Mulino*, 1993, 595; AA.VV., *Il dialogo fra ordinamento comunitario ed ordinamento nazionale del lavoro. Atti delle giornate di studio di Pavia, 6-7 novembre 1992*, Milano, 1994; A. BAYLOS GRAU-B. CARUSO-M. D'ANTONA-S. SCIARRA (a cura di), *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996; P. DAVIES-A. LYON-CAEN-S. SCIARRA-S. SIMITIS (a cura di), *European Community Labour Law: Principles and Perspectives. Liber amicorum Lord Wedderburn of Charlton*, Oxford, 1996; M. D'ANTONA, *Contrattazione collettiva e concertazione nella formazione del diritto sociale europeo*, in A. LETTIERI-U. ROMAGNOLI (a cura di), *La contrattazione collettiva in Europa*, Roma, 1999, 101; F. CARINCI-A. PIZZOFRERATO, "Costituzione" europea e diritti sociali fondamentali, in *Lav. dir.*, 2000, 281; M. BARBERA, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000; M. BIAGI, *L'impatto dell'European Employment strategy nel ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, 413; T. TREU, *L'Europa sociale: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 2001, 307; F. POCAR-I. VIARENGO, *Diritto comunitario del lavoro*, Padova, 2001; A. SUPLOT (a cura di), *Il futuro del lavoro*, trad. it., Roma, 2003; R. FOGLIA, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione del diritto sociale comunitario e le prospettive per il futuro*, in *Quad. dir. lav. e rel. ind.*, 2004, n. 27, 79; P. TOSI-F. LUNARDON, *Introduzione al diritto del lavoro, 2: L'ordinamento europeo*, Roma-Bari, 2005; M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, trad. it. ridotta, Milano, 2009; S. SCIARRA-B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato*, in G. AJANI-G.A. BENOCCHIO (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, vol. V, Torino, 2009; D. GROS,

*The Eurozone crisis and foreign debt*, in R. BALDWIN-F. GIAVAZZI (a cura di), *The Eurozone crisis. A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, A VoxEU.org eBook, 2015; M. ROCCELLA-T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Padova, 2016; E.N. FRAGALE, *(Br)Exit and voice nella crisi esistenziale dell'Unione europea*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2016, numero speciale, 105; P. MANZINI, *Brexit: il "lungo addio", tra diritto dell'Unione europea e diritto internazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2017, numero speciale, 89.

1. *Il Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1951), il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (1957) e il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (1957)*

Se già Emanuele Kant prefigurava, nel suo celebre saggio del 1795, un'unità politica tale da realizzare la pace universale, sarà solo la tremenda lezione di una duplice guerra mondiale a rendere impensabile ed impraticabile qualsiasi possibilità di ritornare ad un'assoluta primazia della formula Stato, con la ripetizione della contrapposizione suicida tra una Francia vittoriosa ed una Germania umiliata. L'idea di un'élite culturale diventava una proposta politica che traeva forza dall'assenza di qualsiasi altra alternativa, nella nuova realtà di una guerra fredda, che trasferiva l'antica faglia a mezzo della stessa Germania, lungo quella "cortina di ferro" evocata dalla sanguigna fantasia dell'indomito Churchill, destinata a riproporre uno scontro di civiltà nel cuore stesso della vecchia Europa.

OECE e Nato

Nel 1948 viene costituita l'Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE: sedici Paesi europei), che doveva farsi carico della gestione del piano Marshall, ma, poi, anche della liberalizzazione degli scambi; e nel 1949 viene alla luce il Patto atlantico (Nato: Stati Uniti e Canada ed otto Paesi europei), che doveva occuparsi di "salvaguardare la pace e la sicurezza e di favorire il benessere e la stabilità nella regione dell'Atlantico del Nord".

Consiglio d'Europa

Era l'Europa della necessità; ci voleva qualcosa che facesse decollare l'Europa della volontà. Un primo timido inizio si ebbe al principio del 1949, quando fu partorito il "Consiglio d'Europa", con l'allargamento dell'originaria Unione occidentale (UO) – costituita a Bruxelles nell'anno precedente – da cinque a dieci Paesi, in vista di un'azione congiunta per "un'unione più stretta" a favore di un comune progresso economico e sociale.

