

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA



Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Tesi di laurea

in

Diritto del lavoro

Il lavoro minorile nella normativa OIL.

Confronto tra disciplina italiana e brasiliana.

Relatore: Chiar.ma Prof.ssa GISELLA DE SIMONE

Candidato:

LUCA EDOARDO BOTTILLO

Anno Accademico 2022 – 2023

## INDICE

INTRODUZIONE	3
I L'EVOLUZIONE STORICA DELL'OIL RIGUARDO IL LAVORO INFANTILE E MINORILE E L'APPROCCIO DELLA UE	6
1. Dalla pluralità di Convenzioni differenziate per settore economico alla C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138).	6
2. Il nuovo approccio dell'OIL: l'implementazione dei core labour standards e l'adozione della C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182).	24
3. Dalla "Decent Work Agenda" agli scenari contemporanei.	39
4. L'approccio dell'Unione Europea al lavoro infantile e minorile.	52
II LA TUTELA DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA E LO SCENARIO ATTUALE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI	61
1. Dai primi provvedimenti del Regno d'Italia all'influenza del diritto della Comunità Europea.	61
2. L'applicazione delle norme: l'evoluzione della giurisprudenza italiana e il contributo ai programmi di contrasto al lavoro infantile e minorile lanciati dall'OIL.	78
3. Dall'introduzione della categoria dei minori stranieri non accompagnati nell'ordinamento italiano alla disciplina prevista dalla l. 7 aprile 2017, n. 47.	87
4. I dati relativi al lavoro infantile/minorile e ai minori stranieri non accompagnati presenti in Italia e nella regione Liguria.	105

III IL LAVORO INFANTILE/MINORILE IN BRASILE E LE SPECIFICITÀ DEL LAVORO INFANTILE/MINORILE DOMESTICO	119
1. Somiglianze e differenze riguardo i soggetti e le cause del lavoro infantile e minorile tra Italia e Brasile.	119
2. Le soluzioni di contrasto al lavoro infantile e minorile adottate in Brasile.	134
3. Il peggioramento verificatosi negli ultimi anni: l'ultima rilevazione, l'impatto della pandemia di COVID-19 e i provvedimenti della presidenza Bolsonaro.	142
4. Le specificità del lavoro infantile e minorile domestico.	153
BIBLIOGRAFIA	171

## INTRODUZIONE

Il contrasto al lavoro infantile e la lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile<sup>1</sup> sono priorità quanto mai attuali perché le conseguenze delle recenti crisi economiche e della pandemia causata dal COVID-19 hanno evidenziato un arretramento dei risultati raggiunti. Inoltre, gli scenari dei Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia e del lavoro infantile domestico in Brasile mostrano la necessità di interventi mirati.

Invero, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), nella sua pluricentenaria esistenza, ha dimostrato di saper adeguare i suoi approcci ai grandi cambiamenti storici e alle nuove realtà socioeconomiche. Il primo capitolo descrive tale evoluzione suddividendola in quattro fasi. Riguardo la protezione di bambini e adolescenti le prime due fasi si posero in continuità culminando nell'adozione della C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138). Tale convenzione unificò le precedenti convenzioni differenziate per settore economico adottate nel periodo 1919-1965 ed ebbe come obiettivo la ratifica da parte del maggior numero possibile di Stati Membri. Tuttavia, il risultato non fu raggiunto perché i Paesi Emergenti ritennero la titolarità di un diritto al non lavoro (right not to work), collegato all'obbligo scolastico, inadeguata per i propri interessi. La terza fase rappresentò un nuovo approccio dell'OIL in seguito ai fenomeni della decolonizzazione e della globalizzazione. La precedente visione "occidentocentrica"<sup>2</sup> venne sostituita dalla "politica delle priorità" che promuoveva il rispetto dei diritti sociali fondamentali c.d. "core labour

---

<sup>1</sup> Sebbene l'espressione maggiormente usata nella lingua italiana, anche in ambito giuridico, sia "lavoro minorile", la separazione tra "lavoro infantile" e "lavoro minorile" permette di descrivere più fedelmente le misure adottate sia in ambito internazionale sia in ambito nazionale. Inoltre, tale scelta appare coerente con le espressioni "child labour" e "trabalho infantil", rispettivamente impiegate nella lingua inglese e in quella portoghese.

<sup>2</sup> L'espressione ricorre in Borzaga M. (2018).

standards". Tale fase si conclude con l'adozione di una nuova convenzione, la C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182). Infine, la quarta fase si caratterizza per gli obiettivi di accesso al lavoro dignitoso (decent work) e l'adozione dei Sustainable Development Goals, diciassette obiettivi globali di sviluppo sostenibile. In particolare, il target 8.7. prevede l'eliminazione di tutte le forme di lavoro infantile entro il 2025. Grazie a tali misure, la C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182) è diventata la prima, nonché unica al 2023, convenzione dell'OIL ad aver raggiunto la ratifica universale. Diversamente, il diritto dell'Unione Europea, sebbene abbia influenzato le disposizioni italiane, non presenta cambiamenti rilevanti rispetto all'approccio del diritto al non lavoro presente fin dalla Raccomandazione n. 67/125/CEE.

Gli effetti della disciplina dell'Unione Europea sulle norme italiane sono evidenziati nel secondo capitolo, in cui è descritta l'evoluzione delle protezioni lavorative accordate ai minori dalle prime norme postunitarie del Regno d'Italia, passando per i cambiamenti apportati durante l'Età giolittiana e il periodo Fascista, fino alle tutele garantite dalla Costituzione e dalla l. 17 ottobre 1967 n. 977 come modificata d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345, attuativo della direttiva 94/33/CE. L'applicazione delle norme attualmente in vigore è affrontata nelle sentenze di un primo orientamento giurisprudenziale. Sentenze appartenenti a un secondo orientamento giurisprudenziale considerano fattispecie non ricomprese dalla l. 17 ottobre 1967 n. 977 e mostrano l'influenza esercitata dall'OIL, per effetto della ratifica della C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182). Tale influenza emerge altresì dalla partecipazione dell'Italia alle iniziative di contrasto al lavoro infantile e minorile lanciate dall'Organizzazione. Lo scenario attuale dei Minori Stranieri Non Accompagnati è affrontato tramite una disanima dei diversi interventi legislativi succedutisi dall'introduzione di tale

categoria fino alla promulgazione della prima legge organica, l. 7 aprile 2017, n. 47 e alle disposizioni del d. l. 5 ottobre 2023, n. 133. Anche i dati sulla diffusione del lavoro infantile e minorile in Italia e sulla presenza dei Minori Stranieri Non Accompagnati sono aggiornati alle più recenti rilevazioni effettuate nel 2023. Riguardo il grado e la qualità dell'applicazione della l. 7 aprile 2017, n. 47 nella regione Liguria l'ultima analisi disponibile considera l'annualità 2021.

Nel terzo capitolo, i “miti o falsi dogmi”<sup>3</sup> brasiliani che considerano positivamente lo sfruttamento lavorativo di bambini e minori sono introdotti tramite un confronto, in chiave comparata, dei soggetti e delle cause del lavoro infantile e minorile presenti in Italia e in Brasile. Le soluzioni di contrasto adottate attuano il principio della protezione integrale<sup>4</sup> presente nella Costituzione Federale del 1988 e nell'*Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA, lett. Statuto del Bambino e dell'Adolescente). Inoltre, mostrano i progressi raggiunti grazie alle iniziative dell'OIL e alla C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182). Tuttavia, l'ultima indagine condotta nel 2019 attesta un sensibile peggioramento, acuito dalle conseguenze della grave crisi economica e sociale derivante dalla pandemia di COVID-19 e dai provvedimenti della presidenza Bolsonaro. Infine, sono analizzate sia le origini storiche e sociali del lavoro infantile e minorile domestico, definito la forma peggiore di sfruttamento lavorativo da *Coordinfância*<sup>5</sup>, sia i diritti riconosciuti alle lavoratrici in sentenze rilevanti.

---

<sup>3</sup> L'espressione è una traduzione letterale dell'originale portoghese *mitos ou falsos dogmas* presente in Neto de Medeiros X. T. (2015), pp. 56-59.

<sup>4</sup> L'espressione *Proteção Integral*, propria dell'ordinamento brasiliano, compare in Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 38.

<sup>5</sup> *Coordinfância* è il nome portoghese con cui è conosciuta la *Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente* (traducibile come Coordinamento nazionale per il contrasto dello sfruttamento lavorativo di bambini e adolescenti) istituita *Ministério Público do Trabalho (MPT, lett. Pubblico Ministero del Lavoro)*.

## **IL L'EVOLUZIONE STORICA DELL'OIL RIGUARDO IL LAVORO INFANTILE E MINORILE E L'APPROCCIO DELLA UE**

### **1. Dalla pluralità di Convenzioni differenziate per settore economico alla C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138).**

L'eliminazione del lavoro infantile<sup>6</sup> e la protezione dei bambini<sup>7</sup> e degli adolescenti<sup>8</sup> è uno degli obiettivi dell'OIL<sup>9</sup> fin dalla sua fondazione, quando venne adottata la C005 - Minimum Age (Industry) Convention, 1919 (No. 5): la prima Convenzione sull'età minima di accesso al lavoro, sebbene con ambito di

---

<sup>6</sup> Le lingue ufficiali dell'OIL sono inglese, francese e spagnolo, come risulta dalla risposta del decimo Direttore-Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro Guy Ryder alla lettera inviata dalla tredicesima e attuale Direttrice-Generale dell'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra il 15 agosto 2019, consultabile all'indirizzo internet <https://www.ungeneva.org/sites/default/files/2021-01/Reply-ILO.pdf>. Tutte le traduzioni degli atti dell'OIL in altre lingue non sono ufficiali. In italiano l'espressione inglese "child labour" è solitamente tradotta con "lavoro minorile" in luogo del più corretto "lavoro infantile". L'espressione "lavoro minorile" è impiegata anche nelle traduzioni ufficiali degli atti adottati dalle Istituzioni dell'Unione Europea, a partire dalla Risoluzione approvata dal Parlamento Europeo il 16 giugno 1987, v. Borzaga M. (2018), pp. 202-203. Inoltre, per una puntuale e diffusa analisi sui motivi per preferire l'espressione "lavoro infantile" v. Borzaga M. (2018), pp. 142-144 e 229-230. Nel primo capitolo saranno impiegate entrambe le espressioni per ricomprendere la complessità dell'intero fenomeno, inteso che per gli standard comuni attuali l'adolescenza inizia attorno ai 12-13 anni. Saranno indicate definizioni differenti se presenti nei documenti presi in considerazione. L'espressione "lavoro minorile" sarà impiegata nel secondo capitolo per riferirsi al fenomeno dei Minori Stranieri Non Accompagnati poiché, per la maggior parte, riguarda adolescenti tra i 16 e i 17 anni v. Petti G. (2022), p. 79. Nel terzo capitolo sarà preferita la traduzione "lavoro infantile domestico" più vicina all'espressione "trabalho infantil doméstico" impiegata dalla dottrina brasiliana, sebbene dalla giurisprudenza brasiliana risultino casi di sfruttamento prolungatisi nel tempo ben oltre l'età infantile.

<sup>7</sup> L'uso del plurale maschile sovraesteso non restituisce la posizione di vulnerabilità aggiuntiva a carico delle bambine e delle adolescenti. V. OIL (2022), p. 3 e p. 8 consultabile all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS\\_848058/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_848058/lang--it/index.htm) e, con particolare attenzione all'origine storico-sociale del lavoro minorile domestico in Brasile v. Cantuária Pereira, J. (2016), pp. 11-17. Per maggiori approfondimenti v. infra, in particolare il terzo capitolo.

<sup>8</sup> La traduzione di "young persons" con adolescenti permette di circoscrivere lo sfruttamento lavorativo a un periodo anagrafico specifico, intermedio tra l'infanzia e l'età adulta.

<sup>9</sup> OIL, ILO e OIT sono l'acronimo italiano, inglese e portoghese dell'Organizzazione internazionale del lavoro, International Labour Organization o Organização Internacional do Trabalho. Nel testo verrà utilizzato l'acronimo OIL per uniformità, mentre ILO e OIT compariranno nei riferimenti in lingua inglese e portoghese.

applicazione limitato al solo settore industriale. Tale Convenzione venne reputata indispensabile per raggiungere l'obiettivo che aveva portato alla creazione stessa dell'Organizzazione. Istituito dalla Parte XIII del Trattato di Pace di Versailles, l'OIL ritiene che tramite l'adozione di provvedimenti comuni negli Stati Membri<sup>10</sup> si possa conseguire la giustizia sociale<sup>11</sup> e quindi la pace universale. Tuttavia, in origine i provvedimenti erano finalizzati a contemperare l'interesse della competitività con quello della concorrenza leale, evitando che «la presenza di differenti standard giuslavoristici, nei diversi Stati aderenti all'Organizzazione, potesse dare adito a una sorta di dumping sociale ante litteram»<sup>12</sup>. Il conseguimento della giustizia sociale da parte dell'OIL venne rilanciato con la Dichiarazione di Filadelfia del 1944 che, inserita in appendice alla Costituzione dell'OIL, precisò i principi e gli obiettivi delineati nel preambolo e nell'art. 427 del Trattato di Pace di Versailles<sup>13</sup>. Dal punto di vista del diritto internazionale l'evoluzione dell'OIL ricorda lo sviluppo del Diritto dell'Unione Europea, imperniato inizialmente sul divieto di concorrenza sleale<sup>14</sup>. Mutatis mutandis, tale fenomeno si verificò anche in vari Stati Europei in seguito alla prima rivoluzione industriale. Il conseguente urbanesimo generò la nascita di una classe che non aveva altra ricchezza oltre ai propri figli, sfruttati come

---

<sup>10</sup> Incipit della Sezione I della Parte XIII del Trattato di Pace di Versailles, consultabile nella sezione "History of the ILO" nel sito web dell'Organizzazione all'indirizzo internet <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>. Tale sezione corrisponde al preambolo della Costituzione dell'OIL consultabile all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_IVI:2453907:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_IVI:2453907:NO). Sullo stesso sito sono consultabili anche tutti gli altri documenti dell'OIL a cui si farà riferimento.

<sup>11</sup> Samson K.T. (1981), p. 88.

<sup>12</sup> Borzaga M. (2018), p. 3.

<sup>13</sup> Ivi, p. 21 e p. 73. Per una disanima puntuale delle modifiche introdotte dalla Convenzione di Filadelfia v. Borzaga M. (2018), pp. 73-79.

<sup>14</sup> Borzaga M. (2018), pp. 189-190. Tuttavia, l'attuale approccio dell'OIL nei confronti del lavoro infantile e minorile, come risulta dalla C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182), non rispecchia l'approccio tuttora eurocentrico dell'Unione europea. Per le differenze v. infra nel presente capitolo.



forza lavoro, in particolare nelle fabbriche tessili. Dal momento che gli imprenditori si opponevano a qualsiasi forma di regolamentazione, il bisogno di proteggere i lavoratori adulti dalla “concorrenza sleale” dei lavoratori bambini (che venivano retribuiti fino a due terzi in meno) portò all’approvazione di norme volte a vietare il lavoro dei bambini e a regolamentare quello degli adolescenti<sup>15</sup>. Nel corso del diciannovesimo secolo Gran Bretagna, Francia e Italia<sup>16</sup>, per esempio, adottarono diversi provvedimenti in merito. Come detto in precedenza, l’OIL adottò la Convenzione sull’età minima di accesso al lavoro nel settore industriale<sup>17</sup> proprio per evitare che alcuni Stati potessero trarre un vantaggio economico internazionale dalla loro normativa nazionale danneggiando, in tal modo, la competitività degli altri Stati Membri.

A questa prima Convenzione ne seguirono altre quattro tra il 1920 e il 1932.<sup>18</sup> Quelle maggiormente rilevanti per il futuro approccio dell’OIL al lavoro infantile e minorile furono le ultime due. La C015 - Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921 (No. 15) in ragione della pericolosità intrinseca delle attività svolte dai carbonai e dai fuochisti navali fissò l’età minima a 18 anni, di

---

<sup>15</sup> Borzaga M. (2018), pp. 7-8.

<sup>16</sup> Per una sintesi dei singoli provvedimenti adottati v. Borzaga M. (2018), pp. 6-18.

<sup>17</sup> Non a caso anche la prima forma di protezione del lavoro infantile o minorile riguardò il settore industriale. Si trattò del Health and Morals of Apprentices Act, noto anche come primo Factory Act o “legge Peel” adottato nel Regno Unito nel 1802. Tuttavia, tale protezione non era affatto rivolta alla fissazione di un’età minima di accesso al lavoro, quanto più alle condizioni di salubrità nelle industrie tessili. V. Borzaga M. (2018), pp. 8-9 per i dettagli.

<sup>18</sup> Si tratta della C007 - Minimum Age (Sea) Convention, 1920 (No. 7) relativa all’età minima di accesso al lavoro nel settore marittimo, della C010 - Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921 (No. 10) applicabile al settore agricolo, della C015 - Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921 (No. 15) concernente i carbonai e i fuochisti navali e della C033 - Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932 (No. 33) riguardante le attività lavorative svolte nei settori diversi da quello industriale. Per una sintesi delle loro caratteristiche e della precedentemente citata Minimum Age (Industry) Convention v. Borzaga M. (2018), pp. 27-29. La C007 - Minimum Age (Sea) Convention, 1920 (No. 7) è stata ritirata per decisione della Conferenza Internazionale del Lavoro nella sua 109° sessione (2021), mentre la C015 - Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921 (No. 15) è stata abrogata per decisione della Conferenza Internazionale del Lavoro nella sua 106° sessione (2017).

fatto preparando il terreno per la futura differenziazione tra lavoro leggero e lavoro pericoloso<sup>19</sup>. Fu proprio la Convenzione successiva che la introdusse per la prima volta. Infatti, secondo l'art. 3 della C033 - Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932 (No. 33) solo gli ultraquattordicenni potevano essere adibiti al lavoro pericoloso, mentre i bambini che avessero compiuto dodici anni potevano essere impiegati nel lavoro leggero, a determinate condizioni<sup>20</sup>. L'art. 2 fu altresì importante perché stabilì il collegamento tra l'età minima di accesso al lavoro e la frequenza scolastica. Per la prima volta anche gli adolescenti lavoratori ultraquattordicenni erano esentati dal lavoro qualora non avessero concluso la scuola primaria<sup>21</sup>. Complessivamente, queste cinque convenzioni furono caratterizzate da una tecnica normativa ancora acerba che offriva tutele limitate, sia per la presenza di eccezioni al comune divieto di impiego degli infraquattordicenni (differenziate a seconda del settore economico disciplinato<sup>22</sup>) sia perché clausole di flessibilità limitavano o escludevano l'applicazione di tali Convenzioni, rispettivamente, al Giappone e all'India<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Borzaga M. (2018), p. 28 e C015 - Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921 (No. 15) art. 1. Per il concetto di "lavoro pericoloso" v. infra nel presente capitolo e nel terzo capitolo in relazione al "lavoro infantile domestico".

