

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Il sostegno alle imprese e ai lavoratori durante l'emergenza Covid-19

Le scelte dei governi in Europa e negli Usa

Michele Dalla Sega

ADAPT Junior Research Fellow

Working Paper n. 15

ABSTRACT

La gestione dell'emergenza occupazionale legata alla diffusione del virus Covid-19 ha mostrato una chiara differenza di approccio tra gli Stati Uniti e buona parte dei Paesi europei, sul piano del sostegno alle imprese e ai lavoratori.

Da un lato, vi è stata la "scelta" dei Paesi europei di proteggere il lavoro, incentivando le imprese a mantenere i posti di lavoro. Dall'altro lato, invece, negli Stati Uniti si è assistito a una grande ondata di licenziamenti e ad una semplificazione in termini di accesso ai programmi di assicurazione statale contro la disoccupazione. Importanti spunti di confronto emergono anche in merito al tema delle misure riguardanti malattia, congedi e ferie, con profonde differenze nella declinazione delle misure.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- I programmi di riduzione dell'orario di lavoro hanno rappresentato una misura comune dei Paesi dell'Europa Continentale, secondo un modello già consolidato
- Nella settimana dal 16 al 21 marzo 2020, 2,9 milioni di lavoratori hanno richiesto l'assicurazione di disoccupazione negli USA, indicando la perdita del lavoro
- Gli interventi nei diversi Stati su malattia, congedi e ferie, hanno fatto leva su strumenti differenti.

IL MESSAGGIO

Le soluzioni adottate nei diversi Paesi per supportare imprese e lavoratori nella fase emergenziale presentano diverse visioni del lavoro, dello Stato e del mercato nella società tra gli USA e i Paesi Europei. Se in Europa i governi hanno messo al primo posto la tenuta del sistema occupazionale, negli Stati Uniti si è privilegiata la libertà d'impresa, senza interventi invasivi in fase preventiva per proteggere i livelli occupazionali.

In merito alle misure volte a salvaguardare la continuità del rapporto lavorativo e a supportare economicamente i lavoratori temporaneamente impossibilitati a portare avanti la propria attività a causa della malattia, dell'isolamento domiciliare e delle responsabilità di cura verso un proprio familiare emergono invece profonde differenze nella declinazione e nella profondità di queste misure, che rimandano a modelli di partenza estremamente differenti.

Indice

1. L'importanza dei modelli.....	4
2. Le misure europee di riduzione dell'orario di lavoro	4
3. Il caso britannico.....	6
4. La “scelta” degli USA e l'ondata di disoccupazione	8
5. Malattia, congedi e ferie: novità emergenziali e modelli consolidati	10
6. Conclusioni	13

1. L'importanza dei modelli

Con il blocco di numerose attività, determinato dai provvedimenti governativi che hanno fermato, per periodi più o meno lunghi, la produzione in diversi settori ritenuti non essenziali e con l'inevitabile calo della domanda e delle forniture che ha investito le imprese dei diversi Paesi, si è posto inevitabilmente il problema delle scelte da compiere da parte dei governi per supportare le imprese e i lavoratori di fronte a una tale situazione. In questo campo, se da un lato è emersa in maniera evidente la presenza di una “matrice comune” delle misure attuate nei diversi Paesi, facendo leva sulla circostanza della forza maggiore, dall'altro lato i modelli di risposta dei Paesi presi in considerazione in questo working paper, aiutano a far emergere tendenze importanti e portano con sé scelte che vanno oltre la gestione della singola emergenza e manifestano diverse visioni del diritto, dello Stato, della impresa e del lavoro nella nostra società.

2. Le misure europee di riduzione dell'orario di lavoro

In primo luogo, a fronte della sospensione o riduzione di numerose attività, i programmi di riduzione dell'orario di lavoro (*short time work schemes*) hanno rappresentato una misura comune dei Paesi dell'Europa continentale, secondo un modello già sperimentato nel periodo della grande recessione che tra il 2008 e il 2010 ha portato a una perdita di circa 5 milioni di posti di lavoro nell'Unione Europea. Si tratta di una cifra che avrebbe però raggiunto livelli molto più alti se i governi non avessero introdotto misure incisive per supportare la salvaguardia dei posti di lavoro ⁽¹⁾. Tali misure, all'interno di un tracciato comune, rappresentato dal pagamento dei lavoratori in misura maggiore rispetto alle ore di lavoro effettivamente svolto e dalla condivisione di questi costi aggiuntivi tra Stato e imprese ⁽²⁾, si sono differenziate però per alcuni elementi, che risentono di caratteristiche legate alle peculiarità dei diversi ordinamenti, al ruolo delle parti sociali e dello Stato, e a modelli che vanno ben oltre la gestione di una situazione caratterizzata dalla “forza maggiore”. In questi termini, l'OCSE parla di diverse condizioni di partecipazione, di utilizzo e di modalità di suddivisione dei costi che variano da Paese a Paese, e di un medesimo fine di trovare un compromesso tra la salvaguardia dei posti di lavoro e l'economicità delle soluzioni ⁽³⁾.

Il caso tedesco rappresenta un modello ben consolidato che già nel periodo della crisi del 2008-2009 aveva coinvolto un milione e mezzo di lavoratori ⁽⁴⁾. L'accesso allo strumento del *Kurzarbeit*, lo *short time work scheme* tedesco, con l'occasione, è stato semplificato, con la possibilità per le imprese di farne richiesta all'*Agentur für Arbeit*

⁽¹⁾ T. WEBER, *Can short-time working save jobs during the COVID-19 crisis?*, Eurofound.europa.eu, 5 maggio 2020.

⁽²⁾ *Ibidem*.