Nel 1950, fu sottoscritta a Roma la Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), comprensiva di una carta e di una struttura articolata su tre organi, Consiglio dei Ministri, Commissione e Corte di Strasburgo, ma con una assoluta prevalenza della Corte destinata a sviluppare un'ampia e significativa giurisprudenza.

CEDU

E l'avvio fu proprio costituito dal Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA), sottoscritto a Parigi nell'aprile 1951 da parte di sei Paesi destinati a costituire l'avanguardia di un'Europa in divenire (Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Repubblica federale tedesca) ed entrato in vigore nel luglio 1952. Un primo passo, però, che predisegnava il percorso successivo: nello scopo, diretto a liberalizzare e modernizzare il mercato, per l'interesse dei consumatori e degli stessi produttori, senza, peraltro, farne pagare i costi ai lavoratori; e nel modello istituzionale, con una forte Alta Autorità e tre istituzioni di controllo, ben diversamente legittimate e dotate di poteri: il Consiglio dei ministri, con a regola prevalente l'unanimità, l'Assemblea parlamentare, la Corte di giustizia.

Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)

Il passo successivo fu prudente, ma realistico, perché, mentre non prendeva di petto la sovranità degli Stati, rispondeva ad un'esigenza effettiva, che poteva vantare a suo favore la positiva esperienza della CECA. Tant'è che, dopo un incerto e travagliato biennio, si giunse, nel marzo 1957, alla firma dei Trattati di Roma, costitutivi dell'Euratom, e, rispettivamente, della CEE, entrati in vigore nel gennaio 1958: così le Comunità diventavano tre, CECA, Euratom e CEE, di cui quest'ultima di gran lunga la più importante.

Euratom e CEE

Il Trattato CEE si proponeva di realizzare un'«unione sempre più stretta fra i popoli europei» tramite la creazione di una Comunità incaricata di dar vita ad «un mercato comune» entro un periodo di dodici anni, visto e vissuto come indispensabile presupposto di uno «sviluppo armonioso» e di un «miglioramento sempre più rapido del tenore di vita». Ben più di una semplice unione doganale, con l'eliminazione di tutti gli ostacoli «tecnici» agli interscambi commerciali fra i Paesi membri e la creazione di dazi e quote per i Paesi terzi: la libera circolazione era estesa dalle merci ai capitali, ai servizi, alle persone – dando vita alle «quattro libertà fondamentali» – ed era accompagnata da una serie di misure legislative, contenute in direttive e regolamenti, e di politiche comuni considerate «strategiche».

Il Trattato CEE di Roma (1957)

Il che richiedeva una cessione di competenze dagli Stati alla Comunità, ma limitata e graduata secondo il principio di attribuzione, per cui

la CEE poteva fare solo quel che le era esplicitamente riconosciuto, in esclusiva od in concorrenza; e poteva farlo con una struttura gestionale ricalcata su quella della CECA: al vertice, come organo decisionale, il Consiglio dei ministri (d'ora in poi Consiglio), con a regola prevalente l'unanimità, composto di volta in volta dai ministri competenti per gli affari trattati; e, sotto di lui, la Commissione, quale organo propositivo ed esecutivo, formato da personalità indipendenti, nominate dai Governi nazionali.

La Comunità  
economica  
europea

In estrema sintesi si può dire che l'“Europa” nasce intergovernativa, perché nel Consiglio conta l'unanimità, la Commissione ha un peso relativo, l'Assemblea parlamentare resta marginale, mentre la Corte di giustizia ha una giurisdizione ancora limitata; funzionalista, perché fa propria una tecnica incrementale, vista e vissuta come auto-propulsiva, secondo una crescita graduale che trova in sé la ragione prima della sua dinamica; economica, perché considera proprio la dimensione economica non solo la più abbordabile, integrabile e redditizia in termini di “ricaduta”, ma di per sé tale da condizionare quella sociale.

La politica  
sociale

Quel che risultava confermato era che la politica sociale restava ancillare a quella economica: l'art. 117 del Trattato istitutivo riconosceva sì la necessità «di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consentisse la loro parificazione nel progresso»; ma tale promozione era vista come una conseguenza automatica della stessa integrazione economica. Solo se ed in quanto fosse risultata carente sarebbe stato possibile ricorrere alle procedure previste dal Trattato per il ravvicinamento normativo, *in primis* a quell'art. 100, pensato e scritto proprio in vista e funzione della integrazione economica: «il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune».

