

ANNO 2000

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULLE MISURE PRESE PER DARE EFFETTO ALLE DISPOSIZIONI DELLA CONVENZIONE N. 138/1973 "SULL'ETA' MINIMA".

La legge 20 gennaio 1999 n. 9 recante: "Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione" prevedendo:

- l'introduzione dell'obbligo di istruzione e formazione fino al diciottesimo anno di età nel quadro del riordino del sistema scolastico e formativo, a conclusione dei quali tutti i giovani possano acquisire un diploma di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale;
- un'azione organica di orientamento nella fase conclusiva dell'obbligo (terzo anno della scuola media e primo anno della scuola secondaria superiore) al fine di combattere la dispersione, di garantire il diritto all'istruzione e alla formazione, di consentire agli alunni scelte più confacenti alla propria personalità e di agevolare, ove necessario, il passaggio dall'uno all'altro degli specifici indirizzi della scuola secondaria superiore;
- il potenziamento e lo sviluppo della sperimentazione dell'autonomia quale strumento per la piena attuazione dell'obbligo;
- la garanzia a coloro che abbiano adempiuto l'obbligo d'istruzione o siano stati prosciolti dallo stesso e non intendano proseguire gli studi nell'istruzione secondaria, della frequenza di iniziative formative volte all'ottenimento di una qualifica professionale;
- Il rilascio all'alunno, (nel caso di mancato conseguimento del diploma o della qualifica professionale) di una certificazione che attesti l'adempimento o il proscioglimento dall'obbligo scolastico e indichi il percorso educativo svolto e le competenze acquisite a conclusione dell'istruzione obbligatoria. Tale certificazione ha valore di credito formativo spendibile ai fini di un successivo rientro nel sistema scolastico e formativo;
- L'autorizzazione a sperimentare l'autonomia e quindi, la previsione di un incremento della dotazione del fondo per l'ampliamento e l'arricchimento dell'offerta formativa (legge 440/97, pari a circa 300 miliardi), ai fini del potenziamento delle azioni di orientamento sia in vista del proseguimento degli studi sia dell'inserimento nel mondo del lavoro.
- l'applicazione agli alunni portatori di handicap, delle disposizioni di legge previste per la scuola dell'obbligo.

Il fenomeno del lavoro minorile in Italia è difficilmente quantificabile, le stime infatti variano a seconda di come vengono reperiti i dati e svolte le indagini e i rilevamenti. Sembra certo però che il fenomeno sia equamente distribuito sul territorio nazionale, a variare infatti non è il numero dei bambini lavoratori presenti al nord, al centro e al sud, ma piuttosto i lavori che svolgono e che sono in rapporto alla situazione economica della famiglia e al contesto sociale dove il minore e la famiglia vivono. Questi fattori determinano motivazioni diverse di abbandono precoce della scuola per accedere al lavoro.

I bambini sono prevalentemente impiegati su tre tipologie di lavoro:

- a) lavoro occasionale, svolto in determinati periodi dell'anno;
- b) il lavoro estivo o stagionale (per esempio, nelle strutture turistiche o alberghiere);
- c) il lavoro continuativo: i minori lavorano tutto l'anno (per esempio, nella piccola impresa familiare, nell'attività di piccola e media imprenditorialità).

Il lavoro continuativo all'interno dell'attività imprenditoriale di famiglia è tipico del nord - est italiano dove è massiccia la presenza di piccole e medie imprese appunto a conduzione familiare.

La forte domanda di manodopera in alcuni settori del terziario e della piccola industria favorisce l'inserimento precoce del minore, che si trova ad avere una formazione di basso livello ma sicura ed immediata.

In queste realtà la scuola è ritenuta addirittura un ostacolo per l'inserimento nel mondo del lavoro.

Nel sud del paese i minori sono utilizzati nei lavori più disparati: come camerieri, impiegati nei supermercati, nel settore agricolo.

Nel meridione esiste ancora una correlazione tra lavoro minorile e livello di reddito della famiglia e tra lavoro minorile ed evasione scolastica.

Un passo avanti nella tutela dei minori è stato compiuto con il varo da parte del Consiglio dei Ministri del decreto legislativo 345 del 4/8/1999 che modifica la legge 977/67 e recepisce la Direttiva comunitaria 94/33 in tema di protezione dei giovani sul lavoro.

