

Working Paper

ADAPT

www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

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

Pandemia e sistemi di protezione sociale

Insegnamenti dal Regno Unito

Manuel Marocco

Ricercatore Senior – Inapp

Working Paper n. 14/2022

ABSTRACT

Dopo una ricostruzione sintetica dei caratteri fondamentali del sistema inglese di protezione del lavoro e di sicurezza sociale, sono analizzate le principali misure adottate nel biennio 2020-21 dalle autorità inglesi durante il periodo di emergenza sanitaria. In prima battuta sono analizzati il *Coronavirus Job Retention Scheme* e il *Self-Employment Income Support Scheme*, le misure volte a incentivare il *labour hoarding* aziendale, un vero e proprio inedito per quel sistema, seppure la disciplina non abbia intaccato i tratti tipici della politica del diritto in campo lavoristico. Successivamente l'analisi si è concentrata sul *restyling* emergenziale del sistema di sicurezza sociale, analizzando le modifiche introdotte in tema di particolare alla indennità obbligatoria di malattia (*Statutory Sick Pay*) e *Universal Credit*, il sussidio assistenziale di base.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- L'emergenza sanitaria non ha modificato i tratti fondamentali del sistema di Economia di Mercato Liberale del Regno Unito.
- Gli schemi di Short-Time working, nonostante i buoni risultati e una disciplina più attenta alle esigenze aziendali, non sono stati più rinnovati.
- Stessa sorte hanno subito il rafforzamento di alcuni istituti di sicurezza sociale (in particolare indennità di malattia e *Universal Credit*) e la sospensione della cd. condizionalità.
- Senza questi interventi, tuttavia, il sistema inglese non avrebbe retto l'impatto della crisi occupazionale indotto da quella sanitaria.

IL MESSAGGIO

Quanto accaduto nel Regno Unito durante l'emergenza sanitaria, dovrebbe indurre a riflettere nel momento in cui ci si appresta a rimodulare i sistemi di protezione sociale, anche nella attuale fase di emergenza indotta da nuove crisi esogene al mercato del lavoro (guerra, crisi energetica e climatica).

Seppure quelli adottati in quel paese sono stati interventi emergenziali, contenuti e modalità replicano, per intensità e tratti fondamentali, quanto avvenuto a livello globale. Insomma, seppur temporaneamente, la distanza tra modelli e stili regolativi si è ridotta *travolta* dalla crisi, grazie a quanto avvenuto perfino nel Regno Unito, il cui ordinamento è difficilmente comparabile con il resto dell'Europa (ancor di più dopo la Brexit). Se veramente siamo entrati nella "società del rischio", la rivisitazione in chiave moderna ed universalistica del sistema di protezione sociale non può non muoversi da questa constatazione: la risposta dovrebbe essere globale e proteggere anche da rischi che, seppure apparentemente non nascono nei rapporti economici, sugli stessi si infrangono.

Indice

1. Introduzione	4
2. CJRS e SEISS: <i>Short-Time Working scheme</i> in salsa curry	6
3. Misure emergenziali per un welfare a distanza (sociale).....	10
4. Brevi conclusioni	13

1. Introduzione

L'esplosione della pandemia ha trovato il Regno Unito alle prese con il complesso processo di uscita dalla Unione Europea, da completare entro la fine del 2020; questo processo, infatti, aveva già reso instabile il sistema politico-costituzionale e il modello socioeconomico inglese ⁽¹⁾. Così, mentre il 14 marzo 2020 la vicina Irlanda, insieme ad altri partner europei e non solo, decideva di adottare delle politiche di distanziamento sociale, almeno inizialmente – e confusamente – la strategia dall'Esecutivo inglese era di, per così dire, *splendido isolamento*, poiché non prevedeva analoghe misure ⁽²⁾ e, di conseguenza, neppure in campo economico-sociale. Tuttavia, con una repentina svolta, il 23 dello stesso mese, anche questo paese entrò in *lockdown* ⁽³⁾ e quindi furono approvati interventi di protezione dell'occupazione e delle attività produttive, tra cui tre principali misure di sicurezza sociale: il *Coronavirus Job Retention Scheme* (CJRS), il *Self-Employment Income Support Scheme* (SEISS) ed alcune modifiche emergenziali al sistema in essere, in particolare alla indennità obbligatoria di malattia (*Statutory Sick Pay*, SSP), al *New Style Employment and Support Allowance* (ESA), la prestazione contributiva in caso di inabilità al lavoro e all'*Universal Credit* (UC), il sussidio assistenziale di base. Le prime due misure, si dirà, rappresentano un vero e proprio inedito assoluto per quell'ordinamento, seppure non sembrano aver modificato i tratti essenziali di quel sistema. Peraltro, come si dirà, la pandemia non ha, per così dire, *lasciato eredità*, posto che la maggioranza delle misure emergenziali non sono state rinnovate una volta superata la fase acuta del distanziamento sociale.

Ciò nonostante l'impatto della pandemia sulla società inglese sia stato particolarmente duro: non solo il paese ha registrato, nel confronto con i paesi ad economia avanzata, tra i tassi mortalità più elevati e costanti (paragonabili a quelli italiani) ⁽⁴⁾, ma rispetto al periodo appena precedente alla pandemia ⁽⁵⁾, l'urto sul mercato del lavoro è stato drammatico ed ha, in maniera asimmetrica, toccato alcune categorie di lavoratori (minoranze etniche, giovani, lavoratori anziani e a basso reddito, disabili). I dati dell'Ufficio di statistica nazionale britannico mostrano, oltre a indicatori fondamentali del mercato del lavoro tutti negativi – forte calo dell'occupazione, associato all'aumento della disoccupazione e dell'inattività – una vera e propria *tempesta perfetta*: record di

⁽¹⁾ L'Economist ha, di recente, coniato in proposito un nuovo termine e cioè *Britaly* (vedi qui <https://bit.ly/3TEUt1d>), tra l'altro, riferendosi alla instabilità politica che, nelle tradizioni costituzionali di quel paese, costituisce senz'altro una novità rispetto all'Italia.

