

**Jeff Kenner**

**Brexit e tutele del lavoro al tempo del Covid-19:  
convergenza o divergenza, questo è il problema\***

1. Mentre la pandemia di Covid-19 travolge il mondo, esigendo una risposta globale senza precedenti (e non ancora disponibile), l'idea della Brexit, quale commistione fra autoindulgenza plenaria e cavillosità, si è fulmineamente allontanata dall'attenzione dei decisori politici, ed allo stesso modo da quella dell'opinione pubblica.

Cionondimeno, in occasione dei negoziati per “plasmare un nuovo partenariato” tra Unione europea e Regno Unito faticosamente avviati nella metà del mese di marzo 2020, in sincronia con l'isolamento europeo, il Governo britannico ha riaffermato che non ci sarà alcuna proroga del periodo di transizione post-Brexit (di *stand still*) oltre la scadenza del 31 dicembre 2020 fissata dall'Accordo di recesso UE-Regno Unito dell'ottobre 2019.

Conformemente all'Accordo, ogni decisione concordata in ordine alla proroga del termine finale dev'essere adottata entro il 1° luglio 2020, quasi sicuramente prima che la pandemia sia stata eradicata e vi sia stato un ritorno alla normalità. Considerate la diminuzione vertiginosa del PIL in tutti i Paesi industrializzati, la sospensione delle attività industriali e commerciali e la storica impennata dei licenziamenti e degli esuberi, gli ideologi della Brexit sembrano preparati a sperimentare la teoria del caos fino al limite conducendo il Regno Unito fuori dall'orbita regolativa dell'Unione ed accompagnandolo in un'epoca di confini, disparità e terapia d'urto sul piano economico a decorrere dal 1° gennaio 2021.

Nel tentativo di comprendere la ragione fondamentale di una simile strategia, il problema delle tutele sociali e del lavoro emerge repentinamente:

\* La traduzione dall'inglese è di Rossella Giuliano.

qualora il Regno Unito serbasse realmente le intenzioni manifestate, e non vi fosse dunque margine per concertare la dilatazione del periodo transitorio sino alla fine del 2021 o fino al 31 dicembre 2022, termine ultimo contemplato dall'Accordo di recesso, allora si avrebbero meno di sei mesi di tempo per stabilire se il Regno Unito sia predisposto a cambiare posizione e ad acconsentire ad un patto di non regresso – ovvero ad una sorta di *adeguamento statico* – dei parametri del lavoro e di quelli sociali in vigore nell'UE e nel Regno Unito alla scadenza del periodo di transizione. Se il Regno Unito acconsentisse, in condizioni di parità, ad impedire comportamenti anti-economici e forme di *dumping* sociale, ed altresì a preservare le norme comuni in materia di ambiente, cambiamenti climatici, fiscalità ed aiuti di Stato, si potrebbero ancora far ricredere gli scettici e sarebbe agevolato un accordo con l'Unione nell'arco temporale di riferimento.

Diversamente, ad onta della prossimità geografica e dell'interdipendenza rispetto all'Unione europea, l'opzione britannica per un percorso di deregolazione sociale e di squilibri nel mercato del lavoro sul modello economico di Singapore, mediante una combinazione d'ideologia e desiderio di assicurarsi un accordo commerciale con gli Stati Uniti, sarebbe esiziale per il mercato unico e, potenzialmente, per il futuro del Modello Sociale Europeo: un siffatto scenario *no deal*, da "Brexit caotica", comporterebbe l'imposizione da parte dell'UE della Tariffa doganale comune sulle merci provenienti dal Regno Unito in ossequio alle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Ciò causerebbe nel breve e nel medio termine ingenti problemi di natura economica al Regno Unito – che esporta il 45% dei propri prodotti all'interno dell'Unione<sup>1</sup> – con un decremento previsto del PIL pari al 5,5% ed un raddoppiamento della disoccupazione al 7%<sup>2</sup>. Tali problemi sarebbero amplificati dal virus COVID-19 e dalle sue conseguenze: gli Stati membri dell'Unione europea, impegnati a riprendersi dalla pandemia, si troverebbero a fronteggiare una seconda, debilitante ondata di disagi, atteso che il Regno Unito, che importa il 53% delle merci circolanti dall'Unione, applicherebbe tariffe proprie; la reazione dell'UE ad un simile scenario sarebbe una prova cruciale della tenuta dell'*acquis* sociale eurounitario e della stessa unità del sistema europeo, in un frangente nel quale la solidarietà si appalesa insuffi-

