

SINTESI DEL RAPPORTO SUL LAVORO MINORILE PRESENTATO ALL'ASSEMBLEA DEL CNEL DEL 28.4.2005

“Lavoro minorile: le misure legislative e le politiche a favore dell'inclusione sociale: osservazioni e proposte “

Parte prima - La legislazione e il contesto

1. Il quadro legislativo

Il quadro normativo vigente nel nostro Paese in materia di tutela dei minori in ambito lavorativo ha avuto un considerevole sviluppo nel decennio 1991-2001, a partire cioè dalla ratifica - avvenuta appunto nel 1991 - della Dichiarazione dell'Organizzazione delle nazioni Unite sui diritti del fanciullo, del 1989.

Particolarmente rilevanti sono alcuni provvedimenti legislativi:

- Legge 285/97 “ Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ”, con cui si istituisce un Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (ora confluito nel Fondo nazionale per le Politiche Sociali) allo scopo di realizzare, a livello nazionale- regionale - locale, interventi finalizzati a promuovere i diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, privilegiando l'ambiente ad esse più confacente - ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria. La progettazione sociale necessaria alla realizzazione di tali interventi è tesa a:
 - a. realizzare servizi di preparazione e sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto alla povertà ed alla violenza, nonché di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativi-assistenziali, tenendo conto delle condizioni dei minori stranieri;
 - b. innovare i servizi socio-educativi per la prima infanzia, anche attraverso sperimentazioni mirate;
 - c. realizzare servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione dell'attività didattica;
 - d. realizzare azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
 - e. realizzare azioni per il sostegno economico ovvero per la costruzione di servizi per le famiglie naturali o affidatarie con al loro interno uno o più minori con handicap.
- Legge 451/97 “ Istituzione della Commissione Parlamentare per l'Infanzia e dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia ”, con cui si affidano a 20 senatori ed a 20 deputati compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione in materia di diritti e sviluppo dei soggetti in età evolutiva e si realizza un osservatorio che, presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, svolge una funzione di indirizzo e di promozione delle politiche rivolte ai soggetti in età evolutiva. Esso ha il compito, ogni due anni, di predisporre il Piano nazionale di Azione e Intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, nonché la relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti. L'Osservatorio si

avvale, per la sua attività, del Centro nazionale di Documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, con il quale collabora per realizzare studi, ricerche, monitoraggi e pubblicazioni sul mondo dei bambini.

- Decreto legislativo 4/99 (di modifica della l. 977/67) : definisce la normativa legata al lavoro minorile , che distingue in primo luogo fra bambini e adolescenti, indicando con i primi i minori che non abbiano compiuto i 15 anni di età o ancora soggetti all'obbligo scolastico e, con i secondi, i minori di età compresa tra i 15 e i 18 anni, non più soggetti all'obbligo scolastico. All'art.3 precisa che la normativa si applica ai minori di 18 anni che abbiano un contratto o un rapporto di lavoro, anche speciale, disciplinato dalle norme vigenti, coinvolgendo così nella tutela anche i minori occupati come apprendisti, con contratto di formazione e lavoro, nel lavoro a domicilio. L'art. 4 esclude dall'ambito di applicazione gli adolescenti addetti a lavoro di breve durata ed occasionale relativo a servizi domestici prestati in ambito familiare, le prestazioni di lavoro non nocivo né pregiudizievole, né pericoloso - nelle imprese a conduzione familiare. In deroga all'età minima - che è fissata al momento in cui il minore ha concluso il periodo di istruzione obbligatoria e comunque non prima del quindicesimo anno di età ,è lecito l'impiego dei minori - anche se di età inferiore ai 15 anni - in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo, purchè non siano pregiudicati la sicurezza, l'integrità psicofisica e lo sviluppo del minore, la frequenza scolastica o la partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale e siano rispettate le normative in materia di orario di lavoro. L'assunzione dei minori, sempre in relazione a questa deroga, è subordinata - esclusivamente per il tempo necessario allo svolgimento di tale attività e con assenso scritto dei genitori o del tutore - al rilascio di autorizzazione apposita da parte della Direzione Provinciale del Lavoro competente per territorio, che deve essere preceduta dalla verifica di tutte le condizioni indispensabili previste dalla legge. Il minore deve essere sottoposto preventivamente e periodicamente a visita medica al fine di accertare all'inizio e nel corso del rapporto di lavoro la sua specifica idoneità alle mansioni a lui destinate. Prima di adibire il minore al lavoro, il datore di lavoro è tenuto ad effettuare la valutazione dei rischi come previsto dall'art. 4 della l. 626/94; l'allegato I della legge indica le lavorazioni, processi e lavorazioni inibiti al minore; è prevista una deroga qualora tali mansioni siano legate a processi didattici o di formazione professionale ed avvengano sotto la sorveglianza di formatori competenti anche in materia di prevenzione e protezione. L'art. 26 della legge disciplina le sanzioni previste in caso di violazione della stessa, ed in particolare prevede l'arresto fino a 6 mesi qualora:

- venga adibito ad attività lavorative un minore che non abbia compiuto 15 anni di età;
- un adolescente sia impiegato in lavorazioni pericolose di cui all'allegato I;
- i minori che a seguito di visita medica risultino non idonei ad un determinato lavoro vengano comunque adibiti allo stesso.

L'esclusione dell'alternatività tra ammenda e sanzione dell'arresto comporta l'impossibilità di usufruire del beneficio dell'estinzione del reato connesso alla prescrizione ob bligatoria .

