

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO AI SENSI DELL'ART.22 DELLA COSTITUZIONE O.I.L. SULLE MISURE PER DARE ATTUAZIONE ALLE DISPOSIZIONI DELLA CONVENZIONE N.138/1973 SU: "L'ETA' MINIMA DI AMMISSIONE AL LAVORO".

In riferimento alla Convenzione di cui in oggetto e facendo seguito a quanto indicato nel precedente rapporto in ordine al limite minimo dell'età di accesso al lavoro si segnala che la normativa esistente è stata in parte modificata **dall'art.1, comma 622 della Legge 27.12.2006,n.296 (Legge Finanziaria 2007).**

Come già riferito nei precedenti rapporti l'art.37 della Costituzione prevede che sia la legge a stabilire il limite minimo di età per il lavoro salariato. Tale limite è stato definito dall'art.3 della L.n.977/1997 come modificato dall'art.5 del D.Lgs. n. 345/1999 che così recita: "l'età minima di ammissione al lavoro è fissata al momento in cui il minore ha concluso il periodo di istruzione obbligatoria e comunque non inferiore ai 15 anni compiuti".

In tal modo si afferma il principio in virtù del quale l'età minima di ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui cessa l'obbligo scolastico.

L'art.1 comma 622 della Legge Finanziaria interviene su tale disposizione legislativa prevedendo che "l'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni".

Si precisa che non è necessario che lo studente abbia conseguito il titolo di studio essendo sufficiente il fatto che abbia frequentato i dieci anni della scuola dell'obbligo previsti dalla legge.

Secondo l'interpretazione del Ministero del Lavoro, intervenuto di recente con propria nota (circolare n.9799 del 20 luglio 2007), l'assolvimento del suddetto obbligo, volto prevalentemente a tutelare la crescita psicointellettiva del minore, fa presumere raggiunta da parte del minore stesso la maturità necessaria affinché possa svolgere legittimamente l'attività lavorativa. Ed è proprio questo principio, evidenzia il Ministero, che è stato espresso dall'ultima legge finanziaria, in particolare laddove si afferma che l'innalzamento dell'obbligo di istruzione ad almeno 10 anni determina quale conseguenza l'aumento da 15 a 16 anni dell'età per l'accesso al lavoro.

L'ultimo capoverso dello stesso comma 622 rimanda espressamente la decorrenza dell'obbligo di istruzione a decorre dall'anno scolastico 2007/2008.

In ordine a questo punto la circolare sopra richiamata precisa che, poiché la Legge Finanziaria indipendentemente dal fatto che sia entrata in vigore dal 1° Gennaio 2007- fa espressamente decorrere l'innalzamento dell'obbligo di istruzione "dall'anno scolastico 2007-2008", è di conseguenza da ritenersi che l'innalzamento a 16 anni dell'età di ingresso al lavoro abbia effetto solo dal 1° Settembre 2007.

Detta precisazione ministeriale riveste un'importanza notevole ai fini delle sanzioni penali previste in caso di mancato rispetto da parte del datore di lavoro dei limiti di età per l'assunzione di minori previsti dall'art.26, comma 2 della Legge 17 Ottobre 1967,n.977.

Domande Dirette

ART.1 della Convenzione. Politiche nazionali volte ad assicurare l'eliminazione effettiva del lavoro dei bambini.

Per quanto riguarda le politiche attuate per combattere il lavoro minorile si registrano interventi di natura diversificata: interventi normativi puntuali diretti a tutelare il minore e attività di contrasto all'evasione scolastica e al lavoro minorile, esercitate sia tramite compiti ispettivi di monitoraggio e vigilanza - programmate in attuazione del decreto legislativo n.124/04 di riforma dell'attività ispettiva per le quali si rinvia al Rapporto sulla Convenzione n.81/1947 - che con azioni ed interventi di sensibilizzazione delle famiglie.