⁽²⁾ Inizialmente, la priorità era non bloccare l'economia; pertanto, la strategia prevedeva di promuovere una "immunità di gregge" nella maggior parte della popolazione, chiedere a coloro che erano malati di auto-isolarsi e l'accettazione che ci sarebbero state vittime.

⁽³⁾ Il 19 marzo 2020 è stato richiesto agli anziani ed alle persone vulnerabili di rimanere a casa per un periodo di 12 settimane. Il 20 marzo le scuole (tranne alcune eccezioni) sono state chiuse, così come tutte le attività "non essenziali"; infine, a tutti è stato imposto di rimanere a casa dal 23 marzo, se non coinvolti attività essenziali.

⁽⁴⁾ Secondo l'Osservatorio sui Conti Pubblici italiani dell'Università Cattolica, nella classifica internazionale dei paesi avanzati per numero di decessi da Covid-19 ogni 100.000 abitanti, il Regno Unito ha mantenuto invariati i valori tra 2020 e 2021 (111), mentre l'Italia ha registrato una diminuzione (da 123 a 107). Per approfondimenti vedi M. GARLASCHI, *Le morti da Covid-19 nel 2021: un confronto internazionale*, 2022, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani.

⁽⁵⁾ A febbraio 2020, la disoccupazione era al 4% (circa 1,36 milioni di disoccupati), il tasso di occupazione era del 76,6% e il tasso di inattività si attestava al "minimo record" del 20,2%. I dati sono riportati da D. MANGAN, *Covid-19 and labour law in the United Kingdom*, *European Labour Law Journal*, 2020, 11(3) 332-346.

esuberi, calo drammatico delle *vacancy* e delle ore lavorate e, infine, duplicazione del numero di richiedenti prestazioni di disoccupazione ⁽⁶⁾.

Questa crisi ha impattato su di un sistema di protezione del rapporto di lavoro, il diritto del lavoro britannico, senza mezzi termini, considerato già “compromesso” da politiche deregolative adottate a partire dagli anni '80 ⁽⁷⁾. In sintesi, questo sistema – per di più orfano del “modello sociale europeo” da cui per decenni è stato fortemente influenzato – si inquadra nelle istituzioni tipiche delle “economie di mercato liberali”, contrapposte a quelle di “mercato coordinate”, secondo l’approccio proposto da Soskice e Hall ⁽⁸⁾ sulla “varietà dei capitalismi”; e cioè un mercato del lavoro flessibile, con bassi tassi di sindacalizzazione in assenza di una contrattazione collettiva di livello settoriale. In particolare, il diritto del lavoro, anch’esso basato come gli altri diritti continentali sulla centralità del contratto di lavoro subordinato, si caratterizza tuttavia per un limitato intervento legale nella fase di stipula, esecuzione e cessazione di quest’ultimo contratto, così attribuendo un particolarmente ampio spazio discrezionale alle prerogative datoriali ⁽⁹⁾. A ciò si aggiunga che il quadro normativo, di fatto, prevede tre categorie di lavoratori ⁽¹⁰⁾: accanto, appunto, ai lavoratori subordinati (*Employee*), si è da tempo sviluppato un *tertium genus*, a cavallo tra il lavoro subordinato e quello autonomo e cioè i *Worker* (o *limb (b) worker*), cui l’ordinamento inglese riconosce un accesso ad alcuni dei diritti fondamentali del lavoro dipendente (norme di legge sull’orario di lavoro, sul salario minimo nazionale, sulle discriminazioni, nonché sul *whistleblowing*). Infine, si stanno sempre più diffondendo, anche qui promossi dalle forme più moderne del capitalismo (ci si riferisce ad es. a quello su piattaforma) ⁽¹¹⁾, gli *independent contractor*, lavoratori autonomi e cui quindi non si applica del tutto il regime di protezione del lavoro (ad eccezione della tutela antidiscriminatoria).

Guardando, invece, al sistema di assistenza sociale, in questo ambito l’istituto più significativo è il già ricordato *Universal Credit* introdotto nel 2013: un’unica prestazione

⁽⁶⁾ Nell’ordine: il numero di occupati è diminuito di 825.000 persone tra gennaio-marzo 2020 e ottobredicembre 2020, mentre la disoccupazione è aumentata di quasi 400.000 e il numero di persone economicamente inattive è aumentato di 327.000; i licenziamenti hanno raggiunto il picco a settembrerovembre 2020 (402.000 esuberi, il più alto mai registrato dal 1995); le offerte di lavoro hanno raggiunto il minimo storico nell’aprile-giugno 2020 (329.000, 467.000 in meno rispetto a gennaio-marzo 2020); il numero totale di ore lavorate è sceso a 848 milioni di ore ad aprile-giugno 2020 (il livello più basso dal 1994, 184 milioni di ore in meno rispetto a quelle lavorate nel periodo gennaio-marzo 2020) ed infine, il numero delle richieste delle prestazioni in caso di disoccupazione è più che raddoppiato (da 1,2 milioni a marzo 2020 a 2,6 milioni a maggio 2020). Per approfondimenti si veda A. POWELL ET AL., *Coronavirus: Impact on the labour market*, Research Briefing, House of Commons Library, 2022.

⁽⁷⁾ Così K.D. EWING, Q.C. HENDY, *Covid-19 and the Failure of Labour Law: Part 1*, *Industrial Law Journal*, 2020, 49, 4.

⁽⁸⁾ P.A. HALL, D. SOSKICE, A. PONTIERI, *Varietà dei capitalismi: alcuni tratti fondamentali*, *Stato e Mercato*, 2003, 69 (3), 341-364.