- Decreto legislativo 262/00 : modifica alcune parti del d.lgs. 345/99 allo scopo di risolvere alcuni problemi di tipo applicativo, legati in modo particolare all'adibizione con contratto di apprendistato dei minori ai lavori pericolosi elencati nell'allegato I al 345. La deroga viene ammessa " per indispensabili motivi didattici o di formazione professionale e soltanto per il tempo necessario strettamente alla formazione stessa svolta in aula o in laboratorio adibiti ad attività formativa, oppure svolte in ambienti di lavoro di diretta pertinenza del datore di lavoro dell'apprendista, purchè siano svolti sotto la sorveglianza dei formatori competenti anche in materia di prevenzione e di protezione nel rispetto di tutte le condizioni di sicurezza e di salute previste". Tale deroga ha permesso che ragazzi impiegati in qualità di apprendisti presso piccole imprese artigiane (falegnameria, carrozzeria, officine ecc.), nelle quali inevitabilmente il minore è esposto ad agenti chimici, biologici e fisici considerati pericoloso e/o nocivi di continuare la propria attività lavorativa, tutelati dalla sorveglianza del tutor. Viene anche modificato il soggetto preposto alla certificazione dell'idoneità del lavoro, che non è più solo il medico delle ASL, ma anche altri medici del SSN quali i medici di base o le strutture pubbliche e private accreditate.
- Legge 328/00 " legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali ", che propone - in diretta derivazione dalla l. 285 - la realizzazione di una progettazione territoriale attraverso lo strumento del Piano di Zona. Questa legge riconosce il minore all'interno di un sistema integrato di servizi ed interventi che si realizza attraverso politiche coordinate nei diversi ambiti della vita sociale e individua specificatamente - all'art. 22 - tra gli interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili, gli interventi di sostegno per minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" e le misure a sostegno delle responsabilità familiari al fine di favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare.
- Legge 53/03 (Riforma Moratti): prevede che è " assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni, o comunque sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione professionale, secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione" .Afferma inoltre che il secondo ciclo formativo è rappresentato dal sistema dei licei e da quello dell'istruzione professionale: dopo il compimento del quindicesimo anno di età, qualifiche e diplomi possono essere conseguiti in alternanza scuola/lavoro o mediante l'apprendistato.
- Legge 30/03 e d.lgs. 276/03 : la legge modifica l'istituto dell'apprendistato inserendolo all'interno del percorso integrato formazione - lavoro, rappresentandolo come un contratto a contenuto formativo in cui il datore di lavoro - oltre a versare un corrispettivo per l'attività svolta - garantisce all'apprendista una formazione professionale. Il decreto attuativo individua tre tipologie di contratto, con diverse finalità, di cui due rivolte a giovani fra i 15 e i 18 anni:

- apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, che consente di ottenere una qualifica professionale, così da favorire l'entrata nel mondo del lavoro dei più giovani;
- apprendistato professionalizzante, che consente di ottenere una qualifica attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale.

I destinatari sono giovani e adolescenti che abbiano compiuto 15 anni (prevalentemente la fascia di età 15-18) per la prima tipologia di contratto; e giovani fra i 18 e i 29 anni e diciassetenni in possesso di una qualifica professionale per l'altra. La durata del contratto è diversa a seconda della tipologia. Affinché la disciplina in materia di riforma dell'apprendistato sia operativa, è necessaria la regolamentazione dei profili formativi demandata alle regioni ed alle province autonome. E' inoltre necessaria la definizione delle modalità di riconoscimento dei crediti formativi da parte del Ministero del Lavoro, di concerto col MIUR, e previa intesa con le regioni e le province autonome. La disciplina delle modalità di erogazione della formazione aziendale verrà stabilita dalla contrattazione. Va sottolineato come, rispetto alla normativa precedente, le nuove disposizioni, oltre ad ampliare la durata massima del contratto (soprattutto di quello professionalizzante, passando da 4 a 6) e permettere che l'apprendista sia inquadrato due livelli sotto la qualifica per cui è soggetto alla formazione, non contemplano più l'obbligo a svolgere 240 ore (o 120 se l'apprendista ha già espletato l'obbligo formativo al diciassettesimo anno di età) di formazione teorica esterna all'ambiente produttivo (con particolare attenzione a nozioni di prevenzione, sicurezza, igiene e diritti sindacali).

2. L'entità del lavoro minorile in Italia.

Nel nostro Paese l'entità del lavoro minorile è tutt'altro che irrilevante, ma è spesso sottostimata in relazione alla forte incidenza del ricorso al lavoro sommerso. A questo si deve aggiungere che, a causa della sua eterogeneità, il fenomeno è difficilmente riducibile a soli parametri numerici, come dimostrano le stime prodotte da enti di ricerca, istituzioni, sindacati, spesso assai lontane. Non siamo poi nelle condizioni di avere una qualsiasi stima credibile dei minori immigrati coinvolti in forme di lavoro nero.

A. Le indagini ISTAT

L'indagine condotta dall'ISTAT nel 2000 si basava su un modulo ad hoc " Le prime esperienze lavorative dei giovani", inserito nell'Indagine sulle forze lavoro, che utilizzava un approccio retrospettivo. Questo ha facilmente permesso di calcolare quanti siano i 15-18enni che hanno avuto una esperienza di lavoro prima dei 15 anni, ma non forniva direttamente il numero di minori che nel 2000 stavano lavorando. Ipotizzando che negli ultimi anni l'incidenza del lavoro minorile fosse stata sostanzialmente stabile, è stato possibile " attualizzare " le stime alla popolazione che nel 2000 era compresa tra i 7 ed i 14 anni. Secondo tale stima, i minori di età compresa tra i 7 ed i 14 anni che svolgono una qualche attività lavorativa sono circa 145 mila (escludendo i minori immigrati, i rom ed i minori coinvolti in attività illegali). Il 3,1 % del totale di quell'età.