<sup>20</sup> Borzaga M. (2018), p. 29. Inoltre, ai sensi dell'art. 5 gli Stati nazionali avrebbero potuto aumentare l'età minima prevista nel caso di impieghi che, per la loro natura o per le circostanze, avessero messo a rischio la vita, la salute, o la morale di bambini e adolescenti impiegati.

<sup>21</sup> Borzaga M. (2018), p. 29.

<sup>22</sup> Borzaga M. (2018), p. 26. Per le singole eccezioni v. C005 - Minimum Age (Industry) Convention, 1919 (No. 5) art. 2, C007 - Minimum Age (Sea) Convention, 1920 (No. 7) art. 2, C010 - Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921 (No. 10) art. 1 e C033 - Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932 (No. 33) art. 2.

<sup>23</sup> V. Borzaga M. (2018), p. 27 per le singole clausole di flessibilità di ciascuna Convenzione. A titolo d'esempio la C005 - Minimum Age (Industry) Convention, 1919 (No. 5) regolava la propria applicazione ad hoc per il Giappone all'art. 5 e la sua non applicazione all'India all'art. 6. La norma che permette di adottare eccezioni e clausole di flessibilità è l'art. 19, c. 3 della Costituzione dell'OIL.

Tra il 1936 e il 1937 tre nuove Convenzioni costituirono una formale revisione<sup>24</sup> delle precedenti Convenzioni riguardanti, rispettivamente, l'accesso al lavoro nel settore marittimo, nel settore industriale e nelle attività lavorative svolte nei settori diversi da quello industriale<sup>25</sup>. Il doppio affinamento della sensibilità sociale e della tecnica giuridica portò a elevare l'età minima di accesso al lavoro ad almeno 15 anni e a dettagliare maggiormente le eccezioni e le clausole di flessibilità<sup>26</sup>. Successivamente alla Dichiarazione di Filadelfia, l'OIL adottò la C112 - Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959 (No. 112) riguardante la pesca e la C123 - Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965 (No. 123) concernente il lavoro nelle miniere<sup>27</sup>. Tuttavia, nonostante la Dichiarazione di Filadelfia avesse rilanciato la giustizia sociale nella Costituzione dell'OIL, queste due ultime Convenzioni non si posero in discontinuità con le tre precedenti. D'altronde, la mera vicinanza o lontananza cronologica tra le Convenzioni non è utile per capire i cambiamenti di approccio al lavoro infantile e minorile da parte dell'OIL. Le tre Convenzioni del 1936 e

---

<sup>24</sup> Per il concetto di "formale revisione" rimando a Borzaga M. (2018), p. 25 dove si precisa che la revisione rafforza lo standard di tutela previsto. Per le differenze nella procedura di adozione di una convenzione "riveduta" v., inoltre, Servais J.-M. (2011), p. 70 e Valticos N., Von Potobsky G. (1995), p. 63.

<sup>25</sup> Borzaga M. (2018), pp. 29-30. Le tre Convenzioni sono: la C058 - Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936 (No. 58), la C059 - Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937 (No. 59) e la C060 - Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937 (No. 60). Quest'ultima è stata ritirata per decisione della Conferenza Internazionale del Lavoro nella sua 106° sessione (2017).

<sup>26</sup> Per un approfondimento su tali eccezioni v. Borzaga M. (2018), pp. 30 e 31. A titolo d'esempio, la C005 - Minimum Age (Industry) Convention, 1919 (No. 5) all'art. 2 prevede la possibilità di impiegare infraquattordicenni nell'impresa familiare, di cui fornì una definizione molto scarna. Invece, ai sensi della C059 - Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937 (No. 59) le imprese familiari avrebbero potuto impiegare gli infraquindicenni solo se la legislazione nazionale lo avesse espressamente previsto e se le attività lavorative non avessero messo a rischio la vita, la salute o la morale dei minori. L'art. 3 contemplò un'ulteriore eccezione che esclude i bambini impiegati nelle scuole professionali nel caso in cui la pubblica autorità nazionale avesse approvato e vigilato tali attività. Riguardo alle clausole di flessibilità si aggiunse la Cina agli Stati membri che beneficiavano di una disciplina ad hoc.

<sup>27</sup> Borzaga M. (2018), pp. 30-33.

del 1937 sono di poco successive a quella del 1932, ma testimoniano un cambiamento ideologico rispetto al lavoro infantile e minorile<sup>28</sup> poiché attuano, come si è visto, una revisione formale di tre Convenzioni precedenti, tra cui vi è, proprio, quella del 1932. Al contrario, sebbene le condizioni sociali, economiche e storiche fossero mutate, le Convenzioni del 1959 e del 1965 non operarono alcuna revisione formale dei precedenti otto provvedimenti, limitandosi a estendere ad altri settori economici la previsione dell'età minima di accesso al lavoro. Del resto, non sarebbe corretto guardare all'attività legislativa dell'OIL come a una linea retta verso il rafforzamento di standard di tutela precedenti, dal momento che il collegamento tra l'età minima e la frequenza scolastica stabilito nella Convenzione del 1932, riguardante le attività lavorative svolte nei settori diversi da quello industriale, non fu mantenuto nella Convenzione "riveduta" applicabile al solo settore industriale del 1937<sup>29</sup>.

Venendo agli elementi di novità presenti nelle Convenzioni più recenti, la C123 - Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965 (No. 123) prevede, all'art. 2 c. 2, che fossero gli Stati Membri a stabilire l'età minima con una dichiarazione allegata all'atto di ratifica<sup>30</sup>. Anche se il paragrafo successivo specificò che tale età non potesse essere comunque inferiore ai 16 anni, tale previsione non rafforzò uno standard precedentemente previsto. Poiché i minatori condividevano con i carbonai e i fuochisti navali durissime condizioni lavorative è possibile affermare che si trattò soltanto di una misura per certi versi simile al divieto di impiegare infra-diciottenni previsto dalla C015 - Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921 (No. 15). Inoltre, diversamente da quanto sarebbe lecito immaginare, le Convenzioni del 1959 e del 1965 furono,

---

<sup>28</sup> Borzaga M. (2018), p. 25 e p. 29.

<sup>29</sup> Borzaga M. (2018), p. 31.

<sup>30</sup> Borzaga M. (2018), p. 30.

sotto il profilo della tutela, meno avanzate rispetto alla Convenzione “riveduta” del 1937 riguardante le attività lavorative svolte nei settori diversi da quello industriale. Non sorprende che tale Convenzione ribadì, dettagliandoli meglio, gli elementi di novità introdotti dalla Convenzione del 1932, dal momento che ne costituisce formale revisione. Infatti, riaffermò la differenza tra lavoro leggero e lavoro pericoloso aumentando di un anno l’età minima per quest’ultimo fissandola a 13 anni. Infine, confermò l’importanza del collegamento tra età minima e frequenza scolastica, elevando la prima a 15 anni: anche in questo caso un anno in più rispetto ai 14 precedentemente previsti<sup>31</sup>. Le Convenzioni del 1959 e del 1965 si inserirono, dunque, nell’approccio inaugurato più di venti, e quasi trent’anni, prima.

Riassumendo: nei primi anni della sua esistenza, in un tempo relativamente breve tra il 1919 e il 1937, l’OIL aveva prima introdotto e poi rafforzato lo standard minimo e comune tra gli Stati Membri dell’età minima di accesso al lavoro, volto a proteggere bambini e adolescenti dallo sfruttamento lavorativo. Tuttavia, negli anni successivi l’Organizzazione diminuì l’adozione di provvedimenti e non rafforzò ulteriormente le tutele previste dalle Convenzioni precedenti. Complessivamente le sette Convenzioni (dieci considerando anche le tre Convenzioni “rivedute”) aumentarono progressivamente l’età minima di accesso al lavoro e introdussero eccezioni per specifiche tipologie di lavoro e clausole di flessibilità per tenere conto delle esigenze di taluni Stati Membri<sup>32</sup>. Nondimeno, le eccezioni si mostrarono ancora rudimentali<sup>33</sup> e le clausole di

---

<sup>31</sup> Borzaga M. (2018), p. 32 e Smolin D. M. (1999), p. 413.

<sup>32</sup> Borzaga M. (2018), p. 31.

<sup>33</sup> Borzaga M. (2018), p. 30.

flessibilità poco efficaci perché troppo ampie, riferendosi all'intera economia di singoli Paesi emergenti<sup>34</sup>.

Tale situazione portò all'adozione da parte dell'OIL di un'unica Convenzione che consolidasse e modificasse i contenuti delle precedenti: la C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)<sup>35</sup>. L'obiettivo che si pose fu la ratifica il più possibile universale. Infatti, un'unica Convenzione avrebbe superato le incertezze dovute alla presenza di plurime Convenzioni sulla stessa materia (differenziate solo per il settore economico d'applicazione) e gli Stati Membri che avessero deciso di ratificarla avrebbero goduto di ampi margini di flessibilità<sup>36</sup>. Tuttavia, la Convenzione n. 138 non si dimostrò in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato. La descrizione degli articoli permetterà di comprendere i motivi che hanno determinato un cambio di approccio da parte dell'OIL negli anni Novanta. L'analisi di alcune eccezioni, delle clausole di flessibilità e la differenza tra lavoro leggero e lavoro pericoloso risulteranno propedeutiche per affrontare l'evoluzione dell'OIL e lo scenario attuale del "lavoro infantile domestico" in Brasile. Articoli non inerenti ai temi trattati nella presente tesi non saranno presi in considerazione<sup>37</sup>.

L'art. 1 della Convenzione n. 138 presenta un elemento di novità poiché specifica che, con l'atto di ratifica, gli Stati Membri si impegnano sia a perseguire una politica nazionale che assicuri l'effettiva abolizione del lavoro infantile e

---

<sup>34</sup> Borzaga M. (2018), p. 30 e v. le osservazioni del Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (d'ora innanzi CEACR), (2012), p. 8, in particolare, il par. 3.

<sup>35</sup> Come precisato dall'art. 10 della stessa Convenzione.

<sup>36</sup> Borzaga M. (2018), p. 33.

<sup>37</sup> Si tratta dell'eccezione di cui all'art. 6, che esclude dall'ambito di applicazione della Convenzione bambini o adolescenti che lavorano in istituti scolastici, in scuole professionali o tecniche o in altri istituti di formazione professionale, dell'art 8, che disciplina il lavoro negli spettacoli artistici e degli articoli successivi, che regolano le competenze e gli obblighi degli organi dell'OIL.

minorile sia a innalzare progressivamente l'età minima di accesso all'impiego o al lavoro a un livello coerente con il pieno sviluppo fisico e mentale degli adolescenti<sup>38</sup>. Nessuna delle dieci Convenzioni precedenti fece riferimento a politiche nazionali per contrastare il lavoro infantile e minorile<sup>39</sup>. L'espressione "politica nazionale" rivela un intento programmatico, confermato dal Report IV (1) dei lavori preparatori, il quale precisa come la Convenzione n. 138 sia uno strumento dinamico che promuove un'azione sostenibile per raggiungere il progressivo rafforzamento dei diritti attraverso l'innalzamento dell'età minima<sup>40</sup>. Nondimeno, il Report IV (2) smentisce tale indirizzo affermando che l'art. 1 della Convenzione non obbliga l'adozione di misure specifiche ulteriori rispetto a quelle previste negli articoli seguenti<sup>41</sup>, propendendo, in tal modo, per un intento prescrittivo. D'altra parte, né l'art. 1 né gli articoli successivi specificano in che cosa debba consistere in concreto tale "politica nazionale" al punto che le osservazioni del Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (d'ora innanzi CEACR)<sup>42</sup> mostrano come gli Stati emergenti avrebbero iniziato ad adottarla soltanto negli anni Novanta, grazie al cambio di approccio dell'OIL<sup>43</sup>.

Come l'art. 1 anche l'art. 2 è innovativo rispetto alla Convenzioni precedenti. Il c. 1 obbliga ogni Stato Membro a precisare in una dichiarazione annessa all'atto di ratifica l'età minima di accesso all'impiego o al lavoro sia nel proprio

---

<sup>38</sup> Il testo originale inglese è consultabile nel sito web dell'OIL all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_IVI:312283:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_IVI:312283:NO).

<sup>39</sup> Borzaga M. (2018), p. 34.

<sup>40</sup> V. Borzaga M. (2018), p. 35 che traduce testualmente rimandando a ILO (1972a), p. 31.

<sup>41</sup> ILO (1972b), p. 7.

<sup>42</sup> CEACR (2008), p. 151. Il CEACR è composto da 20 membri indipendenti, in maggioranza giuristi di alto livello, che interpretano le Convenzioni dell'OIL affinché, dopo la ratifica da parte degli Stati membri, sia assicurata la loro corretta implementazione in concreto cfr. Borzaga M. (2018), p. 36.

<sup>43</sup> V. infra al termine del presente sottoparagrafo e nel successivo.

territorio sia sui mezzi di trasporto li immatricolati. Il c. 2 fa salva la possibilità, per ciascun Stato Membro che abbia già ratificato la Convenzione, di notificare successivamente al Direttore-Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro ulteriori dichiarazioni che specifichino un'età minima più elevata rispetto a quanto indicato in precedenza. Il c. 3 specifica che l'età minima non può comunque essere inferiore al completamento della scuola dell'obbligo<sup>44</sup> e, in ogni caso, a 15 anni. L'espressione "scuola dell'obbligo" offre una maggiore tutela rispetto alla precedente "scuola primaria" introdotta nel 1932<sup>45</sup>. Inaspettatamente, con tale previsione termina l'analisi degli obblighi posti dalla Convenzione. I paragrafi e gli articoli successivi, infatti, contemplano eccezioni e clausole di flessibilità<sup>46</sup> (che sostituiscono le elementari clausole di flessibilità delle precedenti Convenzioni rivolte a Giappone, India e Cina<sup>47</sup>) a cominciare dal paragrafo successivo. Il c. 4 dell'art. 2 afferma che, nonostante quanto stabilito dal c. 3, uno Stato Membro la cui economia e le cui istituzioni scolastiche siano insufficientemente sviluppate può, previa consultazione con i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati, se esistono<sup>48</sup>, prevedere inizialmente un limite minimo fissato a 14 anni. Infine, il c. 5 afferma che ogni Stato Membro che ricorra al paragrafo precedente debba includere, nei rapporti sull'applicazione della Convenzione<sup>49</sup>, se tali ragioni sussistano ancora

---

<sup>44</sup> Il CEACR ha affermato che proibire semplicemente ai bambini e agli adolescenti di lavorare durante le ore di lezione, come molti Paesi emergenti erano soliti fare, non attua il divieto previsto dalla Convenzione poiché permette lo svolgimento di attività lavorative al di fuori delle ore di lezione e/o durante le vacanze v. CEACR (2012), p. 54 e pp. 164-165.

<sup>45</sup> Borzaga M. (2018), pp. 37-38.

<sup>46</sup> Borzaga M. (2018), p. 38.

<sup>47</sup> Borzaga M. (2018), p. 42.

<sup>48</sup> Si tratta di un'espressione ricorrente quando vi sono eccezioni e clausole di flessibilità che rimandano alla consultazione delle parti sociali prevista dalla natura tripartita dell'OIL v. Borzaga M. (2018), p. 41.

<sup>49</sup> Ex art. 22 della Costituzione dell'OIL si tratta dei rapporti annuali indirizzati all'Ufficio Internazionale del Lavoro relativi ai provvedimenti che ciascuno Stato Membro ha adottato per eseguire le Convenzioni ratificate.



(lett. a) o, in caso contrario, la rinuncia ad avvalersene a partire da una data stabilita (lett. b). Queste disposizioni chiariscono come l'intento della Convenzione n. 138 fosse tener conto delle esigenze dei Paesi emergenti, ma da una prospettiva eurocentrica che cercava comunque di innalzare l'età minima a 15 anni il prima possibile. Nella stessa direzione l'art. 7 della Raccomandazione n. 146 che specifica come gli Stati Membri dovrebbero porsi l'obiettivo di aumentare l'età minima a 16 anni<sup>50</sup> e nel caso in cui questa sia ancora inferiore ai 15 anni intraprendere misure urgenti.

Per esaurire la trattazione delle eccezioni e delle clausole di flessibilità, la trattazione dell'art. 3 sarà affrontata unitamente a quella dell'art.7.

Il c. 1 dell'art. 4 prevede che la c.d. "autorità nazionale competente" (di solito il Parlamento<sup>51</sup>) previa consultazione con i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati se esistono, possa eccezionalmente disapplicare la Convenzione per limitate tipologie lavorative<sup>52</sup> rispetto alle quali potrebbero sorgere sostanziali problemi di applicazione. Il c. 2 prevede che ogni Stato Membro obbligatoriamente elenchi nel primo rapporto<sup>53</sup> sull'applicazione della Convenzione tutte le tipologie escluse indicando i motivi di tale esclusione<sup>54</sup>. Nei rapporti successivi indicherà il tipo di protezione offerto dal diritto interno alle

---

<sup>50</sup> Borzaga M. (2018), p. 39.

<sup>51</sup> Borzaga M. (2018), p. 40.

<sup>52</sup> Il CEACR ha chiarito che le tipologie di lavoro devono essere precise e limitate. Inoltre, possono essere considerate ammissibili solo se lo Stato Membro abbia provato l'esistenza di specifici problemi applicativi, di natura sostanziale, relativi agli obblighi di cui art. 2 v. Borzaga M. (2018), pp. 52-53.

<sup>53</sup> Si tratta del primo rapporto di cui alla nota a piè pagina n. 44.

<sup>54</sup> Circoscrivere tale possibilità solamente al primo rapporto si è rivelato una contraddizione dal punto di vista della tecnica normativa poiché uno strumento pensato per essere potenzialmente flessibile si è trasformato, nei fatti, in un limite estremamente rigido, dal momento che ha impedito la possibilità di implementare modifiche successive. Modifiche che avrebbero potuto aumentare il novero delle tipologie di lavoro escluse ovvero, nella prospettiva di attuazione progressiva della Convenzione, diminuirlo v. V. Borzaga M. (2018), pp. 50 e 51 e CEACR (1981), p. 25.

tipologie escluse e quanto la Convenzione sia stata o sarà attuata rispetto a tali tipologie. Il c. 3 esclude che tale articolo possa applicarsi al lavoro pericoloso, disciplinato dall'art. 3, come si vedrà in seguito. Dal testo dell'articolo si evince come tale eccezione sia quasi una clausola generale poiché non contempla una lista delle tipologie lavorative. Il CEACR interpretò tale articolo come il più elevato grado di discrezionalità lasciato agli Stati Membri di modo che ognuno di loro potesse allineare il più possibile la ratifica della Convenzione alle proprie peculiarità nazionali. Al riguardo occorre precisare che l'attività interpretativa letterale, se non restrittiva<sup>55</sup>, del CEACR si dimostrò complessivamente controproducente aggravando, invece di risolvere, le contraddizioni tra l'intento programmatico e quello prescrittivo presenti nella Convenzione<sup>56</sup>. Tale interpretazione permise di inserire il lavoro domestico<sup>57</sup>, come già emerse durante i lavori preparatori della Convenzione, tra le suddette tipologie<sup>58</sup>.