<sup>1</sup> Biblioteca della *House of Commons*, 2018.

<sup>2</sup> *Bank of England*, 2019.

ciente a seguito del fallimento della ripartizione degli oneri connessi alla crisi socioeconomica determinata dal COVID-19.

2. Il Regno Unito ha lasciato l'Unione europea il 31 gennaio 2020. Si è trattato di un momento epocale. Per la prima volta uno Stato membro è uscito dall'Unione ed è divenuto un "Paese terzo".

Sono trascorsi 3 anni e mezzo dal controverso referendum, e, in seconda battuta, gli attori della negoziazione hanno stabilito i punti salienti del loro divorzio attraverso una revisione del Protocollo sulla Repubblica d'Irlanda e sull'Irlanda del Nord allegato all'Accordo di recesso: l'Irlanda del Nord, nazione costitutiva del Regno Unito confinante con l'Unione e dal passato travagliato, è vincolata dal Protocollo, tendenzialmente a tempo indeterminato, al rispetto delle norme UE in materia doganale, nonché delle prescrizioni correlate ritenute necessarie per scongiurare la creazione di una frontiera sull'isola d'Irlanda e per mantenere la pace.

Il Protocollo rivisto, in ogni caso, non affronta il problema delle tutele del lavoro, a differenza della versione originaria che impegnava le parti, in virtù di un apposito Allegato, *inter alia*, a non peggiorare i livelli di protezione vigenti al termine del periodo transitorio; la questione è ora rimessa ai negoziati sulle relazioni future di seguito esaminati.

Ai sensi dell'art. 50 TUE le parti devono – come se la disposizione consentisse un'ulteriore riflessione – tener conto del "quadro" delle reciproche relazioni future nel corso dei negoziati di recesso: quest'anodino requisito è stato soddisfatto mediante l'emanazione di una Dichiarazione politica, congiunta e programmatica, di accompagnamento all'Accordo di recesso.

La Dichiarazione politica demanda in modo generico alle parti la definizione dei "parametri di un partenariato ambizioso, ampio, approfondito e flessibile che abbraccia una cooperazione commerciale ed economica imperniata su un accordo di libero scambio globale ed equilibrato" (par. 3). Potrebbe essere rassicurante la circostanza che la Dichiarazione manifesti la determinazione a salvaguardare "tutele elevati in materia di commercio libero ed equo e diritti dei lavoratori" (par. 2).

Tuttavia, va segnalato che nell'ottobre 2019 le parti erano talmente assorbite dalla ricerca di una soluzione idonea ad evitare la costituzione di una frontiera normativa nell'isola d'Irlanda da non dedicare sufficiente attenzione alla Dichiarazione politica, e gran parte del suo contenuto, inclusa la com-

ponente favorevole ai lavoratori, non ha subito alterazioni dalla precedente versione negoziata dalla Commissione europea e dal Primo ministro dell'Esecutivo britannico dell'epoca, Theresa May, nel novembre 2018; l'ascesa di Boris Johnson alla carica di *leader* del Partito conservatore e contestualmente di Primo ministro nel luglio 2019, seguita da una clamorosa vittoria alle elezioni politiche del dicembre del medesimo anno, ha significativamente mutato la situazione.