Non è un'incidenza da sottovalutare, se si considera che, dal confronto delle statistiche ISTAT con quelle dell'OIL, l'Italia si colloca ben oltre la media europea dell'1,5% e oltre la media europea del 2% dei principali paesi occidentali; e se si considera della moderna legislazione di tutela dell'infanzia di cui il nostro Paese dispone. Tuttavia non possiamo dimenticare che, nel momento in cui si confrontano dati di diversi istituti ed organismi internazionali, essi possiedono metodologie differenti nella loro rilevazione e valutazione.

Al di là dei numeri, ci troviamo comunque di fronte ad un problema che ha una rilevanza sociale notevole. La realtà nazionale presenta notevoli differenze territoriali: nel nord est, dove la percentuale di giovani fra i 15 ed i 18 anni che hanno svolto una qualche attività lavorativa prima dei 15 anni risulta molto più alta della media nazionale, l'elevato ricorso al lavoro minorile è palesemente connesso alle caratteristiche del mercato del lavoro locale ed alla scarsa attrazione della scuola, trattandosi di zone dove il sistema scolastico ed il mondo del lavoro sono in forte competizione.

Nel 2002 l'ISTAT si è nuovamente occupato dell'argomento presentando la ricerca "Le prime esperienze lavorative dei giovani". Anche in questo caso punto di riferimento sono i dati del modulo inserito nell'indagine del 2000; come in altri studi, viene sottolineata l'eterogeneità del fenomeno e la necessità di parlare di "lavori minorili", e si pone l'accento sulla grande varietà delle attività che coinvolgono bambini e preadolescenti: Nella maggioranza dei casi sono lavori stagionali, con una durata complessiva di non più di tre mesi nell'arco di un anno e quindi quasi sempre conciliabile con la frequenza scolastica. Sono state sinteticamente individuate tre tipologie:

- gli aiuti ai familiari (50%)
- i lavori stagionali (32%)
- i lavori più impegnativi (18%)

Mentre il primo gruppo raccoglie in grandissima maggioranza ragazzi che aiutano un genitore o un familiare, raramente impegnati tutti i giorni, senza una rinuncia al tempo per gli amici ed assai raramente in attività stancanti; non retribuiti ma talvolta ricambiati con una " paghetta", nel secondo e terzo gruppo le attività svolte sono assimilabili ad un vero e proprio lavoro, sono svolte a fronte di una retribuzione, risultano per la maggioranza stancanti e non lasciano tempo per gli amici. Nel secondo gruppo riscontriamo la massima quota di ragazzi che tengono per sé i soldi guadagnati, mentre nel terzo gruppo (caratterizzato da attività svolte più o meno durante tutto il corso dell'anno), i ragazzi dichiarano che il lavoro, quand'anche impegnativo, è comunque preferibile alla scuola. E questo nonostante sia proprio la terza area quella in cui si ritrovano i lavori che l'ISTAT definisce come sfruttamento, in quanto continui, in conflitto con la frequenza scolastica e con il tempo libero, o caratterizzati da " pericolosità".

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, l'incidenza dei ragazzi che hanno avuto una qualche esperienza lavorativa in età precoce è massima nel Nord-Est (20,1%) e minima al Centro (9,9%).

L'ambiente tipico del lavoro minorile è, oltre a quello agricolo, quello delle piccole e piccolissime aziende, con una forte concentrazione di imprese manifatturiere ed un elevato ricorso ad attività contoterziste; quello del commercio, soprattutto se legato alla ristorazione, dell'artigianato e dell'edilizia.

B. I dati dell'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Negli ultimi anni le mutate dinamiche del mercato del lavoro e il coinvolgimento di più soggetti a livello istituzionale hanno determinato il superamento, nell'ispezione, dell'esclusività dell'elemento sanzionatorio per giungere ad una costante attenzione a tutte le fasi dell'impresa, nel rispetto delle aspettative dei lavoratori. Già il rapporto CNEL del 2001 si evidenziava come, su 2 milioni di posizioni lavorative ispezionate, circa 112.000 erano state trovate irregolari, di cui 1575 occupate da minori. Veniva inoltre sottolineato come fosse difficile acquisire dati affidabili, poiché nella maggior parte dei casi il lavoro minorile si esplicava in attività artigiane e commerciali, spesso a condizione familiare, difficilmente sottoponibili a controlli e rilevazioni. Nel 2003 le attività ispettive del Ministero rilevavano come, su 3000 aziende ispezionate, 1678 minori sono risultati irregolari su un totale di 3.979: le violazioni più ricorrenti attengono la mancata sorveglianza sanitaria ed il mancato rispetto della disciplina dell'orario e dei riposi. 242 sono state le violazioni relative all'età minima di assunzione, 28 all'adibizione a lavori vietati e 818 ad altre violazioni. Nel 2004 sono state ispezionate 4730 aziende, con 4931 minori occupati, di cui 440 minori extracomunitari. I minori impiegati in violazione della normativa in vigore sono 1854, di cui 172 extracomunitari. Nel 2004 si registra quindi un'incidenza di lavoratori minori irregolari pari al 60% del totale. E tuttavia i dati del 2004 non sono del tutto comparabili a quelli del 2003 in quanto le aziende ispezionate non sono le medesime nei diversi anni di rilevazione. Può quindi verificarsi che, a parità di numero di aziende ispezionate, si rilevino differenze sostanziali nei valori di lavoratori minori occupati e nelle violazioni alla norma, dovute alla diversa dimensione media delle aziende ispezionate negli anni di monitoraggio.