L'ambito di applicazione dell'art. 5 è limitato ai Paesi emergenti, definiti nel c. 1 quegli Stati Membri la cui economia e le cui infrastrutture amministrative non abbiano raggiunto uno sviluppo sufficiente. Tali Stati possono inizialmente limitare l'ambito oggettivo di applicazione della Convenzione, escludendo taluni settori economici previa consultazione con i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati, se esistono. Il c. 2 precisa che chi si avvale del paragrafo precedente dovrà specificare tali settori economici in una dichiarazione annessa all'atto di ratifica. Al contrario della disposizione precedente riguardo le tipologie lavorative che possono essere escluse dall'ambito di applicazione della presente

---

<sup>55</sup> Borzaga M. (2018), p. 56. IL CEACR ammise in più occasioni di essere consapevole dei problemi di implementazione che sarebbero potuti derivare dalla sua attività interpretativa, come risulta dallo stesso CEACR (2012).

<sup>56</sup> V. Borzaga M. (2018), pp. 36 e 37 in cui si precisa che l'approccio tradizionale e poco flessibile degli esperti impedì alla Convenzione di raggiungere l'obiettivo della ratifica il più possibile universale. Per maggiori dettagli v. anche infra.

<sup>57</sup> Per una nuova sensibilità in merito vedi infra in questo capitolo e nel terzo capitolo.

<sup>58</sup> Rubin E. (a cura di) (2005), p. 639 ss.

Convenzione, il c. 3 elenca una serie di settori economici<sup>59</sup> a cui tale Convenzione si applica necessariamente. La disciplina dell'ultimo paragrafo è simile a quella dell'ultimo comma dell'art. 2. Alla lett. a) afferma che ogni Stato Membro che si sia avvalso del presente articolo ai sensi dei paragrafi precedenti dovrà indicare nei rapporti sull'applicazione della Convenzione la situazione generale dell'impiego o del lavoro dei bambini e degli adolescenti nei settori economici esclusi. Inoltre, dovranno essere indicati i progressi realizzati in vista di una più ampia applicazione delle disposizioni della convenzione. Ex lett. b) ciascun Stato Membro potrà, in qualunque momento, estendere il campo di applicazione della Convenzione, precedentemente ristretto, con una dichiarazione indirizzata al Direttore-Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro. La disciplina degli artt. 4 e 5 permette di capire la differenza tra eccezioni e clausole di flessibilità: le prime riguardano solo alcune tipologie di lavoro, mentre le seconde riguardano interi settori economici<sup>60</sup>.

Per la disciplina del lavoro pericoloso bisogna tornare all'art. 3. Nel c. 1 viene specificato che l'età minima per qualunque impiego o lavoro che, per la sua natura o per le condizioni nelle quali viene esercitato, possa compromettere la salute, la sicurezza o la moralità degli adolescenti non dovrà essere inferiore ai diciotto anni. Al c. 2 si precisa che sarà la legislazione interna o l'autorità competente dello Stato Membro, previa consultazione con i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati se esistono, a determinare i tipi di impiego o di lavoro previsti. Come si è visto nell'art. 4 l'interpretazione del

---

<sup>59</sup> Il ricorso all'art. 5 è stato ancora più limitato del ricorso all'art 4, a causa dell'eccessiva genericità di questa lista. In particolare, nei Paesi Emergenti dove l'agricoltura rappresenta il settore economico più importante e quello in cui si ricorre maggiormente al lavoro infantile e minorile, diventa difficile stabilire concretamente il confine tra agricoltura commerciale e di sussistenza. Alla seconda, operata da aziende familiari o di piccole dimensioni che producono per il mercato locale senza impiegare regolarmente lavoratori salariati, non si applicano le previsioni di tale Convenzione, v. Borzaga M. (2018), p. 55.

<sup>60</sup> Borzaga M. (2018), p. 42

CEACR riempì di contenuto tale previsione affermando che l'obiettivo è evitare la manipolazione di sostanze e materiali rischiosi per la salute prima che si sia raggiunto un grado di maturità necessario per poterlo fare in modo sicuro<sup>61</sup>. L'ultimo paragrafo deroga al primo consentendo alla legislazione nazionale o all'autorità competente, sempre previa consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati se esistono, di autorizzare l'impiego o il lavoro di adolescenti infradiciottenni ma ultrasedicenni, a condizione che la loro salute, la loro sicurezza e la loro moralità siano pienamente garantite e che abbiano ricevuto un'istruzione o una formazione professionale specifica e adeguata nel proprio settore d'attività<sup>62</sup>.

Al c. 1 L'art. 7 afferma che la legislazione nazionale potrà autorizzare l'impiego in lavori leggeri di giovani dai 13 ai 15 anni di età<sup>63</sup>. Il paragrafo prosegue specificando che i lavori leggeri sono quelli che non danneggiano la salute o lo sviluppo degli adolescenti e che non pregiudicano: la loro frequenza scolastica, la loro partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale approvati dall'autorità competente o la loro capacità di beneficiare dell'istruzione ricevuta. Il c. 2 specifica che la legislazione nazionale potrà derogare alla disposizione precedente autorizzando l'impiego o il lavoro di adolescenti ultra-quindicenni che non abbiano ancora terminato la scuola dell'obbligo. Ex c. 3 sarà l'autorità competente dello Stato Membro che

---

<sup>61</sup> ILO (1972a), p. 32.

<sup>62</sup> Per la ratio di tale previsione v. ILO (1972a), p. 32, in cui si certifica l'esistenza di attività lavorative che, pur non potendo essere considerate pericolose, richiedono comunque una certa maturità per essere svolte.

<sup>63</sup> Il CEACR ha ribadito in più di un'occasione che agli infra-tredicenni non è concesso svolgere alcun tipo di attività lavorativa leggera al di fuori dell'orario scolastico, v la nota a piè pagina n. 39. Tale approccio ha portato Nuova Zelanda e Stati Uniti, dove tali pratiche sono tradizionalmente ammesse, a non ratificare la Convenzione. Per gli stessi motivi il Canada ha ratificato la Convenzione soltanto nel 2016 v. Borzaga M. (2018), p. 58 e l'Australia soltanto nel 2023 v. il sito web dell'OIL all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/global/standards/WCMS\\_885238/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_885238/lang--en/index.htm).

determinerà le attività nelle quali l'impiego o il lavoro potranno essere autorizzati, fissando la durata in ore e le condizioni di impiego o di lavoro. Infine, il c. 4 permette a uno Stato Membro che si avvale delle disposizioni di cui al c. 4 dell'art. 2 di impiegare ultradodicenni e ultraquattordicenni in luogo di ultratredicenni e ultraquindicenni.

Nonostante le numerose eccezioni e clausole di flessibilità. l'unica disposizione a cui gli Stati Membri ampiamente ricorsero, e tuttora ricorrono, è quella prevista all'art. 2, ai c. 4 e c. 5<sup>64</sup>. Dal 1973 al 1996 solo 49 Stati avevano ratificato la Convenzione. L'Italia la ratificò nel 1981. Meno della metà degli Stati, solo 21, erano considerati Paesi emergenti. Tra questi non figurava il Brasile<sup>65</sup>. Ai motivi di natura tecnico-giuridica, a cui si è fatto cenno nel testo e nelle note<sup>66</sup>, si aggiunsero due mutamenti storici che misero in crisi il funzionamento stesso dell'OIL. In primo luogo, gli Stati Membri erano più che raddoppiati<sup>67</sup> per effetto della decolonizzazione avvenuta negli anni Cinquanta e Sessanta, rendendo la composizione dell'Organizzazione assai più disomogenea

---

<sup>64</sup> Nel 2012, dei 161 Stati membri che avevano ratificato la Convenzione: 72 avevano stabilito 15 anni come età minima di accesso al lavoro, 40 l'avevano fissata a 16 anni (seguendo l'art. 7 della Raccomandazione) e i restanti 49 avevano fatto uso della clausola di flessibilità menzionata, che permette agli ultraquattordicenni di lavorare. I dati, al momento ancora i più aggiornati, sono presi da CEACR (2012), consultabile nel sito web dell'OIL all'indirizzo internet: [https://libguivies.ilo.org/general\\_surveys](https://libguivies.ilo.org/general_surveys).

<sup>65</sup> Borzaga M. (2018), p. 48.

<sup>66</sup> V. p. 12 e le note a piè pagina n. 48, 49, 50, 52 e 56.

<sup>67</sup> Dai 46 Stati Membri nel 1946, caratterizzati da omogeneità culturale e industriale, si passò a 121 nel 1970 v. il sito web dell'OIL all'indirizzo internet <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11003:0::NO:::>. Tale aumento fu possibile grazie alla procedura di adesione semplificata prevista all'art.1 c. 3 della Costituzione dell'OIL, che afferma che qualsiasi Stato Membro dell'ONU può diventare Membro dell'OIL tramite accettazione formale degli obblighi derivanti dalla Costituzione dell'OIL. Tale accettazione è indirizzata al Direttore-Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro. Poiché ex art. 3 della Costituzione dell'OIL ogni Stato Membro ha diritto a quattro delegati (due in rappresentanza del Governo e due in rappresentanza delle parti sociali) la Conferenza Internazionale del Lavoro passò da 184 a 484 delegati. Inoltre, ogni delegato può farsi accompagnare da due consiglieri tecnici per ogni argomento iscritto all'ordine del giorno della sessione.

rispetto al passato<sup>68</sup>. I Paesi emergenti divennero la maggioranza nella Conferenza Internazionale del Lavoro<sup>69</sup> con conseguenze giuridiche, economiche, culturali e valoriali<sup>70</sup> che portarono a mettere in discussione e non condividere i precedenti standard. Veniva contestato il diritto al non lavoro (right not to work) dei bambini che per l'Occidente era irrinunciabile<sup>71</sup>. L'importanza di garantire l'adeguato sviluppo psico-fisico dei minori attraverso l'istruzione ricevuta non comportava un divieto assoluto del loro lavoro, che, nei contesti di estrema povertà, veniva considerato positivamente dalle loro famiglie in quanto fonte di sostentamento<sup>72</sup>. La povertà è causa ed effetto di un sottosviluppo economico che porta alla creazione di un sistema di sopravvivenza parallelo e illegale<sup>73</sup>. Nell'economia informale<sup>74</sup>, in particolare, la mancanza di un efficace sistema ispettivo rende(va) difficoltosa l'implementazione della Convenzione<sup>75</sup>. Successivamente, con la globalizzazione i Paesi emergenti ottennero un vantaggio comparativo dato dal basso costo del lavoro che li caratterizzava, e li caratterizza ancor oggi, rispetto ai Paesi industrializzati<sup>76</sup>. La Convenzione n. 138 fallì l'obiettivo di universalità poiché tali Paesi temerono che la sua ratifica avrebbe portato a un aumento del costo del lavoro e, di conseguenza, anche dei prodotti finiti, in questo modo minando la loro competitività sui mercati

---

<sup>68</sup> Borzaga M. (2018), p. 68.

<sup>69</sup> La Conferenza Internazionale del Lavoro è l'organo assembleare dell'OIL.

<sup>70</sup> Borzaga M. (2018), pp. 64-65.

<sup>71</sup> Borzaga M. (2018), pp. 60-61.

<sup>72</sup> Myers W. E. (2001), p. 43.

<sup>73</sup> V. il terzo capitolo per l'analisi delle ragioni storico-socioeconomiche del lavoro infantile e minorile in Brasile.

<sup>74</sup> Per economia informale si intende il lavoro prestato al di fuori di ogni logica contrattuale. Per gli effetti dell'economia informale sull'implementazione degli standard giuslavoristici dell'OIL v. Trebick A. (2004), pp. 585-613 consultabile nel sito web dell'OIL all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS\\_087423/lang--cn/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_087423/lang--cn/index.htm).

<sup>75</sup> Borzaga M. (2018), p. 61.

<sup>76</sup> Borzaga M. (2018), p. 69.

internazionali e le loro prospettive di crescita<sup>77</sup>. Dal canto loro, le imprese con sede negli Stati occidentali ne approfittarono per abbattere i costi di produzione delocalizzando la fase di produzione proprio nei Paesi emergenti<sup>78</sup>. Decolonizzazione e globalizzazione non ebbero ripercussioni solo sulla Convenzione n. 138, ma sull'intero apparato normativo dell'OIL. I paesi emergenti scelsero di non ratificare le Convenzioni precedenti e adottarne di nuove divenne progressivamente più complesso: da una media di 2,6 Convenzioni adottate nel periodo 1946-1966 si passò a una media di 1,6 nel periodo 1967-1986<sup>79</sup>. L'OIL sembrava essere precipitata in una crisi che l'avrebbe progressivamente marginalizzata nel panorama delle organizzazioni internazionali se non si fosse messa alla ricerca di possibili soluzioni<sup>80</sup>. Quasi come in un processo ciclico, lo spostamento dalla tutela della concorrenza leale al conseguimento della giustizia sociale universale portò, nuovamente, a cambiamenti nell'approccio alle tematiche giuslavoristiche<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Borzaga M. (2018), pp. 61-62 e 95.

<sup>78</sup> Tetto-Gillies G. (2003), p. 139 ss.

<sup>79</sup> Borzaga M. (2018), pp. 81-82. Ex art 19 c. 2 della Convenzione dell'OIL è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri per adottare nuovi provvedimenti normativi. L'ingresso nell'Organizzazione di Stati in precedenza colonie e portatori di interessi economici contrapposti complicò notevolmente il raggiungimento di tale maggioranza cfr. supra nota 62. Tali difficoltà si sommarono al principio della c.d. "doppia discussione", in base al quale ogni proposta deve raggiungere la maggioranza in almeno due sessioni successive: prima all'interno di una commissione tripartita costituita ad hoc e poi in seduta plenaria. Le commissioni tripartite svolgono compiti simili a quelli, che nel diritto interno, svolgono le commissioni parlamentari. Infatti, si occupano dell'analisi preliminare dell'argomento posto all'ordine del giorno nella prima sessione e dell'articolato normativo proposto nella seconda fase. Nel periodo di tempo che intercorre tra la prima e la seconda sessione (quasi 12 mesi: dalla metà di giugno dell'anno precedente alla fine di maggio dell'anno successivo) si instaura un fitto dialogo tra l'OIL e i Governi degli Stati Membri in merito all'articolazione della Convenzione e/o della Raccomandazione da adottare.

<sup>80</sup> Borzaga M. (2018), p. 70.

<sup>81</sup> Borzaga M. (2018), p. 99. Inoltre, per motivi di spazio, rimando a Borzaga M. (2018), pp. 67-106 e in particolare ai sotto paragrafi 2.2. e 2.3 per una trattazione esauriente della decolonizzazione e della globalizzazione.

In occasione del novantesimo anniversario della nascita dell'OIL, l'economista Guy Standing ne classificò l'evoluzione storica suddividendola in quattro fasi<sup>82</sup>. Sebbene la sua classificazione sia improntata a una forte critica del liberalismo economico, contiene elementi che permettono di ricapitolare i motivi della crisi e i modi in cui si tentò (e si tenta) di porvi rimedio. Nelle prime due fasi l'OIL adottò principi e regole minime di protezione che costituirono un modello comune e uno stimolo per gli ordinamenti degli Stati Membri. Nella prima fase, dalla creazione avvenuta nel 1919 fino alla Dichiarazione di Filadelfia del 1944, i provvedimenti adottati ebbero come fine la tutela delle relazioni commerciali internazionali, come si è già avuto modo di vedere. La seconda fase, che Standing considera conclusasi nel 1969, accelerò quest'approccio cd. "standard setting", diffondendo nei Paesi emergenti il modello della sicurezza sociale che si basa sul lavoro: subordinato, a tempo pieno e sindacalizzato. Si trattò del modello tipico dei Paesi industrializzati, che venne considerato la via per ridurre le disuguaglianze e migliorare le condizioni dei lavoratori<sup>83</sup>.

Diversamente, parte della dottrina<sup>84</sup> considera l'approccio improntato alla creazione di norme comuni come un'unica fase, almeno nell'evoluzione delle politiche in materia di lavoro dei bambini e degli adolescenti. Infatti, la classificazione di Standing si concentra maggiormente sulla contrattazione collettiva e sul diritto sindacale e tiene conto di eventi non rilevanti ai fini della presente tesi. Il 1969 è un anno significativo perché in occasione del suo cinquantenario all'OIL fu assegnato il premio Nobel per la pace. Inoltre, il Direttore-Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro David A. Morse

---

<sup>82</sup> Standing G. (2010), pp. 307-318. La classificazione di Standing è ripresa da Pertile M. (2019), pp. 413-415.

<sup>83</sup> Standing G. (2010), pp. 307-310 e Pertile M. (2019), p. 414.

<sup>84</sup> V. Guarriello F. (2010), p. 181 e Baraghini F. (2018), p. 54



lanciò, in occasione della 53° sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, il World Employment Programme (WEP). Il WEP fu una strategia globale con cui l'OIL cercò di rispondere alle sfide socioeconomiche degli anni Settanta ed è diventato un precursore dell'attuale strategia dell'Organizzazione<sup>85</sup>. Tuttavia, tale programma non si rivolse specificamente all'eliminazione del lavoro infantile e alla protezione dei bambini e degli adolescenti. Per questa ragione appare possibile considerare l'adozione della Convenzione n. 138, avvenuta quattro anni dopo, il culmine dell'approccio "occidentocentrico"<sup>86</sup> dell'OIL al lavoro infantile e degli adolescenti, di cui rappresenta la consolidazione normativa, come si è precedentemente argomentato.

## **2. Il nuovo approccio dell'OIL: l'implementazione dei core labour standards e l'adozione della C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182).**

Agli inizi degli anni Ottanta il lavoro di bambini e minori divenne, per la prima volta, uno dei temi centrali dei rapporti dell'allora Direttore-Generale<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> ILO (2019a), p. 12 pubblicato in occasione del cinquantesimo anniversario del lancio del programma e disponibile nel sito web dell'Organizzazione all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS\\_759397/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_759397/lang--en/index.htm).

<sup>86</sup> L'espressione compare a più riprese in Borzaga M. (2018), dove viene usata per riassumere l'approccio condiviso dagli Stati Membri industrializzati dell'OIL riguardo al lavoro infantile e minorile. Un approccio basato, come si ha avuto modo di vedere, sull'idea di età minima e sull'esistenza di un vero e proprio "right not to work" in capo ai bambini. Approccio che corrisponde ai valori di fondo storico-culturali ampiamente condivisi tra gli Stati Membri dell'Unione Europea.

