

**Rapporto del Governo Italiano sulle Misure adottate per dare effetto alle disposizioni della Convenzione n. 138/1973 concernente "età minima di ammissione al lavoro " redatto in conformita' dell'art. 22 della Costituzione dell'OIL.**

In riferimento alla Convenzione di cui in oggetto, si conferma quanto già indicato nel precedente rapporto.

In particolare, non essendo intervenute modifiche legislative, la normativa esistente per disciplinare l'età minima di ammissione al lavoro è quella prevista dalla legge n. 977/67, come modificata dal decreto legislativo n. 345/99 di trasposizione della direttiva del Consiglio dell'Unione Europea n. 94/33/CE e dal successivo decreto legislativo 18 agosto 2000, n262..

Si conferma che in base all'art. 5 del citato decreto l'eta' minima per l'ammissione al lavoro e' fissata al momento in cui il minore **ha concluso il periodo di istruzione obbligatoria e comunque non puo' essere inferiore ai 15 anni.**

Per l'aspetto relativo alle politiche intraprese nel periodo intercorrente tra l'attuale ed il precedente rapporto, si fa presente che esse hanno avuto sostanzialmente carattere informativo e divulgativo finalizzate soprattutto alle attivita' di monitoraggio e vigilanza, programmate secondo i principi introdotti dalla recente riforma della attivita' ispettiva intervenuta con il decreto legislativo n. 124/04, per il cui esame piu' dettagliato si rinvia al rapporto sulla Convenzione n. 81/1947.

E' proseguito, inoltre il finanziamento del Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza istituito ai sensi della legge n. 285/1997, con attribuzione di somme destinate ai comuni alle province ed alle regioni per la realizzazione di specifici progetti in materia.

In relazione all'attivazione di nuove iniziative, Ministero del Lavoro,<sup>1</sup> in collaborazione con il Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza ha realizzato

---

<sup>1</sup> Le competenze esercitate dal Ministero del Lavoro in questo settore sono state trasferite al Ministero della Solidarieta' Sociale, in base al decreto legge n 181/2006, convertito con la legge 17 luglio 2006, n 233..

un sito internet specificamente dedicato al lavoro minorile, [www.lavoro.minori.it](http://www.lavoro.minori.it), concepito come spazio informativo destinato non solo ai diretti operatori del settore ma anche ad una utenza più ampia e varia.

Il sito web, è articolato in diverse sezioni ove sono segnalati gli appuntamenti di dibattito e di incontro di rilievo locale, nazionale e internazionale sul lavoro *minorile*. In collaborazione con il Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza, si sta inoltre procedendo alla identificazione di buone pratiche in materia di lavoro minorile attraverso uno studio dei progetti realizzati mediante la legge 285/97 ai fini della diffusione degli stessi quali modelli operativi di riferimento.

Nello specifico settore dell'attività ispettiva e della vigilanza, invece, si fa presente, oltre a confermare quanto già riportato nel precedente rapporto, che durante il 2005 si sono svolte delle vigilanze speciali, da cui è stato possibile ricavare anche dati utili per l'analisi del rapporto di lavoro dei minori.

Una prima operazione, denominata "*Sapore di mare*" si è svolta nei mesi estivi del 2005, congiuntamente al Comando Carabinieri Ispettorato del lavoro, all'INPS e all'INAIL, sulle attività turistico-alberghiere nelle seguenti regioni: Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Puglia, Sardegna e Toscana.

L'azione di vigilanza, coordinata dai Direttori delle Direzioni Regionali, è stata effettuata dal personale ispettivo delle 11 Direzioni Provinciali del lavoro coinvolte (Pescara, Teramo, ForlìCesena, Rimini, Salerno, Genova, Imperia, Lecce, Taranto, Cagliari, Sassari, Livorno e Lucca), al fine di verificare il fenomeno delle violazioni ed elusioni delle norme legislative e contrattuali nel settore turistico-alberghiero.

I suddetti controlli hanno evidenziato che nelle **2.371 aziende ispezionate, 227 minori risultavano occupati irregolarmente,**

Successivamente, questa Direzione ha disposto una ulteriore vigilanza speciale denominata "*Operazione Marco Polo 2*", finalizzata al controllo ed al contrasto dei fenomeni del lavoro sommerso ed irregolare di lavoratori di nazionalità cinese.