⁽⁹⁾ Così L. MASON, *Labour law without labour law: The United Kingdom’s labour market response to Covid-19*, *Russian Journal of Labour & Law*, 2022, 12: 54-62.

⁽¹⁰⁾ Per approfondimenti D. CABRELLI, *Uber e il Concetto Giuridico di “Worker”*: *La prospettiva britannica*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2017, 27(2), 575-581.

⁽¹¹⁾ È del 2016 la sentenza dell’*Employment Tribunal* di Londra che qualificava come *worker* gli autisti Uber, piuttosto che come *independent contractor*. Il contenzioso ha esaurito i suoi gradi di appello lo scorso anno. Per un commento ai precedenti gradi di giudizio si veda V. PIETROGIOVANNI, *L’importanza di chiamarsi lavoratori, ossia delle corti del Regno Unito alle (p)rese con il lavoro a chiamata sulle piattaforme*, *Labour Law Issue*, 2019, 5, 1. Sulla sentenza della Corte Suprema inglese si veda D. CABRELLI, *Uber e il concetto di worker nel Regno Unito: La pronuncia della Corte Suprema*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, 31(2), 576-581.

assistenziale (che deve sostituire sei precedenti prestazioni, le cc.dd. *legacy benefits*)⁽¹²⁾ condizionata al bisogno ed alla attivazione lavorativa, riservata ai soggetti in età lavorativa, disoccupati, inabili al lavoro, nonché ai lavoratori poveri, pagata mensilmente e per intero gestita *on line*.

2. CJRS e SEISS: *Short-Time Working scheme in salsa curry*

Proprio per evitare che il blocco della produzione e delle attività lavorative, conseguente alla decisione di procedere al *lockdown*, si trasformasse in esuberi di massa e quindi si infrangesse rovinosamente sul sistema di assistenza sociale ed in particolare sull'UC¹³, tra le primissime misure introdotte vi è il già richiamato *Coronavirus Job Retention Scheme* (14). La misura, comunemente nota come *Furlough Scheme* (letteralmente “congedo”), posto il tradizionale *laizzez fair* nel campo del lavoro e non solo, ha rappresentato il più rilevante intervento sul mercato del lavoro, e probabilmente nell'economia, nella storia moderna britannica (15).

La misura, gestita dalla Agenzia delle Entrate inglese (*Her (ora His) Majesty's Revenue and Customs*, HMRC), rientra, secondo la classificazione del centro studi del sindacato europeo (ETUI) (16), nella famiglia delle misure di *Job Retention* (quelle aventi l'obiettivo di conservare il legame tra impresa e lavoratore durante periodi di difficoltà economica) ed in particolare tra i *Short-Time Working scheme (STW)*, che garantiscono un supporto economico pubblico per il pagamento della retribuzione per le ore (fino a zero) non lavorate a causa della stessa difficoltà economica. Lo schema legale inglese, senza prevedere alcuna significativa e corrispettiva obbligazione in capo al datore di lavoro (17), riconosceva allo stesso il potere di porre lavoratore in “congedo” e, *de facto*, di ridurre la retribuzione del 20% rispetto a quanto ordinariamente spettante al lavoratore (18): infatti, i lavoratori, posti in congedo, non erano tenuti a lavorare (anzi, inizialmente non erano autorizzati allo svolgimento della prestazione lavorativa) e ricevevano, entro comunque un tetto mensile che è variato nel tempo, l'80% della normale retribuzione lorda per le ore non lavorate; su tale importo erano calcolati i contributi pensionistici e assicurativi spettanti (19). Solo successivamente è stato previsto un “congedo parziale”

(12) La transizione di tutti gli assistiti al UC è un processo non ancora concluso e più volte rinviato per la problematica gestione e i rischi legati alle disparità che può generare. Per approfondimenti vedi N. TIMMINS, *The Universal Credit end game is here – but it won't be easy*, Institute for Government, 2022.

(13) Sottolinea questo aspetto R. MACHIN, *Covid-19 and the temporary transformation of the UK social security system*, *Critical Social Policy*, 2021, 41(4), 651–662.

(14) La misura è stata annunciata dal Governo il 20 marzo 2020.

(15) Così espressamente L. MASON, *op. cit.*

(16) Vedi L. FULTON, *Job-retention schemes in Europe: United Kingdom*, Brussels, ETUI, 2021.

(17) Inizialmente, per poter beneficiare del congedo, era necessario che il lavoratore dovesse essere stato assunto dal datore di lavoro richiedente entro il 28 febbraio 2020. Tale data è stata successivamente spostata al 19 marzo 2020.

(18) Era solo una facoltà – e non un obbligo – per il datore incrementare di questa quota la retribuzione spettante al lavoratore.

(19) Lo schema inglese è a rimborso: una volta assolto l'obbligo del pagamento della retribuzione ridotta, il datore presenta l'istanza per ricevere la restituzione della somma erogata.

(²⁰), consentendo di lavorare una parte dell'orario di lavoro normale e quindi progressivamente ridimensionando, come si vedrà, il corrispettivo supporto pubblico per il pagamento delle ore di congedo. Il CJRS – vigente sino alla fine di settembre 2021 e poi non più rinnovato – ha avuto diverse stagioni di implementazione, nel corso dei quali è stata, infatti, modificata in particolare detta quota secondo lo schema sotto riportato.