<sup>87</sup> I rapporti sono consultabili nella sezione "ILO Library" nel sito web dell'Organizzazione all'indirizzo internet <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09383/> dove sono disponibili i full text di tutti i report dal 1921 fino al 2017 (l'ultimo aggiornamento risale al 20 marzo 2017). Mi riferisco al rapporto presentato alla 66° sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro pubblicato nel 1980 che sottolinea l'importanza del contributo dell'ILO nelle attività intraprese nell'International Year of the Child proclamato dall'UNESCO nel 1979. L'OIL svolse un ruolo attivo in vari eventi Internazionali e nazionali preparando e diffondendo una grande quantità di materiale informativo e promozionale. Di particolare rilievo fu la pubblicazione di "Children at work" che analizzò la natura e le cause del lavoro infantile in varie parti del mondo, insieme alle possibili misure correttive applicabili, consultabile nel sito web dell'Organizzazione all'indirizzo

dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, che operò una vera e propria attività di sensibilizzazione al riguardo<sup>88</sup>. Fu l'inizio di un cambiamento che si compì negli anni Novanta, quando sia esperti di diritto internazionale del lavoro<sup>89</sup> sia alcuni tra i datori di lavoro delegati presso l'OIL<sup>90</sup> concentrarono la loro attenzione sui Paesi emergenti. Si trattò, in larga parte, di Stati che avevano riconquistato un'indipendenza e un'identità nazionale solo di recente. I loro apparati istituzionali, privi dell'esperienza dei Paesi industrializzati, avrebbero dovuto ratificare un corpus normativo ingente e stratificato, senza che vi fossero indicazioni riguardo a quali Convenzioni ratificare per prime<sup>91</sup>. Al contrario, l'individuazione di alcune Convenzioni fondamentali avrebbe permesso ai Paesi emergenti di ratificare un numero esiguo di provvedimenti a fronte di costi piuttosto contenuti, senza il timore di perdere il proprio vantaggio comparativo negli scambi commerciali<sup>92</sup>. Il rapporto del Direttore-Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro Michel Hansenne durante l'81° sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro nel 1994 espose la c.d. "politica delle priorità", con la quale l'OIL promuoveva il rispetto dei cd. "core labour

---

internet

[https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma991845043402676/41ILO\\_INST:41ILO\\_V2](https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma991845043402676/41ILO_INST:41ILO_V2).

Cito altresì il rapporto presentato alla 69° sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro tenutasi nel 1983 e pubblicato nel 1985 v. Francis Blanchard Report of the Director-General, ILC (1983), Part I: "Child labour"; and Exploitation of child labour, Final report by A. Bouhdiba (New York, United Nations, doc. E/CN.4/Sub. 2/479/Rev.1, 1982). L'intera prima parte del rapporto analizza la magnitudo del lavoro infantile, la sua distribuzione nei diversi settori, le sue cause, condizioni di lavoro e i suoi effetti. Inoltre, vengono proposte misure socioeconomiche e assistenziali che potrebbero aiutare a risolvere il problema nei diversi Stati membri e compaiono suggerimenti per i rapporti futuri.

<sup>88</sup> Baraghini F. (2018), p. 54.

<sup>89</sup> Cordova E. (1993), p. 138 ss.

<sup>90</sup> Myrdal H. G. (1994), p. 339 ss. disponibile nel sito web dell'OIL all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_PUBL\\_9290145331\\_EN/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9290145331_EN/lang--en/index.htm).

<sup>91</sup> Hepple B. (2005), p. 35 ss.

<sup>92</sup> Langille B. (1999), pp. 229-234 e Borzaga M. (2018), p. 109.

standards”: diritti considerati fondamentali per i lavoratori<sup>93</sup>. L’importanza di questo nuovo approccio fu ribadita e precisata nel rapporto del 1997. L’anno successivo, durante l’86° sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, fu adottata la Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali del Lavoro e i Suoi Seguiti. Un atto di soft law atipico e promozionale, non contemplato dalla Costituzione dell’OIL a differenza delle Convenzioni e delle Raccomandazioni<sup>94</sup>. Al momento in cui fu adottata, la Dichiarazione associava, al par. 2, quattro categorie di diritti a sette Convenzioni<sup>95</sup>. I diritti delle prime tre categorie sono tutelati in Convenzioni programmatiche, le quali impegnano gli Stati Membri ad adottare politiche interne finalizzate al raggiungimento degli obiettivi<sup>96</sup> tramite implementazioni progressive. L’ampia flessibilità ha permesso e permette di adeguare la tutela di questi diritti alle peculiari situazioni concrete dei singoli Paesi emergenti<sup>97</sup>. Appartengono alla prima categoria la libertà sindacale e la contrattazione collettiva<sup>98</sup>, il cui riconoscimento e la cui attuazione concreta negli Stati Membri sono fondamentali, anzitutto, per il corretto funzionamento

---

<sup>93</sup> Borzaga M. (2018), p. 70 e p. 110.

<sup>94</sup> Borzaga M. (2018), p. 114. Diversamente dalle Convenzioni, atti di hard law, le Raccomandazioni sono atti di soft law che, non essendo vincolanti, forniscono linee guida agli Stati membri per l’attuazione delle Convenzioni, v. Borzaga M. (2018), p. 23. Per la non coincidenza tra il numero delle Convenzioni e quello delle Raccomandazioni v. l’art. 19 c. 1 della Costituzione dell’OIL, come modificato alla fine della Seconda Guerra Mondiale, secondo cui le Raccomandazioni sono atti che la Conferenza Internazionale del Lavoro può emanare quando l’oggetto trattato, o uno dei suoi aspetti, non si presti all’adozione immediata di una Convenzione.

<sup>95</sup> Organizzazione Internazionale del Lavoro (2023), p. 10. La quinta categoria, relativa a un ambiente di lavoro sicuro e salubre, è stata aggiunta in seguito alla 110° sessione della Conferenza internazionale del lavoro tenutasi nel 2022. Il testo della prefazione e dell’intera Dichiarazione in italiano è consultabile sito web dell’OIL all’indirizzo internet [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms\\_151918.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_151918.pdf).

<sup>96</sup> Valticos N., Von Potobsky G. (1995), p. 58 ss.

<sup>97</sup> Borzaga M. (2018), p. 131.

<sup>98</sup> Tutelati dalla C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) e dalla C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98).

dell'OIL stesso. Infatti, la designazione dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro (nella Conferenza Internazionale del Lavoro e nel Consiglio di Amministrazione dell'OIL) diverrebbe particolarmente difficoltosa e problematica se tali diritti non fossero riconosciuti e garantiti<sup>99</sup>. Inoltre, l'OIL considera la libertà sindacale e la contrattazione collettiva dei cd. “enabling rights”, perché dalla loro attuazione concreta consegue lo sviluppo coerente e il riconoscimento di altri diritti a tutela dei lavoratori<sup>100</sup>. Alla seconda categoria appartiene l'eliminazione del lavoro forzato o obbligatorio, obiettivo sia risalente alla prima fase dell'OIL<sup>101</sup> sia di forte attualità a metà degli anni Novanta a causa degli abusi perpetrati in Myanmar<sup>102</sup>. Discorso simile riguarda la terza categoria rappresentata dalla lotta alle discriminazioni<sup>103</sup>. Al contrario, l'individuazione come quarta categoria del contrasto al lavoro infantile e della regolazione del lavoro degli adolescenti suscitò stupore e critiche di parte della dottrina<sup>104</sup>. Infatti, come si ha avuto modo di analizzare nel paragrafo precedente, la Convenzione n. 138 aveva, almeno in parte, un intento prescrittivo non condiviso dai Paesi emergenti, il quale fu ulteriormente accentuato dalla rigida interpretazione restrittiva della CEACR. Tuttavia, la sensibilità interna all'OIL e quella di altre istituzioni di diritto internazionale era significativamente mutata dal 1973 al 1998.

---

<sup>99</sup> Borzaga M. (2018), p. 125.

<sup>100</sup> Maupain F. (2013), p. 139 ss.

<sup>101</sup> La prima Convenzione in merito risale al 1930: C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29). Una seconda Convenzione è invece posteriore alla Dichiarazione di Filadelfia: C105 - Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105).

<sup>102</sup> Bellace J. R. (2001), p. 142 ss.

<sup>103</sup> Tutelata al punto II, lett. a) della Dichiarazione di Filadelfia, dalla C100 - Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100) e dalla C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111).

<sup>104</sup> Maupain F. (2013), p. 142.

Nel 1989 la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza<sup>105</sup>, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU, operò una “rivoluzione Copernicana”<sup>106</sup>: il minore da mero oggetto del diritto divenne un vero e proprio soggetto di diritti<sup>107</sup>. L'art. 32 si occupa specificamente del lavoro infantile e minorile. Al c. 1 afferma che, con la ratifica della Convenzione, gli Stati riconoscono a bambini e adolescenti il diritto di non essere costretti a lavori che comportino rischi o che siano suscettibili di porre a repentaglio la loro educazione o che possano nuocere alla loro salute o al loro pieno e armonico sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale. L'uso del verbo costringere comporta lo sfruttamento e l'assenza di una partecipazione attiva e informata del minore nell'esercizio dei propri diritti<sup>108</sup>. Inoltre, il collegamento diretto ad altri diritti permette di inquadrare lo sfruttamento del lavoro infantile e minorile come fenomeno complesso che comprime tutti gli aspetti propri dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>109</sup>. I bambini lavoratori difficilmente riescono a frequentare la scuola e, anche nell'ipotesi in cui non vi siano sovrapposizioni di orario, ancor più difficilmente mostrano una capacità di attenzione e comprensione in classe adeguata e/o godono di un tempo congruo per lo studio. Crescendo in un ambiente malsano, e privati di adeguate competenze culturali e tecniche, diverranno adolescenti che non si sentiranno adeguatamente valorizzati, maggiormente propensi a ricercare l'autoaffermazione tramite attività pseudo-delinquenziali<sup>110</sup>. L'ingresso nella (micro)criminalità e i danni alla salute fisica e

---

<sup>105</sup>L'Italia ratificò la Convenzione nel 1991. La traduzione pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale usa il termine “fanciullo”. «L'UNICEF Italia sottolinea che sarebbe preferibile tradurre il termine inglese “child”, anziché con “fanciullo”, con “bambino, ragazzo e adolescente”» v. <https://www.unicef.it/convenzione-diritti-infanzia/>.

<sup>106</sup> Baraghini F. (2018), cit., p. 31 che adatta l'espressione di Bobbio N. (1992), pp. 17-44.

<sup>107</sup> Cortès Fanlo I. (2009), p. 4.

<sup>108</sup> Baraghini F. (2018), p. 49.

<sup>109</sup> Baraghini F. (2018), p. 52.

<sup>110</sup> Ibid.

mentale sviluppati avranno ripercussioni negative sulle possibili opportunità di riscatto sociale. Questi temi saranno ulteriormente trattati nei prossimi paragrafi e capitoli.

Tornando all'art. 32 emerge dal c. 2 il carattere programmatico della Convenzione, poiché sono gli Stati a scegliere le misure legislative, amministrative, sociali ed educative da adottare per garantire l'applicazione del par 1. L'età minima di accesso al lavoro può essere una di queste misure, ma, contrariamente alla Convenzione n. 138, non vi è la necessità assoluta di procedere in tal senso, così come non traspare l'idea di un "right not to work"<sup>111</sup>.

Nel 1992 l'OIL lanciò, per la prima volta, un progetto di cooperazione tecnica specifico: l'International Programme on the Elimination of Child Labour c.d. IPEC. La cooperazione tecnica<sup>112</sup> è uno strumento a cui non si era ricorso particolarmente fino ad allora<sup>113</sup>, sebbene sia disciplinato dalla versione originaria della Costituzione dell'OIL all'art. 10. Consiste in attività volte a sostenere l'implementazione concreta delle Convenzioni affinché la loro ratifica da parte degli Stati Membri non si riveli generica, ma sia accompagnata, Stato per Stato, da provvedimenti appropriati e specifici<sup>114</sup>. L'IPEC, pur non avendo la forza giuridica per modificare i contenuti della Convenzione n. 138, si pose maggiormente in continuità con l'art. 32 della Convenzione dell'ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza. Infatti, per raggiungere progressivamente l'eliminazione del lavoro infantile abbandonò la misura dell'età minima concentrando i suoi sforzi contro attività lavorative considerate particolarmente gravi e intollerabili<sup>115</sup>. L'IPEC si inserì nella "politica delle priorità" concedendo

---

<sup>111</sup> Myers W. E. (2001), p. 48.

<sup>112</sup> Borzaga M. (2018), p. 132.

<sup>113</sup> Borzaga M. (2018), p. 90.

<sup>114</sup> Borzaga M. (2018), p. 120.

<sup>115</sup> Borzaga M. (2018), p. 134.

finanziamenti a quei Paesi emergenti che avessero ratificato le Convenzioni fondamentali<sup>116</sup>. Grazie ai risultati raggiunti rilanciò la cooperazione tecnica, che divenne uno strumento fondamentale per l'OIL<sup>117</sup>. La sua importanza fu ribadita al par. 3 della Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali del Lavoro e i Suoi Seguiti del 1998, che impegna L'OIL ad assistere i propri Stati Membri secondo i loro bisogni, offrendo loro tutte le risorse a propria disposizione e invitandoli alle collaborazioni con altre organizzazioni internazionali simili<sup>118</sup>.

Infine, nel 1997 l'OIL strinse "l'Atlanta Agreement"<sup>119</sup> con l'UNICEF e la Camera di Commercio e dell'industria di Sialkot. Sialkot è una città pakistana che agli inizi degli anni Novanta divenne nota alle cronache per la presenza di bambini che cucivano palloni da calcio. L'episodio contribuì a sensibilizzare l'opinione pubblica sugli sfruttamenti operati sistematicamente dalle multinazionali e mostrò l'interesse concreto dell'OIL verso misure pensate ad hoc per i Paesi emergenti<sup>120</sup>.

L'importanza e l'eco di questi tre avvenimenti portarono a compimento l'evoluzione dell'approccio dell'OIL tramite l'adozione all'unanimità<sup>121</sup> della C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182) nel corso della 87° sessione della Conferenza Interazionale del Lavoro.

L'art. 1 delinea l'obiettivo dell'intera Convenzione: l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro infantile e minorile, considerate particolarmente

---

<sup>116</sup> Borzaga M. (2018), p. 98.

<sup>117</sup> Borzaga M. (2018), p. 136.

<sup>118</sup> Borzaga M. (2018), p. 120.

<sup>119</sup> Maggiori informazioni riguardo alla vicenda sono disponibili nella sezione pubblicazioni dell'ILO (1997), pp. 14-15. Maggiori informazioni riguardo l'Atlanta Agreement possono essere trovate nel sito web dell'OIL all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_008023/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008023/lang--en/index.htm). Il testo dell'Atlanta Agreement è consultabile all'indirizzo internet <https://www.imacpak.org/atlanta.htm>.

<sup>120</sup> Venkateswarlu T. (1998), p. 79.

<sup>121</sup> Borzaga M. (2018), p. 141.

pericolose e odiose anche nei Paesi emergenti<sup>122</sup>. Gli Stati Membri devono provvedervi per mezzo di misure immediate ed efficaci, adottate con procedura d'urgenza. Dal termine "misure", che lascia ampia discrezionalità agli Stati Membri, emerge il carattere programmatico della Convenzione.

L'art.2 definisce, ai fini della Convenzione n. 182, "minore" ogni persona di età inferiore a 18 anni. Nella versione inglese il termine usato è "child", in quella francese "enfant" e in quella spagnola "niño"<sup>123</sup>. Lungi dal costituire un'infantilizzazione, il superamento della tradizionale differenza tra bambini e adolescenti permette di offrire una protezione soggettiva quanto più allargata di fronte a forme di lavoro che per le loro caratteristiche suscitano maggior biasimo e repulsione quando non sono svolte da persone adulte<sup>124</sup>.

L'art. 3 completa l'ambito di applicazione *ratione materiae* della Convenzione elencando quattro<sup>125</sup> «forme peggiori di lavoro minorile».

Alla lett. a) sono vietate tutte le forme di schiavitù o le pratiche a essa analoghe. Il concetto di schiavitù e la sua declinazione in varie attività derivano da molteplici disposizioni normative di diritto (del lavoro) internazionale<sup>126</sup>. In particolare, l'art. 3 ne cita quattro tipologie: i minori fatti oggetto di vendita o di tratta, «la servitù per debiti e l'asservimento» e «il lavoro forzato<sup>127</sup> o

---

<sup>122</sup> Borzaga M. (2018), pp. 139-140.

<sup>123</sup> Per l'utilizzo del termine "minore" in luogo del più corretto "bambino" in questo contesto v. Borzaga M. (2018), pp. 142-144. Inoltre, rimando, per un'analisi generale, alla nota n.l.

<sup>124</sup> Rishikesh D. (2008), p. 85.

<sup>125</sup> La scelta richiama, direttamente o indirettamente, alcuni provvedimenti adottati in precedenza dall'OIL v. Dennis M. J. (1999), pp. 943-948.

<sup>126</sup> Lenzerini F. (2000), pp. 470-531.

<sup>127</sup> La nozione di "lavoro forzato" è oggetto di due Convenzioni Fondamentali, la C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) e la C105 - Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105). La prima, all'art. c. 1, definisce lavoro forzato qualsiasi lavoro o servizio privo di spontanea adesione o dove il consenso sia stato estorto dietro minaccia di una punizione.



obbligatorio» che comprende anche i minori reclutati a forza o obbligati a prestare servizio in conflitti armati<sup>128</sup>.

La lett. b) proibisce che i minori vengano prostituiti o siano impiegati, ingaggiati o offerti per produrre materiale o spettacoli pedopornografici<sup>129</sup>.

Ex lett. c) i minori non possono essere impiegati o ingaggiati per compiere attività illecite, né queste possono essere loro offerte<sup>130</sup>. In particolare, si fa riferimento alla produzione e al traffico di stupefacenti, secondo la disciplina dei trattati internazionali in merito vigenti<sup>131</sup>. L'unico altro riferimento normativo, sebbene non vincolante, compare al par. 12 della parte III della Raccomandazione n. 190 (che accompagna la Convenzione) dove si nominano il trasporto o l'uso

---

<sup>128</sup> L'espressione "conflitti armati" è frutto di un compromesso che permette l'impiego di minori in missioni militari di pace v. Dennis M. J. (1999), cit., pp. 943-948. Tuttavia, il Protocollo opzionale della Convenzione dell'ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza adottato nel 2000 estende, all'art. 4, tale divieto anche al di fuori degli eserciti regolari, mentre elenca, all'art. 3 c. 3, i criteri che permettono di verificare l'autentica volontà di arruolarsi da parte dei minorenni ultraquindicenni.

