



Alla luce di tali osservazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. l'adozione di una legge organica di ordinamento penitenziario minorile, atta a ripensare la funzione della pena con specifico riferimento al minore e finalizzata a ridurre il ricorso alla carcerazione e a trasformare radicalmente il ruolo e il funzionamento degli istituti penali per i minorenni. La legge dovrebbe essere preceduta da uno studio multidisciplinare sulla condizione dei minori che entrano in relazione con il sistema della giustizia e dell'esecuzione penale e dovrebbe istituire un sistema di monitoraggio permanente a livello nazionale, come auspicato dal Comitato ONU⁷⁹;
2. l'allocatione di maggiori risorse economiche e di qualificate risorse umane alla giustizia penale minorile, ai servizi sociali e alle comunità che si occupano dei minori devianti. La destinazione di risorse ad attività di formazione e divulgazione volte a favorire presso gli operatori una cultura ispirata al rispetto e alla promozione della CRC;
3. l'adozione di specifiche *policies* e programmi di intervento volti a rimediare alla grave discriminazione dei minori stranieri, Rom e residenti nelle aree disagiate del Sud Italia, con particolare riguardo al problema della manovalanza minorile sfruttata dalle organizzazioni mafiose. In particolare per i minori stranieri: lo stanziamento di appositi fondi istituzionali per la realizzazione dei programmi di cui all'articolo 18 comma 6 del T.U. 286/1998 (ovvero l'inserimento nel bando relativo al Fondo di cui all'art. 12 Legge 228/2003), nonché l'emanazione di una circolare finalizzata a rendere più chiara la disciplina e a ribadire l'applicabilità a questa fattispecie del sistema operativo di tutela sviluppato nel corso del tempo per la "protezione sociale" delle vittime di violenza o grave sfruttamento (di cui ai primi commi del medesimo articolo), chiarendo anche che i minori in messa alla prova possono usufruire di tale permesso, al pari dei minori che hanno espiato una pena detentiva.
4. la definizione di accordi quadro tra Stato e Regioni per l'attuazione della Legge 328/2000, per quanto attiene le misure penali minorili, con l'individuazione dei livelli minimi di assistenza che le Regioni sono tenute a garantire per permettere a ciascun minore, italiano o straniero, il pieno accesso alle opportunità previste dalle norme in materia di giustizia minorile e per delineare Linee guida nell'ambito delle strategie di prevenzione della devianza minorile. Tali accordi dovrebbero investire anche i sistemi scolastico, dei servizi di orientamento e di facilitazione all'inserimento nel mercato del lavoro, per favorire concretamente l'accesso alla formazione e al lavoro dei minori entrati in contatto con il sistema della giustizia minorile;
5. l'ampliamento e l'ulteriore qualificazione, anche tramite l'approvazione di una specifica normativa, dei contesti applicativi della mediazione penale minorile e la diffusione di strutture di mediazione a livello nazionale.

⁷⁹ Commento Generale del Comitato ONU n. 10, 2007.

MINORI IN SITUAZIONE DI SFRUTTAMENTO

1. LO SFRUTTAMENTO ECONOMICO: IL LAVORO MINORILE IN ITALIA

48. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia sviluppi, sulla base del recente studio, una strategia globale con obiettivi specifici e mirati finalizzati alla prevenzione ed eliminazione del lavoro minorile attraverso, tra l'altro, lo sviluppo di attività di sensibilizzazione e l'individuazione dei fattori che lo causano.