⁽³⁾ OECD, *Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response*, 20 marzo 2020, p. 8

⁽⁴⁾ R. KRAUSE, J. W. KÜHN, *Covid-19 and labour law: Germany, Italian Labour Law e-Journal*, aprile 2020, p. 2

(l'Agenzia per l'impiego federale) nel caso in cui fosse coinvolto dalla riduzione dell'orario il 10% della forza lavoro, anziché di un terzo come era previsto in precedenza ⁽⁵⁾. In caso di esito positivo della richiesta, i lavoratori hanno ricevuto il 67% del loro salario netto per le ore non lavorate nel caso in cui avessero almeno un figlio a carico, il 60% in caso contrario. Un'ulteriore modifica ha riguardato inoltre l'estensione di tale misura anche ai lavoratori temporanei.

Prima di richiedere l'accesso al *kurzarbeit*, le imprese dovevano inoltre ottenere l'approvazione scritta del lavoratore o del consiglio d'azienda per introdurre un programma di questo tipo. Del resto, gli stessi consigli d'azienda, e più in generale le parti sociali, anche nell'ambito di questa crisi hanno rivestito un ruolo cruciale in Germania ⁽⁶⁾, come dimostra sia l'ampia consultazione delle parti sociali prima dell'approvazione del "*social protection package*" sia la partecipazione attiva in fase di applicazione degli *short time work schemes*. Un intervento, quello delle parti sociali, spesso caratterizzato non solo dal fine di garantire un'applicazione meno complessa delle misure, ma anche di migliorarle per una maggior tutela dei lavoratori, garantendo un aumento dell'indennità economica dei lavoratori o misure più strutturali a garanzia dell'occupazione, attraverso previsioni aggiuntive degli accordi collettivi ⁽⁷⁾.

Vi sono poi i casi di Italia e Spagna, caratterizzati da un ampliamento degli istituti preesistenti, accompagnato dal divieto dei licenziamenti, a conferma di un intervento ampio e incisivo dello Stato. In Italia, infatti, in tema di ammortizzatori sociali, l'intervento statale è stato caratterizzato da un ampliamento della platea dei destinatari dei trattamenti di integrazione salariale, attraverso la previsione di specifiche forme per i lavoratori di settori finora esclusi, dal potenziamento delle risorse degli strumenti ordinari e da una semplificazione delle procedure di accesso ⁽⁸⁾. Tali misure sono state inoltre accompagnate dal blocco dei licenziamenti per motivi economici, con la sospensione per 60 giorni, a partire dal 17 marzo 2020, delle procedure sindacali previste per avviare i licenziamenti collettivi e con il divieto per il datore di lavoro, per lo stesso arco temporale, di licenziare i dipendenti per motivi economici o organizzativi ⁽⁹⁾.

La stessa combinazione di elementi, come si è già accennato, è stata presente anche in Spagna. Le misure emergenziali adottate dal Governo di Madrid hanno infatti semplificato e reso più celeri le procedure per la sospensione dei contratti e per la

⁽⁵⁾ OECD, *Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response* cit., p. 8

⁽⁶⁾ M. WHITTALL ET AL., *Social Partnership in Times of Crisis – the German Way*, *Número especial Noticias CIELO sobre COVID-19 y relaciones de trabajo*, aprile 2020, p.1

⁽⁷⁾ R. KRAUSE, J. W. KÜHN, *Covid-19 and labour law: Germany* cit., p. 3 Gli autori citano come valido esempio gli accordi nel settore metalmeccanico ed elettronico che prevedono un blocco dei salari per l'anno in corso per garantire il mantenimento dei posti di lavoro e per assicurare congedi aggiuntivi per i lavoratori con figli piccoli, così come gli accordi delle parti sociali del settore dell'assistenza per garantire bonus fino a 1500 euro.

⁽⁸⁾ M. TIRABOSCHI, *Il caso italiano*, *Número especial Noticias CIELO sobre COVID-19 y relaciones de trabajo*, aprile 2020, p. 6 Per una panoramica delle misure emergenziali in tema di ammortizzatori sociali si veda S. SPATTINI, G. PIGLIALARMI, *Ammortizzatori sociali: misure speciali per eventi legati all'emergenza del COVID-19*, *Boll. speciale ADAPT* 18 marzo 2020, n. 3.

⁽⁹⁾ ADAPT, *Divieto di licenziamento durante la crisi da COVID-19 - Scheda curata da ADAPT in collaborazione con l'Ufficio per l'Italia e San Marino dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, Aprile 2020. In riferimento a tale previsione del legislatore italiano, sono state evidenziate alcune criticità interpretative. Per un approfondimento in tal senso si veda L. RACCHI, *Cura Italia: divieto di licenziamento con qualche dubbio*, *Ipsa.it*, 27 marzo 2020.

riduzione dell'impiego effettivo dei lavoratori, tra il 10 e il 70% dell'orario di lavoro, per le imprese la cui attività fosse sospesa dai provvedimenti del governo e per quelle colpite da una riduzione della domanda o da un calo del fatturato netto ricollegato alla fase emergenziale ⁽¹⁰⁾. Nel primo caso considerato, rispetto al regime ordinario, è stato eliminato l'obbligo di procedere alla procedura di informazione e consultazione con i rappresentanti dei lavoratori, mentre nel secondo tale passaggio è stato mantenuto, seppur con una riduzione dei termini ordinari per lo svolgimento delle attività di consultazione previste in questi casi. I lavoratori coinvolti dalle sospensioni hanno avuto diritto alla prestazione di disoccupazione, anche in questo caso con un procedimento più flessibile e con l'eliminazione degli ordinari requisiti di accesso ⁽¹¹⁾. Si sono aggiunte infine ulteriori agevolazioni in tema di contribuzione previdenziale, con un intervento dello stato ancora più incisivo. Di fronte a queste misure straordinarie concesse alle imprese, queste ultime, tuttavia, per poterne usufruire, si sono dovute impegnare a evitare licenziamenti per almeno sei mesi a decorrere dalla data della ripresa delle attività ⁽¹²⁾.