<sup>129</sup> Tale tipologia fu oggetto di dibattiti, il cui esito delinea l'ampia strategia della Convenzione che tutela i diritti umani ancora prima dei diritti dei lavoratori. Si tratta di una rilevante evoluzione della politica dei *core labour standards*. Infatti, in sede di Conferenza Internazionale del Lavoro si decise di proibire la prostituzione minorile per la sua gravità intrinseca, prescindendo dalla sua qualificazione come attività lavorativa in senso formale. Qualificazione propria di quegli Stati dove la prostituzione era legittimata se svolta da persone adulte v. Kooijmans J. (2008), p. 131.

<sup>130</sup> In sede di approvazione ci furono discussioni per certi versi simili a quelle affrontate riguardo la prostituzione: trattandosi di attività criminali si discusse se potessero definirsi o meno lavorative. Anche la soluzione a cui si giunse ricalcò la decisione presa in merito alla lett. b), poiché si decise che situazioni gravi a tal punto devono essere combattute anche ove non si possano ricondurre formalmente al concetto di lavoro v. Kooijmans J. (2008), p. 131. In particolare, si preferì la dizione "illecite" perché l'Ufficio Internazionale del Lavoro temette che l'impiego del termine "illeciti" avrebbe potuto portare a un ampliamento o a una riduzione dell'ambito di applicazione della Convenzione, a seconda del diritto nazionale v. ILO (1999a), consultabile nel sito web dell'OIL all'indirizzo internet <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-iv2a.htm>.

<sup>131</sup> Si tratta dell'unico esempio che viene fatto. Probabilmente anche perché in sede di Conferenza Internazionale del Lavoro si aveva ben presente la Convenzione dell'ONU contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, conclusa l'anno precedente.

illecito delle armi<sup>132</sup>. La flessibilità lasciata, invece di permettere l'auspicata individuazione di altre fattispecie circoscritte ai differenti contesti geografici, mise in difficoltà la dottrina<sup>133</sup>. Basandosi su alcune esperienze nazionali, documentate dai rapporti del CEACR, si ricondusse alla lett. c) l'accattonaggio poiché derivante dall'attività illecita del traffico di bambini<sup>134</sup>. Tuttavia, esperienze in altri Stati mostrarono l'accattonaggio come conseguenza del lavoro forzato o obbligatorio, che è disciplinato alla lett. a), come si è visto. Tale esempio testimonia la complessità del fenomeno delle peggiori forme di lavoro infantile e minorile, difficilmente riconducibili a un'unica delle diverse tipologie tipizzate all'art. 3.

Infine, la lett. d) vieta «qualsiasi altro tipo di lavoro che, per sua natura o per le circostanze in cui viene svolto, rischi di compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del minore». Si tratta dell'unica clausola di flessibilità dell'intera Convenzione, frutto di un compromesso tra versioni opposte durante i lavori preparatori e che fa ferimento alla categoria dei “lavori pericolosi”, tradizionalmente individuata dalla Convenzione n. 138 e in quelle precedenti<sup>135</sup>. I rappresentanti degli Stati che facevano parte della Comunità Europea proposero un'elencazione tassativa di tali attività lavorative<sup>136</sup>, in modo da lasciare agli Stati Membri la minore discrezionalità possibile<sup>137</sup>. Inoltre, in linea con i precedenti documenti normativi, in particolare la Convenzione n. 138 e la direttiva n. 94/33/CE, tali Stati proposero di far rientrare automaticamente nell'elenco dei

---

<sup>132</sup> Tale riferimento si deve all'esperienza di alcuni Paesi Membri, nei quali i bambini producevano e trafficavano stupefacenti utilizzando armi da fuoco v. Dowdney L. (2003), pp. 90-117.

<sup>133</sup> Noguchi V. Y. (2008), p. 154.

<sup>134</sup> Borzaga M. (2018), p. 157.

<sup>135</sup> Borzaga M. (2018), p. 158.

<sup>136</sup> Tale indirizzo si rifà alla tecnica normativa impiegata al par. 2 dell'art. 7 della direttiva n. 94/33/CE. Per maggiori informazioni v. infra nel paragrafo 4 del presente capitolo.

<sup>137</sup> ILO (1999b), par. 10.

lavori pericolosi ogni attività o impiego che avrebbe impedito ai bambini di avvantaggiarsi dalla frequenza della scuola dell'obbligo<sup>138</sup>. Entrambe le proposte furono rigettate sia in un primo momento nella commissione tripartita sia poi alla Conferenza Internazionale del Lavoro riunitasi in sessione plenaria. Il motivo consistette nella richiesta dei Paesi emergenti di una norma quanto più flessibile e ad attuazione progressiva, che evitasse la visione "occidentocentrica" dell'istruzione obbligatoria<sup>139</sup>. La scelta di questa tecnica normativa portò a una fortissima somiglianza tra il testo dell'art. 3 c. 1 della Convenzione n. 138 e il testo dell'art. 3 lett. d) della Convenzione n. 182. È probabile che si trattò di una decisione consapevole, che nell'incertezza dovuta a una differenza di visioni, ritenne una sicurezza affidarsi a una formula già impiegata<sup>140</sup>. Tuttavia, tale somiglianza è solo formale poiché nella Convenzione n. 138 il lavoro pericoloso è strettamente legato a un aumento dell'età minima, mentre la Convenzione n. 182 prescinde da tale requisito. Inoltre, l'intero contesto normativo delle due Convenzioni è profondamente diverso, come si evince anche dagli articoli successivi.

L'unico riferimento all'istruzione obbligatoria compare, infatti, all'art. 7 c. 2, il quale ne riconosce la fondamentale importanza per: prevenire il fenomeno del lavoro infantile, sottrarre i bambini alle sue peggiori forme e offrire sostegno ai bambini sottratti allo sfruttamento.

L'art. 4 precisa che saranno le legislazioni nazionali o le autorità competenti a determinare quali lavori rientrano nell'art. 3 lett. d), dopo aver consultato le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e tenuto conto dei punti n. 3 e

---

<sup>138</sup> Beqiraj J. (2008), p. 183.

<sup>139</sup> Borzaga M. (2018), p. 159.

<sup>140</sup> Borzaga M. (2018), p. 161.

n. 4 della parte II della Raccomandazione n. 190<sup>141</sup>. Il c. 2 specifica che saranno le autorità competenti, sempre dopo la medesima consultazione, a verificare se nel proprio territorio nazionale siano presenti i lavori individuati nel comma precedente. Il c. 3 precisa che la lista dei lavori pericolosi non è statica, ma deve essere periodicamente esaminata e, se necessario, riveduta, sempre secondo quanto indicato nei commi precedenti. La previsione del c. 3 dell'art. 4 si differenzia da quella dell'art. 4 della Convenzione n. 138, poiché permette un'implementazione progressiva attraverso aggiustamenti che si rendano temporalmente necessari, invece di limitarsi rigidamente a escludere alcune categorie di impiego o di lavoro unicamente al momento della ratifica<sup>142</sup>.

La tecnica normativa impiegata nell'art. 4 c. 3 è impiegata anche agli artt. 5, 6 e 8, che testimoniano la prima applicazione normativa della “politica delle priorità”<sup>143</sup>.

L'art. 5 impegna gli Stati Membri a istituire o designare meccanismi idonei che monitorino il grado di attuazione della Convenzione.

L'art. 6 prevede che ogni Stato Membro definisca ed attui programmi che eliminino prioritariamente le forme peggiori di lavoro minorile. In particolare, c. 2 prevede una consultazione allargata alle opinioni di altri gruppi all'occorrenza interessati, ipotesi raramente disciplinata data la struttura tripartita dell'OIL.

Infine, l'art. 8 riprende lo strumento della cooperazione tecnica ampliandolo rispetto sia all'art. 10 della Costituzione dell'OIL sia al punto n. 3 della Dichiarazione OIL del 1998<sup>144</sup>. Infatti, oltre alla cooperazione tecnica tradizionalmente intesa (prestata dall'Ufficio Internazionale del Lavoro, su

---

<sup>141</sup> I paragrafi maggiormente rilevanti della Raccomandazione n. 190 saranno affrontati al termine dell'analisi degli articoli della Convenzione n. 182.

<sup>142</sup> Borzaga M. (2018), p. 163.

<sup>143</sup> Borzaga M. (2018), pp. 163-164.

<sup>144</sup> Borzaga M. (2018), p. 165.

richiesta degli Stati Membri interessati) sono previste ulteriori forme di assistenza fornite dai Paesi industrializzati ai Paesi emergenti. Si tratta di misure che sostengono lo sviluppo economico e sociale tramite programmi mirati a eliminare la povertà e l'istruzione universale, riconducibili, almeno in parte, all'azione dell'IPEC<sup>145</sup>.

Venendo alla Raccomandazione n. 190, il par. 2 della parte I è direttamente collegato all'art. 6. Il suo obiettivo è lo sviluppo di programmi che tutelino soprattutto le ragazze, poiché sono i soggetti che maggiormente rischiano di lavorare nell'economia informale che, per sua natura, sfugge ai controlli. Nell'economia informale prospera particolarmente il lavoro infantile domestico, che può rappresentare un'ulteriore sovrapposizione tra le tipologie indicate all'art. 3 della Convenzione, in particolare tra l'asservimento di cui alla lett. a) e i lavori pericolosi ex lett. d)<sup>146</sup>. Vengono indicati anche altri programmi di azione, i quali devono mirare a proteggere i minori dalle rappresaglie degli sfruttatori e a garantire che siano riabilitati e inseriti nel tessuto sociale, tenendo conto delle loro esigenze «formative, fisiche e psicologiche».

Il par. 3 fornisce delle linee guida non tassative agli Stati Membri in merito a quali lavori ricomprendere nelle diverse legislazioni nazionali. Si tratta dei lavori che si svolgono in condizioni di particolare difficoltà, spesso caratterizzati da un orario prolungato, notturno o che costringa il minore a trattenersi presso i locali dove presta servizio ingiustificatamente. Inoltre, vi rientrano quei lavori che per le loro caratteristiche si svolgono sottoterra, sott'acqua, ad altezze pericolose o in spazi ristretti oppure quelli che espongono i minori al contatto con ambienti non salubri per la presenza di sostanze, agenti, processi pericolosi, temperature, rumori o vibrazioni in grado di arrecare danni alla loro salute. Infine, compaiono

---

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Come dimostra la giurisprudenza brasiliana, v. infra nel terzo capitolo.

quei lavori che richiedono l'uso di macchinari, attrezzature e utensili pericolosi o per i quali si debbano maneggiare o trasportare carichi pesanti oppure quei lavori dai quali possano derivare abusi fisici, psicologici o sessuali.

Il par. 4 si pone maggiormente in linea con la Convenzione n. 138 poiché prevede che tali lavori possano essere svolti da sedicenni la cui salute, sicurezza e moralità siano perfettamente tutelate e a condizione che siano stati istruiti in maniera specifica e adeguata o abbiano una formazione professionale pertinente.

I restanti articoli della parte III della Raccomandazione n. 190 dettano linee guida in merito all'attuazione della Convenzione, che, se seguite, permettono di considerare uno Stato virtuoso nella lotta alle peggiori forme di lavoro infantile e minorile<sup>147</sup>.

Il par. 5 prevede la raccolta, aggiornata con regolarità tramite procedura d'urgenza, di informazioni e statistiche dettagliate sulla natura e sulla diffusione del lavoro infantile e minorile. Tali dati dovrebbero essere suddivisi in base: al sesso, alla fascia d'età, al territorio, alla frequenza scolastica, al settore professionale, all'occupazione e alle condizioni lavorative. Inoltre, si dovrebbero raccogliere e aggiornare anche i dati relativi alle disposizioni nazionali violate.

Il par. 7 afferma che i dati raccolti ai sensi del par. 5 dovrebbero essere comunicati con regolarità all'Ufficio Internazionale del Lavoro.

Al par. 8 si esorta l'istituzione o la designazione di meccanismi nazionali che sorveglino in modo adeguato le attività intraprese.

Il par. 9 invita alla cooperazione e al coordinamento delle diverse autorità nelle loro attività.

---

<sup>147</sup> V. infra nel terzo capitolo come il Brasile ha prima mostrato di seguire e poi si è successivamente allontanato da queste linee guida riguardo il lavoro infantile domestico.

Secondo il par. 10 sarebbe compito della legislazione nazionale o dell'autorità competente l'individuazione dei responsabili se le disposizioni nazionali non fossero rispettate.

Il par. 14 invita all'implementazione di sanzioni amministrative, civili e penali. Infatti, nel caso di imprese che sono già state sanzionate un controllo speciale potrebbe essere più efficace di altri provvedimenti. Nei casi di recidiva la revoca, provvisoria o definitiva, dell'autorizzazione d'esercizio potrebbe permettere di interrompere lo sfruttamento.

Da ultimo, al par. 15 è elencata una serie piuttosto articolata di ulteriori provvedimenti potenzialmente utili come informare, sensibilizzare e mobilitare l'opinione pubblica: sia attraverso gli esponenti politici nazionali e locali, i parlamentari e le autorità giudiziarie sia coinvolgendo associazioni di cittadini. La formazione dovrebbe essere rivolta anche ai funzionari delle amministrazioni pubbliche, in particolare gli ispettori. Le politiche imprenditoriali che promuovano gli obiettivi della Convenzione dovrebbero essere incoraggiate così come la divulgazione dei migliori risultati raggiunti per mezzo delle sanzioni di cui al par. 14. Discriminazioni e rappresaglie dovrebbero essere evitate grazie a speciali procedure di denuncia. Infine, appropriati provvedimenti dovrebbero concentrarsi sia sulle scuole sia sulle famiglie. Riguardo alle prime, dovrebbero essere adottati provvedimenti appropriati per migliorare le infrastrutture scolastiche e la formazione degli insegnanti. Riguardo alle seconde, sarebbe necessario sensibilizzare i genitori, o gli adulti che si occupano dei minori, sul problema del lavoro infantile e minorile. Inoltre, se i bambini o i minori lavoratori non sono orfani o abbandonati a loro stessi, sia l'occupazione sia la formazione dei loro genitori o degli adulti che se ne curano dovrebbe essere favorita.

### 3. Dalla “Decent Work Agenda” agli scenari contemporanei.

Diversamente da quanto sarebbe stato lecito prevedere la Convenzione n. 182 non sostituì la Convenzione n. 138, ma la affiancò nella quarta categoria dei “core labour standards”. La Convenzione n. 182 afferma, al primo considerando del proprio preambolo, che la Convenzione n. 138 rimane lo strumento più rilevante per il contrasto al lavoro infantile e minorile. Tuttavia, a questo riconoscimento formale l’OIL ha fatto seguire negli anni una marginalizzazione sostanziale. Fino al 1995 solamente 49 stati avevano ratificato la Convenzione n. 138. Numerosi Paesi emergenti procedettero alla sua ratifica solo dopo aver ratificato la Convenzione n. 182, principalmente grazie all’azione dell’IPEC. Anche se al 2023 gli Stati Membri che l’hanno ratificata sono 175, l’importanza della Convenzione n. 138 pare limitata alla sua portata storica<sup>148</sup>, visto che la “politica delle priorità”, sostenuta con l’adozione della Convenzione n. 182 e dai risultati raggiunti dall’IPEC, ha prevalso sul tema ormai anacronistico dell’età minima di accesso al lavoro. Al contrario, la Convenzione n. 182 è, al 2023, l’unica Convenzione dell’OIL ad aver ottenuto la ratifica universale da parte di tutti i 187 Stati Membri dell’Organizzazione<sup>149</sup>.

Nella stessa Conferenza Internazionale del Lavoro in cui fu adottata la Convenzione n. 182, il Direttore-Generale dell’Ufficio Internazionale del Lavoro Juan Somavía presentò anche il Rapporto “Decent Work”, reso in italiano con “lavoro dignitoso”. Secondo la cd. “Decent Work Agenda” l’obiettivo primario dell’OIL è garantire l’accesso al lavoro dignitoso, inteso come qualsiasi lavoro produttivo che si svolge in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità

---

<sup>148</sup> Borzaga M. (2018), p. 187.

<sup>149</sup> V. il comunicato stampa del 4 agosto 2020 disponibile nel sito web dell’OIL all’indirizzo internet [https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/comunicati-stampa/WCMS\\_755051/lang-it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/comunicati-stampa/WCMS_755051/lang-it/index.htm).



umana e che contribuisce alla stabilità familiare, alla pace nella comunità, alla democrazia e alla crescita economica. Il lavoro dignitoso non può prescindere dalla diretta proporzionalità tra l'aumento quantitativo dei posti di lavoro e il miglioramento qualitativo delle condizioni di lavoro<sup>150</sup>. Inoltre, la creazione di occupazioni di qualità, adatte alle specifiche condizioni di ogni Stato Membro, è strettamente legata alla riduzione della povertà. Visto il successo ottenuto dai “core labour standards”, come previsti nella Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali del Lavoro e i Suoi Seguiti del 1998, dieci anni dopo la Conferenza Internazionale del Lavoro replicò lo stesso iter normativo adottando, nella sua novantasettesima sessione e all'unanimità, la Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta. Il riferimento alla giustizia sociale è significativo, poiché tale documento viene definito il più importante atto nell'evoluzione dell'OIL dalla Dichiarazione di Filadelfia<sup>151</sup>. “L'Agenda del lavoro dignitoso” si articola in quattro obiettivi strategici. Particolarmente rilevante è il quarto, in cui si afferma che i “core labour standards” sono fondamentali per garantire il “lavoro dignitoso”, in questo modo correlando i due concetti «in una relazione di species a genus<sup>152</sup>». I diritti sociali fondamentali hanno, perciò, assunto una centralità senza precedenti all'interno dell'OIL<sup>153</sup> prefiggendosi l'obiettivo di migliorare la vita dei lavoratori sia a livello nazionale sia a livello locale e rappresentando nel 1999 l'auspicio affinché il modello di sviluppo del terzo millennio fosse più equo, inclusivo e sostenibile<sup>154</sup>. Tuttavia, la lunghezza e la complessità della Dichiarazione del 2008 ebbero ripercussioni

---

<sup>150</sup> V. l'articolo pubblicato il 25 ottobre 2011 disponibile nel sito web dell'OIL all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS\\_166085/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS_166085/lang--it/index.htm).

<sup>151</sup> V. l'articolo pubblicato il 25 ottobre 2011 disponibile nel sito web dell'OIL all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS\\_166085/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS_166085/lang--it/index.htm).

<sup>152</sup> Borzaga M. (2018), p. 170.

<sup>153</sup> Borzaga M. (2018), p. 75.

<sup>154</sup> V. l'articolo pubblicato il 25 ottobre 2011 disponibile nel sito web dell'OIL all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS\\_166085/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS_166085/lang--it/index.htm).

negative sulla sua implementazione<sup>155</sup>. Alla maggiore genericità degli obiettivi<sup>156</sup> perseguiti rispetto a quelli contemplati nella Dichiarazione del 1998 si sommarono gli effetti della crisi economico-finanziaria globale iniziata proprio nel periodo 2007-2008<sup>157</sup>.