Per un verso, l'On. May aveva propagandato la stretta osservanza dei parametri lavoristici eurounitari, promettendo che i diritti dei lavoratori dopo l'uscita del Regno Unito dall'UE sarebbero stati "garantiti e mantenuti" ad un livello equivalente o persino superiore<sup>3</sup>; nel marzo 2019, in concomitanza con l'adozione della prima versione dell'Accordo di recesso, l'On. May presentò proposte finalizzate a tutelare i diritti riconosciuti dall'Unione nella sfera lavorativa ed a riferire al Parlamento in ordine a nuove situazioni giuridiche soggettive garantite nell'ordinamento europeo, prospettando (seppur alla lontana) un adeguamento dinamico e strumentale al contrasto del *dumping* sociale.

Ciò nonostante, l'Accordo di recesso non ricevette l'avallo del Parlamento britannico, ed in conseguenza di ciò l'On. May rassegnò il mandato al vertice del Partito conservatore.

Per altro verso il Primo ministro Johnson, sulla scorta della vittoria riportata ai comizi elettorali e della maggioranza parlamentare ottenuta, ha prontamente revocato le proposte del suo predecessore in ordine ai diritti dei lavoratori nell'ambito delle disposizioni applicative dell'Accordo di recesso: invero il Governo ha annunciato la presentazione di un disegno di legge in materia di lavoro, non ancora approvato e dagli obiettivi oscuri<sup>4</sup>.

3. Proseguendo nella trattazione, la Dichiarazione politica afferma che l'accordo di libero scambio prefissato "si fonderà su disposizioni che garantiscano condizioni di parità per una concorrenza libera e leale" (par. 17). Più esplicitamente il Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha chiarito che un accordo di libero scambio è possibile sul presupposto di un terreno comune contraddistinto da "zero tariffe, zero quote, zero *dumping*"<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Discorso alla *Lancaster House*, gennaio 2017.

<sup>4</sup> Biblioteca della *House of Commons*, 20 dicembre 2019.

<sup>5</sup> Discorso alla *London School of Economics*, 8 gennaio 2020.

Per quanto concerne le tutele del lavoro, la Dichiarazione enuncia che le disposizioni volte a garantire condizioni di parità nel mercato (*level playing field*) devono ricomprendere “solidi impegni” per “preservare le norme comuni elevate applicabili nell’Unione e nel Regno Unito *alla scadenza del periodo di transizione* nel settore [...] delle norme sociali ed occupazionali [...] e prevedere meccanismi appropriati per assicurare l’effettiva attuazione a livello interno e meccanismi di esecuzione e di risoluzione delle controversie”(par. 77). Sebbene l’Organizzazione Internazionale del Lavoro non sia menzionata, la normativa sovranazionale ed internazionale costituisce il punto di riferimento delle condizioni paritetiche, impegnandosi inoltre le parti a “promuovere il rispetto e l’attuazione effettiva dei principi e delle norme pertinenti concordati a livello internazionale”(par. 77).

Tuttavia, da quando la Dichiarazione è stata licenziata, molta acqua è passata sotto i ponti. Non si era ancora asciugato l’inchiostro quando fu divulgato un documento recante il punto di vista del Governo britannico, nel senso di procedere ad un’*“interpretazione molto diversa degli impegni [tesi ad assicurare il level playing field]”* e di ritenere *“inappropriata”*<sup>6</sup> la previsione di un arbitrato vincolante: l’Esecutivo ha replicato negando *“l’intenzione di comprimere i diritti dei lavoratori”*.

A seguito delle elezioni, comunque, il Governo Johnson ha precisato che gli impegni *de quibus* sono considerati puramente programmatici e non imperativi ai fini dell’accordo di libero scambio, come attestato dal *Command Paper 2117* del febbraio 2020 sugli indirizzi negoziali: il fulcro è costituito dal rifiuto di trattare un’intesa *“che privi lo Stato del controllo sulle sue leggi e sulla vita politica”*(par. 5).