(CRC/C/15/Add.198, punto 48)

Come già evidenziato nel Rapporto 2006⁸⁰ e come peraltro sottolineato nell'ultimo Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza⁸¹, oltre che nei documenti internazionali in materia⁸², il fenomeno del lavoro minorile nei Paesi avanzati e quindi anche in Italia è una questione complessa ed articolata, che richiede, sia in fase conoscitiva che di elaborazione di *policy*, un attento processo di analisi teso a valutarne le numerose e spesso assai differenti esperienze riconducibili alla categoria del lavoro precoce. D'altra parte, anche il lavoro minorile diffuso nei Paesi in via di sviluppo⁸³, per quanto venga nella maggior parte dei casi etichettato in modo più meccanico e sommario come sfruttamento infantile, ha suscitato fino ad oggi delle posizioni tutt'altro che univoche. Da diversi anni, infatti, il dibattito si è articolato lungo tre posizioni principali: 1) quella *abolizionista* che, per principio e al di là di ogni distinguo, propone il divieto di ogni forma di coinvolgimento dei minori in attività di lavoro; 2) quella di tipo *pragmatico*, che parte da una presa d'atto dell'esistenza del fenomeno

⁸⁰ 2° Rapporto di aggiornamento 2006, pagg. 54-56.

⁸¹ «Il lavoro minorile, inteso impropriamente in questa sede come impiego al di sotto dei 15 anni di età, è un fenomeno estremamente complesso e composito, lo è nelle società del Sud del mondo dove si intreccia con situazioni di estrema povertà e mancanza di risorse, lo è nelle società a economia avanzata nelle quali lo sviluppo sociale ed economico sembrerebbe non legittimare l'inserimento precoce nel lavoro». Cfr. Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per conto dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali *L'eccezionale quotidiano. Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2006*, pag. 327.

⁸² Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Convenzione ILO n. 138 sull'età minima lavorativa, Convenzione ILO n. 182 sulle peggiori forme di sfruttamento, Raccomandazione ILO n. 190 sulla proibizione delle peggiori forme di lavoro minorile, Rapporto globale ILO 2006.

⁸³ Si veda paragrafo sulla cooperazione internazionale, pagg. 15 e ss., per maggiori approfondimenti sul lavoro minorile nel mondo.



e valuta come possibili le politiche tese a migliorare le condizioni dei minori che lavorano; 3) quella della *valorizzazione critica o empowerment*, che esplicitamente tematizza una possibile valenza positiva del lavoro precoce sia nello sviluppo individuale che nell'inserimento sociale in una comunità, attribuendo a tale esperienza un ruolo formativo, qualora non implichi sfruttamento⁸⁴.

Se questo è il quadro generale, l'elaborazione di una strategia globale per prevenire ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile innanzitutto in sede nazionale, difficilmente potrà prescindere da una ricostruzione quali-quantitativa del fenomeno dinamica e costante nel tempo, ovvero di un monitoraggio istituzionale che però ad oggi risulta ancora assente: l'unica indagine dell'ISTAT, infatti, risale al 2000 e riguarda in chiave retrospettiva le esperienze di lavoro prima dei 15 anni dei 15-18enni⁸⁵. Come noto, numerose ricerche e studi sono stati compiuti dalle organizzazioni sindacali e da singoli studiosi sul tema che hanno contribuito, se non ad un'efficace rappresentazione quantitativa del fenomeno, di certo a rimarcare l'esistenza del lavoro precoce anche in Italia e ad evidenziarne diverse caratteristiche e significati rispetto ai percorsi di vita, ai rischi di marginalizzazione ed esclusione sociale, alle condizioni socio-economiche familiari e territoriali⁸⁶.

Sinteticamente, tralasciando la questione, ancora controversa, delle dimensioni del fenomeno⁸⁷, questi sono i principali tratti che caratterizzano le esperienze di lavoro precoce:

- nella maggior parte dei casi nascono come collaborazioni nelle attività e/o nelle imprese di famiglia e maturano poi come lavori più impegnativi nella cerchia dei parenti/amici o presso terzi;

- sono prevalentemente lavori occasionali oppure stagionali, svolti qualche volta al mese o a settimana, per qualche ora al giorno. Vi è però/poi una quota significativa di minori che, quando lavorano, lo fanno più intensamente, ovvero in modo continuativo e per diverse ore al giorno;
- sono diffuse, spesso tra minori con percorsi scolastici a rischio, in cui frequentemente si riscontrano segnali di dispersione differita, come le assenze, le bocciature, le difficoltà di apprendimento e così via. Talvolta diventano esperienze impegnative e sostitutive dei percorsi formativo-scolastici.