C. La dispersione scolastica

Nell'analisi della compatibilità tra esperienze di lavoro precoce e frequenza scolastica, è necessario in primo luogo distinguere lavoro a tempo pieno e part-time. Il lavoro a tempo pieno si rivela spesso causa di dispersione scolastica anche nell'età dell'obbligo, mentre il lavoro a tempo parziale sarebbe più compatibile con la frequenza scolastica, seppure irregolare.

Pur non rilevandosi un rapporto di esclusione reciproca, non può essere sottovalutata la presenza di evidenti segnali di difficoltà che conducono spesso ad abbandonare il proprio percorso formativo a favore di una scelta lavorativa. Anche se è difficile stabilire e sia un cattivo rapporto con la scuola a spingere i ragazzi verso un'esperienza precoce nel mondo del lavoro o se eventuali impegni lavorativi finiscano con l'interferire con il buon esito degli studi, è tuttavia più facile che a sperimentare qualche attività lavorativa in giovane età sia chi ha conseguito la licenza media con la votazione minima e non l'abbia conseguita affatto, mentre decresce progressivamente all'aumentare del voto fino ad arrivare al 9,4% tra quanto hanno lasciato la scuola media con la votazione più alta. La lettura dei dati relativi alle percentuali di alunni respinti e ripetenti evidenzia come la dispersione scolastica sia fenomeno soprattutto maschile, mentre la percentuale più alta si registra nelle isole e la più bassa nel nord-est.

Interessante è anche l'analisi dell'influenza esercitata dal titolo di studio dei genitori: il 50% dei genitori di chi abbandona la scuola ha solo la licenza elementare: potrebbe esserci quindi una collusione tra cultura familiare e

ingresso precoce nel mondo del lavoro. Il 30% dei minori lavora nelle aziende familiari per portare avanti la gestione dell'impresa, il restante lavora presso terzi ed ha in genere una madre casalinga e un padre operaio, indizio che fa pensare ad un'integrazione del reddito in queste famiglie.

E' quindi auspicabile la realizzazione del "Sistema formativo integrato" come strumento necessario e indispensabile per contribuire al radicamento di un efficace modello culturale ed operativo che si faccia carico del benessere e della salvaguardia del minore.

D. I minori stranieri

La presenza di minori stranieri è cresciuta secondo un ritmo sostenuto sia a seguito di un aumento complessivo degli immigrati sia per effetto dei ricongiungimenti familiari e della creazione di nuove famiglie. La loro dimensione quantitativa ufficiale è fornita dai dati relativi ai permessi di soggiorno (fonte: Ministero dell'Interno) ed ai minori residenti (fonte Istat). I minori in possesso di un regolare permesso di soggiorno sono, al 31,12,2004, 91170 (4% del totale dei permessi stessi), I dati Istat evidenziano, al 21,10.2001, 284.224 minori stranieri residenti, pari al 21,35 del totale degli stranieri residenti. Il 65,1% si registra nel Nord, al Centro se ne registra un quarto, e cioè 66.244, mentre nel Mezzogiorno se ne riscontra appena l'11,5%. L'incremento dei minori stranieri li ha portati alla data del censimento a rappresentare un quinto della popolazione straniera residente ed a incidere sulla popolazione minorile residente in Italia per un valore pari a 29 minori ogni 1000.

Nell'anno scolastico 2003/04 (fonte MIUR) sono 282.683 gli alunni stranieri a scuola, il 3,5% della popolazione scolastica. 50.000 in più rispetto all'anno precedente. Il 90,5% si trova nelle scuole statali, solo il 9,5% in istituzioni scolastiche non statali: con una proporzione analoga a quella delle rispettive popolazioni scolastiche iscritte nei due settori. La più elevata consistenza di minori stranieri si trova nella scuola primaria (40%); l'area geografica con la percentuale più alta di alunni stranieri è il Nord-Est (con un'incidenza del 6,1% e un picco dell'8,5% nel primo anno della scuola primaria). La regione con l'incidenza più alta è l'Emilia Romagna, con il 7,1%; la città capoluogo ad avere l'incidenza più alta è Milano, col 10,2%. I paesi di provenienza degli alunni stranieri sono 191 e sono 5.669 gli alunni non italiani provenienti dai nuovi stati dell'Unione Europea.

A questa fotografia sfugge la presenza clandestina, che rappresenta probabilmente una quota non marginale della presenza dei minori stranieri. E quest'ultima considerazione ci evidenzia la difficoltà di fare una stima reale del lavoro minorile, vista proprio la sottorappresentazione della popolazione straniera, in particolare se irregolare, oltre che l'estrema mobilità territoriale delle famiglie non sempre accompagnata dal cambio di residenza .