Si riportano di seguito una serie di attività avviate sul piano nazionale per contrastare il fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile

Presso il Ministero della Solidarietà Sociale ed il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale è stato ricostituito il **Tavolo di coordinamento tra il Governo e le Parti Sociali sul contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile**, istituito nel 1998, per la sottoscrizione della Carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento minorile.

A seguito della modifica del Titolo V della Costituzione Italiana, il Tavolo di coordinamento è stato integrato dai rappresentanti di Regioni, Province ed Enti Locali e dalle ONG che si occupano di Infanzia e Adolescenza..

La costituzione del Tavolo di coordinamento ha avuto il merito di offrire una sede di confronto stabile tra le istituzioni e le parti sociali ed un programma di impegni condiviso contro lo sfruttamento del lavoro minorile.

Tra le priorità di intervento individuate dalle Amministrazioni Centrali si segnala:

- La volontà di considerare il fenomeno dello sfruttamento dei minori prestando una particolare attenzione alla situazione dei bambini stranieri, in particolare considerando le problematiche che i bambini si trovano a vivere quotidianamente all'interno della scuola;
- La volontà di attribuire rilievo alle politiche di sostegno alla famiglia come campo di intervento per contrastare le situazioni di disagio grave;
- La promozione dell'attività delle Prefetture, prevedendo un coordinamento in rete delle stesse, in collaborazione con gli Enti Locali.

I rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali, assieme a CNEL, UNICEF, ISTAT ed OIL hanno delineato un percorso comune attraverso le seguenti azioni:

- Riavviare la riflessione sullo strumento dei codici di condotta;
- Indagare le forme di sfruttamento presenti nell'economia sommersa e nell'immigrazione clandestina;
- Procedere ad un aggiornamento della Carta degli Impegni del 1998;
- Garantire un monitoraggio quantitativamente valido del fenomeno del lavoro minorile raccordando i dati delle diverse amministrazioni e definendo strumenti di indagine condivisi;
- Procedere ad una verifica delle azioni realizzate ed un esame attento dei risultati ottenuti con i precedenti interventi legislativi, individuando eventuali lacune e definendo possibili soluzioni;
- Considerare fondamentale e rafforzare il ruolo degli Ispettori del Lavoro.

Il Tavolo interistituzionale per l'elaborazione di un protocollo di intesa per il contrasto al lavoro minorile ed alla dispersione scolastica, istituito nel corso del 2002, ha visto riuniti i rappresentanti del Ministero della Solidarietà Sociale, del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (oggi riuniti nel Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali), del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica, del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero dell'Interno, della Giustizia, dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), dell'UPI (Unione Province Italiane) e del gruppo tecnico interregionale, al fine di redigere il protocollo citato.

Tra le iniziative avviate per contrastare il fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile si segnala ancora **la pubblicazione, nel 2006, della traduzione in italiano del Manuale OIL "Lotta al lavoro minorile. Manuale per gli Ispettori del lavoro"** e la sua distribuzione sul territorio nazionale con attenzione particolare per le Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro nelle quali operano gli Ispettori del lavoro ai quali si rivolgono le linee guida.

A livello nazionale è proseguita inoltre l'attività del Centro nazionale di Documentazione e Analisi per l'infanzia e l'adolescenza istituito con legge 23 Dicembre 1997, n. 451 di cui si è riferito nel precedente Rapporto. Nel 2007 è stato **pubblicato il Quaderno "Questioni e documenti n. 45 dal titolo: Esperienze e buone pratiche oltre la legge 285/1997"**, frutto della ricognizione realizzata nel 2006 da un gruppo di ricerca del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sulla programmazione locale delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, in cinque aree tematiche, tra le quali il lavoro minorile. L'attività svolta ha permesso di individuare il livello di consapevolezza presente tra le Amministrazioni territoriali rispetto a questa problematica ed ha consentito di individuare alcune utili esperienze di accompagnamento all'inserimento lavorativo di adolescenti coinvolti in diverse forme di disagio sociale e familiare.