Detto provvedimento, pur mantenendo l'impianto generale della normativa contenuta nella legge 17 ottobre 1967 n. 977, ha carattere profondamente innovativo, proponendosi di adeguare gradualmente la realtà lavorativa dei giovani di età inferiore ai diciotto anni agli standards europei: privilegiare l'istruzione, assicurare l'inserimento professionale mediante la formazione, considerando che un'esperienza di lavoro appropriata può contribuire all'obiettivo di preparare i giovani alla vita professionale e sociale di adulti, promuovere il miglioramento dell'ambiente di lavoro per garantire un livello più elevato di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori minorenni, trattandosi di gruppi a rischio particolarmente sensibili.

La tecnica adottata è quella di introdurre modifiche ed integrazioni alla legge n. 977 del 1967, sostituendo interi articoli o aggiungendo dei commi.

La normativa ha inteso unificare le disposizioni in materia di lavoro minorile, estendendone l'applicazione a tutti i rapporti di lavoro ordinari e speciali, che riguardino i minori di diciotto anni. Le nuove disposizioni si applicano pertanto anche all'apprendistato, ai contratti di formazione e lavoro, al lavoro a domicilio: infatti, l'art. 3 che modifica l'art. 1 della legge 977/67 nell'individuare il campo di applicazione precisa che il Decreto si applica ai minori di 18 anni che hanno un contratto o un rapporto di lavoro "speciale", disciplinato dalle norme vigenti.

E' chiaro quindi anche il riferimento al contratto di apprendistato che l'articolo 2 della legge 55/25 definisce come uno speciale rapporto di lavoro, in forza del quale l'imprenditore è obbligato ad impartire o far impartire all'apprendista assunto alle sue dipendenze l'insegnamento necessario perché possa conseguire la capacità tecnica per diventare "lavoratore qualificato".

Sono state soppresse le deroghe ed esclusioni previste dalla legislazione precedente, sia per quanto riguarda l'età lavorativa che i settori di impiego, con l'obiettivo di assicurare una migliore tutela dei minori, ma ciò, senza l'intendimento di pregiudicare in modo irreversibile i rapporti di lavoro già in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento in oggetto.

Per quanto riguarda l'età minima per l'ammissione al lavoro, il Decreto legislativo in esame introduce il principio che l'età minima di ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui cessa l'obbligo scolastico. Le stesse definizioni di "bambino" e di "adolescente" cui fa riferimento il decreto, riguardano in generale i soggetti che abbiano rispettivamente meno o più di quindici anni, ma per ogni singolo soggetto, possono riferirsi ad età diverse, a seconda che sia stato assolto o meno l'obbligo scolastico. Viene inoltre introdotto il divieto del lavoro dei bambini, salvo le attività culturali o simili di cui al punto 4.

L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere mai inferiore ai quindici anni compiuti ed è inoltre subordinata al compimento del periodo di istruzione obbligatoria.

Per determinare quindi il limite di età per l'instaurazione di un rapporto di lavoro con minori occorre verificare la sussistenza di due requisiti: il compimento del quindicesimo anno di età e l'avvenuto assolvimento dell'obbligo scolastico.

Attualmente secondo le indicazioni fornite dal Ministero della Pubblica Istruzione con circolare n. 22 del 1/2/1999 - in via transitoria e fino al riordino del sistema scolastico e formativo che prevede l'obbligatorietà con durata decennale - l'obbligo che interessa è da considerarsi assolto:

- da coloro che nell'anno scolastico 1997/98 hanno conseguito il diploma di licenza di scuola-media;
- da coloro che alla data del 31/12/1998 hanno compiuto il 15° anno di età e dimostrino di aver osservato per almeno otto anni le norme sull'obbligo scolastico;
- da coloro che alla data del 31 agosto 1999, hanno adempiuto per almeno nove anni, all'obbligo in questione.

E' inoltre da tenere presente che la legge 17/5/1999 n. 144 all'art. 68 1° comma, impone per i giovani l'obbligo di frequenza di attività formative fino a 18 anni, obbligo che può essere assolto in percorsi anche integrati di istruzione e formazione:

- a) nel sistema di istruzione scolastica;
- b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale;
- c) nell'esercizio dell'apprendistato.

Tale vincolo formativo, si intende comunque assolto con il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale.