In Francia, invece, l'idea iniziale di proibire i licenziamenti, accarezzata dal governo in una prima fase, ha lasciato spazio alla previsione di incentivi economici per il mantenimento dei posti di lavoro ⁽¹³⁾, accompagnata, per un arco temporale fino al 31 dicembre 2020, da un regime derogatorio in materia di durata e tempo di lavoro rispetto alle regole di ordine pubblico del *Code du travail*. Il governo guidato da Edouard Philippe, quindi, da un lato ha previsto, in caso di riduzione o sospensione dell'attività, la totale copertura da parte dello Stato dell'84% della retribuzione lorda dei lavoratori fino alla soglia di 4,5 volte il salario minimo orario (SMIC), con procedure semplificate e estese a una platea più ampia di lavoratori rispetto a quella ordinaria. Dall'altro lato, tali misure sono state accompagnate da una disciplina derogatoria molto ampia, da parte della contrattazione aziendale o, in via sussidiaria, della contrattazione di categoria, relativa alla possibilità da parte del datore di lavoro di andare ad incidere in maniera più flessibile sulla fruizione da parte del lavoratore dei congedi, delle giornate di riposo e dei giorni presenti nel *Compte épargne temps* (banca ore) ⁽¹⁴⁾.

3. Il caso britannico

Fino a questo momento si sono visti modelli ben consolidati, che hanno trovato un'ulteriore applicazione in questa fase emergenziale, portando con sé, spesso, alcuni elementi marcati delle politiche del lavoro dei diversi Paesi. In Germania, ad esempio, ancora una volta si nota il valore aggiunto di un intervento delle parti sociali che sono parte attiva sia in fase di consultazione che in sede di attuazione delle procedure, assumendo un importante ruolo gestionale degli strumenti di riduzione dell'orario di

⁽¹⁰⁾ R. GÓMEZ GORDILLO, *COVID-19 and Labour Law: Spain, Italian Labour e-Journal*, aprile 2020, p. 2

⁽¹¹⁾ M. JALIL NAJI, R. GÓMEZ GORDILLO, *Normativa laboral de excepción COVID-19 en España, Número especial Noticias CIELO sobre COVID-19 y relaciones de trabajo*, aprile 2020, p. 3.

⁽¹²⁾ I. BELTRAN, *Síntesis de urgencia del RD Ley 8/2020 para hacer frente al impacto del COVID-19*, *Ignasibeltran.com*, 1 Aprile 2020.

⁽¹³⁾ D. LANTARON BARQUIN, L. SERRANI, S. FERNANDEZ MARTINEZ, *Coronavirus e relazioni di lavoro: uno scenario globale*, *G. Lav.*, 1 maggio 2020, p. 32

⁽¹⁴⁾ N. MAGGI-GERMAIN, *L'adaptation du droit social français à la pandémie de Coronavirus cit.*, p. 2 ss.

lavoro, per modellarne la portata e garantire una maggiore efficienza nell'applicazione. In Francia, invece, l'intervento importante del legislatore per reagire all'emergenza non solo ha portato con sé un notevole supporto economico alle imprese, ma è anche stato il tramite per continuare ad ampliare, attraverso interventi legislativi diretti, lo spazio di negoziazione a livello di impresa (e solo in via sussidiaria a livello di categoria) o l'intervento diretto del datore di lavoro in materia di tempo di lavoro, anche in deroga alle disposizioni del codice del lavoro. Si tratta di un percorso anche questo ben consolidato, come dimostrano i notevoli interventi in materia portati avanti dagli anni 80' in poi e al centro delle riforme degli ultimi anni ⁽¹⁵⁾.

Un Paese che invece sembra essere parzialmente uscito da binari più "classici" d'azione è il Regno Unito, che ha introdotto il *Coronavirus Job Retention Scheme*. In questo caso, si è trattato di un'assoluta novità, dato che non vi erano procedure di questo tipo in precedenza, che ha preso come modello gli schemi di altri paesi europei, dove invece tali procedure erano già ampiamente rodute ⁽¹⁶⁾. Attraverso il *Coronavirus Job Retention Scheme* è stato consentito al datore di lavoro di "sospendere" nell'arco della fase emergenziale il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, i cui stipendi sono stati pagati dallo Stato all'80%, fino a un massimo di 2500 sterline al mese. Non è stato però possibile ricondurre sotto questo schema parziali riduzioni di orario ⁽¹⁷⁾.

Uno dei punti critici è stato proprio rappresentato da questa scelta operata da parte del governo britannico di rivolgersi solamente a coloro che non svolgevano alcuna attività lavorativa per le imprese e le aziende di cui facevano parte, con possibili effetti distorsivi nel momento della ripresa, in termini di possibili riorganizzazioni che mantengano solo una parte della forza lavoro attiva e, in generale, di una minore attività economica ⁽¹⁸⁾. Del resto, tale misura si è inserita all'interno di un contesto, quale quello britannico, in cui il diritto del lavoro non facilita una variazione flessibile dell'orario di lavoro e della retribuzione, così come, allo stesso tempo, è estremamente permissivo verso la possibilità, da parte del datore di lavoro, di poter operare licenziamenti. Inoltre, il sistema britannico non presenta un terreno fertile per utilizzare meccanismi collettivi, quali ad esempio la contrattazione collettiva o i consigli d'azienda, per portare avanti in maniera efficace soluzioni negoziate ⁽¹⁹⁾.