Nel 2007 è stato inoltre attivato un **programma di sensibilizzazione sullo sfruttamento del lavoro minorile con la promozione del lungometraggio Rosso Malpelo** prodotto dal regista italiano Pasquale Scimeca. Il Ministero della Solidarietà Sociale ha sostenuto la distribuzione del film promuovendone la visione presso numerose scuole.

Nello specifico settore dell'attività ispettiva e della vigilanza un'attenzione particolare è stata rivolta al lavoro minorile che tra l'altro rientra tra gli obiettivi strategici individuati, per l'anno 2008, dal Ministero del Lavoro e Direzione Generale dell'attività Ispettiva, dall'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), dall'INAIL (Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro) e dall'ENPALS (Ente Nazionale di Previdenza dei Lavoratori dello Spettacolo).

Si tratta della realizzazione di interventi ispettivi mirati alle aree territoriali in cui il lavoro minorile appare più diffuso effettuati dal personale delle Direzioni Provinciali del lavoro, anche congiuntamente con il personale degli Istituti previdenziali.

Nell'ambito dei programmi straordinari di vigilanza mirati al controllo e al contrasto del lavoro nero, con particolare riferimento al lavoro minorile, si riportano le operazioni più significative:

1. **Operazione "Acqua Azzurra"**, effettuata nel periodo compreso tra giugno ed Agosto 2006, dettata dall'esigenza di vigilare sul fenomeno delle violazioni ed elusioni delle norme legislative e contrattuali nell'ambito delle attività turistico-alberghiere. L'operazione di vigilanza, coordinata dai Direttori delle Direzioni Regionali è stata effettuata da personale ispettivo di 21 Uffici territoriali (Direzioni Provinciali del Lavoro di Matera e Potenza, Crotone e Reggio Calabria, Napoli e Salerno, Ferrara e Forlì, Gorizia e Udine, Roma e Viterbo, Genova e la Spezia, Campobasso, Bari e Brindisi, Nuoro ed Oristano, Ispettorati del Lavoro di

Agrigento e Messina), congiuntamente ai Nuclei dei Carabinieri in servizio presso le Direzioni Provinciali interessate, all'INPS, all'INAIL ed all'ENPALS.

In occasione della suddetta attività di vigilanza, che ha riguardato n.2.258 aziende, sono stati trovati intenti al lavoro n.3.081 lavoratori irregolari, di cui **n.308 minori**.

2. Operazione **La Coccinella**, realizzata nel periodo compreso tra giugno e dicembre 2007 d'intesa con l'INPS e con il Corpo Forestale dello Stato e con la collaborazione dei Nuclei dei Carabinieri degli Uffici territoriali coinvolti. Tale attività ha interessato tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento alle aree agricole nelle quali è riscontrabile la concentrazione del lavoro nero, nonché il verificarsi di peculiari illegalità, tra cui il ricorso al cd. Caporalato (intermediari illegali per il reclutamento di personale).

Nel corso degli accessi ispettivi, relativi a n.5.160 aziende, sono stati trovati **n.65 minori** illegalmente occupati.

3. Operazione **Il Delfino**, avente ad oggetto l'effettuazione di accertamenti ispettivi nel settore turistico-alberghiero, nel periodo estivo (dal 16 al 22 luglio e dal 30 luglio al 5 agosto 2007), in collaborazione tra le Direzioni Provinciali del lavoro e i rispettivi Nuclei dei carabinieri, all'INPS, all'INAIL e all'ENPALS, nell'ambito delle seguenti Regioni: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Toscana, Sicilia, Veneto. L'attività, coordinata dai Direttori delle Direzioni Regionali del Lavoro, ha interessato 27 Direzioni Provinciali. Nel corso della vigilanza, che ha riguardato n. 3.104 aziende, sono stati trovati al lavoro **n. 274 minori** irregolarmente occupati.