Da qui la scelta Istat di affrontare il tema del lavoro minorile nella sua componente straniera in modo indiretto, fornendo cioè un quadro del " rischio" di lavoro minorile ricavato dalle interviste fatte a testimoni privilegiati, (operatori del settore e decisori politici), peraltro non sempre concordi nella valutazione della gravità del fenomeno. Dalle testimonianze raccolte, il lavoro minorile straniero in Italia sarebbe un fenomeno contenuto che assume generalmente le forme di aiuto familiare; in alcuni casi sarebbe in grado di incidere negativamente sull'esito

scolastico, senza tuttavia assumere le forme di sfruttamento più comuni nei paesi del sud del mondo. Tra le variabili in grado di incidere sulla propensione ad avviare precocemente i bambini al lavoro, particolare rilevanza assumono l'appartenenza ad un determinato gruppo etnico e le tradizioni dei paesi di provenienza.

Al di là delle cifre, l'analisi delle tematiche connesse alla presenza di minori stranieri in Italia riveste grande rilevanza sotto diversi profili. In via generale va sottolineato come, dall'insieme delle norme più recenti, emerge la proposta di un nuovo modello di integrazione che ha notevoli ripercussioni anche sulla realtà dei minori, sia in quanto figli di stranieri sia in quanto soggetti di specifici interventi di tutela. La realtà migratoria viene considerata un fenomeno strutturale in cui il minore, in quanto tale, è soggetto di diritto, probabilmente il più bisognoso di tutela, tanto che la legge 40/1998 gli dedica l'intero titolo IV.

E' in questa ottica che ai bambini ed agli adolescenti stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio sono garantiti i diritti fondamentali quali le cure sanitarie e l'obbligo scolastico; ed è stato innalzato a 18 anni il limite entro cui sussiste un divieto di espulsione. A questo proposito, particolarmente delicata è la questione relativa ai minori non accompagnati, come contenuta al secondo comma dell'art.1 del DPCM 535/1999. L'articolo 32 del T.U. 286/98, come modificato dalla legge 189/2002, prevede la possibilità di rilasciare al compimento della maggiore età un permesso di soggiorno al minore straniero non accompagnato che sia stato ammesso per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Purchè non vi siano obiezioni da parte del Comitato per i minori stranieri.

Il Comitato per i minori stranieri ha la competenza relativa al censimento dei minori poiché tutte le segnalazioni devono essere inoltrate al Comitato stesso che provvede a raccogliere i dati e ad elaborarli. I dati disponibili forniscono solo alcune indicazioni di tendenza sulla presenza dei minori stranieri in Italia e non possono essere considerati valori consistenti e reali del fenomeno, poiché una parte dei minori non viene comunque segnalata e un'altra parte rimane irregolare. Accade inoltre che il minore sia sprovvisto di documenti e possa vagare sul territorio fornendo ad ogni eventuale identificazione generalità diverse, per cui un unico minore può essere più volte segnalato con diversi nomi.

A luglio del 2003 sono stati segnalati complessivamente 7.040 minori stranieri non accompagnati, di cui 5.583 senza permesso di soggiorno e 1.157 con permesso di soggiorno. Dei minori senza permesso di soggiorno, il 28,1% risulta di nazionalità albanese, il 25,9% marocchina e il 20,7% rumena. La fascia di età più estesa è quella fra i 14 e i 17 anni, che rappresenta l'84,6% del totale; tra questi i sedicenni sono il 37,4%. La medesima suddivisione - sia per nazionalità che per fascia di età - riscontriamo fra i minori con permesso di soggiorno, ma la fascia di età più rappresentata è quella dei diciassettenni. Valori estremamente bassi presentano le fasce di età 0-4 e 5-9 anni.

E' evidente che l'inserimento e l'integrazione dei bambini stranieri deve innanzitutto passare per un apporto consistente della scuola, a cui è affidato il compito di eliminare le barriere sociali, puntando alla cooperazione ed al rispetto reciproco, all'accoglienza delle varie esperienze culturali e religiose degli alunni.

Il percorso scolastico dei bambini e dei ragazzi stranieri risulta molto più discontinuo di quello dei compagni italiani e ancora più esposto al rischio di dispersione. In particolare le lacune linguistiche e culturali di partenza rischiano di incidere pesantemente sulla riuscita scolastica dell'alunno, in modo tanto più grave quanto più alto è l'ordine di scuola. Se a ciò si aggiunge il problema dell'inserimento dell'alunno in una classe non adeguata alla sua scolarità ed alla sua età cronologica, una scarsa motivazione e condizioni socio-economiche difficili, l'insuccesso diventa sempre più probabile.

L'osservazione dell'esito scolastico degli alunni italiani confrontato con quello degli alunni stranieri fa rilevare come costante il minore successo scolastico degli allievi stranieri nei diversi ordini di scuola. Il divario tra i tassi di promozione degli allievi stranieri e di quelli italiani è -3,36% nella scuola primaria, -7,06% nella secondaria di I° grado; -12,56% nella secondaria di II grado, in cui più di un alunno straniero su quattro non consegue la promozione. Si deve tuttavia tenere conto che questi dati nazionali sono il risultato di situazioni diverse tra tipologie di scuole, province e regioni; ed anche il "paesaggio" degli esiti e dei percorsi scolastici è disomogeneo: all'interno della scuola italiana si evidenzia un momento di transizione in cui soltanto alcuni istituti hanno intrapreso una politica aperta verso la convivenza multiculturale e quindi anche il rispetto di altre religioni.