L'azione di vigilanza ha visto coinvolte 8 Regioni (Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Veneto) e 15 Province (Napoli, Roma, Brescia e Milano, Ancona e Ascoli Piceno, Torino, Bari e Taranto, Firenze, Pistoia e Prato, Padova, Treviso e Venezia), con la collaborazione del Comando dei Carabinieri di Roma e dei Nuclei CC impiegati presso i servizi ispezione del lavoro delle Direzioni Provinciali, nonchè congiuntamente all'INPS e all'INAIL.

Da tale operazione è emerso che, su **480 aziende ispezionate** **22 minori** di nazionalità cinese erano adibiti irregolarmente al lavoro. Di questi, 5 sono risultati senza permesso di soggiorno e al riguardo sono state attivate le dovute procedure a tutela dei medesimi. Di particolare gravità è risultata la situazione di un minore nei confronti del quale, a causa dell'arresto dei genitori, è stata predisposta la procedura d'affido.

Da settembre 2005 a dicembre 2005, si è svolta un'altra vigilanza speciale nel settore agricoltura denominata "**Girasole**", congiuntamente al Comando dei Carabinieri Ispettorato del lavoro, all'INPS e all'INAIL, finalizzata a contrastare il fenomeno del lavoro nero.

L'operazione ha visto coinvolte le seguenti regioni con le rispettive province: Basilicata (Matera e Potenza), Calabria (Crotone, Reggio Calabria), Campania (Caserta, Salerno), Friuli Venezia Giulia (Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine), Lazio (Viterbo e Latina), Molise (Campobasso ed Isernia), Piemonte (Asti e Cuneo).

I settori di attività agricole interessati, diversificati per ciascuna regione secondo la stagionalità delle varie culture, sono stati: la raccolta dell'uva, di ortaggi e frutta; l'allevamento del bestiame e le colture florovivaistiche.

Nel corso di tale operazione è emerso che nelle 854 aziende sottoposte a controllo sono stati trovati al lavoro 17 minori.

Infine, si fa presente che nel mese di novembre 2005 la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro, a seguito di notizie diffuse dagli organi di stampa concernenti il fenomeno dell'impiego di ragazze minorenni, in qualità di cubiste e figuranti di sala, presso discoteche e night-club, ha invitato le Direzioni Regionali e Provinciali ad intensificare l'attività di controllo in tali settori. L'attività risulta ancora in corso, ma dai primi dati pervenuti non sono emerse situazioni concernenti tale fenomeno.

Occorre, tuttavia, aspettare i risultati finali per poter monitorare il fenomeno su tutto il territorio nazionale.

Per quanto attiene alle richieste presentate all'ultimo paragrafo dell'art. 1 della domanda diretta, si fa presente che la legge n. 72 del 23 aprile 2002, che aveva prorogato i termini previsti dalla legge n. 383 del 18 ottobre 2001, ha esaurito la sua efficacia, in quanto gli specifici programmi di emersione approvati dal CIPE, vincolavano l'accesso al regime degli incentivi fiscali e previdenziali, per un periodo di imposta relativo all'anno di entrata in vigore della legge ed ai due periodi successivi per imprenditori e lavoratori che collaborassero alla emersione del lavoro sommerso.

Dopo tale positiva esperienza, che con la legge 383/2001, aveva visto, tra l'altro anche la istituzione dei Comitati per l'emersione del lavoro sommerso a livello provinciale, il Governo italiano ha intrapreso una piu' generale azione di lotta al lavoro sommerso, pertanto anche al lavoro minorile, attraverso un sistema integrato con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, Amministrazioni Statali, Locali, Associazioni Sindacali, Enti Bilaterali per la realizzazione di un piano di consolidamento, di supporto, di orientamento, che prevede, ad esempio, per i minori anche incontri presso gli Istituti Secondari Superiori nelle regioni italiane dove piu' alto e' il tasso di abbandono scolastico.

Si conferma che la legge 977/1967, modificata dal D.Lgs. 345/99, fa una distinzione tra bambino e adolescente, dovendosi intendere con il primo, il minore che non ha ancora compiuto 15 anni di età o che è ancora soggetto all'obbligo scolastico, con il secondo, il minore di età compresa tra i 15 e i 18 anni e che non è più soggetto all'obbligo scolastico (art. 1, comma 2, L.977/67, e ss.mm.ii.).