Il giovane che abbia assolto l'obbligo scolastico come sopra indicato può quindi lavorare sicuramente come apprendista; per le altre attività lavorative dovrà contemporaneamente assolvere all'obbligo formativo, i cui contenuti sono al momento in corso di definizione con appositi provvedimenti.

L'art.4, 2° comma, della legge 977/1967 così come sostituito dal Decreto legislativo in esame, prevede che l'impiego dei bambini e degli adolescenti in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo debba essere preventivamente autorizzato dalle Direzioni Provinciali del Lavoro competenti per territorio, secondo le modalità di cui al D.P.R. 365/94.

La sostituzione nel citato art. 4,2° comma delle parole "partecipazione dei minori" con le parole "impiego dei minori in attività lavorative" intende escludere dall'obbligo di richiedere l'autorizzazione relativamente a tutte quelle attività che per loro natura intrinseca, per le modalità di svolgimento o per il loro carattere episodico ed estemporaneo, non siano in alcun modo assimilabili al concetto di lavoro e neppure ad una vera e propria "occupazione", la quale esige una prefigurazione in termini soggettivi, oggettivi, temporali e programmatici dell'intervento del minore.

Del pari si potrà prescindere dalla preventiva autorizzazione nel caso di attività non retribuita svolta nell'ambito di iniziative didattiche promosse da organismi pubblici aventi istituzionalmente compiti di educazione e formazione dei minori.

Infatti nelle evidenziate iniziative e nelle attività educative della scuola è connaturata l'osservanza dell'obbligo scolastico e delle condizioni atte ad assicurare l'integrità psico-fisica e la moralità del minore che costituiscono alcune delle condizioni alle quali è subordinata l'autorizzazione dell'Ispettorato del Lavoro.

La nuova disciplina, vieta l'adibizione degli adolescenti ad una serie di singoli agenti sia ad una serie di attività.

Per ciò che concerne i divieti riferiti a processi e lavori, solo alcuni sono stati introdotti dalla direttiva europea e quindi dal decreto di recepimento, mentre la maggior parte è stata ripresa dalla previgente legislazione in conformità allo specifico criterio di delega secondo

cui l'attuazione di una di una Direttiva non può costituire occasione per il peggioramento del livello di protezione.

Si ritiene comunque opportuno evidenziare che, laddove il divieto è riferito solo ad alcune fasi del procedimento produttivo, lo stesso si riferisce a tali specifiche fasi e non all'attività nel suo complesso.

In ogni caso, per tutte le lavorazioni elencate, l'articolo 7 al comma 2 prevede la possibilità di derogare per scopo didattici e di formazione professionale. Detta formazione va svolta sotto la sorveglianza di un formatore competente anche in materia di prevenzione e protezione nel rispetto di tutte le condizioni di sicurezza e di salute disposte dalla vigente normativa.

Pertanto, nel caso di autorizzazione richiesta da parte di un datore di lavoro che rientri nei casi previsti dall'art. 10 del D.L.gs. 626/94 il ruolo di formatore competente anche in materia di prevenzione e di protezione può essere svolto dal datore di lavoro, in quanto soggetto abilitato a svolgere i compiti propri del servizio di protezione e prevenzione.

Si tratta di un'autorizzazione - rilasciata dall'Ispettorato del Lavoro - mirata a rimuovere il divieto di adibizione dei minori alle lavorazioni contenute nell'allegato al D.L.gs. L'Ispettorato, provvederà periodicamente a dare comunicazione delle autorizzazioni rilasciate alla ASL territorialmente competente, al fine di consentire l'opportuna verifica del rispetto della normativa prevenzionistica.

Si sottolinea infine che l'autorizzazione riguarda l'attività di formazione e pertanto deve essere richiesta per specifiche qualifiche e non va ripetuta per ogni singola assunzione di minore.

Per quanto concerne la sorveglianza sanitaria, l'art. 9 del nuovo decreto dispone per i minori, l'obbligo di una visita medica preassuntiva e di visite mediche periodiche da effettuare a cura del datore di lavoro presso la ASL territorialmente competente.

Fa eccezione il caso di attività lavorative per le quali la vigente legislazione dispone la sorveglianza sanitaria disciplinata dagli artt. 16 e 17 del citato D.L.gs. 626/94. In tali fattispecie le visite mediche preventive e periodiche devono essere quindi effettuate dal medico competente, pubblico e privato scelto dal datore di lavoro.

Merita un accenno la disciplina del lavoro notturno regolato dagli art. 15 e 17 della legge 977/67.

