

MARIA CRISTINA DE CICCO

*Diritti fondamentali e minori dal punto
di vista del civilista. Quale tutela?*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Impostazione del problema. -2. Le cause. -3. L'Italia e le politiche pubbliche nel settore in esame. -4. Le nuove forme di lavoro minorile in Italia. -5. Proposte. -5.1. Borsa famiglia. -5.2 Codici di condotta. -5.3. Marchio sociale. -5.4. Consorzio etico. -5.5. Concorrenza sleale. -5.6. Responsabilità sociale dell'impresa. -6. Conclusioni.

I. INTRODUZIONE. L'IMPOSTAZIONE DEL PROBLEMA

Partendo dal tema centrale dell'incontro, "Violenza e diritti umani: il ruolo delle ONGS e delle OGS nella rielaborazione, da parte dei ricercatori, delle politiche pubbliche sulla lotta contro le aggressioni ai diritti umani", si vuole affrontare la questione relativa allo sfruttamento del lavoro minorile.

Parlare di diritti umani e di dignità dell'uomo, oggi, è sempre di più un'esigenza pressante.

Invero, la dignità dell'uomo è un concetto caratterizzato da assolutezza: ogni uomo, pertanto, in quanto tale, è degno quanto qualsiasi altro uomo, a prescindere dalla razza, dalla nazionalità, dalla religione e dalla condizione sociale. L'accoglimento del concetto secondo il quale i diritti umani e, quindi, la dignità dell'uomo integrano un valore assoluto, fa sí che i medesimi diventino la misura attraverso la quale poter anche valutare la qualità dello sviluppo c.d. «sostenibile».

La dignità dell'uomo, dunque, è da ascrivere nell'ambito dei principi indelegabili del nostro ordinamento, principio di ordine pubblico costituzionale. Conferma di tale assunto, inoltre, nell'ambito del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, si ha dall'art. II-61, articolo di apertura e posto al vertice del catalogo dei diritti fondamentali, secondo il quale «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata». La clausola generale di dignità, dunque, peraltro già presente in molteplici testi normativi sopranazionali ed interni, viene a costituire uno dei principi cardine del sistema italo-comunitario, un valore normativo di rilevanza sovraordinata, in antitesi al quale si pone, al contrario, una logica economicistica, esclusivamente produttivistica, ispirata al profitto e, quindi, al mercato, affermerebbe il primato del mercato e della produzione anche a costo di violare la dignità dell'uomo e i diritti umani.

Pertanto, secondo un'impostazione che impone al momento dell'interpretazione e dell'applicazione delle norme una prospettiva assiologica, attenta al ruolo primario dei valori¹, non può non essere affermata la

I Sul punto v. PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, ESI, 2006; ID., *O Direito Cível na Legalidade Constitucional*, tradução de MARIA CRISTINA DE CICCO, Rio de Janeiro, Renovar, 2008.

necessità della tutela della persona: la persona come valore, cioè la personalità, costituisce infatti la parte caratterizzante l'ordinamento giuridico, sí da garantirne l'unitarietà. Si tratterà, quindi, di individuare quali siano le esigenze che l'art. 2 cost. qualifica come primarie, giacché queste ultime non potranno essere poste sullo stesso piano di altre esigenze che sono il prodotto del mercato, e non dell'uomo in quanto tale.

Nel vigente ordinamento giuridico, in altre parole, il fondamento della ragionevolezza, l'idea universale, è il valore della persona, tutelato dall'art. 2 cost.: la normativa del caso concreto, individuata dall'interpretazione mediante il bilanciamento dei principi concorrenti nella fattispecie, è ragionevole solo ed in quanto attua tale fondamentale valore. Pertanto, che i valori personali prevalgono su quelli patrimoniali, com'è del resto doveroso sulla base di una lettura complessiva della Costituzione, è una relazione di preferenza tra i principi ed è anche una relazione di compatibilità, che richiede di tener conto delle opportunità di soddisfazione di un principio rispetto all'altro senza ignorare che l'attuazione di un diritto fondamentale, riconosciuto in un principio, comporta sacrifici ed ulteriori conflitti.

Le stesse accezioni del mercato, del resto, sono diverse: esso è inteso ora come istituzione produttrice di proprie regole finalizzate alla determinazione dei prezzi e dei comportamenti, ora, in senso ideologico, come area degli individui e, in quanto autoregolato, finisce con il contenere nel suo interno le stesse relazioni sociali contribuendo a trasformarle, ad influenzarle consistentemente. Così il mercato tende ad essere realtà pervasiva dell'intera società e di tutte le società, le quali in tanto si possono definire libere in quanto garantiscono la più ampia autonomia degli individui partecipanti allo scambio nella loro lotta di prezzo e di concorrenza².

Ma parlare di libertà economiche significa affrontare il problema relativo al comportamento delle imprese, e degli operatori economici in generale, nell'ambito del libero gioco concorrenziale. Significa, altresì, occuparsi del ruolo che il mercato assume nella società odierna e nell'attuale ordinamento giuridico, non escludendo i profili inerenti la responsabilità e, forse ancor prima, la responsabilizzazione dell'attività degli operatori economici

Tale fondamentale necessità è ormai avvertita in maniera sempre crescente, in particolare dopo il Trattato di Maastricht, nella stessa politica comunitaria, la quale prevede controlli e correttivi affinché il libero gioco delle forze di mercato non si ponga in contrasto con i diritti fondamentali dell'uomo.