4. Operazione **Italian Food**, mirata al settore dei pubblici servizi ubicati nei centri storici delle principali città metropolitane (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, e Venezia) realizzata prevalentemente negli orari serali dalla Direzione Generale per l'Attività Ispettiva, secondo modalità condivise dalle Direzioni regionali del lavoro coinvolte e coordinata dai Direttori delle nove Strutture provinciali interessate, utilizzando proprio personale ispettivo congiuntamente ai Carabinieri dei corrispondenti Nuclei.

Nell'ambito dell'operazione in questione, mirata ad accertare eventuali violazioni di norme in materia di assunzione e regolarizzazione delle posizioni previdenziali e assicurative dei dipendenti, sono stati effettuati accertamenti ispettivi nei confronti di n.594 aziende presso le quali sono stati trovati intenti al lavoro **n.16 minori** occupati in nero.

5. Operazione **La Grande Muraglia**, realizzata nel mese di novembre 2007, avente ad oggetto la vigilanza sul rilevante fenomeno dell'occupazione irregolare di cittadini della Repubblica Popolare Cinese, in considerazione della sempre maggiore presenza di imprese cinesi nella realtà socio-economica italiana.

La suddetta operazione ha interessato undici Regioni e diciannove Direzioni Provinciali del Lavoro (Ascoli Piceno, Avellino, Bari, Bologna, Brescia, Como, Firenze, Milano, Napoli, Padova, Perugia, Prato, Reggio Emilia, Roma, Taranto, Teramo, Torino, Venezia, Verona) con il supporto dei Carabinieri dei rispettivi Nuclei. Gli accertamenti hanno interessato lavoratori artigiani, operanti prevalentemente nel settore tessile, pellettiero e conciario, nonché aziende del settore dei pubblici esercizi e del commercio. Sono state ispezionate n.566 aziende, presso le quali sono stati trovati al lavoro **n.9 minori** irregolarmente occupati.

Art.2,paragrafo 3 Termine finale della scuola dell'obbligo

Come evidenziato nelle premesse la legge 27 Dicembre 2006, n.296, art1 comma 622 ha elevato l'obbligo scolastico a 10 anni portando conseguentemente l'età di accesso al lavoro da 15 a 16 anni. La Legge Finanziaria 2007 ha inoltre previsto la prosecuzione, anche per l'anno scolastico 2007/2008, dei percorsi triennali sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'art.28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005,n.226, realizzati in attuazione dell'Accordo Quadro sottoscritto in data 19 giugno 2003 cui hanno fatto seguito specifici Protocolli di intesa stipulati con gli Uffici scolastici regionali (art.1, comma 624).

I tempi e le modalità di attuazione dei suddetti protocolli sperimentali di istruzione e formazione professionale sono definiti d'intesa tra i competenti Assessorati delle rispettive Regioni e gli Uffici scolastici regionali e sono oggetto di una tempestiva e puntuale informazione ai dirigenti scolastici interessati.

Per completezza di analisi si segnala inoltre:

- emanazione del Decreto Ministeriale n.139 del 22 agosto 2007, il quale si colloca nel quadro delle norme vigenti sul diritto/dovere all'istruzione e alla formazione, in base al quale nessun giovane può interrompere il proprio percorso formativo senza aver conseguito un titolo di studio o una qualifica professionale entro il compimento del 18° anno di età;
- il Decreto Interministeriale del 29 novembre 2007 emanato dal Ministro della Pubblica Istruzione di concerto con il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, che ha previsto l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, in fase di prima attuazione per gli anni 2007-2008 e 2008-2009, anche nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, di durata triennale, di cui all'art.28, comma 1 del decreto legislativo 17 ottobre 2005,n.226.

Art.6 Formazione professionale e lavori pericolosi

In relazione all'invito della Commissione rivolto al governo italiano di alzare a 16 anni la soglia di età minima prevista per l'adibizione a lavori pericolosi ed insalubri effettuati nel quadro delle attività di formazione professionale si ritiene che la normativa italiana risulti in sintonia con quanto stabilito dalla Convenzione in esame.