## 2. Un'occhiata anticipatrice

L'evoluzione ci sarebbe stata, sia per il corpo, da sei a ventotto Paesi, con un forte incremento di territorio e di popolazione; sia per la testa, con una progressiva crescita della dimensione sovranazionale *vis-à-vis* di quella intergovernativa: crescita, questa, dovuta all'estensione della regola della maggioranza nel Consiglio; nonché alla valorizzazione della

Commissione e del Parlamento europeo, per non parlare della auto-affermazione della Corte di giustizia. Ma senza riuscire a trovare per la nuova “creatura” una collocazione precisa, fra l’organizzazione internazionale e la federazione, entrambe fuori misura: per difetto, la prima, circoscritta ad una dimensione intergovernativa; per eccesso, la seconda, onnipervasiva e provvista di una fonte di legittimazione interna, quale data da una Costituzione, e non esterna, quale costituita da Trattati internazionali.

La carenza di una chiara fisionomia istituzionale sarebbe sfociata nella “questione delle questioni”, cioè quella relativa alla primazia del diritto comunitario sui diritti interni, che pur consacrata e dilatata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia fino all’estremo di ritenerla sussistente anche quando i legislatori nazionali esercitino proprie competenze esclusive<sup>1</sup>, è, a tutt’oggi, rimasta fuori dai Trattati. Senza perderci nei meandri di questo importantissimo capitolo, si può ricordare la resistenza della Corte italiana a recepire questa primazia *sub specie* di un’incorporazione nell’ordinamento comunitario di quello nazionale, pur dandole cittadinanza a’ sensi dell’art. 11 Cost.; nonché a rinunciare ad un sindacato di *extrema ratio* sull’eventuale violazione dei principi fondamentali della nostra Carta.

### 3. L’Atto unico europeo (1986)

Il decennio ’70 assiste al primo allargamento con l’ingresso del Regno Unito, dell’Irlanda e della Danimarca, nel 1973. Un decennio non certo esaltante, perché fin dall’inizio segnato dal “risveglio” di quello che da allora in poi sarebbe rimasto un protagonista assoluto dello scenario internazionale, il prezzo del petrolio, con – ad effetto – il disordine monetario del 1971-1974, che trovò il suo inizio altamente simbolico nella dichiarazione di Camp David del 1971 sulla fine della convertibilità del dollaro; e – a fattore moltiplicatore – la guerra del Kippur del 1973.

Decennio ’70

Ma non fu un decennio sterile, perché vide, nel 1974, l’ingresso al vertice, se pure ancora “fuor di copione”, del Consiglio europeo, formato dai Capi di Stato e di Governo, e nel 1979 la prima elezione del Parlamento europeo, con un’enfaticizzazione della dialettica fra inter- e sovra-governabilità.

<sup>1</sup> Corte giust., 28 aprile 1998, causa C-120/1995, *Decker*.

Programma  
d'azione in  
materia  
sociale (1974)

Non lo fu sterile, proprio con particolare riguardo al diritto del lavoro comunitario. Il 1974 vede il Primo programma d'azione in materia sociale, che tiene a battesimo la "politica sociale europea", conferendole un' enfasi tutta nuova: l'espansione economica deve puntare ad una crescita sociale, vista nella sua triplice dimensione, del raggiungimento del «pieno e migliore impiego», del miglioramento dello standard di vita e di lavoro, dell'incremento del processo partecipativo sia dei sindacati nelle istituzioni comunitarie, sia dei lavoratori nelle imprese. Mentre le stagioni seguenti vedranno entrare in scena molte direttive, tipiche espressioni della politica dell'armonizzazione, con a suo strumento principe proprio l'art. 100 del Trattato CE: sulla parità salariale uomo-donna (dir. 75/117); sui licenziamenti collettivi (dir. 75/129); sulla parità di trattamento uomo-donna con riguardo all'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e alle condizioni di lavoro (dir. 76/207), nonché alla sicurezza sociale (dir. 79/7); sul trasferimento d'azienda (dir. 77/187); sulla sicurezza e salute dei lavoratori (dir. 80/1107); sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (dir. 80/987). Mentre quell'autentico *deus ex machina* della sovranità comunitaria, la Corte di giustizia, aveva già cominciato a macinare a favore della primazia del diritto CEE rispetto ai diritti nazionali<sup>2</sup>, di cui è figlia la stessa prima apertura "sociale", data dall'immediata e diretta applicabilità di quell'art. 119 Trattato CE circa la parità salariale fra uomini e donne<sup>3</sup>, destinato a costituire il padre del filone giurisprudenziale e normativo sulla parità di genere.