2 Così, PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., p. 481 ss.

Com'è noto, la politica dell'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e dello stato di diritto. Per quanto riguarda, più in particolare, i diritti umani il loro rispetto da parte delle Comunità si fonda sulla Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché sulle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. Il principio fondamentale dell'Unione europea è rappresentato dalla dignità umana sia perché risultante dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, sia perché espressamente richiamata dall'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Tuttavia, l'attività legislativa, giurisprudenziale e dottrinale sono ben lontane dall'assicurare la necessaria tutela ai soggetti deboli, ciò, in particolare, se si fa riferimento alla necessaria funzionalizzazione dell'attività economica alle esigenze di quei soggetti il cui sano e libero sviluppo potrebbe essere compromesso da attività non propriamente rispondenti alla funzione sociale e alla utilità sociale che, invece, dovrebbe caratterizzarle.

Una conferma può venire dall'altalenante giurisprudenza della Corte di Giustizia che recentemente, nella sentenza *Rüffert* del 3 aprile 2008³, al quesito pregiudiziale postole se un provvedimento legislativo che imponga agli enti pubblici di aggiudicare appalti edili esclusivamente ad imprese che si impegnino a corrispondere ai dipendenti perlomeno la retribuzione minima prevista dal contratto collettivo nel luogo dell'esecuzione dei lavori sia compatibile con il principio di libera circolazione dei servizi, ha risposto sostanzialmente di no; ha risposto, cioè, che la direttiva sul distacco dei lavoratori interpretata alla luce del principio di libera prestazione dei servizi fissato dai trattati è ostativa ad una legge protettiva delle retribuzioni minime quale quella del *land* della Bassa Sassonia impugnata che prevede tale obbligo, assistito e sanzionato da una clausola penale percentuale, per appaltatori e sub-appaltatori. Nella visione della Corte di Giustizia quindi i diritti sociali collettivi soccombono di fronte alle libertà delle imprese. Tale presa di posizione sembra in contrasto con l'impegno assunto dalla stessa Unione Europea con la Risoluzione del 1994-1998 perché è innegabile che un contributo importante, seppur non ancora sufficiente, nella direzione di un maggior rispetto verso la persona è stato dato dagli organismi internazionali e, anche dall'Unione europea che, attraverso importanti atti, hanno sollecitato gli Stati ad assumere iniziative legislative interne, al fine di adeguare l'ordinamento

3 Corte giust., 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*, in *GU C* 128, 24 maggio 2008, p. 9, che sostanzialmente ha affermato che un'impresa di uno Stato membro europeo può operare in un altro Paese membro applicando ai suoi dipendenti i contratti nazionali più bassi dello Stato di provenienza e non quelli del territorio dove si svolge la prestazione.

nazionale agli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali e dalla legislazione comunitaria.

E proprio in riferimento alla tutela dei minori assume importanza fondamentale, in un'ottica di pianificazione pluriennale, una recente Comunicazione della Commissione⁴ la quale ha proposto le linee guida da seguire sul piano internazionale affinché venga data la necessaria attenzione alle esigenze di tutela dei bambini.

Essendo i diritti dei minori «parte integrante dei diritti dell'uomo»⁵, oramai espressamente riconosciuti anche dall'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la strategia ideata per il biennio 2006-2008 si articola intorno a sette obiettivi che si propongono, tra l'altro, la creazione di un Forum europeo per i diritti dei minori, la messa a punto di una piattaforma web di discussione e di lavoro, il coinvolgimento dei minori nel processo decisionale, l'istituzione di un gruppo interservizi della Commissione e la nomina di un coordinatore per i diritti dei minori.

La lotta allo sfruttamento del lavoro minorile⁶, in tale tematica, assume un'importanza particolare, anche in ragione del particolare stato di «debolezza» del soggetto minore.

Va fatta, innanzitutto, una preliminare distinzione per lo studio della tematica in esame: occorre, infatti, distinguere le forme di sfruttamento del lavoro dallo svolgimento di attività necessarie per il sostentamento economico del minore, le quali non ne compromettano il diritto all'istruzione, al tempo libero e alla salute. Si distingue, quindi, tra i diversi concetti di *child labour*, nell'ambito del quale rientrerebbe il lavoro pesante e capace di pregiudicare lo sviluppo fisico, psichico e morale del minore, impedendogli di accedere alla necessaria istruzione, categoria da abolire in via immediata ed integrale, dal concetto di *child work*, che invece comprende le forme più leggere di lavoro, che secondo l'*United Nations Children's Fund*, se in forma limitata, possono essere considerate formative per la crescita del minore, che raggiungerebbe così una maggiore responsabilità.

Il lavoro minorile, peraltro, non rappresenta affatto un'attività uniforme, tanto che si ritiene più appropriato discorrere di lavori minorili al plurale : a

4 Comunicazione della Commissione del 4 luglio 2006 «Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori».

5 In generale sull'argomento, v. BERTOZZI R., *Bambini e adolescenti stranieri e lavori minorili in Italia*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Bambini e adolescenti che lavorano. Un panorama dall'Italia all'Europa*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti n. 30).

6 ISTAT, *Bambini, lavori e lavoretti. Verso un sistema informativo sul lavoro minorile. Primi risultati*, Roma, 2002.

fronte di alcune forme di lavoro che violano i diritti dei bambini, vi sono altresì altre forme di lavoro che invece non necessariamente li violano. Molte attività lavorative presentano sia elementi positivi che negativi e, per questa ragione, possono essere contemporaneamente nocive ed utili per lo sviluppo e il benessere del minore. Non deve quindi essere accettata né una condanna totale di tutto il lavoro minorile, né un approccio che inequivocabilmente lo promuova, in quanto sembra piuttosto necessario offrire differenti risposte a differenti forme di lavoro, sempre tenendo conto delle differenze esistenti tra i bambini lavoratori. È interessante notare che accanto alle forme più frequenti di lavoro minorile, nuove tipologie vanno emergendo, senza che tuttavia la società ne percepisca, come per esempio, l'utilizzo di minori nello spettacolo e nello sport. Ma su questo punto torneremo più avanti.