Appare comunque indubitabile che la scuola ha un ruolo decisivo nei percorsi di integrazione dei cittadini immigrati, delle loro famiglie, soprattutto dei loro figli; la qualità dell'integrazione delle seconde generazioni è decisiva per una convivenza ordinata e coesa, ma anche per la formazione di tutti i gli allievi rispetto alla prospettiva di una nuova società dove culture diverse si confrontano, si rispettano, si arricchiscono reciprocamente.

Parte II - Le Proposte

1. La tutela dei diritti del minore e le politiche per l'inclusione sociale

Parlare di lavoro minorile in Italia non è semplice sia per le difficoltà nel quantificarlo che nel definirlo: siamo una nazione industriale avanzata, con una demografia a scarsità di nuove generazioni, con una diffusione consolidata della scolarizzazione di base obbligatoria e con una legislazione che impedisce ai minori di 15 anni di lavorare e tutela quelli di età superiore. Quando si parla di lavoro minorile, le riflessioni e le ricerche si concentrano sul lavoro dei bambini e dei preadolescenti, senza con questo dimenticare il lavoro di ragazzi e ragazze ultraquindicenni e il loro diritto alla sicurezza sul lavoro, alla tutela della salute ed a tutte le garanzie che le norme prevedono. Il lavoro nella fascia di età fra i 15 e i 18 anni dovrebbe essere regolare, ma non sempre è così e poco si sa degli adolescenti che vanno ad incrementare la fascia del lavoro nero.

Il volto del lavoro minorile non è uno solo; vi sono diverse tipologie in connessione a diversi settori di attività e a differenti contesti territoriali; vi sono bambini che svolgono attività precarie e rischiose sino ad arrivare alle forme più estreme e violente di sfruttamento, che delineano in realtà vere e proprie fattispecie criminose. Il panorama che ne risulta è sicuramente complesso, riguarda Nord e Sud, anche se con proprie specificità territoriali e non è più collegabile esclusivamente al bisogno economico ed alla povertà, anche se permangono forme di lavoro minorile motivate dalla necessità di incrementare un reddito familiare precario (v. il ri affacciarsi in modo diffuso la figura dello studente lavoratore).

Anche individuarne le cause non è in realtà semplice: la maggioranza delle famiglie italiane oggi non è più collocabile in uno stato di bisogno e di ristrettezze tali da giustificare il ricorso al lavoro dei figli non ancora quindicenni. Accanto a situazioni di effettiva difficoltà economica, presenti soprattutto al Sud, vi sono numerose situazioni in cui il lavoro dei bambini e dei preadolescenti apporta un contributo non strettamente indispensabile al bilancio familiare, ma collegabile al contenimento dei costi di gestione, nelle attività svolte in proprio, o al soddisfacimento di bisogni contingenti o di esigenze di consumo giovanile più o meno superflue. Il lavoro precoce si può configurare, in alcuni casi, come scelta soggettiva in parte autonoma, fonte di gratificazione personale e generatrice di parziale indipendenza. In altri casi, l'inserimento precoce nell'attività lavorativa è collegabile a difficoltà riscontrabili in specifiche fasi del ciclo di vita familiare che possono provocare un impoverimento economico.

Un'altra determinante economica è la necessità di continuità aziendale nelle proprietà familiari, che spesso condiziona anche la scelta del percorso formativo dei ragazzi. Sicuramente nell'inserimento lavorativo precoce incidono anche le difficoltà legate al tema dell'istruzione e della formazione scolastica al lavoro, che possono portare i genitori ad indirizzare i figli verso una professionalità che la scuola non garantisce o a responsabilizzarli verso un altro impegno.

E' dunque evidente come il lavoro minorile sia collegabile alla dimensione sociale nel suo complesso: alla scuola, alla famiglia, al mercato del lavoro, alle carenze di risorse, alle nuove sfide della complessità, alla crescita e al bisogno di formazione, alla "cultura" del lavoro, al territorio ed al proprio ambiente di vita. E per queste ragioni non è possibile affrontare il tema con un unico approccio.

2. La necessità di una efficace strategia contro il lavoro minorile.

Nelle Osservazioni conclusive 2003 che il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia ha rivolto al nostro paese sui passi ancora da compiere per la piena attuazione di quanto sancito nella Convenzione per i diritti dell'infanzia, nella parte relativa allo sfruttamento economico l'Italia viene sollecitata a sviluppare una strategia globale con obiettivi specifici e mirati finalizzati alla prevenzione ed eliminazione del lavoro minorile attraverso, tra l'altro, delle attività di sensibilizzazione e l'individuazione dei fattori che lo causano. La complessità del fenomeno necessita di tipologie di intervento diversificate ed insieme integrate e coordinate anche attraverso il coinvolgimento delle istituzioni centrali, regionali e locali, degli operatori di settore, delle parti sociali e delle organizzazioni non profit. Occorre far leva su una "tastiera di strumenti" (politiche sociali, formative, della salute, del lavoro, della sicurezza) mirata a promuovere il cambiamento culturale ed a superare le condizioni di degrado sociale ed economico che sono alla base del lavoro illegale dei minori.