Anni '80

E proprio allo spirare del decennio, nel 1979, oltre all'inaugurazione del Parlamento europeo si avrà la partenza del Sistema monetario europeo (Sme), ma anche l'entrata in scena della signora Margaret Thatcher, che darà alla premiata compagnia non pochi grattacapi. In effetti il passaggio al decennio successivo fu segnato dal contenzioso sul "contributo" britannico, considerato eccessivo rispetto al ritorno atteso da una Politica agricola comunitaria (PAC), molto costosa e poco redditizia per un Paese come l'Inghilterra. Ma a calcare il palcoscenico fu un nutrito stuolo di grandi protagonisti: oltre alla Thatcher, destinata ad esercitare una larga e duratura influenza come antesignana di quella riscoperta del liberismo che contraddistinguerà l'America di Ronald Reagan, ci

<sup>2</sup> Corte giust., 17 dicembre 1970, causa C-11/70, *Internationale handelsgesellschaft mbh-einfuhrund vorratsstelle fuer getreide und futtermittel*, e Corte giust., 9 marzo 1978, causa C-106/77, *Simmmenthal*.

<sup>3</sup> Corte giust., 8 aprile 1976, causa C-43/75, *Defrenne II*.

saranno François Mitterand, eletto Presidente della Repubblica francese nel 1981, ed Helmut Kohl, promosso a Cancelliere della Repubblica federale tedesca nel 1982; nonché, *last but not least*, il francese Jacques Delors, divenuto Presidente della Commissione nel 1985, l'uomo che, unendo un grande respiro progettuale ad un fruttuoso pragmatismo settoriale, seppe imprimere alla CEE un nuovo slancio.

Il lascito di quel periodo risulta da un processo espansivo, territoriale ed istituzionale. Costituito il primo, quello territoriale, dal c.d. allargamento mediterraneo, con l'ingresso della Grecia nel 1981 e della Spagna e del Portogallo nel 1986: tutti Paesi che potevano ben vantare indiscutibili titoli di cittadinanza europea, per storia, cultura, geografia, ma che certo ponevano grandi problemi per gli insufficienti standard economici e finanziari e per i rischi concorrenziali derivanti dall'aver una prevalenza agricola ed una forte disoccupazione. Rappresentato, quello istituzionale, dal cammino aperto dalla Dichiarazione solenne del Consiglio europeo di Stoccarda del 1983 e proseguito dall'adozione del progetto Spinelli da parte del Parlamento europeo nel 1984, con in vista un'Europa sovra-nazionale.

Espansione  
territoriale e  
istituzionale

L'Atto unico europeo (AUE), varato nel febbraio 1986 ed entrato in vigore nel luglio 1987, aveva pur sempre come obiettivo prioritario il completamento del mercato interno entro il 1992, anche se incorporava nel Trattato altri settori come l'ambiente, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, la «coesione economica e sociale». Riconosceva legalmente il Consiglio europeo, formato dai Capi di Stato e di Governo, senza peraltro incorporarlo; nonché, con in vista una maggior efficienza e democrazia, introduceva una nuova procedura legislativa, «di cooperazione» fra Consiglio e Parlamento europeo, che, se pur relativa ad una più ampia area, riguardava *in primis* le iniziative in materia di «istituzione e funzionamento del mercato interno» e risultava articolata sull'estensione della regola della maggioranza qualificata nel Consiglio e sull'introduzione della doppia lettura in Parlamento, peraltro priva di un effetto veto. Ed ancora, nella logica di una accresciuta rilevanza del Parlamento, varava un'ulteriore procedura «di parere conforme», rendendolo necessario per alcuni atti strategici, quali anzitutto quelli di adesione di nuovi membri; mentre prendeva atto della cresciuta rilevanza della giurisdizione comunitaria, che aveva portato ad un'autentica alluvione di ricorsi, del tutto ingestibile da parte della Corte di giustizia, con l'istituzione di un Tribunale di primo grado.

Atto unico  
europeo  
(1986)

Pur non ponendosi come finalità precipua quella di una espansione della politica sociale, tuttavia l'AUE innovava, a cominciare da quell'art.