

Jeff Kenner*

Il potenziale impatto della *Brexit*
sul Diritto del lavoro europeo e britannico

1. Seguendo il risultato shock del referendum dell'anno scorso, il Regno Unito ha dato il via a due anni di procedura di recesso dall'Unione europea notificando tale intenzione al Consiglio europeo, così come previsto dall'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea. Il Regno Unito e l'Unione Europea stanno entrando in un territorio inesplorato. L'art. 50 non è mai stato applicato prima. È assolutamente possibile che il Regno Unito esca dall'Unione europea alla fine del marzo 2019 senza un accordo di recesso. Cambia tutto. In questo contesto, è molto discusso il potenziale impatto di Brexit sul Regno Unito e, in particolar modo, quanto il diritto del lavoro europeo sarà preservato dopo Brexit, ma è importante abbandonare questa prospettiva interna per valutare anche come Brexit possa influenzare il diritto del lavoro europeo. Entrambe le dimensioni sono importanti per il futuro del diritto del lavoro in Europa.

2. Partendo dal potenziale impatto dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, si può osservare come il diritto del lavoro europeo, senza l'ostruzionismo inglese, possa prosperare. La Gran Bretagna si è guadagnata la meritata reputazione di "partner scomodo", dissociandosi dall'Euro e dagli accordi di Schengen e beneficiando di un eccezionale sconto sul bilancio. Guardando al diritto del lavoro, ancor di più, l'euroscetticismo inglese è stato evidente come in nessun'altra area dell'integrazione europea. Il Regno Unito è stato decisamente ostruzionista: dall'opposizione alla Carta sociale di Maa-

* La traduzione dall'inglese è di Irene Zoppoli.

stricht alla resistenza alla Direttiva sull'orario di lavoro degli anni Novanta alla richiesta, insieme alla Polonia, di un Protocollo speciale nel Trattato che potesse contenere la giustiziabilità nel suo territorio dei diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali. Più recentemente, il Regno Unito è stato in prima linea nella spinta della Commissione europea verso diritti del lavoro più flessibili e verso la *deregulation*. Questi dati inducono a chiedersi come l'Unione europea a 27 Stati membri possa sviluppare il diritto del lavoro senza la partecipazione del Regno Unito. È possibile utilizzare i poteri derivanti dai Trattati per rafforzare il diritto del lavoro sovranazionale e, in caso di risposta affermativa, tali poteri potrebbero essere esercitati più liberamente o, di converso, si seguirà una linea di eccessiva prudenza per evitare una divergenza di regolazione dal Regno Unito? In ultimo, l'assenza britannica produrrà più coerenza o farà emergere le divisioni tra gli Stati membri finora nascoste?

3. Sicuramente tentare di rispondere a questi interrogativi è un esercizio di speculazione, ma è importante sottolineare come il Regno Unito non sia sempre stato un partner scomodo e come gli altri Stati membri abbiano perso entusiasmo nel far progredire i diritti del lavoro. Innanzitutto si registra una contrarietà della legislazione della nuova Europa allargata verso l'armonizzazione degli standard lavorativi sia nel breve sia nel lungo periodo. Dal 2005, sotto la Commissione guidata da Barroso, si è verificata un'effettiva battuta d'arresto nella crescita del diritto del lavoro europeo. Si sosteneva che un'eccessiva regolazione in materia di lavoro stesse frenando la crescita economica, l'imprenditorialità e la produttività stavano prendendo piede e la "flexicurity" era l'idea cruciale. Le proposte volte a fornire una tutela dei lavoratori contro i licenziamenti ingiustificati, intesa come diritto fondamentale di ogni lavoratore *ex art. 30* della Carta dei diritti fondamentali, furono congelate dalla Commissione per paura che avrebbero irrigidito il mercato del lavoro. Perfino Barroso mise in dubbio il concetto di un modello sociale europeo. Negli anni, la presa di distanza del Regno Unito dalle misure previste nella Direttiva sull'orario di lavoro, che ha permesso ai singoli lavoratori di scegliere di acconsentire a lavorare più di 48 ore a settimana, è stata tollerata ed applicata in settori chiave come la salute e la sicurezza in parecchi Stati membri.