A norma dell'art.6 della Legge n.977/1967, come modificata dalla Legge n.345 del 1999, gli adolescenti non possono essere adibiti alle lavorazioni, ai processi e ai lavori indicati nell'apposito Allegato 1 del decreto, tranne che per indispensabili motivi didattici o di formazione professionale e per il tempo necessario alla formazione stessa, sotto sorveglianza di formatori competenti e nel rispetto di tutte le condizioni di salute e sicurezza previste dalla legislazione vigente.

Il D.Lgs. n.262/2000 ha innovato la materia prevedendo che le lavorazioni, i processi e i lavori indicati nell'Allegato 1 possano essere svolti dagli adolescenti per indispensabili motivi didattici o di formazione, oltre che in aula o in laboratorio, anche in ambienti di lavoro di diretta pertinenza del datore di lavoro dell'apprendista (e quindi anche all'interno di locali aziendali) ferme restando le condizioni sopra citate. D'altro lato per avvalersi della deroga, oltre alla autorizzazione della Direzione Provinciale del Lavoro, deve essere preventivamente richiesto il parere della competente ASL (Azienda Sanitaria Locale), che dovrà verificare il rispetto da parte del datore di lavoro richiedente della normativa in materia di igiene e di sicurezza del lavoro.

Si rileva inoltre che in seguito a quanto disposto dall'art.1, comma 622 della L.n.296/2006 (Legge Finanziaria 2007) che ha innalzato l'età per l'accesso al lavoro sancendo, contestualmente, l'innalzamento dell'obbligo di istruzione, la normativa sopra citata possa essere considerata di fatto, abrogata.

Punti IV e V del formulario del Rapporto.

Per quanto riguarda la rilevazione statistica dei dati sul lavoro minorile si precisa che dall'esame dei risultati dell'attività di vigilanza ordinaria svolta dal personale ispettivo delle Direzioni provinciali del Lavoro, è emersa una consistente percentuale di minori irregolarmente occupati, pari al 50,11% nell'anno 2006 ed al 42,29% nell'anno 2007.

In particolare, nell'anno 2006, il numero dei minori irregolari è pari a 1.601 unità, rispetto a n. 3.195 minori occupati presso le aziende visitate mentre, nell'anno 2007, il numero dei minori risultati irregolari è pari a 1.251, rispetto a n. 2.958 soggetti minori trovati intenti al lavoro nel corso delle visite ispettive.

Inoltre, il numero delle violazioni delle norme sul lavoro minorile rilevato nel 2006 risulta pari a 2.390, mentre, nell'anno 2007, è pari a 2.245.

Significativo appare, altresì, il rapporto percentuale tra minori regolarmente e irregolarmente occupati ì distinto per area geografica ì pari ad una percentuale del 45,1% al Nord, del 48,67% al Centro e del 33,77% al Sud.

A tali dati occorre aggiungere i dati relativi alle operazioni di vigilanza straordinaria sopra citati in riferimento all'art.1 della Convenzione in questione.

Si allega la scheda redatta a cura del Ministero del Lavoro - Direzione Generale dell'Attività Ispettiva relativa alla vigilanza sul lavoro minorile, riferita all'anno 2007.

Si comunica che il presente Rapporto è stato inviato alle organizzazioni datoriali e sindacali riportate nell'elenco allegato.

Hanno fatto pervenire le proprie osservazioni le seguenti Organizzazioni sindacali:
CONFAPI

ALLEGATI:

1. Legge 27.12.2006,n.296 (Legge Finanziaria 2007),art.1, commi 622 - 624
2. Circolare del Ministero del Lavoro ì Direzione Generale Attività Ispettiva n.9799 del 20 luglio 2007
3. Decreto Ministeriale del Ministero della Pubblica Istruzione ì D.M..n.139 del 22 agosto 2007
4. Decreto Interministeriale del 29 novembre 2007 del Ministro della Pubblica Istruzione di concerto con il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale
5. Scheda di riepilogo nazionale su vigilanza lavoro minorile ì anno 2007
6. Osservazioni della CONFAPI