Pur consapevoli che sul lavoro minorile non sono ancora disponibili dati omogenei a livello europeo, è interessante osservare come siano riscontrabili tendenze simili all'Italia anche in altri Paesi europei⁸⁸. Anche nei Paesi industrializzati esistono quindi condizioni, ancora da approfondire, che alimentano diverse forme di lavoro precoce. In Italia ce ne sono di specifiche, quali ad esempio l'elevata presenza del lavoro nero e dell'economia sommersa, la scarsa occupazione delle donne, la presenza massiccia di fasce di popolazione con titoli di studio medio-bassi, la diffusione soprattutto nelle zone del Sud di famiglie numerose con diversi minori a carico ed infine tassi di dispersione scolastico-formativa molto elevati e livelli di povertà infantile al di sopra della media dei Paesi industrializzati⁸⁹.

Alla luce di ciò, una strategia per la prevenzione e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile a livello nazionale, non ancora formulata pienamente dall'attuale Governo, dovrebbe tener conto di queste condizioni di contesto, mirando ad arrestare quei circuiti "bloccanti" che attraverso la riproposizione di forme di eredità familiare e sociale frenano la mobilità generazionale ed alimentano i rischi di marginalizzazione. Alcuni primi passi in tal senso

⁸⁴ Cfr. tra gli altri, Nunin R. *Uno sguardo sulla legislazione internazionale: risorse e nodi critici in Bambini e adolescenti che lavorano* Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Quaderno n. 30, Firenze, 2004.

⁸⁵ ISTAT *Bambini, lavori e lavoretti. Verso un sistema informativo sul lavoro minorile. Primi risultati* Roma, 2002. Era dal 1967 che l'ISTAT non si occupava di lavoro minorile.

⁸⁶ Per maggiori dettagli su questi aspetti, cfr. Megale A., Teselli A. *Lavori minorili e percorsi a rischio di esclusione sociale. Famiglie, istruzione, diritti* Ediesse, Roma, 2006.

⁸⁷ Le stime sono molteplici. A titolo esemplificativo si citano le più recenti: a) 1991, Censis: 220.000-230.000 tra i 6-15enni; b) 1993, UNICEF: 200.000-300.000 tra coloro che hanno meno di 14 anni; c) 1996, studio di Mattioli: 900.000 tra coloro con meno di 15 anni; d) 2000, Cgil: 360.000-430.000 tra i 10-14enni; e) 2002, ISTAT: circa 144.000 tra coloro che hanno meno di 15 anni; f) 2005, Ires Cgil: 460.000-500.000 tra i 10-14enni, compresi i minori immigrati. Da sottolineare, infine, che secondo uno studio ISTAT, 2005, *L'istruzione della popolazione al 2001*, dati definiti del Censimento, circa il 4% dei minori di età compresa tra i 6 ed i 14 anni non sono iscritti ad un corso regolare di studi, ovvero 183.631 minori.

⁸⁸ Ad esempio, in *Germania, sulla base di uno studio condotto in Turingia*, su circa 2.500 interviste a minori nelle scuole è risultato che il 37,6% di chi ha tra 13 e 15 anni ha svolto un lavoro, di questi il 60% ha cominciato a lavorare tra i 12 ed i 14 anni. Inoltre si è anche verificato un aumento del lavoro non consentito, ovvero dei 13-14enni, che è passato dal 28,2% al 64,4%. Per approfondimenti, cfr. Liebel M., 2004. Anche diversi studi realizzati in *Gran Bretagna* mettono in evidenza la diffusione del lavoro minorile: in particolare in un'indagine condotta su circa 2.000 studenti nelle scuole è emerso che il 31% ha svolto un lavoro durante il periodo scolastico e l'11% lo ha fatto solo durante le vacanze. Per approfondimenti, cfr. tra gli altri, Morrow V., 2004. Questi dati si avvicinano a quelli dell'ultima *survey* realizzata dall'Ires Cgil in 9 grandi città italiane, da cui è emerso che il 21,4% degli 11-14enni che frequentano la scuola secondaria inferiore - ovvero circa un minore su 5 - ha esperienze di lavoro precoce. In valore assoluto si tratta di un gruppo di 363 minori sui 1.698 intervistati. Per approfondimenti cfr. Megale A., Teselli A., *infra*.