Il Governo ha profittato dell’insinuazione del Capo negoziatore europeo, Michel Barnier, che l’intento post referendario del Regno Unito di abbandonare l’unione doganale ed il mercato unico celi l’obiettivo di ottenere un accordo di libero scambio sul modello di quello concluso dall’UE con il Canada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA*): in effetti Barnier aveva presentato una diapositiva illustrativa che indicava l’opzione canadese, ma a dicembre 2017, dunque in una tappa del processo di separazione assai diversa.

<sup>6</sup> *Financial Times*, 25 ottobre 2019.

<sup>7</sup> I *Command Papers*, o documenti di comando (in quanto prodotti *“per ordine di Sua Maestà”*), sono atti governativi presentati al Parlamento che veicolano informazioni o decisioni meritevoli (per risoluzione del Governo stesso) di essere portate all’attenzione di una o di entrambe le Camere.

Per il Regno Unito, l'allusione al CETA rappresenta un'opportunità per suggerire che le tutele del lavoro dovrebbero essere meramente promozionali: nel documento esplicativo della strategia di negoziazione, l'Esecutivo britannico sottolinea che “in linea con le convenzioni precedentemente stipulate, per tutte il CETA, l'Accordo dovrebbe riconoscere il diritto di ciascuna parte di stabilire le proprie priorità nella materia del lavoro e di adottare o modificare i consequenziali provvedimenti legislativi”(par. 76).

È evidente l'assenza di riferimenti a condizioni paritarie; tutt'al più il Regno Unito è disposto ad aderire ad “impegni reciproci finalizzati a non depotenziare o ridurre il livello di protezione garantito dalla legislazione giu-slaboristica e dai principi generali allo scopo d'incentivare gli scambi e gli investimenti”, ma tali previsioni “non dovrebbero essere sottoposte al meccanismo di risoluzione delle controversie enucleato dall'Accordo”(parr. 76 e 77).

Da ciò è ravvisabile la tensione verso una regolamentazione autonoma nel campo del diritto del lavoro, che potrebbe determinare una scissione tra l'eventuale arretramento delle misure di salvaguardia dei lavoratori a livello nazionale e le relazioni commerciali con l'Unione europea; come contropartita l'Unione otterrebbe la promessa del Regno Unito di non pregiudicare i diritti e principi attualmente sanciti dall'OIL: si tratta di un'assicurazione piuttosto limitata, dal momento che il Regno Unito ha sottoscritto soltanto 88 Convenzioni OIL, che si includono le otto “fondamentali”, ma sono in numero sensibilmente inferiore a quello che possono vantare altri Stati membri (Spagna 133, Francia 127, Italia 113)<sup>8</sup>.

Non sorprende dunque che Paesi-chiave dell'Unione, segnatamente la Francia ed il Belgio, abbiano preteso condizioni più rigorose come reazione alla chiusura del Regno Unito sulle misure atte ad impedire l'arretramento delle tutele del lavoro, quand'anche ciò si traducesse nell'impossibilità di raggiungere un accordo entro il 2020<sup>9</sup>.

4. Le “Direttive sul negoziato” deliberate dal Consiglio dell'Unione europea il 25 febbraio 2020, note come “mandato a trattare”, hanno definito i criteri ai quali la Commissione deve attenersi durante le trattative con il Regno Unito: nonostante l'accenno di compromesso, esse si caratterizzano

<sup>8</sup> OIL, NORMLEX, Aprile 2020.

<sup>9</sup> *Financial Times*, 23 febbraio 2020.

per la rivitalizzazione dei toni impiegati nella Dichiarazione politica. La Parte 15 delle Direttive enumera una serie di condizioni per garantire il *level playing field*, ponendo in particolare risalto che “l’intesa prevista deve assicurare il rispetto delle superiori norme comuni, *assumendo come parametri di riferimento le tutele dell’Unione di volta in volta individuate*, in ambito [...] *sociale ed occupazionale*”(par. 94): ne consegue che la posizione dell’Unione si è evoluta da un *adeguamento statico al termine del periodo di transizione* verso una forma di *allineamento dinamico*, senza la necessità di una convergenza completa.