2.a - Il ruolo dell'informazione e della Prevenzione

Proprio perchè il cammino per la diffusione della coscienza civile sull'infanzia e la sua promozione è ancora lungo, rivestono un'importanza tutta particolare le iniziative di informazione e prevenzione. La Carta di Impegni del 1998, sottoscritta da sindacati, organizzazioni datoriali e Governo, ha rappresentato un importante passo avanti nella lotta al lavoro minorile nel nostro Paese. La costituzione del Tavolo sul lavoro minorile (seguito alla Carta di Impegni e non

più attivo) ebbe il merito di offrire una sede di confronto stabile tra istituzioni e parti sociali, ed un programma di impegni condiviso riguardo ad un tema che richiede l'interazione di politiche sociali, formative, della salute, del lavoro della scuola, che necessitano del massimo coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e sociali. Per questo il CNEL ritiene necessaria la ricostituzione del tavolo e la definizione di un vero e proprio sistema informativo sul lavoro minorile per avere un quadro univoco ed attendibile del problema, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. La creazione di reti di informazione che consentano la diffusione delle buone prassi esistenti, la predisposizione di misure finalizzate ad una maggiore responsabilizzazione dei soggetti più a contatto con bambini e adolescenti e ad una migliore conoscenza del territorio da parte dei bambini. La realizzazione di sedi di scambio e confronto con gli enti pubblici, le parti sociali, il non profit e tutte le strutture coinvolte nella pianificazione e realizzazione degli interventi a favore dei minori, a partire dal livello locale.

2.b - L'attuazione del principio di sussidiarietà

Luoghi privilegiati per rispondere alle crescenti esigenze dell'Infanzia e dell'Adolescenza sono, oltre lo Stato, gli enti territoriali, le istituzioni, le forze sociali e il "non profit". Occorre dunque dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà, sia in senso verticale che orizzontale, implementando le misure e le risorse a favore di un'azione di vigilanza costante sul territorio. Quindi pieno coinvolgimento dei comuni e integrazione tra enti pubblici diversi nella programmazione e gestione di servizi e interventi destinati all'infanzia e adolescenza, sia a livello politico sia a livello operativo. Gli enti territoriali devono accrescere le proprie competenze progettuali ai fini del potenziamento di una politica per l'infanzia e l'adolescenza in linea con la Convenzione ONU per i diritti del bambino: una politica quindi volta al potenziamento organico delle strutture socio-educative, ricreative e culturali sul territorio. Al fine di ridurre le disparità di condizione socio-economica familiare delle diverse aree territoriali e le disuguaglianze tra nord e sud del Paese.

Questo è tanto più possibile quanto più le norme nazionali e regionali sono coordinate fra di loro e definiscono meglio i criteri, i requisiti e le modalità di funzionamento dei servizi, anche per garantire - pur nel rispetto dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, un'omogeneità sui criteri di qualità e quantità dei servizi da adottare sull'intero territorio nazionale. Questo può rendere possibile la promozione di nuovi sistemi che utilizzino i diritti e la domanda sociale degli stessi minori come parametri e obiettivi di riferimento, secondo quanto introdotto dalla l. 285/97 e dalla 328/00. Questa impostazione è palesemente contraddetta dall'attuale riduzione dei trasferimenti alle regioni e agli enti locali, proprio nel momento in cui vengono affidati loro sempre più compiti e responsabilità, con la conseguenza di una riduzione delle prestazioni soprattutto nelle regioni del Sud, dove è più forte il dato dell'economia sommersa ed il reclutamento dei giovani nelle attività criminali.

Sul solco tracciato dalla 285/97 è importante sottolineare come alla sussidiarietà verticale si debba aggiungere quella orizzontale tra istituzioni pubbliche e società civile, con la conseguente valorizzazione del terzo settore e delle forze sociali. Questo può rendere possibile in particolare ai comuni la costruzione di una rete capace di mettere in luce ed affrontare le situazioni di disagio, lavorando per l'integrazione. L'implementazione di iniziative

finalizzate alla conoscenza del territorio da parte dei bambini appare centrale nella strategia complessiva di lotta all'esclusione sociale. Per la quale centrale appare il ruolo delle forze sociali e delle organizzazioni non - profit.

2.c - L'importanza della Scuola e della Formazione

La scuola deve essere messa nelle condizioni di diventare un ambiente capace di promuovere il benessere fisico, cognitivo e relazionale, e di prevenire le situazioni di disagio infantile e adolescenziale attraverso un continuo aggiornamento degli insegnanti ed un più forte collegamento in rete con tutte le altre figure professionali del territorio. E' infatti solo con una maggiore formazione interistituzionale che si può contribuire alla diffusione di una reale cultura per la salvaguardia del bambino . E' dunque necessario rendere effettivo ed esigibile da parte dei soggetti costituzionalmente competenti il diritto all'istruzione ed alla formazione fino ai 18 anni di età , definendo un quadro unitario di regole e standard nazionali di competenze e certificazione dei crediti. E' inoltre importante:

- definire l'assetto dei percorsi dell'istruzione secondaria aumentando e generalizzando l'offerta scolastica e formativa e garantendo all'interno di ciascun segmento (licei, istruzione e formazione professionale) le condizioni di equivalenza e pari dignità educativa, culturale e formativa così da rendere davvero praticabile l'integrazione ed il passaggio da un percorso all'altro;
- garantire e qualificare i percorsi per la formazione formale in apprendistato, consentendo ai giovani lavoratori di acquisire effettivi livelli di competenze e conoscenze adeguate al proseguimento degli studi o al passaggio agli altri canali di istruzione e di formazione, assicurando che nessun ragazzo possa arrivare a 18 anni senza un diploma o una qualifica;
- rilanciare gli osservatori provinciali e regionali contro la dispersione scolastica;
- promuovere strumenti ed interventi per qualificare al meglio le offerte culturali, didattiche e per il tempo libero delle stesse istituzioni scolastiche, d'intesa con gli enti locali;
- porre l'utente al centro, attraverso il miglioramento dei servizi informativi, il monitoraggio della qualità dei servizi, l'individuazione di misure di sostegno per chi è in posizione di vulnerabilità, l'ulteriore orientamento per favorire una nuova scelta formativa;
- riconoscere ai minori stranieri ed alle loro famiglie pari opportunità, promuovendo la diffusione di piani, politiche e iniziative di mediazione culturale e di contrasto a processi di marginalizzazione, consentendo il superamento delle condizioni di disagio e la piena realizzazione dei diritti del bambino.