Nondimeno, c'è stato un visibile ritardo nella risposta, in primo luogo,

alla pubblica protesta contro le politiche di austerità imposte nell'area Euro dopo la crisi finanziaria globale, in secondo luogo, all'emersione dei partiti cosiddetti populistici di destra e di sinistra e, in terzo luogo, al grado di ottimismo derivante dal miglioramento della situazione economica e di impiego in Europa. Il comune sentire continua ad ispirare drammatiche riforme del diritto del lavoro, che sono state richieste ed implementate in Grecia e in Portogallo come una sorta di condizione per i programmi di abbandono dettati dalla "troika" della Commissione europea, della Banca centrale europea e del Fondo monetario internazionale, operanti secondo regole speciali di emergenza emanate in virtù del Meccanismo europeo di stabilità. Inoltre, nell'ambito del programma semestrale della Commissione europea, tutti gli Stati Membri sono stati incoraggiati a riformare i loro sistemi di diritto del lavoro dalle fondamenta, come accade, ad esempio, in Italia.

4. La prima indicazione sulla direzione di cambiamento proviene dal cosiddetto "Rapporto dei cinque Presidenti" del 2015 sul completamento dell'Unione economica e monetaria. Il rapporto ha riconosciuto il forte impatto delle politiche di austerità – con 18 milioni di disoccupati e il 50% e più di giovani disoccupati in alcuni Stati membri – e ha cercato di dare nuova linfa vitale all'UEM come progetto politico. Tale rapporto ha sottolineato l'importanza di promuovere un'economia sociale di mercato volta alla piena occupazione e al progresso sociale e ha dato origine alla proposta, avanzata nel 2016, di un Pilastro europeo dei diritti sociali, operante solo nell'area Euro. Le consultazioni sono in corso e il Pilastro europeo dei diritti sociali manca di dettagli, ma ha del potenziale per inserire, seppur tardivamente, una dimensione sociale nell'UEM e costruire un ponte nella principale divisione tra Nord e Sud all'interno delle politiche europee di austerità. Per essere efficace richiederà un miglioramento economico e l'abrogazione delle clausole di uscita al più presto possibile, così da conservare ed ampliare la sicurezza sul lavoro, specialmente per i lavoratori precari come quelli della cosiddetta *gig economy*. Con il Regno Unito fuori gioco, questo approccio necessita di essere esteso nell'Unione a 27 dopo il 2019, come indicato dalla rinnovata politica europea sociale del presidente Juncker che enfatizza l'importanza di rivitalizzare il dormiente dialogo sociale, ridefinendo il programma semestrale europeo, ponendovi al centro le priorità sociali e rivisitando la Direttiva sui lavoratori distaccati. L'assenza del Regno Unito potrebbe facilitare questo

“processo di cicatrizzazione”, ma la probabile procedura disordinata di uscita e la perdita del contributo economico del Regno Unito causerà una riduzione dei fondi di coesione europei, che potrebbe far deragliare questo mutamento di politica.

5. Guardando avanti, la proposta revisione della Direttiva sul distacco, per rendere gli accordi collettivi applicabili *erga omnes* ai lavoratori distaccati in tutti i settori e per prevedere norme più stringenti sull'incremento dei salari, è un banco di prova. Offre la possibilità di affrontare alcune preoccupazioni circa il ribasso dei diritti del lavoro derivanti dall'uso di lavoratori distaccati tramite una politica di dumping sociale spesso attuata attraverso l'esternalizzazione. Ciò che emerge è una chiara divisione, non tra Sud e Nord, come nel caso dell'austerità, ma tra Est e Ovest. Undici Parlamenti nazionali si sono opposti alla revisione, tutti Paesi dell'Europa centrale e dell'Est che hanno aderito all'UE dopo il 2004 e i cui lavoratori sono più frequentemente distaccati negli Stati membri occidentali. I Paesi, in particolare Francia e Italia, che hanno supportato la proposta della Commissione, sono destinatari dei lavoratori distaccati, come lo è anche il Regno Unito, che pure era favorevole alla revisione. La Commissione, come preannunciato, ha rifiutato di modificare la sua proposta, argomentando che l'azione dell'Unione è orientata a proteggere i diritti dei lavoratori distaccati nel mercato unico. La sorte della proposta è, comunque, incerta dato che, per ironia della sorte, con l'uscita di scena del Regno Unito e, di fatto, anche dal mercato unico post Brexit, è molto probabile che non si formerà la maggioranza qualificata nel Consiglio dell'Europa a 27 nella sua nuova configurazione se la misura non sarà adottata nei prossimi diciotto mesi. Ulteriori sviluppi si intravedono: come la tensione con la Polonia e l'Ungheria sulla pari dignità e sulla libertà di espressione, e le divisioni Est-Ovest emerse in relazione al Libro bianco sul Futuro dell'Europa recentemente presentato dalla Commissione in cui l'opzione di “fare di più insieme” non ha avuto fortuna e l’“Europa a più velocità” è stata promossa nonostante le ultime minacce alla coesione.