⁸⁹ Su questi due ultimi aspetti si rimanda al paragrafo La condizione dei bambini e adolescenti poveri in Italia, pagg. 62 e ss. e al paragrafo La dispersione scolastico formativa, pagg. 73 e ss.



sono stati compiuti in primo luogo attraverso la riconvocazione del **Tavolo di coordinamento sul lavoro minorile fra Governo e parti sociali**, coordinato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e dal Ministero della Solidarietà Sociale⁹⁰, per l'elaborazione di politiche di contrasto del fenomeno, finalizzate innanzitutto ad un aggiornamento e ad una piena attuazione della Carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile sottoscritta dalle istituzioni e dalle parti sociali già nel 1998⁹¹, dal quale però fino ad ora sono stati esclusi i rappresentanti della società civile. In secondo luogo con l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni previsto nell'ultima Legge Finanziaria a partire dall'anno scolastico 2007/2008 e con l'istituzione di un biennio unitario e il conseguente innalzamento dell'età per l'accesso al lavoro dai 15 ai 16 anni. Si tratta di obiettivi condivisibili, che sono espressione di una volontà politica di affrontare la questione, in linea con le indicazioni europee, fornite sulla partecipazione ai sistemi scolastici e formativi all'interno della Strategia Europea per l'Occupazione⁹². Restano però aperte le questioni legate ad un loro concreto perseguimento, anche alla luce di quanto si è verificato in passato ad esempio attraverso la previsione in un primo tempo dell'obbligo formativo fino a 18 anni trasformato poi in diritto-dovere⁹³. Sono emerse infatti notevoli difficoltà nell'inserire ogni studente in un percorso di istruzione, o di formazione, o di apprendistato e nel monitorarne l'esperienza, innanzitutto ad esempio per l'eterogeneità dell'offerta di formazione professionale tra le varie Regioni, o anche per i, tutt'altro che scontati, tentativi di far dialogare il sistema dell'istruzione con quello della formazione o ancora per l'assenza di strumenti capaci di creare coordinamento tra i percorsi tradizionali di apprendimento e quelli legati ad una diretta sperimentazione nei circuiti produttivi⁹⁴.

È ovvio che anche le politiche di prevenzione e contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile, proposte dal Tavolo

ministeriale, potranno concretizzarsi solo a partire dalla predisposizione di *piani strategici*, mirati all'istituzione "a cascata" di un insieme di azioni gestite in modo integrato da istituzioni a livello centrale e locale, nonché da parti sociali ed organizzazioni non governative, volte, tra l'altro, a:

- intercettare le forme peggiori di lavoro minorile, anche attraverso la formulazione di un **Piano d'Azione**, secondo quanto previsto dalla Convenzione ILO n. 182 e ancora non formulato in Italia⁹⁵. Tale Piano, oltre a prevedere un sistema di monitoraggio del fenomeno, dovrebbe affidare responsabilità, compiti ed obiettivi specifici ai soggetti preposti al controllo e al contrasto di tale fenomeno, ed insieme favorire i processi di sensibilizzazione e di prevenzione, da notare come la Raccomandazione 190 collegata a tale Convenzione preveda il coinvolgimento dei minori vittime di tali forme di sfruttamento nell'elaborazione del summenzionato Piano d'Azione;
- promuovere concretamente la responsabilizzazione dei soggetti produttivi attraverso la previsione e l'adozione di **codici di condotta** per incentivare le aziende, in particolare le piccole e piccolissime imprese di tipo familiare a comportamenti responsabili. Se, infatti, tali codici risultano abbastanza diffusi per combattere lo sfruttamento minorile nei Paesi in via di sviluppo, in particolare tra le multinazionali, invece non sono adottati e implementati nel circuito delle piccolissime imprese familiari in cui è peraltro più diffuso il lavoro precoce in Italia⁹⁶. Sarà inoltre importante prevedere strumenti di monitoraggio e verifica dell'applicazione dei codici stessi, in grado di garantirne la loro effettiva implementazione;
- assicurare la possibilità ad ogni minore di intraprendere e compiere con successo un percorso di formazione, finalizzato all'acquisizione reale di competenze spendibili sul mercato del lavoro e insieme commisurate alle istanze soggettive di realizzazione personale