Una nuova sensibilità su questi temi, sviluppatasi nel tempo e accolta con favore da molte organizzazioni nazionali ed internazionali le quali operano nelle aree geografiche dove è alto il rischio di cadere nelle reti dello sfruttamento e della schiavitù, è certamente il risultato di una maggiore attenzione riservata alle esigenze dei minori e delle loro famiglie.

La stessa *International Labour Organization* (OIL), pur proponendosi come fine ultimo l'eliminazione di qualsiasi tipo di lavoro minorile, ha tuttavia elaborato una strategia diversificata, diretta a contrastare i tratti differenti che il fenomeno assume, scegliendo tempi e strumenti adeguati alle diverse situazioni. Ai fini di una nuova gestione del problema, infatti, rappresenta una condizione quasi irrinunciabile un ampio coinvolgimento dei soggetti che sono implicati. Alla 95^a Conferenza internazionale del lavoro, svoltasi a Ginevra dal 31 maggio al 16 giugno 2007, erano presenti pertanto quattromila rappresentanti di governi, lavoratori ed imprenditori degli Stati membri dell'*International Labour Organization*, per discutere insieme strategie per il futuro e sull'importanza di promuovere il lavoro dignitoso, anche per i minori, nel XXI secolo.

Proprio con riguardo a tale ultimo aspetto è interessante ricordare che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contiene un robusto *corpus* di diritti sociali espressi nell'intero titolo IV sulla solidarietà. In questo modo, l'auspicata piena operatività e vincolatività giuridica della Carta non può che bilanciare lo sbilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali presente nei trattati

II. LE CAUSE

Il fenomeno del *child labour*, ossia il lavoro minorile, è dunque ancora oggi un serio problema, una piaga estesa in tutte le nazioni, alla base di una povertà molto

estesa e di disuguaglianze sociali. Lo sfruttamento del lavoro minorile non è, purtroppo, una prerogativa dei Paesi in via di sviluppo. Anche nella stessa Europa, infatti, il lavoro minorile riguarda molti bambini; in molti casi è la stessa lotta alla sopravvivenza (soprattutto nei Paesi dell'Europa orientale) che induce i genitori a consentire il lavoro dei propri figli; altre volte, invece, il bisogno materiale di sempre nuovi beni e l'impossibilità di indirizzare i figli verso un'istruzione è la molla che porta a considerare la scuola come inutile e quindi, meno importante dello svolgimento di un'attività lavorativa.

Così, ancora, l'assenza di accesso a percorsi educativi qualitativamente rilevanti è un'altra causa fondamentale del lavoro minorile, in quanto in molti casi i ragazzi e le ragazze lavorano perché non ci sono scuole da frequentare ovvero in quanto il sistema educativo loro offerto non è qualitativamente adeguato o non ha rilevanza rispetto alle loro necessità di sopravvivenza. Quindi, la circostanza che l'istruzione non rappresenti un'alternativa praticabile rispetto al lavoro, può essere parzialmente collegata all'incapacità dei governi anche europei—dovuta alle più diverse cause, tra cui sicuramente quella della mancanza di sufficienti risorse—di assicurare un accesso libero, o di investire per migliorare la qualità della scuola. Altri fattori che contribuiscono a fare sì che i ragazzi e le loro famiglie considerino il lavoro una valida alternativa all'educazione sono sia l'atteggiamento negativo e la mancanza di preparazione tra gli insegnanti, sia gli abusi nella scuola. Inoltre i minori discriminati in base a considerazioni di genere, etnia o disabilità, soprattutto nei Paesi aventi una legislazione scolastica meno progredita, si vedono spesso esclusi dall'accesso scolastico, incontrando limitate possibilità di impiego ad eccezione di forme di lavoro dannose e pericolose. Similmente, una diversa concezione dello stesso concetto di infanzia può influire o meno sulla scelta dei genitori di destinare la prole minore al lavoro. Mentre in occidente l'infanzia è considerata un tempo per giocare e andare a scuola, infatti, in molte altre parti del mondo il lavoro è considerato come l'attività più appropriata durante l'infanzia per l'apprendimento e lo sviluppo.

In Europa, i principali tratti che caratterizzano le esperienze di lavoro precoce nascono, nella maggior parte delle ipotesi, come collaborazioni nelle attività ovvero imprese di tipo familiari, maturando in seguito come lavori di tipo più impegnativo nella cerchia di parenti ovvero amici di famiglia; sono prevalentemente lavori occasionali oppure stagionali, svolti qualche volta al mese ovvero anche a settimana, per qualche ora al giorno, pur essendovi però, soprattutto nell'Europa orientale, una quota significativa di minori che, quando lavorano, lo fanno più intensamente, ovvero in modo continuativo e per diverse ore al giorno; sono infine diffuse, spesso tra minori con percorsi scolastici a rischio, in cui

frequentemente si riscontrano segnali di dispersione differita, come le assenze, le bocciature e, in generale, le difficoltà di apprendimento.

III. L'ITALIA E LE POLITICHE PUBBLICHE NEL SETTORE IN ESAME

In Italia, in particolare, è piú opportuno e piú rispondente alla realtà, parlare di lavori minorile in virtù della molteplicità ed eterogeneità di profili dei minori coinvolti in tali esperienze.