Passando ai meccanismi di attuazione, il documento replica la formulazione della Dichiarazione con riguardo all’effettiva applicazione a livello interno, all’esecuzione ed alla composizione delle controversie, ma aggiunge il riferimento all’esigenza di “rimedi appropriati” e tenta di riservare all’Unione il potere di “applicare autonomamente, anche in via provvisoria, misure adeguate a reagire in modo tempestivo a turbative delle condizioni egualitarie di concorrenza in settori rilevanti, fissando i principi dell’Unione come punti di riferimento”(par. 94): un intervento dell’UE di tal portata sarebbe un anatema per il Regno Unito, il quale puntualizza che “non dev’essere riconosciuto alcun ruolo alla Corte di giustizia dell’Unione europea”(par. 6 *Command Paper*).

Le proposte eurounitarie in materia di *level playing field* identificano le seguenti aree di tutela ai fini della conformità alle norme comuni applicabili alla scadenza del periodo transitorio: “diritti fondamentali nella sfera lavorativa; salute e sicurezza sul lavoro, compreso il principio di precauzione<sup>10</sup>; eque condizioni di lavoro ed orientamenti per l’occupazione; informazione, consultazione e diritti esercitabili in occasione di ristrutturazioni aziendali” e “difesa e promozione del dialogo sociale”(par. 101); quale ulteriore brutto colpo per il Regno Unito, inferto presumibilmente per evitare contestazioni all’interno dell’Unione, il mandato afferma che se le parti aumentassero il loro livello di protezione il partenariato “dovrebbe impedire loro di abbassare tale livello al fine d’incoraggiare gli scambi e gli investimenti”(par. 110).

<sup>10</sup> Il principio di precauzione, originariamente delineato nell’ambito della politica ambientale dall’art. 174 TCE (e così giuridificato, malgrado la consolidata interpretazione estensiva, dall’art. 191 TFUE), consiste nella possibilità di apprestare rimedi preventivi quando vi siano ragionevoli motivi di temere pericoli per la salubrità dell’ambiente o per la salute degli esseri umani, degli animali e delle piante, ma i dati disponibili non permettano una valutazione particolareggiata del rischio (Comunicazione della Commissione europea COM(2000)1 del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione).

Peraltro, basandosi sull'impegno reciproco di assicurare uno sviluppo sostenibile cristallizzato nella Dichiarazione politica, l'Unione ha intenzione d'inglobare nel partenariato "previsioni sull'osservanza e sull'effettiva realizzazione dei conferenti principi e delle regole condivisi a livello internazionale", tra cui specificamente le Convenzioni OIL e la Carta sociale europea del Consiglio d'Europa (par. 109): del resto il Regno Unito rimane membro del Consiglio d'Europa ed ha ratificato la Carta sociale europea; infine è prefigurato un sistema di monitoraggio dell'attuazione degli impegni e dell'"impatto sociale ed ambientale" del partenariato (par. 113).

5. In apparenza le differenze tra le parti si stanno allargando e potrebbero presto essere inconciliabili. Il tempo scarseggia, ed al 12 aprile 2020 non risulta ancora fissata una data per la fase successiva dei negoziati. Per colmare il vuoto, il 18 marzo la Commissione ha pubblicato una "Bozza di trattato" di 440 pagine, che concreta le anzidette direttive<sup>11</sup>.

Quando la prossima fase di trattative avrà luogo, tramite *Zoom*, *Teams* o altre tecnologie di recente sviluppo, o persino *de visu*, dovranno esserci compromessi reciproci per raggiungere l'accordo ed una straordinaria dose di buona volontà: d'altronde, le tutele del lavoro alla base del *level playing field* sono solo uno dei molteplici problemi, quali la pesca, Gibilterra e gli aiuti di Stato, che minacciano di far naufragare l'accordo.

