

POLITICHE DI EMERSIONE E CONTRASTO AL LAVORO SOMMERSO IN AMERICA LATINA

*di Giulio D'IMPERIO**

Sommario: 1. Introduzione. 2. I risultati raggiunti dall'Uruguay attraverso il programma FORLAC. 3. Le politiche di contrasto al lavoro sommerso attuate in Giamaica. 4. Le politiche di contrasto al lavoro sommerso attuate dal Messico. 5. Le politiche contro il sommerso attuate in Colombia.

1. Introduzione

L'ILO ritiene che per i governi dell'America Latina la principale preoccupazione è costituita dalla riduzione di quattro *deficit* che i lavoratori si trovano ad affrontare nell'economia informale: *deficit* dei diritti, *deficit* di protezione sociale, *deficit* di rappresentanza e *deficit* occupazionale¹.

Molto interessante è risultato il programma FORLAC, lanciato dall'Ufficio regionale dell'ILO per l'America Latina e i Caraibi, attraverso cui è stato svolto un ingente lavoro di analisi in funzione del quale sono state formulate raccomandazioni strategiche e linee guida volte a facilitare la transizione dall'economia informale verso l'economia formale².

Differenti sono i risultati ottenuti da Messico, Giamaica, Uruguay e Colombia nella lotta al sommerso: i primi due stati non sono riusciti a combinare le politiche di contrasto al sommerso con lo sviluppo economico, a differenza di quanto è riuscito a fare l'Uruguay, che è ritenuto un valido modello da seguire. Invece per quanto riguarda la Colombia, il sommerso è dovuto non ad una scelta volontaria operata dai lavoratori, bensì alle caratteristiche del tessuto economico.

2. I risultati raggiunti dall'Uruguay attraverso il programma FORLAC

Tra i paesi latini ad aver ottenuto i migliori risultati in questo ambito vi è certamente l'Uruguay, dove nel periodo di formalizzazione vi è stata una

* Ricercatore a tempo determinato in Diritto del lavoro, Università degli studi Guglielmo Marconi.

¹ Cfr. ILO, *The informal Economy & workers in Nepal*, Kathmandu, 2004, p. 2.

² Cfr. ILO, *Uscire dall'informalità: una nuova norma dell'ILO per fronteggiare la trappola dell'economia informale*, 2015, in http://www.ilo.org/rome/risorse-informative/articles/WCMS_379094/lang--it/index.htm.

diminuzione del 15,1% del lavoro informale rispetto all'occupazione totale, con una tendenza al ribasso generalizzata che ha interessato tutte le categorie professionali. L'esperienza uruguayana fornisce risultati positivi su due fronti: si è riscontrata una diminuzione del settore informale, cui è corrisposto un aumento del ricorso ai meccanismi di previdenza sociale (*Banco de Prevision Social*). Nello specifico, nel 2012 si è registrato un aumento di circa il 6% della partecipazione dei lavoratori rispetto ai dati del 2003. Una delle statistiche di maggior importanza è data dalla crescita della partecipazione femminile al lavoro formale, la quale, comunque, rimane a livelli ancora troppo bassi: poco più del 5% del BPS.

Anche le organizzazioni dei datori di lavoro hanno svolto un ruolo attivo nella lotta all'informalità: alcune, ad esempio, hanno pagine *web* dedicate, come la *Liga de Amas de Casa*³. Il ruolo principale continua ad essere svolto dalle istituzioni: gli ispettori del lavoro contribuiscono all'emersione in maniera decisiva, agendo anche dal lato della prevenzione, divulgando informazioni e prestando attività di consulenza a tutti i soggetti interessati⁴.

Una parte importante del processo di formalizzazione ha comportato l'allineamento ed un migliore accesso ai programmi di sicurezza sociale, come l'assicurazione sanitaria, l'indennità di disoccupazione e le pensioni, per le categorie di popolazione più vulnerabili. Il programma FORLAC ritiene che tutte queste misure, nel loro complesso, rappresentano un incentivo microeconomico alla formalizzazione ed alla protezione istituzionale dell'occupazione in tutti i settori in condizioni economiche sfavorevoli. In tal

senso, è stato anche previsto dal legislatore che i coniugi dei lavoratori autonomi, attraverso il pagamento di una tassa unica, abbiano facoltà di accedere alla protezione sociale per entrambi. L'esperienza dell'Uruguay dimostra l'importanza dell'efficacia dell'intervento legislativo e della promozione di un partenariato sociale reciprocamente vantaggioso nell'ottica della crescita economica.