Infatti, se la “politica delle priorità” portò a un leggero rialzo del numero medio di Convenzioni adottate annualmente tra il 1987 e il 1996 (il cui valore si attestò a 1,9<sup>158</sup>) negli anni successivi la Conferenza Internazionale del Lavoro raramente riuscì ad adottare nuove Convenzioni. Negli ultimi quattro anni del ventesimo secolo le Convenzioni adottate furono soltanto due. La Convenzione n. 182 del 1999 rappresenta un unicum, per i motivi considerati nel precedente paragrafo, ma da modello propulsore dell’OIL ha finito per costituirne, al momento, l’apice. Dal 2000 al 2009 furono adottate sei convenzioni e dal 2011 al 2019 nuovamente solo due. Significativa, ai fini del presente elaborato, è la C189 - Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189), a maggior ragione perché il lavoro domestico costituiva una tipologia di lavoro che poteva essere esclusa dall’applicazione della Convenzione n. 138 secondo l’interpretazione del CEACR. Pur non essendo una Convenzione specificamente rivolta all’eliminazione del lavoro infantile e alla protezione dei bambini e degli adolescenti è la stessa OIL a precisare che in molti Stati Membri il lavoro domestico è in gran parte svolto da bambine<sup>159</sup>.

---

<sup>155</sup> Borzaga M. (2018), p. 169.

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> Borzaga M. (2018), p. 172.

<sup>158</sup> Borzaga M. (2018), p. 94. Cfr. supra la media di 2,6 nel periodo 1946-1966 e la media di 1,6 nel periodo 1967-1986.

<sup>159</sup> ILO (2010), p. 2. Ho scelto di tradurre l’espressione originale inglese “child labourers” declinandola al femminile perché le lavoratrici domestiche costituiscono quasi i ¾ del fenomeno v. nel sito web dell’OIL all’indirizzo internet [https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS\\_776563/lang--it/index.htm#:~:text=Secondo%20le%20stime%20dell'Organizzazione,del%20totale%20sono%20lavoratori%20migranti](https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS_776563/lang--it/index.htm#:~:text=Secondo%20le%20stime%20dell'Organizzazione,del%20totale%20sono%20lavoratori%20migranti).

Preliminarmente, l'art. 1, con valenza limitata alla Convenzione medesima, afferma che il "lavoro domestico" consiste nel lavoro svolto in o per una o più famiglie e che il "lavoratore domestico"<sup>160</sup> è ogni persona che svolga un lavoro domestico in una relazione lavorativa. Viene ulteriormente specificato che chi presta lavoro domestico in maniera occasionale o sporadica, senza farne la sua professione, non è un lavoratore domestico. Secondo la brochure curata dall'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino rientrano nel lavoro domestico: pulire la casa, cucinare, lavare e stirare, lavorare come autista familiare, attività di giardinaggio e quelle svolte per la messa in sicurezza dell'abitazione, prendersi cura di bambini, persone anziane o malate e di animali domestici<sup>161</sup>. Inoltre, il lavoro domestico può essere a tempo pieno o parziale e un lavoratore domestico può trovare impiego, anche in uno Stato diverso da quello di cittadinanza, in una o più famiglie, con coincidenza tra residenza e domicilio o meno. Riguardo al datore di lavoro viene precisato che può essere un membro della famiglia per la quale viene prestato il lavoro domestico.<sup>162</sup>

L'art. 2 permette agli Stati Membri di escludere dall'applicazione della Convenzione, totalmente o parzialmente, i lavoratori che sono ugualmente protetti da altre disposizioni o relativamente ai quali si pongono «problemi particolari di significativa importanza».

I due articoli successivi si occupano direttamente di bambini e adolescenti. L'art. 3 al c. 2 lett. c) precisa che ogni Stato Membro adottando le misure previste dalla Convenzione deve rispettare, promuovere e realizzare l'effettiva abolizione del lavoro minorile.

---

<sup>160</sup> La traduzione italiana non ufficiale a cura dell'Ufficio ILO di Roma usa il termine "lavoratore" nell'accezione neutra di genere, nonostante quanto detto alla nota precedente.

<sup>161</sup> OIL (2019), p. 4.

<sup>162</sup> Ibid.

All'art. 4 viene specificato che ogni Stato Membro deve fissare una età minima per i lavoratori domestici non inferiore a quella applicabile agli altri lavoratori e che sia compatibile con quanto stabilito nelle Convenzioni n. 138 e n. 182. Ai minorenni che superino l'età minima per lavorare devono essere garantite misure per adempiere l'obbligo scolastico e garantire le loro possibilità di proseguire gli studi o di seguire una formazione professionale.

Altre disposizioni riservate a bambini e adolescenti si trovano nella Raccomandazione n. 201 di accompagnamento alla Convenzione n. 189.

Il par. 5 al punto n. 1 afferma che gli Stati Membri dovrebbero identificare e vietare le tipologie di lavoro domestico che, per la loro natura o per le condizioni in cui vengono svolte, possono compromettere «la salute, la sicurezza e la moralità dei minori». Nel punto n. 2 si precisa che gli Stati Membri dovrebbero prendere misure per proteggere i minori che abbiano superato l'età minima di accesso al lavoro. Tra queste misure sono comprese: il divieto del lavoro notturno e la limitazione del lavoro svolto, in modo che gli adolescenti possano disporre di tempo sufficiente per «il riposo, l'istruzione e la formazione, le attività ludiche e i contatti con le proprie famiglie». Inoltre, dovrebbero essere stabiliti o rafforzati meccanismi che monitorino le loro condizioni di vita e di lavoro.

Le restanti disposizioni della Convenzione n. 189 contemplano diritti che, seppur rivolti a lavoratori adulti vengono comunemente disattesi nello sfruttamento di bambine e adolescenti. La loro disanima viene svolta in quest'ottica.

L'art. 5 si assicura che gli Stati Membri garantiscano un'effettiva protezione contro abusi, molestie e violenze.

L'art. 6 impone agli Stati Membri l'adozione di condizioni di vita dignitose, in particolare esse devono essere rispettose della vita privata dei lavoratori domestici residenti nel luogo di lavoro.

L'art. 7 si preoccupa che i lavoratori domestici siano contrattualmente informati, preferibilmente per iscritto, delle loro condizioni di lavoro in modo «appropriato, verificabile e (a loro<sup>163</sup>) facilmente comprensibile».

All'art. 9 si precisa che i lavoratori domestici devono avere libertà contrattuale, hanno diritto a periodi di riposo quotidiani o settimanali o a un congedo annuale e che non possono essere privati dei loro documenti di identità o di viaggio.

L'art. 10 completa il precedente specificando che sia i periodi di riposo sia il congedo devono essere pagati. Inoltre, nel caso in cui i lavoratori domestici rimangono a disposizione della famiglia senza poter disporre del proprio tempo libero tale tempo deve essere considerato orario lavorativo<sup>164</sup>.

L'art. 13 afferma il diritto a un ambiente lavorativo sicuro e salubre che tenga conto sia delle particolarità del lavoro domestico sia di misure effettive che garantiscano la sicurezza e la salute sul lavoro.

Particolarmente significativo, riguardo a quanto si dirà analizzando la situazione brasiliana, è l'art. 17 poiché richiede a ogni Stato Membro di stabilire «misure ispettive, attuative e sanzionatorie» che specifichino le condizioni per accedere al domicilio familiare, la cui inviolabilità è sancita a livello costituzionale.

Infine, all'art. 19 è presente una clausola di non regresso in modo che l'applicazione della Convenzione non possa pregiudicare disposizioni più favorevoli, previste da altre Convenzioni dell'OIL, che si applichino ai lavoratori domestici.

---

<sup>163</sup> L'interpolazione è mia. Si riferisce a casi verificatesi, che saranno affrontati nel terzo capitolo, in cui le lavoratrici domestiche appartenevano a classi sociali discriminate con scarse e ridotte capacità di accesso all'istruzione obbligatoria.

<sup>164</sup> In merito, il par. 12 della Raccomandazione n. 201 invita a prevedere un periodo di riposo che sia: compensativo, adeguato e indipendentemente da qualsiasi compensazione finanziaria.

Ulteriori disposizioni rivolte alla protezione dei lavoratori domestici sono contenute nei paragrafi della Raccomandazione n. 201.

Il par. 7 invita gli Stati Membri a considerare l'opportunità di: istituire meccanismi di denuncia accessibili per segnalare abusi, molestie o violenze, garantire l'istruzione e il perseguimento di tali denunce ed elaborare programmi che ricollochino in alloggi temporanei o riabilitino i lavoratori domestici fornendo loro assistenza medica.

Al par. 17 si precisa che vitto e alloggio dovrebbero includere: «una stanza separata, privata, adeguatamente ammobiliata e ventilata, dotata di serratura e di una chiave» in possesso del lavoratore domestico, oltre a illuminazione e strutture sanitarie adeguate e «pasti di buona qualità e in quantità».

Infine, al par. 19 gli Stati Membri dovrebbero impegnarsi per prevenire gli incidenti, le malattie e i decessi sul lavoro e promuovere la sicurezza e la salute, anche attraverso la raccolta di statistiche, l'implementazione di programmi di formazione e la diffusione di linee guida specifiche per il lavoro domestico.

La Convenzione n. 189 è stata la penultima Convenzione a essere adottata. Dal 2020 non è stata adottata alcuna Convenzione. Secondo la classificazione storico-economica di Standing, menzionata nella conclusione del primo paragrafo, i “core labour standards” rappresentano il termine della terza fase (1970-1998) e la “Decent Work Agenda” l'inizio della quarta fase (1999-2009)<sup>165</sup>. A suo avviso i “core labour standards” hanno enucleato diritti importantissimi, ma trattandosi di storiche libertà negative non hanno potuto controbilanciare le disuguaglianze mondiali via via accresciutesi. Similmente ritiene la “Decent Work Agenda” soltanto uno slogan populista troppo vago per

---

<sup>165</sup> Il termine della quarta fase è aggiornato all'anno precedente rispetto a quello di pubblicazione dell'articolo.

impattare su situazioni concrete<sup>166</sup>. Almeno per quanto riguarda l’eliminazione del lavoro infantile e la protezione degli adolescenti, tali critiche appaiono troppo severe, in particolare quella relativa ai “core labour standards”, poiché non tengono conto degli obiettivi raggiunti, soprattutto nei Paesi emergenti<sup>167</sup>. Al contrario, la considerazione di Standing sulla perdita della capacità dell’Ufficio Internazionale del Lavoro di mediare tra le sue diverse componenti si è rivelata perspicace. Il personale assunto in un clima improntato alla cooperazione è stato progressivamente sostituito da funzionari sempre più politicizzati<sup>168</sup>. In particolare, negli ultimi anni la riemersione di spinte nazionalistiche ha comportato una crisi di tutte le organizzazioni internazionali e del multilateralismo stesso<sup>169</sup>, che ha aggravato le difficoltà dell’OIL, dovute alle sue caratteristiche strutturali. L’Organizzazione è imprigionata nel paradosso di essere diventata, dal 1946, un’agenzia specializzata dell’ONU: un soggetto giuridico nato successivamente e che si pone, come tutti gli altri enti di diritto internazionale, traguardi meno ambiziosi. Sebbene l’OIL consideri la crescita economica un parametro di validità delle proprie politiche, non ha abbandonato il raggiungimento della giustizia sostanziale nei rapporti di lavoro a livello globale<sup>170</sup>. La tensione tra principi storici immutati tuttora rivendicati e le azioni realizzabili in concreto può essere facilmente strumentalizzata per stigmatizzare

---

<sup>166</sup> Standing G. (2010), pp. 313-314 e Pertile M. (2019), p. 414.

<sup>167</sup> Come si è argomentato in questo capitolo e si argomenterà nel terzo capitolo riguardo il “lavoro infantile domestico” in Brasile.

<sup>168</sup> La Hovary C. (2015), p. 231.

<sup>169</sup> Pertile M. (2019), p. 416

<sup>170</sup> Si veda in merito la rivendicazione del principio “Il lavoro non è una merce” ribadito in ILO (2019b), p. 2 pubblicato in occasione del centesimo anniversario della creazione dell’OIL e disponibile nel sito web dell’Organizzazione all’indirizzo internet [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/centenary-declaration/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/centenary-declaration/lang-en/index.htm). “Il lavoro non è una merce” compare al punto 1 dell’art. 427 del Trattato di Versailles e al punto I della Dichiarazione di Filadelfia del 1944, dedicato ai principi sui quali l’OIL è fondata.

il fallimento delle strategie adottate dall'Organizzazione. Al riguardo, il terzo obiettivo strategico della Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta del 2008 appare quello meno realizzabile nel contesto storico contemporaneo. Tale obiettivo promuove al livello interno degli Stati Membri sia il dialogo sociale sia il tripartitismo tra i rappresentanti dei governi, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati. Lo stesso tripartitismo, che caratterizza la composizione di due organi dell'OIL (il Consiglio di amministrazione e la Conferenza internazionale del lavoro) è rimasto un unicum nel panorama delle organizzazioni internazionali. Unicum che appare inadeguato a rappresentare gli interessi complessi degli odierni rapporti di lavoro caratterizzati da soggetti sconosciuti al diritto del 1919, come le multinazionali, che costituiscono grandi attori economici del commercio globalizzato e le organizzazioni non governative. Mentre le prime non paiono interessate a ottenere rappresentanza all'interno dell'OIL, le seconde non trovano spazio per esprimere gli interessi, almeno in parte diversi da quelli di lavoratori e datori di lavoro, di cui sono portatrici<sup>171</sup>. Infine, vi sono i soggetti più penalizzati: i lavoratori della gig economy esclusi dalle tutele del lavoro subordinato e privi dei privilegi e dei redditi dei lavoratori autonomi tradizionali<sup>172</sup>.

Per tentare di uscire da queste difficoltà, nel 2015 gli Stati membri dell'ONU hanno adottato i "Sustainable Development Goals" (SDG) per il 2030. Si tratta di un'Agenda Globale articolata in diciassette Obiettivi Globali, a loro volta suddivisi in centosessantanove target specifici e tra loro interconnessi. In occasione del primo workshop strategico tenutosi nel 2017, sono state definite le

---

<sup>171</sup> La Hovary C. (2015), p. 225.

<sup>172</sup> Poiché i contributi di Standing e La Hovary si riferiscono alle condizioni della crisi in cui versava l'OIL, rispettivamente, nel 2010 e nel 2015, l'analisi della situazione politica odierna e dei problemi strutturali dell'OIL, ove non diversamente indicato, fa esclusivo riferimento a Pertile M. (2019), pp. 415-416.



priorità iniziali e le aree di azione dell'Alleanza: l'eliminazione delle violazioni dei diritti umani e la creazione di un mondo equo e prospero per le generazioni attuali e future<sup>173</sup>. In particolare, l'Obiettivo 8 intitolato "lavoro dignitoso e crescita economica" al target 7 riprende il contenuto delle lettere a) e d) all'art. 3 della Convenzione n. 182 ponendosi l'obiettivo di eliminare tutte le forme di lavoro infantile entro il 2025<sup>174</sup>. Nel 2022, i membri del gruppo di coordinamento globale dell'Alleanza 8.7 e i rappresentanti dei Paesi Pathfinder<sup>175</sup> si sono riuniti per il secondo seminario strategico. È stato il primo seminario di questo tipo tenuto da quando la strategia Pathfinder è stata istituita nel 2018. Si è trattato di un'opportunità per definire la direzione futura dell'Alleanza e per riorientare l'attenzione verso l'azione sul campo<sup>176</sup>. Tale strategia è stata ulteriormente rafforzata dall'IPEC, che negli ultimi anni si è rivelato il programma di cooperazione tecnica più esteso e di successo. Nessun altro organismo internazionale vanta un'esperienza simile. Tuttora esistente dopo più di trent'anni, si articola in progetti di advocacy, sensibilizzazione e assistenza per i bambini e offre loro alternative allo sfruttamento lavorativo. Recentemente è

---

<sup>173</sup> Disponibile sul sito web dell'Alliance 8.7 all'indirizzo internet <https://live-alliance87-drupal.pantheonsite.io/challenge>.

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> I Paesi Pathfinder sono, al 2023, 21 Stati Membri dell'ONU che si impegnano a raggiungere più velocemente l'Obiettivo 8.7 accelerando gli sforzi, provando nuovi approcci e collaborando con gli altri. In particolare: sviluppano, adottano e mettono in pratica politiche e piani d'azione nazionali che si rifanno ai contenuti dell'Appello all'azione di Durban per l'eliminazione del lavoro infantile e minorile. Lo status di Stato Pathfinder è indipendente dal livello di sviluppo, quindi tutti gli Stati Membri dell'ONU possono fare richiesta per diventarlo. Il gruppo di coordinamento globale dell'Alleanza 8.7, che funge da comitato direttivo dell'Alleanza, esamina periodicamente e decide in merito a tali richieste. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito web dell'Alliance 8.7 all'indirizzo internet <https://www.alliance87.org/pathfinders>.

<sup>176</sup> Disponibile sul sito web dell'Alliance 8.7 all'indirizzo internet <https://live-alliance87-drupal.pantheonsite.io/challenge>.

stato lanciato il programma IPEC+, che in linea con il target 8.7 degli SDG mira a porre fine al lavoro forzato e a quello infantile<sup>177</sup>.

Infatti, secondo le stime globali sul lavoro minorile più aggiornate, che risalgono all'inizio del 2020, i bambini e gli adolescenti lavoratori ammontano a 160 milioni. La metà è impiegata in lavori pericolosi. Inoltre, tra il 2016 e il 2020 il numero di bambini lavoratori nella fascia di età 5-11 anni è aumentato di 8,9 milioni<sup>178</sup>. Per la prima volta da quando sono state prodotte le prime stime globali, all'inizio degli anni Novanta, il progresso contro il lavoro minorile ha subito una battuta d'arresto. Il 72% dei bambini e degli adolescenti compresi tra i 5 e i 17 anni lavora come collaboratore domestico. Fra questi più di un quarto dei bambini tra i 5 e gli 11 anni e quasi la metà di quelli compresi tra i 12 e i 14 anni svolge un lavoro potenzialmente dannoso per la salute e lo sviluppo psico-fisico. Inoltre, il lavoro minorile spesso causa dispersione scolastica, poiché più di un quarto dei bambini tra i 5 e gli 11 anni e più di un terzo dei bambini tra i 12 e i 14 anni sono costretti a lavorare senza poter frequentare la scuola obbligatoria, con pregiudizio delle loro possibilità di successo scolastico e del loro diritto al tempo libero<sup>179</sup>. La pandemia causata dal COVID-19 si è inserita in questo contesto già critico per la sopravvivenza dell'OIL. Sempre secondo le stime citate, alla fine del 2022 si sarebbe potuto ridurre a 145 milioni il numero di bambini e adolescenti costretti a lavorare, ma solo a patto di estendere la copertura della protezione sociale. Il rischio concreto prevedeva un loro aumento stimato attorno ai 9 milioni, causato dall'aumento della povertà non mitigato da altre misure. La stima più pessimistica prevedeva un aumento di oltre 40 milioni

---

<sup>177</sup> Disponibile nel sito dell'OIL all'indirizzo internet <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/flagships/ipecc-plus/lang--en/index.htm>.