Tavola 1 – CJRS e ripartizione costo del lavoro nel tempo

Periodo vigenza CJRS	Contributo pubblico sul costo del lavoro
1° marzo 2020-31 luglio 2020	l'80% della retribuzione (fino a un limite di £ 2.500 mensili) + previdenza sociale e contributi pensionistici
1° agosto 2020-31 agosto 2020	80% della retribuzione (fino a un limite di £ 2.500)
1° settembre 2020-30 settembre 2020	70% della retribuzione (fino a un limite di £ 2.187,50)
1° ottobre 2020-31 ottobre 2020	60% della retribuzione (fino a un tetto massimo di £ 1.875)
1° novembre 2020-30 giugno 2021	80% della retribuzione (fino a un limite massimo di £ 2.500)
1° luglio 2021 -31 luglio 2021	70% della retribuzione (fino a un limite di £ 2.187,50)
1° agosto 2021-30 settembre 2021	60% della retribuzione (fino a un tetto massimo di £ 1.875)

Fonte: elaborazione dell'A. da FULTON, *op. cit.*

Al primo impatto del *lockdown*, nei primi cinque mesi, la quota pubblica copriva l'intero costo del lavoro (a meno che il loro contributo pensionistico non fosse superiore al minimo richiesto, il 3%) relativo alle ore non lavorate. Durante altri nove mesi (agosto, novembre e dicembre 2020 e da gennaio a giugno 2021), i datori di lavoro sono stati tenuti solo al pagamento dei contributi previdenziali e pensionistici, ma comunque liberati per intero dal costo della retribuzione. Per altri cinque mesi i datori sono stati tenuti a contribuire, per quota, a tale ultimo costo: pari al 10% a settembre 2020 e luglio 2021 (posto che lo Stato pagava il 70% della retribuzione del dipendente in congedo) e al 20% a ottobre 2020, nonché agosto e settembre 2021 (pari alla differenza tra il 60% pagato dallo Stato e l'80% spettante al dipendente in congedo).

Sebbene solo successivamente sia stata introdotta una misura *ad hoc* per i lavoratori autonomi (vedi *infra*), il campo di applicazione del CJRS è stato principalmente il lavoro dipendente nel suo complesso (compreso il lavoro a tempo parziale, la somministrazione

(²⁰) Nei primi quattro mesi (dal 1° marzo al 30 giugno 2020), i datori di lavoro potevano richiedere il contributo pubblico solo per i dipendenti il cui orario di lavoro era stato ridotto a zero ore per un periodo di almeno tre settimane. Dal 1° luglio 2020, è stata ammessa la possibilità di richiedere un congedo parziale, autorizzando lo svolgimento di ore di lavoro, fermo restando il diritto al contributo statale per le ore non lavorate. Successivamente e fino alla fine di ottobre 2020, il congedo parziale è stato riconosciuto solo i dipendenti il cui orario di lavoro era stato precedentemente ridotto a zero per almeno tre settimane. Il limite è stato rimosso dal 1° novembre 2020 e i datori di lavoro potevano mettere in congedo i lavoratori che non erano stati in congedo in precedenza.

di lavoro e i cd. contratti a zero ore)⁽²¹⁾: era in particolare possibile mettere in “congedo” tutti i lavoratori pagati attraverso il regime di imposta sul reddito alla fonte noto come *Pay As Your Earn* (PAYE), appunto gli *employee*, nonché i *worker* se pagati attraverso questo sistema. Molti di lavoratori sono risultati così non coperti, sia per modalità di svolgimento della prestazione, sia per la natura giuridica del rapporto di lavoro⁽²²⁾.

Oltre alla notevole spinta deregolativa nel disegno della misura, che ha destato critiche dal punto di vista costituzionale in assenza di uno scrutinio parlamentare⁽²³⁾, un altro aspetto messo in rilievo da diversi commentari, come accennato, è stata l’assenza di qualsiasi onere procedurale/obbligazione in capo al datore che richiedeva il beneficio, o limitazioni rispetto all’autonomia decisionale di quest’ultimo. Inizialmente era sufficiente una mera notifica ai dipendenti circa la messa in congedo e solo dal 15 aprile 2020 è stato richiesto che entrambe le parti del contratto di lavoro si accordassero per iscritto (anche in forma elettronica) circa la sospensione dell’obbligo lavorativo. In questo contesto (diversamente ad es. da quanto previsto in materia di licenziamenti collettivi), non è stato previsto alcun obbligo di informare e consultare le organizzazioni sindacali e quindi nessun ruolo è stato riconosciuto legalmente alla contrattazione collettiva, sebbene questa abbia comunque cercato di negoziare, ove possibile, condizioni di migliore favore⁽²⁴⁾. D’altro canto, non è stato introdotto un correlativo divieto dei licenziamenti, neppure sono state previste particolari condizioni di accesso al beneficio, pure sperimentate in altri paesi per impedire utilizzi impropri della misura (divieto di distribuzione di utili o *benefit*; divieto di riacquisto di azioni o operazioni nei paradisi fiscali) e nemmeno obblighi di riqualificazione del personale messo in “congedo”. In sostanza – secondo una definizione proposta da alcuni commentatori – una misura di “*labour law without labour law*”⁽²⁵⁾; sicché, posto che era nella piena autonomia del datore decidere se licenziare o chi porre in “congedo” tra i propri dipendenti, la misura sostanzialmente ha costituito una iniziativa a beneficio delle imprese e di cui i lavoratori sono stati solo beneficiari collaterali⁽²⁶⁾. Peraltro, in assenza di una soglia minima – ma solo nel massimo – la riduzione del 20% della retribuzione spettante al lavoratore in “congedo” poteva legittimamente determinare un livello inferiore a quanto, in base al normale orario di lavoro, sarebbe ad essi spettato sulla base del salario minimo legale.