Questi elementi, naturalmente, unite a uno scarso coinvolgimento in sede di decisione dei sindacati ⁽²⁰⁾, forniscono il quadro di una situazione in cui lo Stato è intervenuto in maniera importante per salvaguardare la continuazione dei rapporti lavorativi, all'interno però di un contesto nel quale molti elementi propendono ancora verso un

⁽¹⁵⁾ Per approfondire il progetto di una nuova "architettura" del diritto del lavoro in Francia alla luce delle ultime riforme si vedano, tra i numerosi contributi sul tema, si veda F. CHAMPEAUX (a cura di), *Dossier. Les chantiers de la Loi Travail, Sem. Soc. Lamy*, 2017, n. 1781; F. CANUT, F. GEA, *Le droit du travail, entre ordre et désordre (première partie)*, DS, 2016, p. 1038 ss.; F. CANUT, F. GEA, *Le droit du travail, entre ordre et désordre (seconde partie)*, DS, 2017, p. 47 ss.; T. SACHS, *L'ordre public en droit du travail: une notion dégradée*, RDT, 2017, p. 585 ss.

⁽¹⁶⁾ A. BOGG, M. FORD, *Legislating in times of crisis: the Coronavirus job retention scheme*, *Uk Labour Law*, 23 marzo 2020.

⁽¹⁷⁾ T. NOVITZ, *Covid-19 and labour law: United Kingdom*, *Italian Labour Law E-Journal*, aprile 2020, p. 3-4. Le procedure per i datori di lavoro sono ampiamente spiegate sull'apposita pagina del governo britannico *Uk Government*, *Financial support for businesses during coronavirus (COVID-19)*, *Gov.uk*.

⁽¹⁸⁾ T. WILSON, *Getting Back to Work Dealing with the labour market impacts of the Covid-19 recession*, *IES*, Aprile 2020, p. 41.

⁽¹⁹⁾ A. BOGG, M. FORD, *Legislating in times of crisis: the Coronavirus job retention scheme* cit.

⁽²⁰⁾ T. NOVITZ, *Covid-19 and labour law: United Kingdom* cit., p. 6.

modello liberista, in cui le imprese hanno ancora in mano una libera “scelta”, quasi mai vincolata da procedure collettive.

4. La “scelta” degli USA e l'ondata di disoccupazione

Una volta chiarito il quadro dei Paesi che si sono mossi con importanti politiche pubbliche a sostegno delle imprese e dei lavoratori, mirate a mitigare gli impatti occupazionali della sospensione delle attività e dell'inevitabile calo di fatturato delle imprese operanti in molti settori, va presentato il diverso approccio degli Stati Uniti. Se infatti i numeri degli Stati europei quali ad esempio la Germania e la Francia, certificano un notevole ricorso agli aiuti forniti dallo Stato alle imprese per salvaguardare i posti di lavoro e una conseguente diminuzione molto ridotta, allo stato attuale, dei posti di lavoro ⁽²¹⁾, lo scenario americano ha presentato un'ondata di licenziamenti che ha toccato livelli molto alti in un brevissimo arco di tempo, raggiungendo livelli mai toccati in altre ondate di disoccupazione di massa ⁽²²⁾.

La risposta americana si è delineata, prevalentemente, nella direzione di ampliare la platea e superare alcuni limiti dei programmi di assicurazione statale contro la disoccupazione ⁽²³⁾. Il *Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act* (CARES Act) ha previsto 600 \$ di pagamento aggiuntivo settimanale per 4 mesi, oltre ai sussidi di disoccupazione ricevuti dallo Stato di appartenenza per i lavoratori che ne abbiano i requisiti ⁽²⁴⁾. Quanto alla platea di questi ultimi, è stato sottolineato come la previsione legislativa sia stata declinata “a maglie larghe” per includere nei programmi dell'assicurazione per la disoccupazione anche categorie non tradizionalmente coinvolte, quali i liberi professionisti e i *gig workers* ⁽²⁵⁾.

⁽²¹⁾ L'inchiesta Acemo speciale Covid, realizzata dalla Dares (direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques), col supporto dell'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) riguardante le imprese con almeno 10 dipendenti del settore privato non agricolo, e riferita al periodo dal 1° al 10 aprile, mostra uno scarso numero di imprese che abbiano ridotto il numero dei dipendenti a fronte della riduzione delle attività. Si tratta infatti di imprese che rappresentano solo l'11% dei lavoratori considerati dall'inchiesta, senza particolari variazioni secondo le dimensioni delle imprese, a fronte invece di un ricorso altissimo alle forme di *chômage partiel* in molti settori quali la ristorazione e le costruzioni. La sintesi dell'inchiesta è reperibile sul sito della Dares (Dares.travail-emploi.gouv.fr). Quanto alla Germania, l'agenzia federale per il lavoro segnala invece la notificazione, alla data del 6 aprile, di 650000 domande di short time work alle agenzie per l'impiego locali. Dati che riportano R. KRAUSE, J. W. KÜHN, *Covid-19 and labour law: Germany* cit., p. 2, reperibili sul sito *Arbeitsagentur.de*.

⁽²²⁾ P. NORLANDER, *The Coming Unemployment Crisis in the USA, Número especial Noticias CIELO sobre COVID-19 y relaciones de trabajo*, aprile 2020, p. 1. L'a. cita, a support di tale affermazione, i 2,9 milioni di lavoratori che nella settimana dal 16 al 21 marzo hanno richiesto l'assicurazione di disoccupazione, indicando la perdita del lavoro. Si tratta di un numero di domande 5 volte superiore rispetto a quelle di qualsiasi settimana nel corso della crisi finanziaria del 2009 e 4,5 volte superiore rispetto al precedente record della recessione del 1982.