Il governo formatosi nel 2005 ha riattivato i meccanismi di contrattazione collettiva e ha invitato lavoratori e datori di lavoro a prendere parte al dialogo. Quattro anni dopo, attraverso delle modifiche alla legge 18.566, inerente proprio la contrattazione collettiva, è stata creata una struttura istituzionale comprendente un *Consejo Superior Tripartito*, incaricato di studiare e adottare iniziative su temi che ritiene rilevanti per la promozione della negoziazione e del miglioramento dei rapporti di lavoro, vari *Consejos de Salarios*, con il compito di fissare l'importo minimo dei salari per categoria lavorativa e aggiornare la retribuzione di tutti i lavoratori nel settore privato, nonché un meccanismo di *Negociación Colectiva Bipartita*, consistente nella rappresentatività conferita alle associazioni dei datori di lavoro e ai sindacati durante le contrattazioni collettive⁵.

3. Le politiche di contrasto al lavoro sommerso attuate in Giamaica

Per contrastare il lavoro informale in Giamaica, invece, sono state attuate strategie riconducibili a due aree principali: quella della legislazione e quella degli incentivi.

³ Vedi <http://ligadeamasdecasa.com.uy/>.

⁴ Cfr. ILO, *Formalizing domestic work*, Domestic Work Policy Brief 10, p. 7

⁵ Cfr. FORLAC, *Reduction of informal employment in Uruguay: policies and outcomes*, cit., p. 6.

Per quanto riguarda la prima, le iniziative sono rivolte alla condivisione delle informazioni, alla formazione dei lavoratori sulla legislazione riguardante il lavoro nero, alla revisione, modifica e semplificazione delle leggi vigenti, nonché al dialogo continuo con le parti interessate. Per quanto attiene agli incentivi ci si riferisce, invece, ad azioni che mirano a fornire benefici tangibili per la transizione al settore formale e che riguardano le materie più disparate, dai vantaggi fiscali ai meccanismi semplificati per l'accesso alle prestazioni sociali.

Facilitare tale transizione al settore formale, soprattutto per i giovani, sarebbe fondamentale per fornire un futuro migliore e stabile per la nazione intera. L'adozione delle strategie sopra elencate potrebbe, infatti, incoraggiare lo spirito imprenditoriale attraverso l'innovazione, la formazione e l'istruzione.

Per sensibilizzare la popolazione sono state attuate delle campagne speciali volte a mettere in risalto l'effetto negativo dell'evasione fiscale sulle casse erariali, le quali, se nessuno adempiesse alle proprie obbligazioni tributarie, non permetterebbero allo Stato di erogare servizi sociali per i cittadini. Inoltre, il legislatore svolge un ruolo cruciale, poiché pone le fondamenta affinché i lavoratori possano godere della protezione sociale, e ciò costituisce un'anticamera del miglioramento delle condizioni di lavoro⁶.

La politica pubblica giamaicana si è occupata di informalità fin dagli anni '80 ma, soprattutto nei primi anni del citato decennio, sembra essere stata incentrata

principalmente sulla riscossione delle entrate fiscali⁷. Questa costituisce ovviamente una strategia volta ad aumentare il gettito tributario e consentire la fornitura di servizi governativi. Tuttavia, il persistere delle condizioni di bassa crescita economica e di carenze negli strumenti di protezione sociale, ha finito con il rendere difficoltoso poter valutare in che modo e in quale misura i programmi di riscossione delle imposte siano stati efficaci nel promuovere la formalizzazione. Nonostante l'esistenza di un'ampia legislazione sul lavoro, infatti, la protezione dei lavoratori risulta piuttosto limitata, essendo più forte per i membri dei sindacati e dei lavoratori con contratti di lavoro regolarmente registrati.