Si è trattato comunque di una iniziativa costosa: a conclusione dei 19 mesi di vigenza della misura, i dati a disposizione⁽²⁷⁾ certificano una spesa pari a più di 63 miliardi di sterline, la gran parte dei quali utilizzati tra il marzo-ottobre 2020 (34 miliardi) e il novembre-marzo 2021 (20 miliardi). Anche la numerosità di lavoratori posti in “congedo”

⁽²¹⁾ Secondo la definizione tratta dal sito del *Department for Work and Pensions* (DWP): «“Contratto a zero ore” è un termine a-tecnico utilizzato per descrivere molti diversi tipi di accordi atipici tra un datore di lavoro e un lavoratore. In generale, un contratto a zero ore è quello in cui il datore di lavoro non garantisce al lavoratore alcuna ora di lavoro. Il datore offre al singolo lavoro quando esso si presenta e l’individuo può accettare il lavoro offerto o decidere di non accettare l’offerta di lavoro».

⁽²²⁾ Sulla questione per approfondimenti si veda D. CABRELLI, J. D’ALTON, *Furlough and Common Law Rights and Remedies*, [UK Labour Law Blog](#), 8 giugno 2020.

⁽²³⁾ Sul punto si veda K.D. EWING, Q.C. HENDY, *op. cit.* Questi Aa. sottolineano che la misura è stata introdotta in una fonte amministrativa (un atto dell’Agenzia delle Entrate), senza essere stato formalmente approvato in sede parlamentare.

⁽²⁴⁾ L. FULTON, *op. cit.*, sottolinea che i miglioramenti principali ottenuti hanno riguardato l’innalzamento della quota legale dell’80% di retribuzione per le ore non lavorate e l’estensione del campo di applicazione della misura per evitare licenziamenti.

⁽²⁵⁾ Così L. MASON, *op. cit.*

⁽²⁶⁾ Così K.D. EWING, Q.C. HENDY, *op. cit.*

⁽²⁷⁾ I dati relativi al CSJR sono ripresi da FULTON L., *op. cit.*

per giorno (calcolata nell'ultimo giorno del mese) mostra un uso intensivo dell'aiuto, con punte superiori agli 8 milioni di lavoratori nei mesi di marzo e aprile 2020, per poi scendere progressivamente a circa 2 milioni e 400mila a ottobre 2020 e per poi risalire fino a quasi 5 milioni nel gennaio 2021 (ultimo dato disponibile); un uso chiaramente trainato dai settori più colpiti dagli obblighi di distanziamento sociale: a dicembre 2020, quasi il 30% dell'occupazione totale nel settore della ristorazione e dell'accoglienza era in congedo e il 18% di quello nella distribuzione e vendita.

Come detto, in colpevole ritardo ⁽²⁸⁾, stante i difetti di copertura del CJRS, è stata introdotta una misura dedicata ai lavoratori autonomi, il *Self-Employed Income Support Scheme*, un contributo lordo trimestrale calcolato sulla base dei ricavi medi negli anni precedenti. Anche questa misura è stata rinnovata più volte (due nel 2020 e una l'anno successivo), per poi non essere più riproposta a partire dal settembre 2021; nel corso del tempo sono state modificate condizioni di accesso e importi, secondo lo schema sotto riportato.

Tavola 2 – SEISS, caratteristiche per finestra temporale

Finestre temporali presentazione istanza	Importo	N° richieste (milioni)	Costo in £ (miliardi)
1. maggio-luglio 2020	80% del reddito medio mensile pagato per 3 mesi con un tetto di £7,500 totali	2,6	7,6
2. agosto-ottobre 2020	70% del reddito medio mensile pagato per 3 mesi con un tetto di £6,570 totali	2,35	5,9
3. novembre 2020-gennaio 2021	Come 1 ^a finestra	2,2	6,2
4. aprile-giugno 2021	Come 1 ^a finestra, ma <i>una tantum</i>	1,95	5,5
5. luglio-settembre 2021	- 80% del reddito medio con un tetto massimo di £ 7.500, per quelli con una riduzione del fatturato del 30% o più - 30% del reddito medio con un tetto massimo di £ 2.850, per quelli con una riduzione del fatturato < al 30%	1,26	2,8
Tot.		10,36	28

Fonte: elaborazione dell'A. da SEELYA., *Coronavirus: Self-Employment Income Support Scheme*, House of Commons Library, 2022

Come si evince dalla tavola, tendenzialmente il contributo è stato pari all'80% dei ricavi (tranne nei periodi estivi), con un andamento a discendere nel numero delle istanze e nella spesa, per un costo, in dati assoluti, inferiore al CJRS. La misura ha riguardato esclusivamente i lavoratori autonomi e i soci di società di persona (erano escluse le società

⁽²⁸⁾ Il SEISS è stato in effetti reso operativo solo a partire dal giugno 2020.

a responsabilità limitata e quelle per azioni), il cui reddito, non superiore a 50,000 £, era derivato per più della metà da lavoro autonomo e la cui attività era stata «influenzata in maniera avversa da circostanze derivanti dal coronavirus». Il calcolo dell'importo si basava sul ricavo medio nei tre anni precedenti (2016-2017; 2017-2018; 2018-2019 e 2019-2020 per la quarta e quinta finestra). I dati disponibili ⁽²⁹⁾ mostrano, in sintesi, che i circa 3 milioni di beneficiari sono stati soprattutto maschi; che la classe di età compresa tra 45 e 54 anni è quella che ha presentato più istanze; che il tasso di *take-up* (percentuale beneficiari rispetto alla popolazione che ne avrebbe diritto) è nel tempo calato (dal 77% della prima finestra al 58% della quarta) e, infine, che il settore con il più alto numero di istanze è stato quello delle costruzioni. Oltre al ritardo con cui la misura è stata in effetti implementata, rispetto alla misura dedicata ai lavoratori dipendenti, le critiche si sono addensate su alcuni requisiti che, più di altri, hanno ridotto la capacità del SEISS di proteggere la platea soggettiva più debole e quindi più bisognoso di tutela: ci si riferiva in particolare all'esclusione di quanti non guadagnavano più della metà del loro reddito dall'attività autonoma, nonché di quanti erano transitati, nel triennio precedente, in rapporti di diversa natura, anche non autonoma ⁽³⁰⁾.