⁽²³⁾ D. LANTARON BARQUIN, L. SERRANI, S. FERNANDEZ MARTINEZ, *Coronavirus e relazioni di lavoro: uno scenario globale* cit., p. 32.

⁽²⁴⁾ R. BALES, *Covid-19 and labour law: U.S., Italian Labour Law e-Journal*, aprile 2020, p. 2; P. NORLANDER, *The Coming Unemployment Crisis in the USA* cit., p. 1 fornisce una stima del valore medio settimanale del sussidio tra i diversi stati, individuandolo in 372\$ a settimana.

⁽²⁵⁾ H. MOSCOWITZ, *How the CARES Act Impacts Workers*, *ILR.Cornell.EDU*, 14 aprile 2020.

Si è trattato, quindi, di un intervento emergenziale importante, nelle intenzioni e nei numeri, come dimostrano i 2200 miliardi che hanno composto l'entità del pacchetto, che sottolinea in ogni caso la debolezza delle istituzioni del mercato del lavoro negli ultimi anni, passata in secondo piano di fronte alla ripresa dell'economia dopo la grande recessione, e la relativa vulnerabilità dei lavoratori in assenza di specifiche misure a loro tutela ⁽²⁶⁾. Allo stesso tempo, la normativa emergenziale è andata nella direzione di eliminare alcune restrizioni, rimuovendo alcuni ostacoli presenti nei programmi di disoccupazione dei diversi Stati, e rendendo le procedure più semplici e veloci ⁽²⁷⁾. Il CARES ACT aggiunge poi, per incentivare il mantenimento dei posti di lavoro, la possibilità di accedere al sussidio di disoccupazione per quei lavoratori temporaneamente messi in congedo lavorativo, in attesa di una piena ripresa delle attività ⁽²⁸⁾. Su questo piano, il governo degli Stati Uniti è parso seguire, seppure in maniera minore e meno strutturale, le soluzioni europee viste in precedenza, offrendosi da un lato di rimborsare completamente i programmi di disoccupazione degli Stati che avessero già adottato il *work sharing*, dall'altro di fornire un supporto di 100\$ di dollari a quelli che comincino tali programmi ⁽²⁹⁾.

Lo Stato, quindi, è intervenuto pesantemente anche all'interno di un Paese come gli Stati Uniti nel quale, storicamente, ha sempre prevalso una visione orientata verso la libertà d'impresa, limitando spesso l'intervento statale a specifiche e circostanziate questioni. La decisione di intervenire principalmente *ex-post*, con un importante intervento finanziario a favore di chi il lavoro lo ha perso, piuttosto che *ex-ante*, supportando le imprese per mantenere il maggior numero possibile di posti di lavoro (nonostante, come si è appena visto, una timida avvisaglia nel CARES ACT sui *work sharing programs*), certificano comunque un intervento che non va a toccare temcardine dell'impostazione americana, quali, appunto, la libertà di licenziamento ⁽³⁰⁾. Allo stesso tempo, l'imponenza di un intervento emergenziale quale quello portato avanti dall'amministrazione Trump mostra, oltre che l'ingente impegno dello Stato, anche la mancanza contemporanea di soluzioni tutelanti per lavoratori e disoccupati, che l'emergenza ha inevitabilmente mostrato dopo periodi di forte crescita economica. Infine, la scarsa influenza dei sindacati in fase di progettazione delle misure rappresenta un'ulteriore conferma di come alcuni elementi strutturali, quali appunto il limitato coinvolgimento delle parti sociali, non siano variati in questa fase emergenziale, anche se qualche novità indiretta del CARES ACT va nella direzione di proteggere le *labor unions* da possibili interventi di "disturbo" da parte del datore di lavoro ⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ P. NORLANDER, *The Coming Unemployment Crisis in the USA* cit., p. 1.

⁽²⁷⁾ *Ibidem*. L'a. cita, a titolo di esempio, il fatto che i lavoratori non dovranno più attendere una settimana per ricevere i sussidi, così come non dovranno più dimostrare di cercare lavoro o avere una giusta causa per lasciare il lavoro.

⁽²⁸⁾ R. BALES, *Covid-19 and labour law: U.S.* cit., p. 2.

⁽²⁹⁾ P. NORLANDER, *The Coming Unemployment Crisis in the USA* cit., p. 1-2.

⁽³⁰⁾ Sono state peraltro evidenziate, sempre in P. NORLANDER, *The Coming Unemployment Crisis in the USA* cit., p. 2., le implicazioni "sistemiche" di un aumento così forte dei disoccupati, dato che per molti cittadini americani la perdita del lavoro coincide contemporaneamente con la perdita dell'assicurazione sanitaria e sulla vita e di altri aiuti

⁽³¹⁾ R. BALES, *Covid-19 and labour law: U.S.* cit., p. 3. L'a. sottolinea infatti come il CARES ACT richieda ai datori di lavoro che vogliano usufruire delle varie previsioni statutarie loro rivolte, di adottare un atteggiamento neutrale al momento delle elezioni sindacali.