La situazione appare meno rosea nei settori dell'occupazione informale. Le politiche di liberalizzazione ed austerità ed il sostegno agli investitori (attuate sempre a partire dagli anni '80) hanno eroso l'appartenenza al lavoro organizzato e indebolito la capacità dello Stato di far rispettare la legislazione sul lavoro e le regole sulla protezione sociale. Curiosamente, l'assenza di sufficienti meccanismi di protezione sociale ha avuto come effetto l'aumento dell'informalità, che a sua volta ha contribuito all'indebolimento della rete di sicurezza sociale esistente.

Tra il 2008 ed il 2013, il Governo ha mostrato l'intenzione di avviare politiche volte a migliorare i meccanismi di protezione sociale, a promuovere la crescita del mercato del lavoro e a sostenere lo sviluppo delle imprese. Invece nel 2012, nell'ambito

⁶ Cfr. ILO, *Youth informality. Formalizing the informal youth*, 2015, p.11

⁷ Il primo tentativo moderno di trattare l'informalità è stata la registrazione dei piccoli importatori di beni di consumo nei primi anni ottanta, conosciuti informalmente come «higgler», ma formalmente come importatori commerciali informali (ICI). La loro registrazione era un

tentativo di regolare il commercio a fini fiscali e di gestire la domanda di valuta estera da parte di questi. Cfr. FORLAC, *Informal Employment in Jamaica*, in http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245888.pdf, 2014, p. 8.

dell'*Extended Fund Agreement* con il Fondo monetario internazionale⁸, tali intenzioni si sono tradotte in concreti provvedimenti legislativi, finalizzati principalmente all'attuazione di politiche di liberalizzazione del mercato del lavoro e di miglioramento dell'efficacia dell'attività di riscossione. Tuttavia, va precisato che, nonostante i buoni propositi, i risultati non sono stati eccellenti: ad oggi, le politiche messe in atto si sono dimostrate eccessivamente frammentate e troppo deboli per raggiungere un concreto sviluppo occupazionale, così come le strategie di miglioramento dei meccanismi di protezione sociale, del mercato del lavoro e, in generale, finalizzate alla crescita economica. La crescita economica, infatti, è *condicio sine qua non* perché si inneschi quel meccanismo in virtù del quale lo Stato può creare occupazione e fornire incentivi per gli investimenti e lo sviluppo delle imprese.

Il programma FORLAC analizzando il caso Giamaica ha ritenuto che in questo stato sarebbe opportuno mettere in campo una strategia di sviluppo diversa, che soddisfi al contempo i seguenti obiettivi:

- crescita economica;
- creazione di posti di lavoro;
- incentivi allo sviluppo delle piccole imprese;
- rafforzamento dei meccanismi di protezione sociale e dei poteri delle istituzioni competenti;
- incentivi agli investimenti, sia finanziari che in capitale umano.

Pertanto se le politiche di liberalizzazione ed austerità continueranno a limitare la crescita

economica e l'innovazione, sarà difficile far emergere dall'anonimato le imprese informali e, conseguentemente, aumentare i tassi occupazionali ufficiali.

La politica MSME (*Medium Small and Micro Enterprises*), presentata il 16 maggio 2013, ha posto per la prima volta il tema dell'informalità come questione politica, proponendo come fondamentale obiettivo la formalizzazione delle imprese nel settore MSME.

L'obiettivo è quello di semplificare e rendere più efficiente l'*iter* di richiesta delle licenze e di registrazione delle imprese, nonché di promuovere il marketing e l'assistenza allo sviluppo aziendale per le imprese registrate. Le due strategie funzionano in tandem, in quanto da un lato incoraggiano la registrazione delle imprese, dall'altro forniscono ai neodichiaranti un servizio di consulenza inerente lo sviluppo del *business*⁹.