In conclusione, va rimarcato che, nonostante, le critiche, anche dure, che alcuni commentatori hanno riservato alle misure di *labour hoarding* (conservazione dell'occupazione) adottate durante la fase più acuta della pandemia, il principale sindacato inglese (*Trades Union Congress*, TUC), che era stato consultato al momento della sua introduzione, dopo aver stigmatizzato lo *splendido isolamento* britannico anche per quanto concerne questo tipo di misure, ha inviato il Governo a: «*Not throw away its good work*», chiedendone quindi il ripristino, seppur con delle indispensabili modifiche ⁽³¹⁾.

3. Misure emergenziali per un welfare a distanza (sociale) ⁽³²⁾

Come anticipato, accanto alle misure introdotte *ex novo*, contemporaneamente furono adottate alcuni aggiustamenti al sistema di sicurezza sociale per tutelare i soggetti sospesi dal lavoro, oppure rimasti privi di lavoro, ovvero ancora costretti ad assentarsi perché malati. Tra questi, quanti erano beneficiari delle misure per sostenere le politiche aziendali di conservazione dell'occupazione descritte nel paragrafo precedente, finivano per non pesare su quel sistema e comunque potevano – ove elegibili – ricorrere ad esso per integrare, in via supplementare, il proprio reddito. Così il 20 marzo 2020, l'Esecutivo inglese, insieme a CJSR e SEISS, annunciava, un finanziamento aggiuntivo di 7 miliardi di sterline dedicate ad un *restyling* emergenziale del sistema di sicurezza sociale del Regno Unito.

⁽²⁹⁾ Si veda A. SEELY, *op. cit.* per maggiori approfondimenti.

⁽³⁰⁾ Sul punto vedi T. NOVITZ, *COVID-19 and Labour Law: United Kingdom*, Italian Labour Law e-Journal, Special Issue 1, 13, 2020 (update: 09 June 2020).

⁽³¹⁾ ETUC, *Beyond furlough: why the UK needs a permanent short-time work scheme*, 2021.

⁽³²⁾ Il titolo è una rielaborazione del lavoro di D. ROBERTSHAW ET AL., *Welfare at a (Social) Distance: accessing social security and employment support during Covid-19 and its aftermath*, in AA.VV., *Covid-19 Collaborations*. Bristol, UK, Policy Press, 2022.

In sintesi, le misure si sono risolte in: modifiche disciplinari per garantire il distanziamento sociale, favorendo l'accesso alla indennità di malattia; innalzamento dell'importo di alcuni benefici (*Universal Credit* e delle sue componenti) e, infine, nella generalizzata sospensione della cd. condizionalità (obblighi di ricerca attiva di lavoro e colloqui presso i *Jobcentre*), con conseguente riorganizzazione del personale coinvolto (spostamento alla fase di gestione delle richieste di accesso alle prestazioni/sussidi).

Il primo intervento ha riguardato il rafforzamento dello *Statutory Sick Pay*, l'indennità che i datori di lavoro sono tenuti a pagare ai propri dipendenti in caso di malattia (erano esclusi i beneficiari del CJSR e del SEISS) ⁽³³⁾. Già prima della pandemia, era al centro del dibattito il limitato campo di applicazione e il basso importo del SSP, così come risultante dalla riforma dell'istituto avvenuta nei primi anni '80, sulla scia dell'agenda di deregolazione e privatizzazione dell'epoca. Quella riforma, oltre a preferire regimi assicurativi privati, collegava strettamente l'importo del SSP al livello delle retribuzioni, colpendo così in maniera sproporzionale, escludendoli, i soggetti a basso reddito³⁴; si aggiunga poi il limite correlato alla natura giuridica del contratto ⁽³⁵⁾, posto che il SSP copre i soli lavoratori subordinati e non tutte le altre categorie di lavoratori di cui, come detto, pullula il mercato del lavoro inglese, in primo luogo i *worker*, ma non solo. La pandemia ha imposto di rivedere rapidamente quelle regole che, di fatto, potevano contrastare con l'obiettivo sanitario prioritario di contrastare la diffusione del virus, posto che molti lavoratori – in particolare quelli a basso reddito e quelli privi di regimi aziendali privati a tutela della malattia – potevano trovarsi di fronte alla scelta impossibile, in caso di contrazione del virus, di auto-isolarsi e quindi di affidarsi, se elegibili, alla modesta indennità di malattia, peraltro sottoposta ad un periodo di carenza di 4 giorni ⁽³⁶⁾. Per contrastare questo rischio, in primo luogo, è stato abrogato questo periodo, così velocizzando l'accesso allo SSP (è divenuto cioè un *one day right*), se collegato all'auto-isolamento del dipendente per eventi collegati al coronavirus (sintomi, o convivenza con persona sintomatica) e poi esteso anche ai soggetti «estremamente vulnerabili e a rischio molto elevato di malattia grave da coronavirus». È questa una delle poche norme emergenziali tuttora vigenti. Con lo stesso obiettivo, poi, dalla fine del 2021, è stata sospesa la necessità di presentare, entro 7 giorni dall'insorgere della malattia, idonea certificazione medica per l'accesso alla prestazione ⁽³⁷⁾. Infine, nel periodo dicembre 2021-marzo 2022, è stato disposto in favore delle PMI (fino a 250 dipendenti) un rimborso per coprire le prime due settimane di assenza di malattia da parte dei dipendenti per motivi legati alla Covid-19.

In un gioco di *vasi comunicanti*, comunque, in caso di malattia, quarantena o auto-isolamento a causa di Covid-19, i soggetti non coperti dal SSP (lavoratori dipendenti perché sotto la soglia retributiva di elegibilità e comunque *worker* e autonomi) potevano accedere all'*Universal Credit* e/o al *New Style Employment and Support Allowance*, tutte gestite dal *Department for Work and Pensions* (DWP), il dipartimento esecutivo del governo del Regno Unito competente in materia. Inoltre, se dipendenti e rimasti

⁽³³⁾ La prestazione consiste in somma di 99,35 £ a settimana per un massimo di 28 settimane.