2.d - La tutela della salute e della sicurezza e le politiche sociosanitarie e di integrazione.

La lotta al lavoro sommerso e la predisposizione di interventi maggiormente incisivi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sono indispensabili per la diffusione della cultura della legalità e per la crescita e la concreta affermazione della coesione sociale nel nostro Paese.

Oltre agli strumenti di natura repressiva, sul versante delle politiche volte all'inclusione sociale, l'implementazione di misure tendenti alla valorizzazione dei servizi socio-sanitari specializzati – con la previsione di spazi di ascolto e di intervento per i bambini e gli adolescenti – può certamente essere utile a contrastare le forme di disagio. Ciò anche in considerazione del fatto che è ancora evidente, tra le regioni meridionali e settentrionali del paese, un notevole squilibrio in termini di tutela normativa, di risorse, di strumenti di welfare destinati ai minori. L'attuazione della legge quadro 328/2000 in materia di assistenza sociale è un passaggio obbligato e non è più rinviabile la definizione di uno strumento nazionale contro la povertà, adeguatamente finanziato, che stimoli l'attivazione di energie familiari e individuali, con misure a sostegno della scolarità nelle fasce dell'obbligo e con l'accesso gratuito ai servizi sociali e socio-sanitari per i soggetti coinvolti in processi positivi di emersione dal lavoro irregolare. E' poi di prioritaria importanza riconoscere ai minori stranieri ed alle loro famiglie il complesso dei diritti sociali e realizzare una politica di integrazione che offra loro pari opportunità.

Questo deve portare ad un'attenta riflessione sulle difficoltà attuative della legge 328/00 e sul futuro dei servizi socio-sanitari per l'infanzia e l'adolescenza, soprattutto dopo la riforma del titolo V della Costituzione: rischia infatti di non avere concreta attuazione uno dei più importanti contributi della 328 che è quello dell'approccio di "rete", di scambio e di confronti fra i diversi enti pubblici, le agenzie del terzo settore e le strutture coinvolte nella pianificazione e nell'intervento con i minori e per i minori.

2.f – La promozione della contrattazione collettiva contro il lavoro minorile

Una corretta cultura della responsabilità sociale delle imprese passa attraverso la diffusione di strumenti di concertazione e di contrattazione collettiva; la diffusione di accordi quadro e di codici di condotta contrattati deve garantire l'impegno alla attuazione dei diritti fondamentali del lavoro. In particolare può essere utile:

- la costituzione a livello europeo di un osservatorio strutturale sul lavoro irregolare e minorile, nell'obiettivo di promuovere la ricerca, il monitoraggio e l'individuazione delle misure con risultati positivi;
- l'adozione per via contrattuale, per le imprese operanti in Italia e nell'Unione europea, di Codici di Condotta atti a garantire in ogni paese del mondo, dove le aziende europee operano, il rispetto dei diritti sociali e del lavoro;
- il varo di un programma specifico della Commissione europea, concordato con la Confederazione Europea dei Sindacati, di lotta al lavoro minorile nei paesi europei e nei paesi terzi in via di sviluppo;
- l'istituzione di un tavolo con il governo italiano per la introduzione di significative "condizionalità sociali" per le imprese che accedono agli incentivi e al sostegno pubblico all'esportazione e agli investimenti diretti esteri;
- l'istituzione in Italia e nell'Unione Europea di procedure e/o regolamenti decisi previa consultazione delle parti sociali, che rendano omogenei e univoci gli strumenti ed i metodi di controllo, certificazione e monitoraggio.

3. – Le proposte del Coordinamento Regionale

Il Coordinamento Interregionale per le Politiche Sociali, nell'ambito delle iniziative promosse per la tutela dei diritti dei minori, considera come fondamentale la collaborazione che si è instaurata con l'Anici con riferimento ai minori stranieri non accompagnati che ha portato all'approvazione, il 29 luglio 2004, di un documento congiunto ANCI e Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome. Si ritengono particolarmente importanti le seguenti proposte formulate al Governo:

- che il fenomeno venga assunto come questione prioritaria nelle politiche migratorie ed in quelle sociali;
- che sia previsto l'inserimento delle Regioni nella composizione del Comitato minori stranieri, attraverso la modifica del d.lgs. 286/98;
- la stipula di un accordo interistituzionale che stabilisca in maniera chiara i distinti ruoli e compiti delle amministrazioni centrali, regionali e locali anche attraverso l'istituzione di un apposito coordinamento;
- l'individuazione di risorse aggiuntive al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali per potenziare la rete decentrata con standard di qualità ed efficienza, demandando alle regioni il particolare sostegno alle realtà maggiormente interessate al fenomeno, nonché altre risorse finalizzate al monitoraggio dello stesso e ad azioni di coordinamento interistituzionale di livello nazionale;
- l'investimento di più rilevanti risorse nelle aree d'origine dei minori stranieri non accompagnati, favorendo il dialogo con le autorità nazionali e locali e con le ONG che operano nei paesi d'origine nell'ambito della cooperazione decentrata.