L'analisi FORLAC sostiene (e ciò è confermato anche dal caso uruguayano) che il processo di formalizzazione dei lavoratori richieda uno sforzo simultaneo volto a creare posti di lavoro ed a fornire incentivi all'emersione. Inoltre, lo stesso istituto sostiene che la crescita economica debba essere stimolata mediante l'attuazione di politiche finalizzate sia ad aumentare le esportazioni che ad incentivare il consumo all'interno dei confini, poiché è qui che si trovano le piccole imprese.

4. Le politiche di contrasto al lavoro sommerso attuate dal Messico

Nell'esaminare quanto avviene in Messico, non si può non considerare che

⁸ Con questo accordo le autorità giamaicane hanno richiesto un'estensione di quattro anni del finanziamento per un importo di 615,38 milioni di DSP. Cfr. *Press Release: IMF Executive Board Approves US\$932.3 Million Arrangement under*

the Extended Fund Facility for Jamaica, in <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr13150>, 2013.

⁹ Cfr. ILO, *Youth informality. Formalizing the informal youth*, 2015, p. 12.

la strategia di crescita nazionale è tradizionalmente incentrata sullo sviluppo delle esportazioni, a scapito della domanda interna, che comporta una mancanza di sostegno alle piccole e medie imprese. Tutto ciò provoca una mancata emersione di aziende e posti di lavoro in nero. L'attenzione messicana al mercato estero ha avuto un altro effetto deleterio: l'economia nazionale è divenuta, infatti, fortemente dipendente da quella statunitense, cui è rivolto l'80% delle sue esportazioni. Questa particolare tipologia di rapporto tra i due paesi ha esposto l'economia messicana all'instabilità statunitense degli ultimi anni (come era già avvenuto nel 2008-2009). Se a ciò aggiungiamo che questo non è di sicuro il momento migliore nei rapporti tra Stati Uniti e Messico, e per motivi che vanno ben oltre i meri scambi commerciali, si comprende ancor meglio la gravità della questione.

Ad ogni modo, nel 2013 i vari enti governativi ed amministrativi messicani, ai diversi livelli, hanno stabilito delle linee guida per formalizzare 200.000 lavoratori entro l'anno successivo. Gli obiettivi del programma includevano i seguenti punti:

- garantire l'osservanza della legge federale in materia di occupazione e sicurezza sociale;
- coinvolgere i lavoratori di tutti i settori nei sistemi di sicurezza sociale;
- fare in modo che l'Istituto competente, ossia l'IMSS¹⁰, rendesse il sistema di sicurezza sociale più semplice e accessibile.

Inoltre, il governo ha avviato due nuove iniziative in materia, come il diritto alla pensione universale per le persone

anziane e all'indennità di disoccupazione, provvedimenti essenziali per prevenire il passaggio dei lavoratori dalla formalità all'informalità.

Le pratiche statali riconosciute efficaci per l'emersione includono programmi di formazione e di inserimento lavorativo per i giovani; ispezioni mirate a scovare chi non rispetta la normativa in materia di diritto del lavoro; incentivi rivolti alle imprese finalizzati ad incoraggiare la regolarizzazione dei loro lavoratori¹¹.

La strategia messicana ha fatto registrare degli effetti positivi sull'economia, più nello specifico nell'ambito delle politiche volte a far emergere il lavoro sommerso, ma il tasso di lavoro informale rimane elevato. Le iniziative politiche nei settori della protezione sociale, della formazione e dello sviluppo delle imprese costituiscono dei provvedimenti importanti, ma se confrontiamo i risultati raggiunti con quelli dell'Uruguay, si comprende come ci sia ancora molto da fare. La strada verso la formalizzazione del sommerso, infatti, non può prescindere dal perseguimento della crescita economica, (presupposto perché si creino nuovi posti di lavoro), nonché dall'adozione di politiche che incentivino gli investimenti in capitale umano e tutelino l'occupazione in misura maggiore. Questo significa, da un lato, che la crescita economica potrebbe non essere sufficiente da sola a garantire la formalizzazione; mentre dall'altro lato l'assenza di sviluppo economico non rappresenta un aiuto alla crescita dei livelli di emersione.