La nuova normativa mantiene il divieto del lavoro notturno per i minori degli anni 18, unica eccezione (art.17) è il caso di forza maggiore - purché il minore abbia almeno 16 anni - che ostacola il funzionamento dell'azienda. In tal caso però il datore di lavoro deve darne immediata comunicazione all'Ispettorato del Lavoro, indicando la causa ritenuta di forza maggiore, i nominativi dei minori impiegati e le ore per cui sono stati impiegati.

L'art. 17 consente la deroga purché tale lavoro sia temporaneo e purché non siano disponibili lavoratori adulti. Una volta arginata la forza maggiore o avuta la possibilità di organizzare squadre di adulti, si ripristina automaticamente il divieto recato dall'art. 15 della stessa legge.

Spetta in tal caso al minore un equivalente periodo di riposo compensativo che deve essere fruito entro tre settimane, oltre alle maggiorazioni retributive.

Per quanto riguarda il sistema sanzionatorio vigente in materia, si fa presente che il Decreto legislativo 4/8/1999 n. 345 ha innovato sia la tipologia che la misura delle sanzioni.

Il predetto intervento legislativo - se da un lato ha mantenuto l'originaria bipartizione del sistema sanzionatorio in due aree di intervento, una (la più ampia) costituita da sanzioni penali l'altra (riguardante le infrazioni meno gravi) costituita da sanzioni di tipo amministrativo - ha tuttavia proceduto ad una ridefinizione dei confini tra i predetti ambiti, secondo i criteri direttivi dettati dalla legge delega 6 dicembre 1993 n. 499.

In conformità alle indicazioni di cui alla citata legge delega, sono state mantenute nell'ambito delle violazioni penalmente sanzionate tutte quelle riguardanti la sicurezza del lavoro e la tutela delle condizioni psico - fisiche dei lavoratori, per la gran parte delle quali è stata prevista una pena alternativa (detentiva o pecuniaria) mentre è stata prevista la pena detentiva, senza alcuna alternatività, per le ipotesi più gravi.

Sono state invece trasformate in illeciti amministrativi alcune fattispecie penali esistenti in materia, che oggi risultano punibili con sanzioni amministrative pecuniarie, oltre che con sanzioni (amministrative) accessorie, mentre i limiti edittali della generalità delle sanzioni amministrative vigenti in materia hanno subito un notevole inasprimento.

Sono così attualmente previste quattro classi di violazioni, corrispondenti a vari livelli sanzionatori, differenziati per tipo e misura:

- 1) violazioni che pongono in serio pericolo la vita e la salute del minore, punite con la sanzione penale dell'arresto fino a sei mesi (es: impiego di minori in lavori che comportano esposizione ad agenti nocivi - fisici, biologici o chimici - specificatamente indicati dalla legge);
 - 2) tutte le altre violazioni lesive delle condizioni psico - fisiche del minore o in genere riguardanti l'igiene e sicurezza del lavoro, punite con la sanzione penale dell'arresto fino a 6 mesi o, in alternativa, dell'ammenda fino a £ 10.000.000 (es: impiego del minore in attività lavorativa anteriormente alla conclusione del periodo di istruzione obbligatoria o comunque al compimento di 15 anni di età);
 - 3) Violazioni lesive dei predetti interessi, ma di minore offensività, punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da £ 1.000.000 a £. 5.000.000.
- Sebbene i principali destinatari delle sanzioni sopra descritte siano i datori di lavoro, la legislazione italiana, allo scopo di realizzare una tutela "rafforzata" degli interessi facenti capo ai soggetti minori, prevede una responsabilità concorrente a carico dei soggetti titolari di potestà genitoriale o di una posizione di autorità o incaricati della vigilanza sul minore, che abbiano consentito l'impiego dello stesso in violazione della disciplina di legge (ad es. in mancanza dell'età minima prevista) e dispone per tali soggetti l'applicazione delle medesime sanzioni previste per il datore di lavoro, in misura non inferiore alla metà del massimo.

Questi possono infatti incorrere in una responsabilità penale (arresto fino a sei mesi o ammenda fino a £ 10.000.000) nel caso in cui omettano di specificare, nelle previste certificazioni, i lavori inclusi nella tabella dei lavori ai quali il minore è risultato inidoneo, mentre sono passibili di sanzione amministrativa (da £ 1.000.000 a £ 5.000.000) nell'ipotesi in cui omettano di comunicare al datore di lavoro, al lavoratore ed ai titolari di potestà genitoriale il giudizio di idoneità al lavoro.