⁹⁰ Il Tavolo è stato riunito dall'attuale Governo nel settembre del 2006, la successiva riunione si è avuta nel mese di aprile 2007.

⁹¹ Il Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione e l'inclusione sociale (2006) specifica che un'attenzione prioritaria in questo Tavolo è stata attribuita alla formazione degli Ispettori del lavoro, finalizzata a promuovere programmi innovativi per intercettare i bambini e gli adolescenti che hanno abbandonato la scuola o che ne sono stati esclusi.

⁹² Su questi aspetti, cfr. capitolo V, paragrafo La dispersione scolastica formativa, pagg. 73 e ss.

⁹³ Cfr. rispettivamente la Legge 144/1999 e la Legge 53/2003.

⁹⁴ Dai 16 ai 18 anni sono previsti percorsi misti tra scuola e lavoro in grado di assicurare il conseguimento di qualifiche professionali. È importante che l'implementazione di questi percorsi venga monitorata per valutarne l'efficacia e per valutare le reali opportunità offerte ai ragazzi.

⁹⁵ Si rimanda *infra* per ulteriori dettagli su tali aspetti. In ogni caso, benché non ci siano dati precisi in materia, in Italia il fenomeno delle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile vede coinvolti i minori nello sfruttamento sessuale maschile e femminile, nell'accattonaggio forzato e nella commissione di attività illegali.

⁹⁶ Tali codici dovrebbero essere formulati in conformità con le Norme delle Nazioni Unite sulla Responsabilità Sociale delle imprese multinazionali e delle altre imprese, disponibili su www.piudiritti.it/documenti/Norms%20on%20the%20Responsibilities%20of%20Transnational%20Corporations.pdf con particolare attenzione all'art. 6 che si riferisce alla tutela dei minori dallo sfruttamento economico. I codici di condotta devono inoltre essere monitorati da soggetti esterni e autonomi rispetto all'azienda.



e sociale. Ovviamente, questo potrà accadere non solo attraverso l'innalzamento formale dell'obbligo scolastico, che è condizione essenziale ma di per sé non sufficiente, ma anche sulla base di un concreto processo di trasformazione funzionale dell'offerta di istruzione e di formazione da parte delle istituzioni. Una trasformazione, cioè, che consenta ad un'offerta che si è costituita per segmenti specifici di ri-articolarli in un sistema in grado di mettere in comunicazione contenuti, metodi, attività trasversali, modalità gestionali, risorse umane e finanziarie, così da garantire quei gradi di flessibilità per entrare ed uscire dai percorsi, come modalità principale di contenimento del rischio di dispersione scolastico-formativa.

Pertanto alla luce di tali osservazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. la continuità di lavoro del Tavolo di coordinamento riattivato presso il Ministero della Solidarietà Sociale e il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale fra Governo e parti sociali per l'elaborazione di politiche di contrasto del fenomeno, garantendo altresì la partecipazione della società civile ed il coordinamento con gli altri tavoli di concertazione su tematiche connesse;
2. l'aggiornamento e la piena attuazione della Carta di impegni contro lo sfruttamento del lavoro minorile sottoscritta dalle istituzioni e dalle parti sociali già nel 1998;
3. la formulazione di un Piano d'Azione contro le forme peggiori di lavoro minorile secondo quanto previsto dalla Convenzione ILO n. 182;
4. il monitoraggio del fenomeno del lavoro minorile, sia a livello nazionale che locale, attraverso la realizzazione di rilevazioni ed analisi quali-quantitative; in particolare si raccomanda un monitoraggio dell'implementazione dell'attuazione dell'obbligo formativo a 16 anni e dei percorsi misti scuola-lavoro al fine di sviluppare percorsi che riescano a coniugare la qualità dell'istruzione con l'accesso al mondo del lavoro.