È difficile fare una ricostruzione qualitativa e quantitativa del fenomeno perché un monitoraggio istituzionale in tal senso risulta assente. L'unica indagine ISTAT esistente risale al 2000⁷. Il Gruppo CRC, per stilare il suo rapporto di monitoraggio ha utilizzato le varie ricerche compiute dalle organizzazioni sindacali e dai singoli studiosi sul tema. Si può evidenziare come esista una forte diversità tra minori stranieri e minori italiani giacché i lavori intrapresi dei primi tendono ad assumere la forma di esperienze "forti" nei contenuti, nelle modalità di svolgimento. Da notare che tale differenza riguarda anche la diversità di significati che i minori stranieri attribuiscono al lavoro, ciò che espone maggiormente i minori stranieri a rischi di marginalità ed esclusione. Non solo, sul fenomeno incide anche l'appartenenza etnica e comunitaria, di modo che le esperienze di lavoro precoce variano a seconda dei valori culturali, economici e socio-familiari di riferimento⁸. La diversità tra minori stranieri e italiani riguarda anche i luoghi di lavoro. Secondo una ricerca⁹ effettuata sul territorio, tra gli stranieri, 1 su 3 lavora in strada come venditore ambulante o svolgendo attività di accattonaggio, mentre gli italiani dichiarano di lavorare prevalente in ambiente piú protetti, come i bar, negozi, ristoranti e in minor misura, sulla strada. Una situazione a sé è rappresentata dai bambini cinesi, il 61% dei quali lavorano prevalentemente in laboratori artigianali tessili o di pelletteria nelle diverse città italiane e risultano, pertanto, piú esposti a condizioni di lavoro a rischio, sia per l'utilizzo di macchinari pericolosi che per i ritmi intensi di lavoro.

Nell'ambito della ricerca oggetto della Cattedra assumono particolare rilevanza le politiche pubbliche. Avevamo affermato nel progetto iniziale che in

7 CRC, 4° Rapporto di aggiornamento 2007-2008, p. 127 ss.

8 Ires Cgil, Save the Children Italia, *Minori al lavoro. Il caso dei minori migranti*, Ediesse, Roma, 2007

9 Direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, in *GUUE L* 332, 18 dicembre 2007, p. 27.

Italia, dove il fenomeno assume cifre poco confortanti, le azioni di prevenzione e contrasto promosse dal Governo non erano mai state numerose, ma che, almeno a partire dal 2006, si assisteva ad una ripresa dell'interesse per le iniziative di contrasto. Purtroppo la situazione è cambiata. La caduta del Governo Prodi ha avuto come conseguenza una battuta d'arresto sulle iniziative fino ad allora intraprese. Iniziative che il nuovo Governo finora non ha dimostrato di voler proseguire. Nell'ambito del nostro tema, la lotta allo sfruttamento del lavoro minorile, tutto è fermo. Persino l'impegno ad innalzare l'obbligo scolastico a 16 anni, previsto espressamente nella Finanziaria 2007 è stato disatteso nella recentissima legge Gelmini approvata il 29 ottobre 2008 che ha riportato tale obbligo a 14 anni. Ciò fa presupporre un disinteresse verso il nostro problema giacché è innegabile la connessione tra lotta alla dispersione scolastica e azioni di contrasto al lavoro minorile. Circostanza questa messa in evidenza da tutte le parti sociali e dallo stesso Governo. L'UNICEF e il coordinamento PIDIDA, due dei principali protagonisti nelle azioni a tutela dei minori, hanno più volte richiesto la riconvocazione del Tavolo di Lavoro ma finora non hanno ottenuto una risposta.

Un esempio della predilezione del nuovo Governo verso la tutela delle libertà economiche a discapito dei diritti fondamentali può essere rappresentato dalla Direttiva n. 65 del 2007 sulle TV senza frontiere. Trattasi di una direttiva molto complessa laddove adotta un approccio che prevede l'attivazione di meccanismi idonei a conservare e promuovere la diversità culturale individuata nel diritto all'informazione, nel pluralismo dei mezzi di comunicazione, nella protezione dei minori, nella tutela dei consumatori e nell'alfabetizzazione mediatica degli utenti. Si denota una forte attenzione alla persona. Nella Direttiva si legge che "i servizi di media audiovisivi sono nel contempo servizi culturali ed economici", che rivestono grande importanza per la "democrazia, (...) l'istruzione e la cultura". Per questo motivo, richiedono una regolamentazione complessa che non tenga conto soltanto degli aspetti commerciali relativi alla concorrenza tra le imprese, ma anche delle pretese vantate dagli utenti in relazione ai contenuti dei servizi radiotelevisivi.

La Direttiva fra altre cose, consente il *product placement*, la c.d. pubblicità occulta, che frutterà milioni di euro agli editori televisivi. L'Italia al riguardo ha scelto la strada più veloce. Con la legge comunitaria del 2008 il Parlamento si appresta a recepire, non l'intera Direttiva, che al momento sembra non interessare, ma soltanto la parte relativa alla pubblicità occulta. Per recepire la Direttiva il Governo avrebbe ancora un anno di tempo, ma evidentemente, il *product placement* è troppo importante per aspettare...

L'azione del Governo comunque è sempre stata prevalentemente programmatica tanto è vero che molto dell'impegno profuso nel settore proviene

dalle parti sociali e dalle ONG, che pubblicano periodicamente rapporti e studi sull'infanzia, agendo direttamente sul territorio.

Una caratteristica italiana in tal senso è che il Governo, almeno finora, ha sempre lavorato assieme alle parti sociali e alle ONGS, circostanza che è stata accolta con molto favore dal Gruppo CRC¹⁰ e ribadita nel 4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza 2007-2008.