Ciò che emerge è che l'uscita di scena del Regno Unito dal piano europeo potrebbe condurre a maggiori divisioni sia con riferimento all'austerità sia sulla futura direzione dell'Europa, e potrebbe essere di poca rilevanza per le prospettive di più o meno Europa sociale negli anni 2020.

6. In secondo luogo, dobbiamo considerare il potenziale impatto della *Brexit* sulla futura direzione del diritto del lavoro britannico. Inaspettatamente, sei mesi dopo il referendum si è compreso qualcosa in più del vacuo mantra del Primo Ministro Theresa May “*Brexit* significa *Brexit*”. Qualche informazione in più sulla possibile direzione della politica britannica dopo *Brexit* si ricava dal discorso del Primo Ministro tenutosi a Lancaster House a Londra il 17 gennaio del 2017 e dal successivo Libro bianco, in cui la Signora May ha lanciato il suo “Piano per il Regno Unito”.

Nel suo discorso, la May ha offerto una visione della Gran Bretagna come un paese “più forte, più onesto, più unito e più aperto”. Se si analizza il discorso, si nota che il Governo della May, mentre si appresta a lasciare l’Unione europea, sta cercando di preservare alcuni valori europei condivisi, che includono soprattutto l’uguaglianza e i diritti umani. Nonostante qualche precedente campagna retorica in cui si faceva riferimento alle potenzialità del recesso dalla CEDU, è possibile che la Carta europea dei diritti fondamentali, come testo separato dai Trattati, possa rimanere un punto di riferimento per le Corti britanniche.

Due passaggi nel discorso sono di particolare rilevanza per ciò che attiene al diritto del lavoro. In primo luogo, in riferimento all’esigenza di aumentare la certezza del diritto, l’*European Communities Act*, che ha consentito l’ingresso del diritto dell’Unione europea nell’ordinamento giuridico britannico al tempo dell’adesione alla Comunità, sarà sostituito dal *Great Repeal Act* che rimuoverà tutti i diritti e gli obblighi derivanti dal diritto unieuropeo vigente alla data della *Brexit*. Ciò, in applicazione del famoso detto del Gattopardo dello scrittore Di Lampedusa sul tempo del Risorgimento, “se vogliamo che tutto rimanga com’è, bisogna che tutto cambi”. Così, ben lungi dal rimuovere tutto il diritto europeo, il *Great Repeal Act* convertirà l’*acquis* – il corpo del diritto europeo esistente – in diritto britannico. L’effetto di questa legge consentirà al Regno Unito di sottrarsi al controllo di Bruxelles senza cambiare realmente il diritto europeo post *Brexit*, almeno nel breve periodo. Terminerà la giurisdizione della Corte di Giustizia europea, nei riguardi del Regno Unito, ma ciò non necessariamente metterà fine all’influenza della sua giurisprudenza sulle Corti britanniche. Ciò che davvero questo mutamento comporta, quindi, è che ogni evoluzione del diritto europeo d’ora in poi, nella forma di nuove direttive o emendamenti successivi alla *Brexit*, come la revisione della Direttiva sui lavoratori distaccati, se adottata, non sarà applicabile a meno che la Gran Bretagna non decida di emanare regole equivalenti per