2. SFRUTTAMENTO E ABUSO SESSUALE

Nell'ambito di tale raggruppamento si procederà al monitoraggio del fenomeno del turismo sessuale, della pedo-pornografia, della prostituzione minorile e dell'abuso, sfruttamento sessuale e maltrattamento di bambini/e e adolescenti sia in ambito intra-familiare che extra-familiare.

a) Il fenomeno del turismo sessuale

L'Italia, come già evidenziato nei precedenti Rapporti⁹⁷, resta tra i principali Paesi di origine di questo fenomeno. Tuttavia non si hanno stime precise sul numero di viaggiatori che una volta giunto a destinazione abbia rapporti sessuali a pagamento (in natura e/o denaro) con minori. Il fenomeno se pure concentrato nei Paesi in via di sviluppo (ed in particolare in Brasile⁹⁸, Repubblica Dominicana, Colombia, Cuba, Thailandia, Sri-Lanka e Kenya⁹⁹) si sta espandendo con ritmo esponenziale anche nei Paesi del Nord, a fronte di una domanda sempre crescente. Ci troviamo dinanzi ad una vera e propria "industria" favorita dalla globalizzazione del mercato e dai processi di marginalizzazione, sostenuta dal turismo internazionale e potenziata dai flussi migratori. Sarebbe confermata la preoccupazione in merito all'età degli abusanti (che comprende anche persone tra i 20 e i 30 anni¹⁰⁰) e all'aumento del numero di donne¹⁰¹.

La normativa attualmente in vigore¹⁰², che riconosce come penalmente perseguibili in Italia i reati di sfruttamento sessuale commerciale dei minori commessi all'estero, (principio di extraterritorialità), nonostante lodevole dal punto di vista della formulazione giuridica, tuttavia puntualmente rimane disattesa ed in parte inevasa¹⁰³. Motivi di tale scarsa applicazione sono innanzitutto la scarsa collaborazione dei Paesi Terzi, nonché la differenza dei diversi ordinamenti giuridici grazie alla quale spesso risulta difficile il momento probatorio nel dibattimento processuale.

⁹⁷ 1° Rapporto di aggiornamento, 2005, pagg. 30-31 e 2° Rapporto di aggiornamento, 2006, pag. 56.

⁹⁸ L'Italia è al primo posto in Brasile, 80.000 italiani ogni anno. Fonte: Segreteria del Turismo del Rio Grande Do Norte, 2006.

⁹⁹ Rapporto UNICEF sulla prostituzione minorile in Kenya 20 dicembre 2006. Un capitolo dello studio è dedicato ai clienti e mostra come il turismo sessuale coinvolga tutte le nazionalità che frequentano il Kenya per turismo. Il 38% di loro sono uomini kenioti, più della metà sono stranieri di cui il 18% italiani.

¹⁰⁰ Ricerca dell'Università di Parma ed ECPAT sul Turismo Sessuale 2002.

¹⁰¹ Secondo quanto scritto nel 7° Rapporto Nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza Eurispes e Telefono Azzurro le donne italiane rappresentano dal 3 al 5% dei turisti in cerca di sesso in territori come la Giamaica, Cuba, Gambia, Senegal, Marocco e Kenya (stime Eurispes 2005).

¹⁰² Legge 269/1998 «Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù» e Legge 38/2006 «Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedo-pornografia anche a mezzo internet».

¹⁰³ Dal 1998 ad oggi sono state emesse solo due sentenze, di cui la più recente nel 2007, che in primo grado ha condannato Giorgio Sampic che era stato arrestato nel 2005 per aver sfruttato delle ragazzine tra la Thailandia e la Cambogia (www.repubblica.it).