¹⁰ L'IMSS, è l'istituzione con la più grande presenza nell'assistenza sanitaria e nella protezione sociale dei messicani sin dalla sua fondazione nel 1943, per questo combina ricerca e pratica medica, con l'amministrazione di risorse per il pensionamento dei suoi assicurati, per fornire stabilità ai lavoratori e alle loro famiglie. Oggi più

della metà della popolazione messicana ha qualcosa a che fare con l'Istituto, finora il più grande del suo genere in America Latina. Cfr. <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss>.

¹¹ Cfr. ILO, *Youth informality. Formalizing the informal youth*, 2015, p. 18.

5. Le politiche contro il sommerso attuate in Colombia

In Colombia il mercato del lavoro ha ottenuto importanti benefici a seguito dell'introduzione di politiche e programmi per affrontare il sommerso presente nel proprio tessuto economico. I tassi di crescita economica nazionale si sono attestati su una media annua del 4,3% nell'ultimo decennio e si prevede che continuino a crescere mediamente del 4,5%, ad un tasso maggiore di quello dell'America Latina e dei Caraibi¹².

L'approccio adottato per ridurre il lavoro sommerso è stato di tipo sistematico, caratterizzato da una combinazione di crescita economica, iniziative legislative e riforme istituzionali. La Colombia è diventata un modello per tutta l'America Latina, grazie alla determinatezza che ha caratterizzato le politiche di emersione adottate.

I primi interventi risalgono al 1990, anno in cui sono state attuate diverse riforme volte a promuovere l'occupazione e ridurre le dimensioni del settore informale che hanno inciso sul costo del lavoro, mediante l'introduzione di sussidi e incentivi all'emersione. Questi cambiamenti hanno influito in maniera decisiva sull'economia colombiana, non solo per quanto concerne i rapporti di lavoro, ma anche sulla struttura del mercato nazionale del lavoro. Principalmente, le riforme attuate hanno perseguito l'obiettivo di migliorare la

protezione sociale per i lavoratori e favorire la creazione di posti di lavoro; nello specifico, sono tre i provvedimenti emessi tra il 1990 e il 2012 che sono su tali materie.

La L. 50/1990 ha introdotto le seguenti modifiche al Codice del lavoro¹³:

- ha stabilito quali debbano essere le informazioni minime necessarie in un contratto di lavoro (attività del lavoratore, rapporto salariale e grado di subordinazione);
- ha rinnovato la durata massima di un contratto a tempo determinato ed elencato le giuste cause previste per il licenziamento;
- ha fissato la durata massima del periodo di prova a 2 mesi; ha regolamentato i pagamenti diversi dal salario.

Successivamente attraverso la L. 789/2002 è stato rafforzato il sistema di protezione sociale consentendo l'attuazione di meccanismi di lavoro più flessibili.¹⁴ Inoltre si il governo ha inteso affrontare la disoccupazione riducendo i costi di assunzione delle imprese, fornendo ai dipendenti migliori sussidi. La legge verteva su 4 punti principali:

- generare risorse per coprire i bisogni immediati dei disoccupati, che comprendevano l'erogazione di sussidi monetari, benefici e formazione professionale;
- proporre incentivi per la creazione di posti di lavoro formali (come contributi

principale di ridurre il tasso di disoccupazione incoraggiando le imprese ad assumere lavoratori, in particolare i capofamiglia, gli over 50 e i disoccupati. Inoltre, questa legge ha aumentato di 4 ore la giornata lavorativa massima, consentendo una riduzione del costo del lavoro per le imprese associate al lavoro notturno, che in Colombia è pagato al 35% in più rispetto al tasso diurno. Per approfondimenti, cfr. L. K. ABADIA ALVARADO, *The effects of fixed-terms on workers in Colombia*, 2014, in <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/45340/50662>.

¹² Cfr. ILO, *Youth informality. Formalizing the informal youth*, 2015, p. 21.

¹³ La legge 50 è stata approvata proprio quando la Colombia stava iniziando ad aprire la sua economia. Pertanto, l'obiettivo della legge era aumentare la flessibilità nelle condizioni di assunzione, migliorare la competitività delle imprese e consentire loro di adattarsi meglio al commercio internazionale.