5. Malattia, congedi e ferie: novità emergenziali e modelli consolidati

La risposta dei diversi Stati ha fornito validi spunti di confronto anche sul tema delle misure volte a salvaguardare la continuità del rapporto lavorativo e a supportare economicamente i lavoratori impossibilitati a portare avanti la propria attività lavorativa, a causa della malattia, dell'isolamento domiciliare e delle responsabilità di cura verso un proprio familiare. Di fronte alla crescente diffusione del contagio e alle misure che hanno imposto la quarantena alle persone in determinati casi, l'emergenza da Covid-19, infatti, ha innanzitutto posto al centro la questione di come gli Stati garantissero adeguate tutele ai lavoratori in caso di malattia o di quarantena. Lo stesso problema si è posto in ottica di conciliazione vita-lavoro, di fronte a provvedimenti quali, ad esempio, la chiusura delle scuole e dei centri educativi, che hanno reso complessa, per molti lavoratori, la possibilità di portare avanti la propria attività lavorativa e, allo stesso tempo, le necessità di cura e supervisione dei figli⁽³²⁾. Anche su questi temi, l'intervento dello Stato è stato importante in tutti i Paesi considerati nella comparazione, facendo leva però su strumenti diversi e partendo da condizioni di partenza differenti.

In molti Paesi europei, la presenza di determinati strumenti a tutela dei lavoratori ha rappresentato un buon terreno di partenza per estendere e adattare i meccanismi già presenti alla situazione emergenziale.

Nel caso italiano, il diritto all'indennità di malattia, riconosciuta dall'INPS, decorre, per la generalità dei lavoratori, dal quarto giorno, mentre i primi tre giorni sono di "carezza" e risultano a carico dell'azienda se previsto dal contratto, cessando con la scadenza della prognosi (fine malattia), fino a un massimo, ordinariamente, di 180 giorni nell'anno solare. È previsto, per legge o a seconda del CCNL applicato, un determinato periodo di comporto, ossia un numero massimo dei giorni di assenza concessi al lavoratore prima che possa scattare il licenziamento del dipendente. Tale disciplina a tutela del lavoratore è stata estesa, dal Decreto Cura Italia, anche ai lavoratori in quarantena, con il medesimo trattamento, e i giorni trascorsi a casa non saranno computabili ai fini del periodo di comporto. Un intervento più ampio del legislatore è stato inoltre attuato per ampliare le tipologie di congedo presenti, con congedi speciali rivolti ai genitori per far fronte alla chiusura delle scuole e, in alternativa, la possibilità di usufruire di un voucher baby-sitter. Ulteriori congedi sono inoltre previsti per lavoratori che assistano figli o parenti disabili. Le misure successive del governo italiano hanno mostrato l'intento di procedere nella medesima direzione, con l'obiettivo di potenziare ulteriormente tali misure, alla luce anche della prolungata chiusura degli istituti scolastici.

In Spagna, la tutela economica in caso di infezione da Covid-19 è addirittura più alta di quella per ordinaria malattia, dato che tali situazioni sono regolate secondo la disciplina dei congedi per incidenti sul lavoro⁽³³⁾. Sul piano della conciliazione vita-lavoro, la flessibilità oraria è diventata lo strumento principale per soluzioni adeguate sia nei casi

⁽³²⁾ Questione che, come evidenzia il report specifico dell'OCSE sul tema (OECD, *Women at the core of the fight against COVID-19 crisis*, 1 Aprile 2020), reperibile sul sito *Oecd.org*, rischia di amplificare ancora di più le difficoltà di tante donne, che svolgono la maggior parte del lavoro non retribuito a casa di cura dei figli ma anche di altri familiari non autosufficienti.

⁽³³⁾ R. GÓMEZ GORDILLO, *COVID-19 and Labour Law: Spain* cit., p. 2.

di lavoro in presenza che a distanza. L'emergenza è stata in questo caso un'occasione per una riformulazione temporale del diritto dei lavoratori all'adattamento e riduzione dell'orario di lavoro per ragioni di conciliazione, soggetto ad un accordo tra lavoratore e datore di lavoro e in grado di riguardare la distribuzione del tempo di lavoro in tutte le sue dimensioni, dai cambi di turno alle diverse funzioni, sulla base delle specifiche esigenze di cura dell'interessato, da bilanciare con le esigenze aziendali. Inoltre è stato previsto il diritto a una riduzione speciale della giornata, con relativa diminuzione della retribuzione, a fronte di determinate situazioni, che ricomprendono la cura dei minori e dei figli o parenti con gravi disabilità. In questi casi, a differenza della disciplina ordinaria, per la fase emergenziale è stata prevista la riduzione dei termini di preavviso nei confronti dell'impresa e l'innalzamento dal 50 al 100% della giornata della soglia massima di riduzione dell'orario⁽³⁴⁾.

Anche la Francia rientra tra quei Paesi che hanno adattato le tutele già presenti, come dimostra la previsione di estendere la possibilità di usufruire, per 20 giorni e con la possibilità di frazionamento, delle indennità giornaliere dell'*assurance maladie* anche ai lavoratori con figli fino ai 16 anni o con figli in situazione di handicap che non potessero continuare la propria attività attraverso il telelavoro e sospendessero la propria prestazione lavorativa. Lo stesso vale per i lavoratori posti in quarantena, che hanno potuto anch'essi beneficiare del regime dell'*assurance maladie*. Ulteriori misure hanno previsto infine una semplificazione dei requisiti e un allargamento della platea in riferimento alle prestazioni complementari rispetto al regime generale in caso di malattia o di incidente sul lavoro⁽³⁵⁾.