Al fine di incentivare i comportamenti di regolarizzazione, per la gran parte delle violazioni alle norme di tutela del lavoro minorile, e segnatamente per quelle punite con l'arresto fino a 6 mesi e con l'ammenda fino a £ 10.000.000, il sistema italiano prevede una particolare procedura chiamata "prescrizione obbligatoria", in forza della quale gli Ispettori del lavoro che abbiano accertato la violazione, impartiscono al trasgressore alcune prescrizioni, atte ad eliminare le conseguenze dannose o pericolose della trasgressione.

Gli ispettori, verificata l'avvenuta ottemperanza alle dette prescrizioni, ammettono il trasgressore al pagamento di una sanzione pecuniaria (ridotta rispetto alla sanzione comminata dalla norma penale) in via amministrativa, con conseguente estinzione del reato. L'intera procedura è comunicata in ogni caso all'Autorità Giudiziaria che, in ipotesi di ottemperanza alle prescrizioni e di pagamento della sanzione provvede all'archiviazione del procedimento.

Per quanto riguarda le modalità di controllo sull'osservanza delle norme poste a tutela dei minori e l'organizzazione della relativa attività di vigilanza, si rappresenta quanto segue:

La predetta funzione di controllo viene esplicata:

- a) in via preventiva ed indiretta, attraverso la subordinazione dell'impiego dei minori in attività lavorative ed un provvedimento autorizzatorio dell'autorità amministrativa (Direzione Provinciale del Lavoro) competente per territorio (v. i prospetti - allegati, riguardanti l'attività provvedimentale suaccennata, relativamente al periodo 1997/1999 - ALL.1). Tipico esempio di tale forma di controllo è il provvedimento autorizzatorio previsto come condizione (unitamente all'assenso scritto dei titolari della potestà genitoriale) per l'impiego del minore in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo e pubblicitario o in lavori di spettacolo.
- b) in via sia preventiva che repressiva attraverso attività di verifica ispettiva sui luoghi di lavoro, effettuata da parte di organi di vigilanza amministrativa; al riguardo viene in rilievo l'attività dei Servizi Ispezione del Lavoro operanti all'interno delle Direzioni Provinciali del Lavoro (alla quale si affianca, limitatamente agli aspetti dell'igiene e sicurezza del lavoro, quella svolta dagli organi ispettivi delle autorità di vigilanza sanitaria, denominate Aziende Unità Sanitarie Locali).

La tutela del lavoro minorile e la prevenzione e repressione dello sfruttamento del lavoro minorile - recentemente apparso in forme nuove (si pensi ai problemi indotti dalla crescente immigrazione extracomunitaria) e più insidiose - sono da sempre costantemente oggetto di osservazione da parte degli organi di vigilanza presso il Ministero del Lavoro, nel corso della programmazione dell'attività "ordinaria".

Negli ultimi anni, tuttavia, al controllo dei predetti fenomeni sono stati rivolti interventi "speciali", solitamente intensificati nei periodi coincidenti con la chiusura delle scuole, allorquando più agevolmente possono rilevarsi fenomeni di illegittimo impiego di lavoratori minorenni (v. gli allegati prospetti relativi ai risultati delle attività di vigilanza svolte nel periodo 1997/1999, dai quali è ricavabile, tra gli altri il dato dei casi accertati di impiego di minori in violazione delle norme sull'età minima di assunzione - ALL. 2-3-4).

Nel 1998, tra il Governo e le Parti Sociali è stata siglata una carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in attuazione dei quali è stato istituito, su incarico del Dipartimento Affari Sociali della Presidenza del Consiglio, un punto di ascolto telefonico (presso il Centro Nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli Innocenti di Firenze) in grado di ricevere segnalazioni e richieste di intervento, mentre i Servizi Ispezione del Lavoro sono stati coinvolti quali organi di consulenza oltre che di controllo.

ALLEGATI:

Legge 20/1/1999 n. 9;

Decreto 9/8/1999 n.323;

Decreto Legislativo 4/8/1999 n. 345;

Art. 68 Legge 17/5/1999 n.144;

ALL 1;2;3;4 relativi alle ispezioni in materia di violazione delle norme sull'età minima di Assunzione