¹⁴ Nel 2002 la Colombia aveva un tasso di disoccupazione del 17,9% e un tasso di sottoccupazione del 32%. Di conseguenza, la legge 789 del 2002 è stata approvata con l'obiettivo

- speciali alle imprese e sussidi salariali per i lavoratori);
- incoraggiare la flessibilizzazione dei contratti, ad esempio con l'estensione dell'orario di lavoro;
 - creare e regolamentare dei contratti di apprendistato per i giovani (gli apprendisti possono essere retribuiti al di sotto del salario minimo e, se le imprese svolgono formazione diretta, possono usufruire di agevolazioni fiscali per le loro tasse).

Un segnale importante fornito dal governo per la lotta all'emersione del lavoro irregolare in Colombia fu fornito dalla L. 1429/2010, nota come "Legge del primo impiego" o "Legge sulla formalizzazione", ritenuta una valida soluzione al problema della disoccupazione e alla questione della formalizzazione¹⁵. L'obiettivo principale della legge era quello di far emergere le irregolarità e generare nuovi posti di lavoro formali, attraverso una strategia basata su due punti fondamentali. Il primo consiste nel promuovere la formalizzazione delle imprese appena nate, riducendo i costi e semplificando le pratiche burocratiche (nessuna imposta sul reddito per i primi due anni di esistenza dell'impresa e aliquote d'imposta che solo dopo sei anni di attività raggiungono il massimo previsto per legge); la seconda prevede la creazione di occupazione e la contestuale

riduzione dell'informalità, da perseguire mediante incentivi fiscali, abbattimento dei costi del lavoro per le imprese che assumono donne di età superiore ai 40 anni e lavoratori appartenenti a categorie deboli (giovani, reinseriti, sfollati e disabili). La progressività si applica anche al pagamento delle imposte sui salari e alla tassa di registrazione della società. Il beneficio è stato fornito esclusivamente alle società che hanno aumentato il numero di posti di lavoro e quindi hanno promosso un impiego formale.

Successivamente negli anni, sono state approvate una serie di leggi e riforme legislative con l'obiettivo ultimo di fornire supporto alle micro e piccole imprese. A tal fine, è stata creata un'agenzia nota come *Sistema nazionale micro e piccole imprese* (MSE¹⁶) per gestire gli strumenti di sostegno finanziario come linee di credito e micro-assicurazione, garanzie sui prestiti, capitale iniziale e finanziamenti per modernizzare e innovare le MSE. Inoltre, il sistema ha previsto diversi programmi di supporto per tali MSE, come «*Emprende Colombia*» (sui processi di innovazione), «*Colombia se formaliza*» (che prevede benefici fiscali per sicurezza sociale e pagamento o rinnovo della registrazione aziendale), il «*Progetto Delco*» (rafforzamento delle mini catene di valore), «*Colombia compra eficiente*», «*Compre colombiano*» e «*Esporta fácil*» (promozione delle microimprese e loro esportazioni).

¹⁵ Per ulteriori approfondimenti sulla L. 1429 del 2010, cfr. *Key income tax aspects of Colombia's Law* 1429, 2014, in <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/121226/key-income-tax-aspects-of-colombias-law-1429>.

¹⁶ La definizione di questo tipo di imprese in Colombia è basata sul tipo di attività svolta e sul

numero dei dipendenti impiegati. Per approfondimenti, cfr. C. STEPHANOU – C. RODRIGUEZ, *Bank Financing to Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs) in Columbia*, 2008, pp. 9 e ss.

ABSTRACT

L'autore ha analizzato, a seguito di una approfondita ricerca, il fenomeno del lavoro sommerso in alcuni Paesi dell'America Latina. Tale analisi ha avuto come punto di partenza il programma FORLAC, lanciato dall'Ufficio regionale dell'ILO per l'America Latina e i Caraibi, giungendo alla conclusione che tra i vari paesi esaminati l'Uruguay rappresenta un modello virtuoso.

Following an in-depth research, the author analyzed the phenomenon of undeclared work in some Latin American countries. This analysis had as a starting point the FORLAC program, launched by the ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean, concluding that Uruguay represents a virtuous model among the various countries examined.