In Germania, la situazione di partenza prevedeva che per i lavoratori in quarantena, allo stesso modo dei lavoratori in malattia, venisse garantita la retribuzione regolare da parte del datore di lavoro. Di fronte a una situazione iniziale di questo tipo, stabile e già adatta a supportare le situazioni legate al diffondersi dell'epidemia, la legislazione emergenziale è andata a modificare la ripartizione di questi costi, permettendo un rimborso dei costi sostenuti dai datori di lavoro da parte delle autorità regionali, in considerazione del potenziale sforzo economico eccessivo richiesto ai datori di lavoro per garantire il rispetto delle rigide misure riguardanti l'isolamento in quarantena⁽³⁶⁾. Si è aggiunto anche in questo caso il tema degli obblighi di cura dei figli e dei familiari non autosufficienti, che, come si è visto, incidono già sulla differenza di indennità tra lavoratori con e senza figli nel caso del *kurzarbeit*. In questo caso, sono state ampliate le norme generali previste nel codice civile, che prevedono, nel caso in cui il lavoratore non possa svolgere una prestazione, in principio possibile, a causa di determinati obblighi di cura, che la retribuzione del lavoratore sia garantita per un periodo relativamente breve da parte del datore di lavoro. È stato infatti introdotto un supporto finanziario specifico per i lavoratori, per far fronte alla chiusura delle scuole e dei centri educativi, pagato dal datore di lavoro per conto delle autorità competenti⁽³⁷⁾.

Nel Regno Unito vige, in via generale, un trattamento minimo, stabilito dallo Stato, lo *Statutory Sick Pay* (SSP), che il datore di lavoro deve pagare al lavoratore che si assenti

⁽³⁴⁾ M. JALIL NAJI, R. GÓMEZ GORDILLO, *Normativa laboral de excepción COVID-19 en España* cit., p. 2. Per un primo approfondimento delle misure si veda I. BELTRAN, *Síntesis de urgencia del RD Ley 8/2020 para hacer frente al impacto del COVID-19* cit.

⁽³⁵⁾ N. MAGGI-GERMAIN, *L'adaptation du droit social français à la pandémie de Coronavirus* cit., p. 6.

⁽³⁶⁾ OECD, *Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response* cit., p. 6.

⁽³⁷⁾ R. KRAUSE, J. W. KÜHN, *Covid-19 and labour law: Germany* cit., p. 2-3.

dal lavoro in caso di malattia. A partire dal 6 aprile tale importo corrisponde a 95.85£ a settimana, ed è riservato solo ai lavoratori dipendenti che raggiungano una determinata soglia di guadagno settimanale (118£ a settimana). La vera innovazione delle misure emergenziali è consistita nel fatto che tale prestazione spettasse dal primo giorno per coloro che si trovassero in autoisolamento e che si sospettava avessero contratto il coronavirus, anziché dal quarto giorno come precedentemente previsto. Sono rimasti in ogni caso esclusi coloro che si trovassero in autoisolamento per 12 settimane in quanto soggetti anziani o comunque vulnerabili ⁽³⁸⁾.

Resta infine da analizzare il caso degli Stati Uniti. In questo caso, però, la situazione di partenza è apparsa notevolmente differente rispetto a buona parte dei Paesi europei. Negli USA, infatti, non erano presenti, in via generale, obblighi normativi rivolti ai datori di lavoro per continuare a garantire una retribuzione in caso di malattia, così come non vi erano indennità garantite dallo Stato. Ne emergeva una situazione in cui un quarto dei cittadini americani non aveva alcun accesso ai congedi retribuiti di malattia, così come due terzi maturavano solamente 10 giorni di congedo retribuito per malattia all'anno ⁽³⁹⁾. La stessa mancanza di specifici strumenti di tutela per i lavoratori si presentava in materia di congedi retribuiti ⁽⁴⁰⁾. Di fronte a questo vuoto normativo, il governo americano è intervenuto con decisione, approvando, oltre al CARES ACT, il *Families First Coronavirus Response Act*. Si è trattato di un intervento normativo che ha introdotto, seppur in maniera circostanziata rispetto alla platea di lavoratori coperti, importanti novità, in due principali direzioni. Da un lato, infatti, per i lavoratori che si trovassero in quarantena o che mostrassero i sintomi dell'infezione da Covid-19 e richiedessero una diagnosi medica, sono state introdotte fino a un massimo di 80 ore di congedo retribuito di malattia, con l'ordinaria retribuzione, corrispondente alla media delle retribuzioni per un periodo fino ai 6 mesi, precedenti al congedo, oppure alla tariffa del salario minimo prevista nel luogo di lavoro, nel caso in cui fosse superiore. Dall'altro lato, è stata istituita la possibilità di usufruire del congedo retribuito di malattia, nei limiti dei due terzi della retribuzione ordinaria, in caso di necessità di cura di un familiare soggetto alla quarantena o di un figlio, fino all'età di 18 anni, per far fronte alla chiusura delle scuole o di centri educativi. Nel caso in cui il lavoratore fosse stato impiegato dal datore per almeno 30 giorni e necessitasse di un congedo per prendersi cura dei figli per i motivi appena presentati, il congedo poteva essere esteso fino a un totale di 12 settimane, con un'indennità sempre corrispondente ai due terzi della retribuzione.

Le misure appena presentate sono state però rivolte a una circostanziata platea di lavoratori: sono stati infatti considerati i lavoratori dipendenti impiegati presso datori di lavoro privati che avessero alle dipendenze meno di 500 lavoratori e presso determinati datori di lavoro pubblici. Tale restrizione si è basata sul presupposto che aziende di dimensioni più grandi fossero già "coperte" sul tema ⁽⁴¹⁾. Quanto al pagamento, invece, esso era a carico dei datori di lavoro, che hanno usufruito poi di crediti fiscali corrispondenti all'ammonto totale dei costi sostenuti per provvedere ai congedi

⁽³⁸⁾ T. NOVITZ, *Covid-19 and labour law: United Kingdom* cit., p. 3.

⁽³⁹⁾ BUREAU OF LABOR STATISTICS, *Paid Leave Benefits*, *Bls.gov*, 2019

⁽⁴⁰⁾ OECD, *Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response* cit., p. 7.