<sup>178</sup> I dati si riferiscono al documento congiunto ILO and UNICEF (2021), pp. 8-13. In attesa di aggiornamenti le statistiche riportate sono riprese anche da OIL (2022), preambolo.

<sup>179</sup> ILO and UNICEF (2021), pp. 8-13.

con un numero totale di 206 milioni di minorenni lavoratori a causa di una riduzione della protezione sociale dovuta a misure di austerità o a fattori analoghi<sup>180</sup>.

Per contrastare tali stime l'OIL è ricorso a misure che hanno un'importanza normativa crescente. Durante la 109<sup>o</sup> sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro ha adottato una risoluzione di denuncia delle conseguenze della pandemia per il mondo del lavoro. L'innalzamento della disoccupazione, della sottoccupazione e dell'inattività hanno esacerbato la povertà e la disuguaglianza economica e sociale. I soggetti che ne hanno risentito maggiormente sono stati quelli più svantaggiati e vulnerabili: figure tradizionali dell'economia informale e lavoratori poco qualificati. Le donne sono state maggiormente colpite perché deputate in prevalenza al lavoro di cura non retribuito<sup>181</sup>. Anche l'istruzione e la formazione sono state sconvolte. A causa dell'impossibilità di proseguire gli studi o passare con successo dall'istruzione e dalla formazione al mondo lavorativo<sup>182</sup>, milioni di bambini hanno affiancato o hanno sostituito i genitori come fonte di reddito familiare. Perciò il ciclo di povertà economica, culturale, professionale che questi bambini hanno intrapreso rischia di intrappolarli definitivamente, privandoli della possibilità di un riscatto sociale anche ben oltre la completa conclusione degli effetti della pandemia<sup>183</sup>. Combinando quando emerge da tali considerazioni appare evidente come il lavoro infantile domestico sia tra quelli che presentano il maggior tasso di recrudescenza e crescita. L'OIL ha richiamato i governi, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e la comunità internazionale ad agire unitamente per raggiungere gli obiettivi della giustizia sociale e del lavoro dignitoso per tutti, in modo che le involuzioni verificatesi

---

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>181</sup> ILO (2021), p. 2.

<sup>182</sup> ILO (2021), p. 3.

<sup>183</sup> Ibid.

non rendano irraggiungibile gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile<sup>184</sup>. Invece di operare una seconda rivoluzione Copernicana, l'OIL ha ribadito la centralità dei principi e degli strumenti normativi più recenti. L'espressione "decent work" ricorre ben 19 volte nella risoluzione e la cooperazione tecnica a livello sociale e geografico ha ampio spazio. La stessa Dichiarazione del centenario per il futuro del lavoro adottata solo due anni prima, ma in un contesto in cui il COVID-19 era ancora sconosciuto, è stata considerata fondamentale per superare l'emergenza, grazie al suo approccio incentrato sull'essere umano.

Tale visione è stata ulteriormente confermata nella successiva 110° sessione della Conferenza del Lavoro, che ha continuato l'approccio intrapreso con la "politica delle priorità" aggiungendo un'ulteriore categoria di diritti alla Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali del Lavoro e i Suoi Seguiti del 1998. Nella prefazione datata settembre 2022 il Direttore-Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro Guy Ryder<sup>185</sup> sottolinea che la Commissione mondiale dell'OIL sul futuro del lavoro<sup>186</sup>, nel rapporto stilato nell'anno del centenario dell'Organizzazione, si è espressa favorevolmente a riconoscere la salute e la sicurezza come quinta categoria dei diritti fondamentali del lavoro. Tale parere è

---

<sup>184</sup> ILO (2021), p. 3.

<sup>185</sup> Organizzazione Internazionale del Lavoro (2023), p. 2. Il testo della prefazione e dell'intera Dichiarazione in italiano è consultabile sito web dell'OIL all'indirizzo internet [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms\\_151918.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_151918.pdf).

<sup>186</sup> La formazione di una Commissione mondiale dell'ILO sul futuro del lavoro ha avuto il compito di indagare le condizioni per l'implementazione della giustizia sociale nel XXI secolo. Ha costituito il momento culminante della seconda fase della "Future of Work Initiative": un processo quadriennale iniziato nel 2015 e culminato con l'adozione della Dichiarazione del centenario sul futuro del lavoro. Maggiori informazioni sono disponibili nel sito web dell'OIL agli indirizzi internet [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS\\_569528/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS_569528/lang--it/index.htm) e [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS\\_546802/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS_546802/lang--en/index.htm).

stato ribadito nella Dichiarazione del centenario per il futuro del lavoro<sup>187</sup>, adottata nella 108° Conferenza internazionale del lavoro tenutasi nel 2019. Le convenzioni associate a tale categoria sono la C155 - Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155) e la C187 - Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187). Rispetto a quando Ryder scrisse la prefazione entrambe le Convenzioni sono state ratificate da altri due Stati Membri, portando le ratifiche, rispettivamente, a 77 e 60. I numeri sono inferiori a quello delle Convenzioni che si riferiscono alle altre quattro categorie, ma l'OIL prevede che nei prossimi anni le ratifiche aumentino in numero significativo, proprio come accaduto alle precedenti Convenzioni fondamentali<sup>188</sup>. Infine, nella prefazione si afferma che l'inserimento di una nuova categoria modifica anche i collegamenti tra le precedenti, le quali spesso richiedono, incidentalmente, anche il miglioramento delle condizioni di salute e della sicurezza sul lavoro. L'approccio integrato risultante permette anche di migliorare le condizioni del lavoro dignitoso in generale, saldando ancora di più la relazione tra i "core labour standards" e la "Decent Work Agenda"<sup>189</sup>.

#### **4. L'approccio dell'Unione Europea al lavoro infantile e minorile.**

Oltre alle Convenzioni dell'OIL anche il diritto dell'Unione Europea esercita un forte impatto sulla disciplina italiana. Tra le due discipline sovranazionali vi

---

<sup>187</sup> Tale documento riafferma l'importanza e l'attualità del mandato dell'OIL, indica un percorso per le attività future dell'Organizzazione e costituisce sia una deliberazione programmatica di intenti sia un appello alla mobilitazione di tutti gli attori sociali. V. la notizia del 3 luglio 2019 disponibile nel sito web del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all'indirizzo internet <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/108-Sessione-della-Conferenza-Internazionale-del-Lavoro-2019.aspx#:~:text=La%20%22Dichiarazione%20del%20Centenario%20sul,mobilitazione%20di%20tutti%20gli%20attori%2C>.

<sup>188</sup> Organizzazione Internazionale del Lavoro (2023), p. 4.

<sup>189</sup> Ibid.

fu una progressiva convergenza prima dell'allontanamento che ancora oggi sussiste<sup>190</sup>. Diversamente dall'OIL, la Comunità Economica Europea (CEE) fu istituita per ragioni economiche<sup>191</sup> con il Trattato di Roma del 1957. Al suo interno non vi erano articoli che permettessero di procedere alla creazione di un vero e proprio diritto comunitario del lavoro per mezzo di regolamenti e/o direttive<sup>192</sup>. Anche gli artt. 117 e 118, benché menzionassero temi giuslavoristici, erano subordinati alla libera circolazione dei lavoratori e al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale<sup>193</sup>. Del resto, in tema di contrasto al lavoro infantile e minorile, tra gli allora sei Paesi Fondatori della CEE, vi erano norme piuttosto coincidenti rafforzatesi nel corso del diciannovesimo e ventesimo secolo<sup>194</sup>. Il primo atto normativo indirizzato alla tutela di bambini e giovani lavoratori fu la Raccomandazione della Commissione CEE n. 67/125/CEE che, in virtù dei menzionati artt. 117 e 118, esortava l'adozione dell'età minima di 15 anni per accedere al lavoro in tutti i settori economici<sup>195</sup>. La previsione di elevare tale limite collegandolo all'obbligo scolastico introdusse un indiretto riferimento a un vero e proprio "right not to work" in capo ai bambini, in linea con la C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)<sup>196</sup>. Le uniche eccezioni permettevano lo svolgimento di attività culturali ovvero leggere<sup>197</sup>, mentre la definizione di lavoro pericoloso era assai simile a quelle presente nella Convenzione n. 138. Negli anni successivi si susseguirono altri atti normativi non vincolanti fino all'adozione della direttiva n. 94/33/CE. L'allargamento della CEE aveva posto problemi simili a quelli verificatesi con l'ingresso delle ex-colonie nella

---

<sup>190</sup> Borzaga M. (2018), p. 244

<sup>191</sup> Borzaga M. (2018), p. 189.

<sup>192</sup> Borzaga M. (2018), p. 193.

<sup>193</sup> Borzaga M. (2018), p. 194.

<sup>194</sup> Borzaga M. (2018), p. 196.

<sup>195</sup> Borzaga M. (2018), p. 198.

<sup>196</sup> Borzaga M. (2018), p. 199.

<sup>197</sup> Borzaga M. (2018), p. 200.

membership dell'OIL. Poiché Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo presentavano condizioni economiche arretrate si verificò una “race to the bottom”<sup>198</sup> tra gli Stati Membri. Il mancato rispetto delle norme giuslavoristiche nazionali a tutela di bambini e adolescenti permise di ridurre il costo del lavoro, ma violò le norme comunitarie a tutela della concorrenza<sup>199</sup>. Nel 1986 l'art. 21 dell'Atto unico europeo modificò l'art. 118 del Trattato di Roma<sup>200</sup>. Sulla scorta del nuovo art. 118A il Parlamento della CEE approvò una Risoluzione volta all'elaborazione di una direttiva da parte della Commissione della CEE in grado di armonizzare le norme a tutela di bambini e adolescenti. La Risoluzione fissò il limite di accesso al lavoro a 16 anni, in connessione con l'adempimento dell'obbligo scolastico. Le eccezioni relative al lavoro leggero ripresero quelle previste dalla Raccomandazione n. 67/125/CEE<sup>201</sup>. Nel 1991 la Commissione della CEE elaborò una proposta di direttiva. Su tale proposta il Consiglio della Comunità Europea<sup>202</sup> adottò la direttiva n. 94/33/CE, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro<sup>203</sup>. Diversi suoi articoli riprendono fattispecie già analizzate in relazione alle Convenzioni dell'OIL n. 138 e n. 182.

L'art. 1 delinea l'oggetto della direttiva prevedendo al par. 1 che siano gli Stati Membri a prendere le misure necessarie per vietare il lavoro dei bambini. Tuttavia, la sovranità degli Stati Membri non è assoluta perché il par. 2 specifica

---

<sup>198</sup> L'espressione è mutuata (e adattata al contesto socioeconomico della CEE agli inizi degli anni Ottanta) da Singh A., Zammit A. (2004), pp. 85.

<sup>199</sup> Singh A., Zammit A. (2004), p. 204.

<sup>200</sup> Singh A., Zammit A. (2004), p. 210.

<sup>201</sup> Singh A., Zammit A. (2004), p. 206.

<sup>202</sup> Il Trattato di Maastricht del 1992 all'art. G aveva modificato il Trattato di Roma del 1957 e sostituì l'espressione “Comunità Economica Europea” con “Comunità Europea”. L'art. 3 così novellato prevede alla lett. h) «il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune». Il Trattato di Maastricht è consultabile su EUR-Lex, sito web ufficiale dell'Unione europea, all'indirizzo internet <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

<sup>203</sup> Singh A., Zammit A. (2004), p. 211. Il termine “giovani” è definito all'art. 3 della direttiva, v. infra.

che l'età minima di ammissione all'impiego o al lavoro non può essere inferiore né all'età di cessazione degli obblighi scolastici nazionali né in ogni caso a 15 anni<sup>204</sup>. La coincidenza con la disposizione del terzo par. dell'art. 2 della Convenzione n. 138 è pressoché totale. Al par. 3 è previsto che siano i datori di lavoro a garantire agli adolescenti condizioni di lavoro appropriate che non nuocciano alla loro sicurezza, alla loro salute e al loro sviluppo fisico, psicologico, morale o sociale e che non compromettano la loro istruzione.

L'art. 2 restringe il campo di applicazione a tutte le persone di età inferiore a 18 anni che abbiano un contratto o un rapporto di lavoro definito dalla legislazione di uno Stato Membro e/o disciplinato dal suo diritto vigente. Ex lett. a) del par. 2 gli Stati Membri possono prevedere, per via legislativa o regolamentare, che la direttiva non si applichi, entro i limiti e alle condizioni da essi stabiliti, ai servizi domestici occasionali o di breve durata prestati in ambito familiare. L'esclusione del lavoro domestico non sorprende, ponendosi in linea con l'attività interpretativa del CEACR. Tuttavia, le precisazioni sullo svolgimento in famiglia, sull'occasionalità e sulla durata rimandano alle differenze tra "child labour" e "child work". Su tale distinzione si tornerà nel quarto paragrafo del terzo capitolo.

L'art. 3 fornisce diverse definizioni, iniziando dall'inedita precisazione tra giovani, bambini e adolescenti. La categoria dei giovani ricomprende le altre due. Per bambini si intendono le persone infra-quindicenni o che abbiano ancora obblighi scolastici a tempo pieno imposti dalla legislazione nazionale, mentre i

---

<sup>204</sup> La stretta connessione in un atto di hard law tra l'età minima di accesso al lavoro e il compimento dell'obbligo scolastico ebbe conseguenze significative anche negli ordinamenti che assicuravano un avanzato livello di protezione a bambini e adolescenti. Per quanto riguarda l'Italia, la direttiva venne trasposta nel d.lgs. n. 345 del 1999, che modificò la l. n. 977 del 1967, relativa alla tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti. Per la prima volta i due "microsistemi normativi" relativi all'età minima di accesso al lavoro e all'obbligo scolastico furono connessi anche a livello nazionale. V. Borzaga M. (2018), p. 214-215 e Pasqualetto E. (2013), p. 28.



minorenni ultra-quindicenni che hanno esaurito la scuola dell'obbligo vengono considerati adolescenti. Viene inoltre definito lavoro leggero ogni lavoro che, per la natura dei compiti da svolgere o per le condizioni particolari in cui tali compiti sono svolti, non pregiudichi la sicurezza, la salute, lo sviluppo dei bambini o la loro frequenza scolastica, così come la loro partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale approvati dall'autorità competente o la loro capacità di beneficiare dell'istruzione ricevuta. Ancora una volta la definizione è simile a quella fornita dall'art. 7 della Convenzione n. 138.

Il primo par. dell'art. 4 riprende il primo par. dell'art. 1. I paragrafi successivi, nonostante la rubrica dell'art. 4 reciti "Divieto del lavoro dei bambini", introducono eccezioni che permettono il lavoro di bambini di 13 o 14 anni. Si tratta di eccezioni già conosciute alle Convenzioni dell'OIL citate nel primo paragrafo del presente capitolo. Ai fini della presente tesi non rilevano quelle alla lett. a), inerenti alle attività previste dall'art. 5<sup>205</sup>, e quelle relative alla formazione in alternanza o al tirocinio presso un'impresa di cui alla lett. b). La lett. c) prevede che i quattordicenni possano compiere i lavori leggeri determinati preventivamente dalla legislazione nazionale. Alcune categorie di lavori per un numero limitato di ore settimanali possono essere svolte anche dai tredicenni.<sup>206</sup> L'ultimo par. afferma che sono gli Stati Membri a determinare le condizioni di lavoro dei lavori leggeri.

Ulteriori divieti di lavoro sono disciplinati all'art. 7. A differenza dell'art. 4 la rubrica precisa che tale divieto si rivolge anche agli adolescenti e non solo ai

---

<sup>205</sup> Si tratta di attività di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario.

<sup>206</sup> In Italia l'art. 4 c. 2 della l. n. 977 del 1967 prevedeva che i lavori leggeri fossero determinati con d. P. R. n. 36 del 1971, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, sentiti il Consiglio superiore di sanità e le associazioni sindacali. In seguito al recepimento della direttiva n. 94/33/CE, il d.lgs. n. 345 del 1999 novellò il testo dell'art. 4 vietando la possibilità di adibire bambini ai lavori leggeri. Tuttavia, tale modifica non era necessaria ai sensi dell'art. 4 della direttiva. Trattandosi di un irrigidimento della disciplina non contrasta con clausola di "non regresso" di cui all'art. 16.

bambini. Al par. 1 si stabilisce un dovere di vigilanza degli Stati Membri affinché i giovani siano protetti contro i rischi per la loro sicurezza, la loro salute e il loro sviluppo non ancora completato<sup>207</sup>. Tali rischi possono derivare da una mancanza di esperienza e formazione o da una consapevolezza insufficiente della sicurezza che sarebbe necessaria per prevenire gli incidenti. Nel par. 2 viene specificato che gli Stati Membri vietano una serie di attività ricondotte *latu sensu* ai lavori pericolosi<sup>208</sup>. Si tratta di una tecnica normativa che mira a essere il più possibile esaustiva contrariamente sia alla scelta operata dall'art. 3 della Convenzione n. 138 sia a quanto previsto dall'art. 3, c. 1, lett. d) della Convenzione n. 182 del 1999. Rispetto alla Convenzione n. 138 tale scelta rappresenta il perfezionamento di una condivisa visione "occidentocentrica" che, per ragioni storiche e culturali, vede il divieto del lavoro infantile come un valore in grado di garantire a tutti i bambini un buon livello di istruzione attraverso la fissazione di un'età minima di accesso al lavoro<sup>209</sup>. Come si è visto nel secondo paragrafo del presente capitolo tale visione è, invece, incompatibile con la politica delle priorità, dei core labour standards e del decent work che portò all'adozione della Convenzione n. 182. Tale differenza di approccio spiega la scelta adottata nell'87° sessione della Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che, tenendo conto delle esigenze dei Paesi emergenti, decise di concentrarsi sulle peggiori forme di lavoro infantile, finendo per marginalizzare il concetto dell'età minima di accesso al lavoro. In tale ottica non era possibile adottare una lista astratta poiché, a prescindere dal livello di dettaglio, non avrebbe potuto ricomprendere

---

<sup>207</sup> Per sviluppo si intendono sia le capacità fisiche sia quelle psicologiche.

<sup>208</sup> Fanno riferimento alla salute e alla sicurezza dei giovani le attività lavorative che implicano l'esposizione nociva ad agenti tossici, cancerogeni ovvero a radiazioni, così come quelle che mettono in pericolo la salute dei giovani a causa di condizioni estreme di freddo o caldo, ovvero a causa di rumori o di vibrazioni.

<sup>209</sup> Borzaga M. (2018), p. 246.

la complessità dei peculiari intrecci storici, sociali, culturali ed economici che caratterizzano il lavoro infantile e minorile nei Paesi emergenti.