A meno di un'estensione del periodo transitorio, che molti commentatori si aspettano ma che non è ancora un dato di fatto, il punto critico si raggiungerà in autunno, se non prima: è possibile che si arriverà ad un impegno di massima per un *level playing field* basato su un adattamento statico a carico delle autorità britanniche, assoggettandone l'esecuzione a limitati meccanismi di composizione indipendente delle controversie; per l'UE potrebbe essere sufficiente per andare oltre la Brexit e dedicarsi completamente alla ripresa dalla catastrofe del COVID-19.

Le previsioni rafforzate che sono state previste nel mandato a negoziare possono essere temperate assumendo che ci si possa accordare con tutti gli Stati membri e con il Parlamento europeo: per il Regno Unito potrebbe essere molto più arduo, poiché il Paese dovrebbe accettare l'*acquis* sociale e

<sup>11</sup> UKTF(2020)14: acronimo di *European Commission's Task Force for Relations with the United Kingdom*.



vincolarsi a tempo indeterminato al rispetto di tutele convergenti in materia di lavoro, con una graduale difformità ove s'ipotizzasse, in modo alquanto ottimistico, che nel prossimo decennio i diritti dei lavoratori saranno considerevolmente incrementati al livello dell'Unione o, forse più probabilmente, promossi attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Concludendo nella direzione di un'inevitabile convergenza di massima, va osservato che il Regno Unito è intrinsecamente propenso a conservare la propria autonomia nel diversificare le tutele in materia di lavoro, anche se nella pratica decidesse di non esercitarla per ragioni di politica interna. Tale Paese intende presentarsi come “un concorrente economico alle porte dell'Unione”, ha sottolineato Angela Merkel dinanzi al Parlamento tedesco<sup>12</sup>: per Boris Johnson, all'apice del suo potere politico, lo scopo primario della Brexit è “trarre beneficio dalle libertà”, inclusa quella che il Premier eufemisticamente descrive come “regolamentazione migliore” per i settori nei quali il Regno Unito gode di vantaggi commerciali<sup>13</sup>.

L'Unione europea si trova di fronte ad una scelta difficile: può negoziare un “partenariato” che conceda al Regno Unito sufficiente libertà d'azione per accettare nel frattempo lo *status quo*, con un allontanamento graduale dalle norme comuni nel campo del lavoro senza che l'Unione possa esercitare un'effettiva vigilanza o azionare poteri correttivi, o accogliere l'eventualità che il Regno Unito si diriga verso una potenziale divaricazione accelerata, il che, anche senza creare una “Singapore sul Tamigi”, significherebbe che quasi certamente non sarà negoziabile un accordo di libero scambio nel breve o medio termine; le difficoltà economiche e sociali che questa decisione comporterà, per ambedue le sponde della Manica, potrebbero essere differite prolungando il periodo transitorio, ma verosimilmente non possono essere evitate.

Per l'Unione la scelta di acconsentire alla divergenza potrebbe rivelarsi il male minore sul lungo periodo: fornirebbe l'opportunità di mostrare che tutele sociali e del lavoro più penetranti offrono un percorso migliore verso la prosperità economica e la coesione sociale in un mondo sempre più frammentato; il Regno Unito, d'altro canto, potrebbe accettare la dura realtà del proprio isolamento e dell'elevato prezzo economico e sociale da pagare per “accordi” alternativi con uno qualsiasi di Paesi quali gli Stati Uniti, la Cina o la Russia.

<sup>12</sup> *Politico*, 11 settembre 2019.

<sup>13</sup> *The Guardian*, 23 settembre 2019.

Con il tempo gli effetti negativi dell'allontanamento dalle tutele dell'Unione potrebbero apportare un cambiamento nella mentalità britannica, necessario per ritornare nell'orbita regolativa dell'Europa sociale, ma probabilmente insufficiente per un rientro nell'Unione.

Allo stato attuale, per entrambe le parti, mantenere la convergenza – sia essa statica o dinamica – o propendere per la divergenza è una questione estremamente urgente da risolvere.