⁽³⁴⁾ Ci si riferisce al *Lower-Earnings Limit* (LEL), il livello di reddito minimo che consente l'accesso a specifici istituti di tutela del lavoro dipendente, allo stato pari a 120£ per la settimana. Rimarca questa questione L. RODGERS, *Going backwards: statutory sick pay after the pandemic*, UK Labour Law Blog, 12 aprile 2022.

⁽³⁵⁾ Così T. NOVITZ, *op. cit.*

⁽³⁶⁾ Così L. RODGERS, *op. cit.*

⁽³⁷⁾ Dal settimo giorno era sufficiente fornire la prova della necessità di autoisolamento; l'obbligo di certificazione insorgeva dopo 28 giorni di assenza.

disoccupati, potevano accedere anche alla indennità di disoccupazione di base (*New Style Jobseeker's Allowance*, NSJA).

Durante la pandemia, lo schema legale di quest'ultima non è stato significativamente modificato nei requisiti di accesso, quanto relativamente a quelli relativi alla sua conservazione, posto che il “welfare a distanza (sociale)”, ha imposto la sospensione della severa condizionalità che caratterizza quel sistema ⁽³⁸⁾: per 3 mesi, da aprile a giugno 2020, sono stati sospesi i “*work-related requirement*” ⁽³⁹⁾ imposti ai beneficiari di questa prestazione, ma anche del UC ⁽⁴⁰⁾. Peraltro – grazie al fatto che in UK un unico ente gestisce politiche passive ed attive – la sospensione ha agevolato, come anticipato, una riorganizzazione interna del DWP ⁽⁴¹⁾, consentendo di incrementare il numero di personale dedicato alla gestione delle richieste di accesso ai benefici, in quel periodo aumentate in maniera vertiginosa (vedi *infra* in nota).

Dedicato specificatamente ai casi di malattia e inabilità al lavoro, è l'ESA la prestazione previdenziale, cui possono accedere i dipendenti e gli autonomi che, avendo accumulato sufficienti contributi (da due a tre anni) presso il Sistema nazionale di Assicurazione, in caso, appunto, di uno stato di salute o disabilità che limita l'abilità lavorativa. Questa prestazione, di regola, richiede una verifica amministrativa della limitata capacità lavorativa, verifica che è stata sospesa durante la fase di emergenza sanitaria ⁽⁴²⁾: da marzo 2020 al corrispondente mese dell'anno in corso, la contrazione del virus (ma anche l'autoisolamento, o la quarantena) sono state parificate a condizioni di inabilità al lavoro. Inoltre, sempre nello stesso periodo è stato sospeso l'ordinario periodo di carenza (7 giorni).

A certe condizioni – fondamentalmente se il reddito familiare è inferiore a 16.000 £ annuali e se si è genitori o si sostengono costi abitativi – NSJA e/o ESA sono cumulabili con l'*Universal Credit*, il sussidio assistenziale inglese che integra insieme sia la funzione di “rete minima di sicurezza”, sia quella di integrazione dei salari per coloro che hanno un reddito basso (*in work benefit*). Il sussidio, come detto, spetta in caso di basso reddito e assiste per il costo della vita, riguardando, alla stessa stregua, occupati, disoccupati, inabili al lavoro residenti nel Regno Unito che hanno un reddito (in denaro, risparmi ed investimenti) inferiore ai 16.000 £ nell'anno fiscale. Il sussidio, oltre ad essere subordinato ad una verifica del bisogno (*means tested*) è, ordinariamente, regolato da una severa condizionalità lavorativa (*work tested*), che, come anticipato, è stata sospesa, seppure si tratta della misura emergenziale che ha avuto più breve vita. Proprio per queste

⁽³⁸⁾ Vedi F. GIUBILEO, *La via inglese al reddito di cittadinanza*, lavoce.info, 2021.

⁽³⁹⁾ E cioè l'obbligo di ricerca attiva di lavoro (*work search requirement*) e l'immediata disponibilità al lavoro (*able and willing immediately to take up paid work*).

⁽⁴⁰⁾ Successivamente, comunque, la condizionalità è stata solo gradualmente reintrodotta. I *Jobcentre* sono stati riaperti a luglio 2020 e, nonostante il ripristino delle regole ordinarie circa l'attivazione lavorativa, ancora al maggio 2021, il tasso di sanzioni era notevolmente inferiore a quello pre-pandemico (Hobson, 2021).

⁽⁴¹⁾ A. MACKLEY, *Coronavirus: Universal Credit during the crisis*, Briefing Paper, 8999, 15 gennaio 2021, House of Commons Library, ricorda che 10.000 dipendenti del DWS sono stati *mobilizzati* per gestire la fase di richiesta del UC.

⁽⁴²⁾ In via generale sono state sospese – con una durata variabile – tutte le verifiche mediche periodiche previste per la concessione, conservazione di benefici assistenziali legati alla disabilità. Per maggiori approfondimenti F. HOBSON, *Coronavirus: Withdrawing crisis social security measures*, Research Briefing, House of Commons Library, 2022.

sue caratteristiche, le istanze di accesso al sussidio sono fin da subito vertiginosamente incrementate allo scoppio della pandemia ⁽⁴³⁾.