L'art. 5 della legge sui minori, nello stabilire l'età minima di ammissione al lavoro, tiene conto sia dell'età del minore (non può essere inferiore ai 15 anni compiuti, ossia sancisce il divieto al lavoro dei bambini) sia l'adempimento degli obblighi scolastici, mentre l' art. 1, stabilisce semplicemente l'ambito di applicazione della legge ("la presente legge si applica ai minori dei 18 anni").

Tale distinzione risulta importante ai fini del interpretazione sulla applicazione del piu' generale divieto di esercizio di attivita' lavorativa **autonoma** per i minori di 15 anni e per i minori di anni 18.

Nell' ordinamento vigente la capacita' di agire, intesa come idoneita' di un soggetto a porre in essere atti giuridicamente validi, si acquista ai sensi dell'art. 2 comma 2, del Codice Civile, al compimento della maggiore eta'.

Il secondo comma, in virtu' dei principi generali di interpretazione della norme, fa salve le leggi speciali che stabiliscono una eta' inferiore in materia di capacita' di prestare il proprio lavoro.

Legge speciale e' la citata legge n. 977/77, che si applica, secondo i principali orientamenti di dottrina e di giurisprudenza, alla sola costituzione di rapporti di lavoro subordinato. Pertanto, in assenza di una legge speciale fondante una analoga capacita' di agire anche per la costituzione di rapporti di lavoro autonomo, tale costituzione deve ritenersi preclusa ai minori di 18 anni.

In risposta alla richiesta di chiarire il significato di **lavori speciali**, si fa presente che, sotto un aspetto piu' generale, il concetto si riferisce a quei rapporti che, pur non rientrando nel modello tradizionale del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, presentano elementi di differenziazione, riguardo alla *causa* ( es. apprendistato – causa mista lavoro/formazione ), al *contesto* in cui viene espletata la attivita' lavorativa (es. lavoro a domicilio), alla *modulazione temporale dell'attivita' lavorativa* , (es. part/time, lavoro intermittente), o all'*oggetto* (es. lavoro nello spettacolo).

I minori essi possono essere impiegati in attivita' lavorative definibili come **speciali** in settori di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo.

***In tali ipotesi è necessaria la preventiva autorizzazione della Direzione Provinciale del lavoro.***

Al fine di ottenere tale autorizzazione si deve acquisire il preliminare consenso scritto dei genitori o del tutore, da allegare alla domanda inviata alla Direzione Provinciale del lavoro competente al rilascio dell'autorizzazione, unitamente alla documentazione (certificato medico della ASL territorialmente competente) attestante l'idoneita' fisica del minore allo svolgimento dell'attivita' per cui avviene l'assunzione.

Il Servizio Ispezione del lavoro della DPL, verificata la sussistenza di tutti i requisiti previsti dalla legge ed esaminata – sulla base delle dichiarazioni del datore di lavoro – la compatibilità delle modalità e dei tempi di svolgimento dell’attività lavorativa con l’assolvimento da parte del bambino dell’obbligo scolastico, nonché con la tutela psico-fisica del minore in genere, rilascia l’autorizzazione, valida esclusivamente per il tempo strettamente necessario alle esigenze delle predette attività e comunque non eccedente i limiti indicati nell’autorizzazione stessa, che dovrà essere esibita in caso di ispezione.

Per quanto attiene la emanazione dei decreti di attuazione dell’art.1 della legge n. 9/99, richiesta dalla domanda diretta occorre rammentare che il già citato decreto legislativo n. 345/99 ha introdotto nel nostro ordinamento il principio generale in base al quale l’età minima per l’accesso al lavoro non può essere inferiore all’età in cui cessa l’obbligo scolastico.

La legge n. 9/99, che aveva elevato l’obbligo scolastico a 10 anni (e quindi fino ai 16 anni di età) è stata espressamente abrogata dall’art. 7 della legge 3/2003 “*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, la quale ha definito il concetto di obbligo scolastico*”, che ha introdotto il principio del diritto/dovere all’istruzione ed alla formazione per 12 anni (quindi al compimento dei 18 anni di età) e comunque fino al conseguimento di una qualifica.

Il successivo decreto legislativo n. 76/2005, “*Definizione delle norme generali sul diritto / dovere all’istruzione ed alla formazione a norma dell’art. 2 comma 1, lettera c della legge 28 marzo 2003, n. 53*”, pur individuando all’art. 2 il diritto alla istruzione e formazione per almeno 12 anni, o comunque sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età, ha comunque previsto, all’art. 6, ai fini della realizzazione del diritto/dovere, un criterio di gradualità.