Nello sforzo di richiamare l'attenzione del Governo sulla questione dei diritti dei minori, l'UNICEF, nel marzo 2008, quindi prima ancora delle elezioni politiche, ha elaborato delle proposte per la XVI Legislatura in un documento intitolato: *Un impegno per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*. In esso è messo in evidenza come l'Italia si trovi in una situazione paradossale: da un lato vi è un ampio contenuto normativo sostanzialmente attento alla promozione e alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza che conferisce ai minori diritti e garanzie fondamentali e, fra questi, il diritto a non essere costretto a lavorare al di sotto dell'età minima fissata in legge. Dall'altro canto, la triste realtà del fenomeno che svela un quadro molto diverso e poco confortante, che vede coinvolti migliaia di bambini in lavori a volte massacranti, spesso pericolosi, che così direzionano le proprie potenzialità in attività pregiudizievoli a loro stessi. Nello scenario nazionale si riscontra, altresì un forte divario tra gli impegni formalmente assunti, anche livello internazionale e sovranazionale, e l'applicazione della normativa stessa. Ciò denota una mancanza di effettività delle azioni intraprese. Un esempio concreto abbiamo in relazione alla legge 328/2000 "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*", che a distanza di 8 anni non è stata ancora attuata. La mancata definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili da parte dello Stato centrale può certamente contribuire all'acuirsi delle differenze nell'accesso ai diritti per i bambini e gli adolescenti che vivono nelle diverse Regioni italiane.

Non solo. Nel caso specifico del nostro tema, quel che si può osservare è che mentre a livello normativo la tutela di un armonico sviluppo fisico, ma soltanto fisico, del minore sembrerebbe già realizzata, l'intero sistema di tutela risulta con un tasso insufficiente di effettività, giacché non solo il lavoro familiare e a domicilio, ma anche quello presso le aziende (specie quelle piccole) sembrano sfuggire al controllo, visto che le strutture di controllo ed individuazione delle

10 Il Gruppo CRC (acronimo per Convention on the Rights of Child) è un network di associazioni italiane che operano al fine di garantire un sistema di monitoraggio indipendente sull'attuazione della CRC e delle Osservazioni del Comitato ONU in Italia.

infrazioni non appaiono sempre in grado di effettuare indagini a tappeto e non solo a campione.

Inoltre va osservato che il sistema sanzionatorio non è tale da scoraggiare e da contrarre il fenomeno dell'illelegale impiego dei minori. Il D.L. 9.9.1994, n. 566 che ha sostituito l'art. 26 della legge n. 977 del 1967, non sembra essere riuscito a costruire un sistema sanzionatorio forte all'impiego illegittimo della forza lavoro costituita dai cittadini di minore età (anche se prevede la pena dell'arresto fino a sei mesi oppure in altri casi l'ammenda conforme la gravità variabile a seconda dell'infrazione commessa). In realtà, per stroncare un fenomeno di sfruttamento del lavoro minorile che come abbiamo visto ha aspetti inquietanti, sarebbe stato forse opportuno prevedere sanzioni che possano avere maggior effetto dissuasivo come, per esempio, la possibile irrogazione di una pena accessoria che comporti la chiusura dell'azienda per un certo periodo di tempo. Soluzione del resto già presente nell'ordinamento italiano e prevista nella recente legge n. del 2007, sulla sicurezza sul lavoro. Questa legge è stata subito battezzata dai media come Legge sul lavoro nero, individuando in essa, le misure di contrasto al lavoro nero perché nella maggior parte dei casi di incidenti sul lavoro, le vittime sono lavoratori non in regola. Lavoro nero, appunto. In realtà, si tratta di interventi del Governo per il contrasto alla violazione delle misure di sicurezza sul lavoro. Difatti, la legge prevede la sospensione dell'attività nell'ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Ciò nonostante, la sanzione della sospensione vale come indicazione politica della volontà del legislatore di utilizzare questo tipo di strumento per ottenere l'effettività delle regole. Credo pertanto non sia azzardato affermare che tale strumento possa rappresentare un'efficace soluzione anche alla lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile.

La legislazione italiana prevede l'adozione periodica di un "*Piano Nazionale de azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*". Tuttavia, l'ultimo Piano approvato riguardava il periodo 2002-2004. Il Governo precedente aveva riattivato l'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e riavviato il lavoro di stesura del nuovo Piano Nazionale che però è stato interrotto. Di conseguenza, l'UNICEF, nel documento *Un impegno per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* auspica, fra gli altri punti, che il lavoro finora svolto dall'Osservatorio sia utilizzato anche in questa legislatura, che i bambini e gli adolescenti siano coinvolti in tutte le fasi di progettazione, pianificazione, attuazione e valutazione del Piano Nazionale Infanzia; che siano garantite adeguate risorse economiche e umane per il buon funzionamento dell'Osservatorio; che si giunga quanto prima all'adozione del Piano Nazionale.

L'UNICEF propone anche l'istituzione di un Garante nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e per la promozione e protezione dei diritti umani, conforme agli standard internazionali in materia.

Più specificatamente, per quanto riguarda lo sfruttamento del lavoro minorile, considerato che l'Italia ad oggi non ha ancora provveduto a predisporre il Piano d'Azione previsto dalla Convenzione ILO n. 182 sulle peggiori forme di lavoro minorile (ratificata nel 2000) e dalla collegata Raccomandazione n. 190, l'UNICEF chiede di:

1. predisporre il Piano d'Azione;
2. dedicare, nel prossimo Piano Nazionale Infanzia una opportuna attenzione al tema dello sfruttamento del lavoro minorile;
3. proseguire il lavoro di aggiornamento della *Carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescente ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile* datata 1998;
4. prevedere per gli ispettori del lavoro una formazione adeguata in materia di lavoro minorile e diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
5. prevedere sanzioni restrittive ogniqualvolta dei minorenni in età lavorativa siano coinvolti in incidenti sul lavoro, dovuti al mancato rispetto della normativa di sicurezza sui luoghi di lavoro;
6. predisporre progetti mirati alle diverse tipologie di minorenni a rischio di sfruttamento economico;
7. adottare misure di contrasto alla dispersione scolastica idonee a garantire la frequenza scolastica ai minorenni in età dell'obbligo.