L'emergenza sanitaria, inoltre, ha determinato – unico caso – un temporaneo innalzamento della generosità del sussidio ⁽⁴⁴⁾. In primo luogo, dal marzo 2020 all'ottobre 2021, è stata aumentata la quota standard del UC di £ 20 a settimana (£ 1.040 all'anno) e, da marzo 2020 a luglio 2021, sospeso il meccanismo di adeguamento automatico dell'importo nel caso in cui il beneficiario sia un lavoratore autonomo (*Minimum Income Floor*). Il meccanismo – inizialmente solo per sospeso chi aveva contratto il virus e poi esteso a tutti i beneficiari – prevede che l'importo dell'UC, in caso di lavoro autonomo, sia calcolato non in base ai compensi effettivi, ma presunti (35 ore di lavoro settimanali al livello del salario minimo legale). In secondo luogo, è stata aumentata la componente del UC relativa alla copertura dei costi abitativi (locazione, mutuo), il *Local Housing Allowance* ⁽⁴⁵⁾. L'aumento, dopo che il livello del contributo era stato congelato nei cinque anni precedenti, di fatto, rappresenta l'unica rilevante eredità lasciata dall'emergenza sanitaria al sistema di sicurezza sociale inglese, tuttavia limiti intrinseci del UC, di fatto, hanno finito per ridurre la generosità di questo intervento ⁽⁴⁶⁾.

4. Brevi conclusioni

Considerando la risposta inglese nella fase di emergenza sanitaria in termini di protezione del lavoro, il dato macroscopico, è la persistenza, interna ed esterna, dei tratti tipici del sistema. Basti osservare il caso delle misure di supporto pubblico al reddito in caso di sospensione/riduzione dell'orario di lavoro: CJSR e SEISS così come urgentemente introdotti, sono stati, allo stesso modo, repentinamente superati. Non ne rimane cioè traccia in quell'ordinamento, nonostante la buona prova data durante la fase emergenziale. Se poi si considera la disciplina durante la loro *breve vita*, in linea con «l'essenza stessa della tradizionale disciplina del lavoro» ⁽⁴⁷⁾, si conferma la scelta di evitare qualsiasi intervento sostanziale o procedurale limitativo della autonomia contrattuale, di fatto, concedendo particolare discrezionalità alle imprese ⁽⁴⁸⁾. Piuttosto la

⁽⁴³⁾ Tra marzo e aprile 2020, 1,2 milioni di persone hanno presentato richiesta per l'accesso al UC – circa un milione in più rispetto all'ordinario volume di richieste mensili – e altri 1,1 milioni a maggio. Complessivamente, il numero assoluto di beneficiari è salito dai 3 milioni di marzo 2020 ai 5,2 milioni di maggio e da allora è gradualmente aumentato a 5,8 milioni di novembre. Si veda A. MACKLEY, *op. cit.*

⁽⁴⁴⁾ Il calcolo dell'importo del UC, gestito *on line*, si basa sul reddito corrente e quindi gli importi, calcolati su base continuativa, variano in risposta alle variazioni del reddito e ad altri fattori che si verificano nel mese precedente (il “periodo di valutazione”). Il primo pagamento avviene 7 giorni dopo la fine del primo periodo di valutazione.

⁽⁴⁵⁾ Il LHA è calcolato considerando il numero di camere da letto richieste da una famiglia e i livelli di affitto in ogni area geografica del Regno Unito.

⁽⁴⁶⁾ Sottolinea questo aspetto R. MACHIN, *op. cit.* Tre sono i limiti del UC, già fortemente criticati, che la pandemia ha esaltato: il ritardo con cui il sussidio è pagato, posto il sistema di calcolo (è possibile chiedere un anticipo ma deve essere restituito); la presenza di un *benefit cap* (tetto annuale) di 20 mila £ (13.400 se single senza figli) e il *two child limit*, il pagamento di elementi aggiuntivi è limitato ai primi due figli di una famiglia, se il terzo o i successivi figli sono nati dopo aprile 2017.

⁽⁴⁷⁾ Così L. MASON, *op. cit.*

⁽⁴⁸⁾ Così M. DELLA SEGA, *Il sostegno alle imprese e ai lavoratori durante l'emergenza Covid-19*, Working Paper ADAPT, 2020, n. 15.

scelta è stata orientata ad interventi *sul* mercato del lavoro, come è confermato dal successivo *Plan for Jobs*, il piano strategico adottato dal Governo nel luglio del 2020 e fondamentalmente affidato ad incentivi all'assunzione (il programma di maggior rilievo previsto in questo ambito, *Kickstart*, prevedeva, fino al marzo 2022, incentivi in caso di assunzione di giovani beneficiari del UC) ⁽⁴⁹⁾.

Proprio l'eccezionale presenza di STW, d'altro canto, ha consentito al sistema di sicurezza di *reggere l'impatto* della crisi occupazionale: senza di esse, la pressione su quel sistema, già intaccato da precedenti politiche deregolative e di risparmio (si pensi alla disciplina relativa all'indennità di malattia o all'*Universal Credit*), sarebbe stata probabilmente insostenibile. Come visto, è stato comunque necessario intervenire sull'assetto disciplinare di alcuni istituti per contrastare il rischio che questo stesso l'assetto disciplinare avesse l'effetto perverso imporre scelte obbligate, indotte dalla necessità economica, incompatibili con l'esigenza di limitare la diffusione del virus. Si pensi in particolare alla severa condizionalità che costituisce una cifra di quel sistema e che – seppure per pochi mesi – è stato del tutto sospesa.

Nonostante queste modifiche, nel Regno Unito, come altrove, la crisi occupazionale – e la stessa pandemia – ha più duramente colpito alcune platee soggettive, tradizionalmente, più deboli: minoranze etniche, giovani, anziani e lavoratori a basso reddito. D'altro canto, a differenza di quanto avvenuto in altri paesi, la pandemia non ha rappresentato qui l'occasione per estendere in senso più universalistico la disciplina di protezione del lavoro che continua ad essere riservata principalmente ai lavoratori subordinati.

⁽⁴⁹⁾ Per maggiori approfondimenti vedi A. MACKLEY, *op. cit.*