rimanere nel mercato unico dell'UE. In secondo luogo, il "Piano per la Gran Bretagna", al punto 7, è rubricato "Tutela dei diritti dei lavoratori". Sorprendentemente, memore dell'eredità dell'euroscetticismo nel partito conservatore della May, impegna la Gran Bretagna post Brexit ad assicurare che i diritti dei lavoratori saranno pienamente tutelati e salvaguardati. Inoltre, afferma non solo che il diritto del lavoro europeo sarà conservato, ma anche che sarà costruito sia sul versante della tutela dei lavoratori, sia sul versante dell'accrescimento della partecipazione dei lavoratori nelle imprese. Perciò la Brexit non condurrà necessariamente ad una divergenza del diritto del lavoro tra Gran Bretagna e Unione europea. Con un completo capovolgimento della posizione di Margaret Thatcher, suo predecessore negli anni Ottanta, la signora May favorisce il diritto del lavoro europeo, ma rifiuta il mercato unico. Le politiche dettate in tema di controllo dell'immigrazione sono la più importante conseguenza per il Regno Unito dopo Brexit e ciò deve essere valutato insieme alla conservazione e all'ampliamento dei diritti dei lavoratori. Molto del diritto del lavoro europeo sull'uguaglianza sul posto di lavoro, sui limiti all'orario di lavoro, sulla garanzia di ferie retribuite e sull'aumento della partecipazione dei lavoratori, è avversato fortemente dai sostenitori di destra della Brexit, ma la May è determinata sia a ridurre l'immigrazione sia a occupare il territorio tradizionalmente detenuto dalla sinistra, dal Partito laburista, e dall'estrema destra, il partito per l'indipendenza del Regno Unito, così da ampliare la sua base politica.

7. L'impegno della May di conservare dopo la Brexit il diritto del lavoro europeo lascia alcune aree di incertezza. Una parte del diritto del lavoro europeo, come i Comitati aziendali europei, i diritti di informazione e consultazione in caso di licenziamenti collettivi e la tutela in caso di fallimento ha una dimensione transfrontaliera, non potrà più essere applicata. Altre norme sui lavoratori distaccati e sugli appalti pubblici dipendono dall'adesione al mercato unico e non rientrano nelle promesse della May. Inoltre non è certo che i diritti sociali fondamentali incorporati nella Carta europea saranno rispettati nella Gran Bretagna post Brexit.

Ancor più importante è che, al di fuori dell'ordinamento giuridico unieuropeo, non c'è nessuna garanzia che un Governo britannico possa vincolare un futuro Parlamento dall'abrogare il diritto del lavoro di derivazione eurounitaria erodendo gradualmente l'*acquis* sociale. Il metodo più efficace

di messa in sicurezza a lungo termine dell'influenza del diritto del lavoro europeo nel Regno Unito è l'incorporazione dello stesso in un accordo post-Brexit di libero commercio tra Regno Unito e UE. È quasi certo che un simile accordo non sarà stipulato nei due anni successivi al periodo di recesso e che nel frattempo sarà necessario un accordo transitorio per conservare l'accesso al mercato. In virtù dell'art. 218 TFUE, un simile accordo richiederà l'approvazione all'unanimità dei 27 Stati membri e la ratifica dei Parlamenti nazionali. Il procedimento durerà molti anni e sarà pieno di incertezze. Un tale accordo costituirebbe per l'Unione l'occasione di negoziare clausole con forti elementi essenziali per garantire l'adesione del Regno Unito ai diritti sociali fondamentali e la conservazione dell'*acquis* sociale, in modo da prevenire un dumping sociale all'interno di un continente con valori condivisi. Il Regno Unito avrà la necessità di accedere al mercato per proteggere settori chiave, come i servizi finanziari e i prodotti automobilistici, e questo accesso potrebbe dipendere dalla clausola che impedisce l'indebolimento dei diritti del lavoro a svantaggio dell'Unione a 27. La Gran Bretagna inoltre vorrà evitare il cosiddetto baratro di un recesso senza accordo, così sottoponendosi alle tariffe europee, ma sarà necessario gestire con accuratezza questi accordi per evitare di finire nelle mani dei più forti sostenitori della Brexit che si sono rafforzati in seguito al monito della May di Lancaster House, secondo cui se il Regno Unito è escluso dal mercato unico "noi saremo liberi di cambiare la base del modello economico britannico". In altre parole, la Gran Bretagna non ha escluso un ripensamento sul suo impegno di preservare i diritti dei lavoratori e il regime regolativo europeo, e potrebbe invece intraprendere una Brexit caotica che persegue una corsa verso il basso nella direzione della deregolamentazione fino a creare, al margine dell'Europa, un'economia simile a quella di Singapore. Qualsiasi cosa si dica sul fenomeno Brexit, su Trump e su aspetti simili, un fatto è certo: viviamo in tempi interessanti.