Come si può notare, la strada verso una soluzione o quanto meno una mitigazione del fenomeno lavoro minorile è ancora lunga e segnata da avanzi (pochi) e purtroppo tanti passi indietro.

IV. LE NUOVE FORME DI LAVORO MINORILE IN ITALIA

Come se non bastasse il disimpegno sostanziale del Governo, voglio richiamare la vostra attenzione alle nuove forme di impiego lavorativo di minori che l'ordinamento ha ritenuto marginali, e quindi disciplinato in modo assai sommario e sbrigativo, e che invece vanno assumendo un grande rilievo nella società di oggi.

Bisogna riconoscere che accanto alle vecchie forme di sfruttamento nel lavoro di minori ne vanno emergendo di nuove e in maniera sempre più massiccia: più

s sofisticate ed apparentemente meno dannose per la sua salute fisica, e quindi più accettate, senza reazione, dalla coscienza collettiva laddove non vengono percepite come sfruttamento. Difatti, la situazione di sfruttamento e le condizioni malsane di lavoro sono più evidenti nel bambino che lavora nella raccolta della canna da zucchero o nel settore tessile, per esempio, mentre non lo è affatto in relazione al ragazzo costretto a permanere per molte ore sui set cinematografico o pubblicitari sotto le luci accecanti dei proiettori, che si svolge a tarda sera; nello sport ove può subire allenamenti assai defatiganti, ed essere sradicato dal suo ordinario ambiente di vita. Certamente le questioni si pongono su piano diversi perché i timori e le preoccupazioni sono diverse per quanto riguarda i minori che vengono strappati alle famiglie per vivere in ambienti degradanti o che siano fisicamente malnutriti e maltrattati. Ciò nondimeno, nell'affrontare la problematica dello sfruttamento del lavoro minorile da un punto de vista sistematico, non possiamo tralasciare di analizzare anche l'emersione di queste nuove tipologie di lavoro.

Così nella pubblicità, nel cinema, nella televisione e nell'attività sportiva para-professionistica, il problema non è solo quello della tutela di un'integrità fisica che potrebbe essere compromessa, ma quello, assai più preoccupante, delle conseguenze di queste attività sul processo di armonico sviluppo della personalità.

Ci sono anche altri aspetti che vanno considerati. Per esempio, il fatto che il bambino alla fine non solo perde totalmente la sua infanzia, assumendo un ruolo di piccolo uomo o piccola donna ammaestrato ad assimilare i modelli divistici circolanti; e da parte dei genitori, che proiettano nei figli desideri di primeggiare e aspirazioni non soddisfatte e che sono spesso ansiosi di guadagni facili, ma anche da parte di agenti cinematografici o teatrali, che tendano a sfruttarne nel modo più ampio capacità ed immagine senza minimamente preoccuparsi di assicurare gli spazi e i modi di vita propri dei bambini. Non meno preoccupante è il fenomeno dello sfruttamento del ragazzo nel mondo sportivo (non per nulla si legge sempre più spesso che società calcistiche professionistiche "comprano" bambini di dieci anni promettenti sradicandoli dal proprio ordinario ambiente di vita e trasferendoli in collegi preparatori dei futuri campioni).

È importante rilevare che per tutti questi nuovi lavori non vale neppure quel limite minimo di età per l'impiego della forza lavoro che vige per tutti gli altri settori lavorativi.

V. PROPOSTE

Per combattere seriamente il lavoro minorile (o meglio i lavori minorili) occorre concentrare tutti gli sforzi delle istituzioni locali e nazionali su un insieme di strumenti che punti, a partire dalla dimensione territoriale e anche tramite una collaborazione con i diversi soggetti impegnati sul tema (sindacati, imprese, associazioni di volontariato) a ridurre le condizioni di degrado sociale, economico e culturale che sono alla base dello sfruttamento dei minori, potenziando e non riducendo le reti di protezioni e qualificando i modelli di sviluppo locale.

Insomma, come auspicato da UNICEF, è imprescindibile che la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia si affermi sempre più come strumento prioritario e trasversale capace di orientare e determinare le politiche istituzionali, ribadendo il superiore interesse dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza su qualsiasi altra logica e ponendo una particolare attenzione alle categorie più vulnerabili della popolazione infantile.

A. BORSA FAMIGLIA

Già la CGIL aveva proposto la costituzione di un Fondo nazionale (e regionale) definito "Borsa per lo studio e per lo svago dei minori a rischio di dispersione": un vero e proprio contratto che le amministrazioni scolastiche e comunali stipulano con il minore e con la sua famiglia, basato su uno scambio tra "frequenza scolastica" e accesso gratuito a servizi sportivi, culturali, del tempo libero, ecc. per lui e la famiglia.

Un'altra soluzione, simile a questa, è data dalla istituzione di "*Borse di studio familiari*", cofinanziate da organizzazioni internazionali e grandi multinazionali. Questo tipo di Borse propone una innovativa scelta di campo finalizzata alla promozione sociale e culturale non solo del minore ma anche del suo nucleo familiare, obbligando così i genitori a formare i propri figli sino al raggiungimento di una condizione di autonomia, tale da consentire il sostentamento. Il nucleo familiare che percepirà questa sovvenzione dovrà assicurare un sufficiente grado di istruzione al minore e condizioni di vita dignitose. Al raggiungimento della maggiore età, il minore potrà scegliere, se proseguire con gli studi, o intraprendere un'attività lavorativa.