⁽⁴¹⁾ R. BALES, *Covid-19 and labour law: U.S.* cit., p. 2-3. L'intervento normativo è presentato nel dettaglio da E. BIGLER, *U.S. Government Mandates COVID-19 Paid Leave*, *Ilr.cornell.edu*, Aprile 2020.

retribuiti e, per le stesse giornate, non sono stati soggetti alla *social security payroll tax* ⁽⁴²⁾.

6. Conclusioni

Le soluzioni messe in campo dai paesi per supportare imprese e lavoratori nella fase emergenziale, come si è visto in queste pagine, sono numerose e portano con sé alcune riflessioni. Si sono viste, sia nella prima parte del ragionamento, riferita alla sospensione e alla riduzione delle attività lavorative, che nella seconda parte, relativa alle tutele specifiche riferite ai singoli lavoratori, risposte importanti, da parte di tutti i governi, per cercare di mitigare l'impatto della crisi nella sua fase più acuta. In questi termini, non si può non notare un ruolo di prim'ordine dello Stato nella gestione dell'emergenza, comune a tutte le soluzioni. Al di là però di questo assunto comune, la risposta dei diversi Paesi ha risentito molto delle diverse visioni del lavoro, dello Stato e del mercato nella società.

Già sul primo macro-tema, è apparsa evidente la strada precisa presa dai Paesi europei, i quali, sulla scia di un modello consolidato e già messo alla prova con la Grande recessione del 2008, hanno messo al primo posto la tenuta del sistema occupazionale, con interventi importanti per incentivare le imprese a non licenziare, nonostante i cali o addirittura le sospensioni delle attività, fornendo un supporto economico alle imprese per superare la fase emergenziale e cercando di mitigare l'impatto sui lavoratori, in vista di una piena ripresa delle attività. In questo quadro di Paesi, ogni modello nazionale ha portato con sé caratteristiche peculiari del proprio sistema, con evidenti risvolti pratici nella gestione degli strumenti. In questi termini, emerge ad esempio in maniera importante la differenza tra un modello rodato come quello tedesco, con un'azione ordinata di Governo federale, autorità locali e parti sociali che ha permesso un'attuazione rapida delle misure, rispetto al primo *Job Retention Scheme* britannico, inserito in contesto quale quello dell'ordinamento inglese, che per la sua estrema peculiarità «si pone a metà strada tra quello nordamericano e quelli europei continentali» ⁽⁴³⁾ e che ha posto importanti dubbi rispetto ad un'efficace risposta sulla strada della ripresa.

Gli Stati Uniti, al contrario, hanno operato un'altra scelta, più consona a rispettare la libertà d'impresa, senza interventi invasivi in fase preventiva per proteggere i livelli occupazionali, orientandosi piuttosto su un grande intervento successivo a fronte degli effetti, immediati e potenziali, di un vistoso aumento dei licenziamenti.

Sul secondo macro-tema non si denota una così grande divaricazione delle risposte, in quanto in tutti i casi l'intervento è andato nella direzione di soluzioni *ad hoc* a sostegno dei lavoratori per garantire un supporto economico in caso di malattia e isolamento in quarantena, oltre che in tema degli oneri di cura dei propri familiari, resi più gravosi e difficili da conciliare con le attività di lavoro, a seguito delle tante variabili esterne intervenute con la diffusione del contagio. In questo caso, però, si denotano profonde differenze nella declinazione e nella profondità di queste misure, che rimandano a modelli di partenza estremamente differenti. Da un lato, sono state presentate le

⁽⁴²⁾ E. BIGLER, *U.S. Government Mandates COVID-19 Paid Leave* cit.

⁽⁴³⁾ M. MAGNANI, *Diritto sindacale europeo e comparato*, Giappichelli, 2017, p.103

politiche dei Paesi europei per estendere misure già fortemente protettive nei confronti dei lavoratori, con la semplificazione dei requisiti, l'ampliamento della platea degli aventi diritto, dei termini e delle situazioni coperte dai congedi e dalle indennità "classiche". Dall'altro lato, il *Families First Coronavirus Response Act* è un provvedimento che ha introdotto alcune prime tutele in un contesto all'interno del quale non sono mai state previste dal legislatore soluzioni normative specifiche, lasciando, eventualmente, la scelta di intervenire alla disponibilità delle grandi imprese (le quali, non a caso, sono escluse dal provvedimento). Si è trattato quindi di una soluzione che appare limitata da importanti restrizioni e fortemente inquadrata nell'attuale scenario emergenziale, oltre che carica di implicazioni per i datori di lavoro ⁽⁴⁴⁾.

L'analisi presentata in questo working paper è frutto di una prima lettura di misure emergenziali prese da Paesi differenti, e che portano con sé un diverso approccio nelle scelte su alcuni temi-chiave del mercato del lavoro. Va sottolineato che in queste pagine si è posto esclusivamente l'accento sulle misure volte a salvaguardare i lavoratori "standard", legati da un rapporto di subordinazione con le imprese dei diversi Paesi, senza trattare le tutele previste (e gli spazi non toccati dagli interventi legislativi) per i lavoratori autonomi, temporanei e per tutti coloro la cui attività lavorativa non sia regolata legalmente. È chiara quindi la necessità di approfondire, con una portata più ampia, lo sviluppo nel corso del tempo di queste prime misure, alla luce delle sfide che attendono il mondo del lavoro nei prossimi mesi.

⁽⁴⁴⁾ Si vedano ad esempio le prime questioni che potrebbero porsi per i datori di lavoro in materia dei nuovi congedi, presentate da B. CAMPBELL, *5 Types Of Suits Employers Are Bracing For Post-Pandemic*, *Law360.com*, 29 aprile 2020, così come i dubbi posti sulla reale portata delle misure da parte di R. BALES, *Covid-19 and labour law: U.S. cit.*, p. 3-4.