Sulla base di tale articolo, fino alla completa attuazione del principio generale, da realizzarsi mediante successivi decreti attuativi della legge n. 53/2003, continua ad applicarsi l'articolo 68 comma 4 della legge 17 maggio 1999 n.144 e succ. modificazioni, che si deve intendere riferito all'obbligo formativo, come individuato dal decreto n. 76/2005.

Pertanto, pur in una chiave interpretativa che tende ad un progressivo ampliamento e ridefinizione dell'obbligo scolastico di cui all 'art. 34 della Costituzione, nonche' dell'obbligo formativo introdotto dall'art. 68 della legge 17 maggio 1999 n. 144 e succ. modificazioni, ed in considerazione della abrogazione della legge n. 9 /99, l'obbligo scolastico si considera assolto dai minori che hanno adempiuto per almeno 8 anni all'obbligo scolastico, ex art. 34 Cost, ferma restando l'eta' minima di 15 anni per l'ammissione al lavoro.

Da segnalare l'art. 4 del citato decreto che prevede azioni per il successo formativo e la prevenzione degli abbandoni da realizzarsi tramite la adozione di linee guida redatte dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa con la Conferenza unificata a norma del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per la realizzazione di piani di intervento per l'orientamento, la prevenzione ed il recupero degli abbandoni, al fine di assicurare la piena realizzazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione, nel rispetto delle competenze attribuite alla regione e agli enti locali per tali attività e per la programmazione dei servizi scolastici e formativi.

Con riferimento alla richiesta presentata nella domanda diretta di maggiori informazioni in ordine alla facolta' di adibire i minori al lavoro in istituti scolastici, in scuole professionali o tecniche o in altri istituti di formazione professionale, si fa presente che l'art. 6 della legge 977/1967 pone il divieto di adibire gli adolescenti ad una serie di lavorazioni, processi e lavori, che sono indicati nell'allegato I della legge.

In deroga a tale divieto gli adolescenti possono tuttavia essere adibiti a tali lavorazioni, processi e lavori per motivi didattici o di formazione professionale, sotto la sorveglianza di formatori competenti anche in materia di prevenzione e protezione.

La suddetta attività formativa può essere svolta, oltre che da istituti di istruzione e formazione professionale, anche da ogni altro soggetto (datore di lavoro o Enti di formazione etc.), purchè preventivamente autorizzato dalla Direzione Provinciale del lavoro con apposito atto rilasciato su domanda, atto da esibirsi qualora nel corso dell'accesso ispettivo ne venga fatta richiesta (art. 6, commi da 1 a 3, L. n.977/67 novellata).

Per quanto attiene il possibile innalzamento da 15 a 16 anni per la età minima prevista per l'adibizione a lavori pericolosi ed insalubri realizzati nel quadro di attività formative non risulta che siano attualmente in corso iniziative legislative volte in tal senso.

Si rappresenta, comunque, che la normativa italiana puo' ritenersi in sintonia con la Convenzione, in quanto prevede una soglia di età superiore.

Per quanto riguarda la rilevazione statistica dei dati relativi al riepilogo nazionale sulla vigilanza del lavoro minorile, si allega la scheda redatta a cura degli uffici preposti al coordinamento ed al monitoraggio della attività ispettiva del Ministero del Lavoro.

Con riferimento alla preoccupazione espressa dalla Commissione di esperti circa il numero dei bambini sfruttati nel lavoro, secondo la stima effettuata dall'ISTAT, si ritiene opportuno evidenziare che tale quota di 31.500 minori è pari allo 0,66% della popolazione giovanile tra i 7 e i 14 anni e che tale percentuale è inferiore al parametro del 2% individuato dall'ILO per i paesi sviluppati.

## **Allegati**

- ❖ **Legge 17 ottobre 1967 n 977 Tutela del Lavoro dei bambini e degli adolescenti.**
- ❖ **Decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345 Attuazione della direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro.**
- ❖ **Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 76 Definizione delle norme generali sul diritto/dovere all'istruzione e alla formazione a norma dell'art.2, comma1, lett.c della legge 28 marzo2003, n.53.**
- ❖ **Legge 17 maggio 1999,n.144.**
- ❖ **Statistiche sulla vigilanza riepilogo nazionale**

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.