Lo scopo del cofinanziamento organizzazioni/multinazionali è anche quello di ricreare un circolo vizioso positivo. Infatti, grazie all'istruzione conseguita il minore potrà accedere all'interno dell'azienda finanziatrice. Laddove invece il minore decidesse di proseguire gli studi, verrà erogata una borsa legata al ren-

dimento. Inoltre se non venissero rispettati gli standard previsti si provvederà all'immediata sospensione dell'erogazione della borsa.

Finalità della borsa dunque sarebbe quella di promuovere un'istruzione adeguata per il minore, eliminare il triste fenomeno dello sfruttamento specialmente quello finalizzato allo sfruttamento sessuale, e dall'altra parte garantire un reddito minimo di sostentamento per le famiglie più disagiate che intendano investire sui giovani. Tali finalità potrebbe, inoltre essere realizzata anche tramite progetti di cooperazione allo sviluppo nei confronti dei paesi del terzo mondo.

B. CODICI DI CONDOTTA

Un'altra strada può essere rappresentata dall'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 il rispetto dei diritti sociali e del lavoro fondamentali così come individuati dalle convenzioni OIL (divieto di lavoro forzato-Convenzioni 29 e 105; libertà di associazione e diritto di negoziazione-Convenzioni 87 e 98; divieto del lavoro dei bambini-Convenzioni 138 e 182; non discriminazione nell'occupazione-Convenzioni 100 e 111) indipendentemente dalla legislazione vigente localmente. Un importante esempio è quello rappresentato dai codici di condotta previsti dal CCNL del settore tessile (siglato nel 2000 e oggi in fase di ulteriore implementazione);

C. MARCHIO SOCIALE

L'istituzione in Italia e nell'Ue del Marchio Sociale per le imprese. Tale certificazione deve essere rilasciata, secondo principi di trasparenza dei processi produttivi (tracciabilità dei prodotti, ecc.) e con controlli indipendenti, da parte di organismi pubblici appositamente individuati e dotati delle risorse e delle conoscenze adeguate. Da segnalare che in Italia sono stati presentati diversi progetti di legge, nazionali e regionali, in proposito, che però non sono mai stati approvati. Un'eccezione è rappresentata dalla Regione Abruzzo che nel 2000 ha approvato una legge che istituisce il Marchio Etico, ma non è dato conoscere il grado di effettività dell'istituto.

La subordinazione di qualsivoglia erogazione di contributi o risorse nazionali e comunitarie, nonché la stipula (o la vigenza) dei trattati commerciali bilaterali/multilaterali, al rispetto delle clausole sociali e delle Convenzioni fondamentali dell'Oil e delle Linee Guida sulle Multinazionali dell'Ocse.

La CGIL, al fine di finanziare i fondi nazionali necessari all'attuazione di queste misure, aveva proposto di destinare il 2% delle risorse provenienti dall'IVA applicata ai beni di lusso, quale strumento di solidarietà universale.

D. CONSORZIO ETICO

Il contratto di consorzio rientra nel più ampio fenomeno delle forme di "associazioni tra imprese". È vero che in linea di principio la sua funzione è quella di incrementare la posizione competitiva sul mercato delle imprese che vi partecipano, ma è anche vero che tale incremento passa per lo stadio della "cooperazione" tra le imprese stesse e l'attività di coordinamento dell'organo direttivo del consorzio stesso. L'organo controllore fa al tempo stesso da "guida", da controllore del rispetto degli impegni presi dalle imprese consorziate, laddove per far parte di un consorzio sono richieste delle *condizioni di ammissione*, ed è richiesta l'*assunzione di determinati obblighi*. La proposta allora sarebbe quella di inserire tra le condizioni di ammissione e gli obblighi previsti una sorta di "clausola sociale", cioè una clausola che imponga alle imprese aderenti il rispetto di "determinati standard"... (un po' come succede nell'adesione alle organizzazioni internazionali da parte di nuovi stati, ai quali è richiesto il rispetto della "clausola democratica" o anche più semplicemente il c.d. rispetto di standard democratici delle varie forme di governo liberali). Tra questi standard rientrerebbe il divieto di avere tra i dipendenti ragazzi con età inferiore ai 15 anni e il rispetto dei diritti sociali e del lavoro fondamentali così come individuati dalle convenzioni OIL.

E. CONCORRENZA SLEALE

Un'altra proposta richiamerebbe la concorrenza sleale. Difatti, partendo dall'art. 2598 n. 3 c.c., dottrina e giurisprudenza ricavano il concetto di correttezza professionale dal costume commerciale eticamente qualificato, riferendo tale qualificazione all'opinione dell'ambiente professionale. In questo modo si potrebbe far rientrare nel n. 3 dell'art. 2598 anche il divieto allo sfruttamento del lavoro minorile, essendo questo un problema molto sentito nell'ambiente imprenditoriale nazionale e internazionale.

Il fondamento del punto 3 potrebbe essere oltre che il costume commerciale eticamente qualificato, anche e direi principalmente l'art. 41 Cost., come affermato dalla Cassazione con la sentenza n. 2634/1983, dove si richiede di privilegiare modelli di comportamento coerenti con il modello dell'utilità sociale.

Lo sfruttamento del lavoro minorile è senz'altro un comportamento contrario all'utilità sociale oltre che al costume commerciale eticamente qualificato, e per

rendere ancora più pregnante questo divieto, ci si potrebbe anche riallacciare al meccanismo del marchio sociale e dei consorzi etici.

Questi ultimi due istituti, insieme al n. 3 dell'art 2598, riguardante la correttezza professionale, potrebbero rappresentare efficaci strumenti per gli imprenditori che vogliono contrastare le imprese che facciano uso di lavoro minorile nella loro catena produttiva.

F. RESPONSABILITÀ SOCIALE DELL'IMPRESA

Credo comunque che la questione possa essere affrontata con successo solo favorendo la nascita di una nuova cultura imprenditoriale, che induca a rispettare i diritti delle persone e in particolar modo quelli dei minori. Ciò può essere ottenuto tramite una massiccia campagna di sensibilizzazione dei consumatori, che li renda consapevoli del proprio potere d'acquisto e pronti a favorire la sopravvivenza sul mercato dei prodotti "etici". Si è dimostrato infatti che le proteste dei vari movimenti diffidenti o contrari alla globalizzazione e le ferme prese di posizione delle ONG e delle associazioni dei consumatori hanno inciso sulle scelte imprenditoriali a tal punto da condizionare le strategie aziendali, orientandole verso comportamenti più socialmente responsabili. Ne è una conferma, l'esempio della Nike che è stata costretta, suo malgrado, a rivedere e adeguare la propria politica di *outsourcing*, evitando così lo sfruttamento del lavoro minorile. I consumatori si trasformerebbero così anche in soggetti politici, capaci di modificare, con le loro preferenze e le loro spese, le attuali distorsioni del mondo economico. Ciò che in qualche modo già succede con i c.d. codice di condotta.

Il tema della responsabilità sociale dell'impresa¹¹, emerso contemporaneamente al fenomeno della globalizzazione, guadagna sempre più spazio nell'attenzione degli attori del processo produttivo. Particolarmente interessante sul punto si mostra il dibattito attualmente in corso nell'ambito delle Istituzioni europee. Ne emerge una posizione decisamente più progressista del Parlamento europeo rispetto alla Commissione Europea. Difatti, la Commissione, nella

11 Essenzialmente il concetto di responsabilità sociale delle imprese significa che esse decidono, di propria iniziativa, di contribuire a migliorare la società, cioè di investire maggiormente nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le parti interessate, al fine di conciliare le ragioni della competitività con quelle dello sviluppo sociale. La certificazione di responsabilità sociale delle imprese deve essere vista come una base equa e universale, un punto di partenza comune per tutte le aziende al fine di sviluppare le prassi socialmente responsabili.

E se attualmente la responsabilità sociale è realizzata, in minima parte e quasi in via esclusiva, da grandi imprese, è auspicabile che sia fatta propria da parte di tutte le aziende di tutti i settori di attività, a partire dalle piccole e medie imprese fino a quelle aventi valenza internazionale.

sua comunicazione “*Making Europe a Pole of Excellence on CSR*” del 22 marzo 2006, ha definito la RSI meramente come elemento che migliora la concorrenza fra le imprese. Così facendo, la Commissione praticamente ha cancellato tutto il lavoro svolto nell’ambito del *multistakeholder* forum che è stato aperto in seguito all’adozione del Libro Verde sulla RSI del luglio 2001¹². In risposta a tale Comunicazione, il Parlamentare Europeo britannico RICHARD HOWITT ha stilato un Rapporto, nell’ambito del Comitato sull’Impiego e gli Affari Sociali del parlamento Europeo, che ha avuto una votazione positiva il 13 marzo 2007. Si sono stabiliti così nuovi standard per le politiche di responsabilità sociale che incideranno effettivamente sui programmi dell’Unione europea, volti ad incentivare e applicare la RSI nelle imprese.

Si denota dunque che soltanto attraverso un impegno congiunto sarà possibile sviluppare e applicare la strategia europea di promozione della responsabilità sociale delle imprese, la quale potrà costituire uno strumento in più contro lo sfruttamento del lavoro minorile.

CONCLUSIONE

In conclusione, come è evidente e come è stato sottolineato dalle Parti sociali, per combattere efficacemente il lavoro minorile i governi devono contrastare le cause del fenomeno, assumendo contemporaneamente una serie di iniziative, fra le quali:

- Lottare contro la povertà nelle famiglie, affinché queste non abbiano più bisogno di far lavorare i loro figli e garantire la scuola obbligatoria e gratuita. Sul punto, come emerge dai calcoli fatti da UNICEF in un rapporto del 1993, a livello mondiale, spendendo in 10 anni circa 25 miliardi di dollari si potrebbero fornire tutte le comunità rurali e povere di acqua potabile, sanità ed istruzione di base. La cifra, sempre secondo questi calcoli, rappresenta meno di quanto gli americani spendono in birra e gli europei in vino in due anni.

12 Il Libro Verde “Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese” analizza la situazione in ambito continentale, con l’obiettivo di lanciare un ampio dibattito. Già nel 1993, il Presidente della Commissione Delors si rivolse alle imprese europee sollecitando un loro impegno nella lotta contro l’esclusione sociale e il Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000, ritornando sull’argomento, ne ha sottolineato l’importanza strategica affinché l’economia europea diventi “[...] l’economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell’occupazione e da una maggiore coesione sociale [...]”.

- Penalizzare severamente le imprese che ricorrono al lavoro minorile;
- Aiutare i bambini che già lavorano a recuperare i loro diritti.

Prendendo in considerazione l'Italia, queste proposte non sono assolutamente improponibili e irraggiungibili. Basterebbe innanzitutto la volontà di rendere efficace le tante leggi esistenti applicandole anche con rigosità, ma occorrerebbe anche prevedere una serie di misure cui abbiamo accennato per sensibilizzare l'opinione pubblica, e i consumatori in particolare, e per creare una mentalità imprenditoriale più rispettosa della persona.