All'art. 16 è presente una clausola di “non regresso”, simile a quella prevista all'art. 19 c. 8 della Costituzione dell'OIL, per impedire che l'attuazione della direttiva costituisca una valida giustificazione per peggiorare le norme nazionali esistenti a tutela di bambini e adolescenti.

Infine, sei anni dopo l'adozione della direttiva 94/33/CE venne proclamata la Carta dei diritti fondamentali della Comunità europea. Per la prima volta tali diritti venivano garantiti non solo dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea<sup>210</sup>. Infatti, come si è accennato in precedenza, il Trattato di Roma non includeva alcun riferimento ai diritti fondamentali (fatto salvo un generico riferimento nel preambolo alla risolutezza nel rafforzamento delle difese della pace e della libertà)<sup>211</sup>. Al contrario, la tutela di bambini e minori è prevista, direttamente o indirettamente, da diverse norme della Carta<sup>212</sup>.

In particolare, l'art. 14 afferma che ogni individuo ha diritto sia all'istruzione sia all'accesso alla formazione professionale e continua.

---

<sup>210</sup> Nella massima della sentenza Stauder, C-29/69 la Corte di Giustizia statò che i diritti fondamentali della persona rientrano nei principi generali del diritto comunitario e che la loro osservanza è garantita dalla Corte medesima. Al punto 4 della sentenza Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70 la Corte di Giustizia afferma che i diritti fondamentali, sanciti nelle tradizioni costituzionali comuni tra gli Stati Membri, sono garantiti entro «l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità», procedendo in questo modo a vincolare le istituzioni comunitarie alla protezione dei diritti fondamentali. Con la Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 1974 tale giurisprudenza venne formalmente riconosciuta. La Dichiarazione è disponibile su EUR-Lex, sito web ufficiale dell'Unione europea, all'indirizzo internet <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977Y0427%2801%29:EN:HTML>.

Prima della Carta dei diritti fondamentali della Comunità europea del 2000, anche il Trattato di Maastricht alla lett. F riconobbe le attribuzioni della Corte di Giustizia.

<sup>211</sup> Craig P., de Búrca G. (2003), p. 318.

<sup>212</sup> Borzaga M. (2018), p. 230.

Questo diritto viene usato come parametro dal c. 1 dell'art. 32, che vieta il lavoro infantile<sup>213</sup> e protegge i giovani sul luogo di lavoro. Diversamente dalla direttiva n. 94/33/CE non è fornita una definizione anagrafica del termine “giovani” né al c. 1 né al c. 2. Inoltre, anche se l'approccio complessivo non si discosta dalla logica “occidentocentrica”, l'eliminazione di qualsiasi requisito puramente anagrafico costituisce il compimento di un'evoluzione graduale del limite di accesso al lavoro nel diritto comunitario: dall'originaria fissazione di un'età minima all'assolvimento dell'obbligo scolastico<sup>214</sup>. L'ultima parte del c. 1 esclude l'applicazione dell'articolo qualora ci siano norme più favorevoli per i giovani e per limitate deroghe. Come il termine “giovani” anche le deroghe non sono definite, rifacendosi a quanto stabilito nella direttiva n. 94/33/CE<sup>215</sup>.

Con il Trattato di Lisbona, firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009, l'Unione Europea si sostituì e succedette alla Comunità Europea<sup>216</sup>. L'art. 6 di tale trattato attribuisce alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea lo stesso valore giuridico dei Trattati<sup>217</sup>. Grazie a questo riconoscimento la Carta è diventato un documento giuridicamente vincolante<sup>218</sup>, che contempla sia principi (formulazioni di carattere generale, non self-executing, che devono essere attuati da ulteriori atti normativi anche a livello degli Stati Membri) sia veri e propri

---

<sup>213</sup> Nella versione in lingua italiana l'aggettivo usato è “minorile”. La versione in lingua inglese impiega l'espressione “child labour”, quella in lingua francese l'espressione “travail des enfants”. Per la preferenza del termine “infantile” rispetto al termine “minorile” rimando a quanto precisato nella nota 1.

<sup>214</sup> Borzaga M. (2018), p. 234.

<sup>215</sup> Borzaga M. (2018), p. 233.

<sup>216</sup> Il trattato di Lisbona, all'art. 1 2 c. disposizioni generali lett. b), modifica sia il trattato sull'Unione Europea sia il trattato che istituisce la Comunità Europea. È consultabile su EUR-Lex, sito web ufficiale, dell'Unione europea all'indirizzo internet <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.

<sup>217</sup> Si tratta del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

<sup>218</sup> Borzaga M. (2018), p. 228.

diritti incondizionati, che conferiscono situazioni giuridiche soggettive perfette, immediatamente azionabili e invocabili da parte dei privati<sup>219</sup>.

Il c. 2 dell'art. 32 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è dedicato interamente ai giovani lavoratori, ai quali devono essere garantite sia condizioni di lavoro appropriate alla loro età sia protezione contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa nuocere alla loro sicurezza, alla loro salute, al loro sviluppo fisico, psichico, morale o sociale e che possa interferire con la loro istruzione. Tale genericità richiede l'attuazione di una fonte di diritto derivato, rappresentata proprio dalla direttiva n. 94/33/C, su cui l'art. 32 è stato, in parte, costruito<sup>220</sup>.

Diversamente, il c. 1 in base alle considerazioni svolte, è classificabile come diritto, anche perché le possibili deroghe sono meramente eventuali<sup>221</sup>. Ne consegue che un'eventuale modifica dell'età minima di 15 anni indicata nella direttiva n. 94/33/CE, o una sua trasposizione a livello nazionale, non potrebbe in alcun modo prevedere un'età inferiore a quella fissata per il compimento dell'obbligo scolastico<sup>222</sup>.

---

<sup>219</sup> Alaimo A., Caruso B. (2010), pp. 87-88 e Borzaga M. (2018), p. 236.

<sup>220</sup> Borzaga M. (2018), p. 234.

<sup>221</sup> Savy D., Delfino M. (2017), pp. 618-622.

<sup>222</sup> Savy D., Delfino M. (2017), p. 626.

## II LA TUTELA DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA E LO SCENARIO ATTUALE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

### 1. Dai primi provvedimenti del Regno d'Italia all'influenza del diritto della Comunità Europea.

I primi provvedimenti normativi a tutela di bambini e adolescenti furono adottati solo a partire dagli anni Ottanta del XIX secolo. L'Italia, rispetto alle grandi potenze europee, scontava un doppio ritardo: alla tardiva diffusione della Prima rivoluzione industriale si aggiunsero le necessità derivanti dall'unificazione nazionale. Gli sforzi legislativi si concentrarono sul consolidamento del neoformato Regno d'Italia e sul risanamento delle sue finanze, tralasciando la protezione dei diritti sociali<sup>223</sup>. La prima legge a tutela dell'infanzia fu la l. 21 dicembre 1873, n. 1733, cd. “legge Guerzoni”<sup>224</sup>. Tuttavia, l'art. 1 si limitò a vietare l'impiego di fanciulli nelle professioni girovaghe, basandosi sull'incapacità negoziale dei minori, come disciplinata nel c.c. del 1865<sup>225</sup>. Solo con la l. 11 febbraio 1886, n. 3657, cd. “legge Berti”, furono fissate tre differenti età minime per l'accesso al lavoro<sup>226</sup>.

---

<sup>223</sup> Borzaga M. (2018), p. 13.

<sup>224</sup> Il testo della l. 21 dicembre 1873, n. 1733 è consultabile nella GU n. 354 del 23-12-1873 disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1873/12/23/354/sg/pdf>. La l. 21 dicembre 1873, n. 1733 fu anticipata da due provvedimenti preunitari che vietarono il lavoro infantile e minorile, ma solo limitatamente alle miniere. Il primo fu adottato nel 1844 dall'Impero austriaco nel Regno Lombardo-Veneto, v. Borzaga M. (2018), p. 12. Il secondo si rese necessario nel 1859, all'esito della Seconda Guerra d'Indipendenza con l'annessione della Lombardia al Regno di Sardegna. La legge mineraria promulgata proibì l'impiego di bambini sotto i dieci anni nei lavori sotterranei, limitatamente alle province del Regno di Sardegna, alla Lombardia e alle Marche. La legge mineraria fu estesa al Regno d'Italia con il R. D. 23 dicembre 1865, n. 2716. La previsione menzionata è all'art. 10. V. Strinati V. (2015), pp. 851–852. Il testo del R. D. 23 dicembre 1865, n. 2716 è consultabile nella GU n. 13 del 13-01-1866, p. 64, disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1866/01/13/13/sg/pdf>.

<sup>225</sup> Borzaga M. (2018), p. 13.

<sup>226</sup> Il testo della l. 11 febbraio 1886, n. 3657 è consultabile nella GU n. 40 del 18-02-1886, p. 816, disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1886/02/18/40/sg/pdf>.

L'art. 1 al c. 1 vietò l'ammissione al lavoro di bambini o bambine inferiori a nove anni d'età negli opifici industriali, nelle cave e nelle miniere. Riguardo ai lavori sotterranei l'età fu fissata a dieci anni. Il c. 2 prevede la possibilità di destinare al lavoro negli opifici industriali, nelle cave e nelle miniere bambini e bambine con più di nove anni e meno di quindici, ma solo se ritenuti sani e adatti al lavoro da certificati medici rilasciati su delega di ciascun Consiglio circondariale di sanità<sup>227</sup>.

L'art. 2 vietò i lavori pericolosi e insalubri a bambini e bambine infraquindicenni. Il loro impiego era possibile solo nei limiti e con le cautele previste nel Regio decreto che, in seguito ai pareri del Consiglio superiore di sanità e del Consiglio superiore di commercio, avrebbe determinato la lista dei lavori pericolosi e insalubri.

Infine, l'art. 3 sancì il divieto di impiegare i fanciulli<sup>228</sup> infradodicenni, ma maggiori di nove anni, per più di otto ore di lavoro.

Complessivamente, la tutela accordata fu piuttosto scarna sia considerata isolatamente al contesto italiano<sup>229</sup> sia paragonata ai provvedimenti approvati negli altri Stati europei<sup>230</sup>. Lo stesso Presidente del Consiglio Giovanni Lanza<sup>231</sup>, nel dibattito che precedette l'adozione della legge, espresse il timore che norme maggiormente dettagliate e stringenti avrebbero potuto far perdere il «vantaggio

---

<sup>227</sup> Maggiori informazioni sui Consigli circondariali di sanità sono disponibili nel sito internet del SIAS - Sistema informativo degli Archivi di Stato all'indirizzo web <https://sias.archivibeniculturali.it/cgi-bin/pagina.pl?TipoPag=profist&Chiave=928>.

<sup>228</sup> A differenza degli articoli precedenti, l'art. 3 non precisa specificamente «fanciulli dell'uno o dell'altro sesso». Nell'analisi delle leggi successive il termine originario “fanciulli” è stato reso il più possibile coi termini “bambini/bambine” o “adolescenti” per maggiore chiarezza. Tale scelta rispecchia la modifica operata dall'art. 2 del d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345, v. infra, ed è in linea con le moderne indicazioni dell'UNICEF, v. il primo capitolo alla nota 100.

<sup>229</sup> Chiunque avesse compiuto dodici anni poteva svolgere qualsiasi lavoro che non fosse pericoloso o insalubre, v. De Cristofaro M. L. (1993), pp. 473 ss.

<sup>230</sup> Nessun articolo vietò il lavoro notturno v. Borzaga M. (2018), cit., p. 15. Inoltre, non vi era alcun riferimento all'istruzione obbligatoria, v. Olivelli P. (1981), p. 17.

<sup>231</sup> Castelvetti L. (1994), p. 63.

comparativo»<sup>232</sup> dell'Italia nel mercato europeo. Vantaggio, che a causa del menzionato ritardo nello sviluppo tecnico industriale, avrebbe potuto essere garantito solo dall'impiego sottopagato delle c.d. «mezze forze»<sup>233</sup>. Infatti, si temeva che l'aumento del costo del lavoro, conseguente alla repentina assunzione di un maggior numero di persone adulte, avrebbe complessivamente danneggiato l'economia italiana<sup>234</sup>.

L'avanzamento tecnologico conseguente all'avvento Seconda rivoluzione industriale e l'influenza esercitata dalla sensibilità socialista di Filippo Turati e Anna Kuliscioff portarono all'approvazione di una nuova legge: la l. 19 giugno 1902, n. 242 cd. "legge Carcano"<sup>235</sup>. Si trattò di un unicum legislativo a livello europeo perché tutelò l'intera categoria delle c.d. «mezze forze»: non solo bambini e adolescenti, ma anche le donne di qualsiasi età. Relativamente ai minori, la formulazione riprese e ampliò quella della l. 11 febbraio 1886, n. 3657.

L'art. 1 vietò l'impiego di bambini e bambine negli opifici industriali, nei laboratori, nelle arti edilizie e nei lavori non sotterranei delle cave, delle miniere e delle gallerie, innalzando il limite minimo anagrafico a 12 anni. Inoltre, salvo quanto previsto all'art. 4, potevano essere destinati ai lavori sotterranei delle cave, delle miniere e delle gallerie solamente i maschi maggiori di tredici anni.

---

<sup>232</sup> Borzaga M. (2018), cit., p. 16.

<sup>233</sup> Olivelli P. (1981), p. 11. L'espressione «mezze forze» si riferiva sia alle donne sia ai bambini: soggetti considerati estremamente deboli. In particolare, i bambini, grazie alle loro dimensioni minute, potevano prestare la propria manodopera nelle fabbriche. Al contrario, i lavori agricoli e/o artigianali avrebbero richiesto una formazione professionale specifica o l'uso di una maggiore forza fisica. L'aumento di età previsto dall'art. 2 della l. 11 febbraio 1886, n. 3657 relativamente ai lavori pericolosi o insalubri appare pienamente giustificato sotto questa logica a causa dell'impiego, per esempio, di macchinari pesanti o della manipolazione di sostanze chimiche.

<sup>234</sup> Il timore dell'Italia ricorda quello dei Paesi emergenti a fronte della globalizzazione, un secolo dopo. Al riguardo v. il primo capitolo e Borzaga M. (2018), cit., p. 16.

<sup>235</sup> Borzaga M. (2018), cit., p. 19. Il testo della l. 19 giugno 1902, n. 242 è consultabile nella GU n. 157 del 07-07-1902, pp. 3145-3148, disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1902/07/07/157/sg/pdf>.



A decorrere dal 1905 tale età sarebbe stata innalzata di un anno nei lavori in cui non fosse prevista la trazione meccanica. Infine, salvo nuovamente quanto previsto all'art. 4, nei lavori pericolosi o insalubri non potevano essere impiegati i bambini e gli adolescenti minori di 15 anni, con divieto assoluto per le minorenni<sup>236</sup>.

L'art. 2 precisò che i/le infraquindicenni non potevano essere ammessi/e ai lavori disciplinati dalla presente legge se sprovvisti/e di certificato medico, scritto nel libretto di lavoro, che certificasse: la loro età, le vaccinazioni ricevute, il loro stato sano e adatto al lavoro e l'avvenuta frequenza del corso elementare inferiore<sup>237</sup>. Quest'ultimo requisito potrebbe essere considerato un rudimentale collegamento tra l'obbligo scolastico e l'età minima di accesso al lavoro. Infatti, anche se la norma non fa alcun riferimento all'istruzione obbligatoria, l'uso del tempo passato «hanno frequentato» rimanda a un'azione conclusa. Tuttavia, tale previsione non costituì una tutela ulteriore per i bambini e le bambine perché autorizzò il loro possibile impiego a partire dai nove anni. Dunque, l'età minima di accesso al lavoro coincise con quella indicata nell'art. 1 della l. 11 febbraio 1886, n. 3657.

L'art. 4 vietò ai maschi di età inferiore ai quindici anni e alle minorenni i lavori pericolosi o insalubri. La determinazione di tali lavori sarebbe stata nuovamente indicata in un Regio decreto, su parere del Consiglio superiore di Sanità e del Consiglio dell'Industrie e del Commercio. Il medesimo Regio decreto avrebbe

---

<sup>236</sup> Ogniqualvolta il termine “minorenni” è impiegato in provvedimenti anteriori alla l. 8 marzo 1975, n. 39 si riferisce a persone di età inferiore ai ventun anni.

<sup>237</sup> La frequenza del corso elementare inferiore era disciplinata dall'art. 2 della l. 15 luglio 1877, n. 3961 cd. “Legge Coppino”, che prevedeva di regola l'obbligo scolastico fino ai nove anni. Era possibile un'anticipata cessazione in caso di superamento con buon esito di un esame, definito dalla legge “esperimento”, che certificasse l'apprendimento delle conoscenze impartite. Nel caso di fallimento l'obbligo sarebbe stato innalzato a dieci anni. Il testo della l. 15 luglio 1877, n. 3961 è consultabile nella GU n. 177 del 30-07-1877, p. 3057, disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1877/07/30/177/sg/pdf>.

anche indicato i lavori pericolosi e insalubri nei quali, con le cautele e le condizioni necessarie, sarebbe stato possibile l'impiego sia di bambini infraquindicenni sia di bambine e adolescenti.

L'art. 5 introdusse il divieto di lavoro notturno per tutti i maschi di età inferiore ai quindici anni e per le minorenni. Venne definito lavoro notturno il lavoro svolto dalle ore 20 alle ore 6 nei mesi da ottobre a marzo e quello svolto dalle ore 21 alle ore 5 nei mesi da aprile a settembre. Nel caso in cui il lavoro fosse ripartito in due turni, chiamati "mute" dalla legge, l'orario sarebbe stato dalle ore 5 alle ore 23. Il Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio, dopo aver ricevuto il parere favorevole del Consiglio sanitario provinciale, avrebbe potuto variare tali limiti se si fossero verificate speciali condizioni di clima e di lavoro.

L'art. 7 affermò che i bambini e le bambine tra i dieci e i dodici anni non potessero lavorare per più di otto ore. Tra i dodici e i quindici anni il limite per entrambi i sessi era di undici ore. Il Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio, sentito il parere del Consiglio sanitario provinciale, avrebbe potuto prolungare fino a dodici ore l'orario dei maschi tra i dodici e i quindici anni, ma solo in via temporanea ed eccezionale, qualora necessità tecniche ed economiche lo avessero imposto. Per le minorenni il limite, in ogni caso, era di dodici ore.

L'art. 8 introdusse uno o più riposi intermedi sopra le sei ore di lavoro consecutive, senza limiti d'età e distinzioni in base al sesso. Fino a otto ore si aveva diritto a un'ora complessiva di riposo. Un'ora e mezzo spettava tra le otto e le undici ore, mentre due ore erano garantite sopra le undici ore.

L'art. 9 introdusse un intero giorno di riposo a fronte di ogni settimana lavorativa per le donne senza limiti d'età e per i bambini fino ai quindici anni.

All'art. 10 si prevede, in mancanza di altre leggi o Regolamenti, l'adozione e il rispetto di provvedimenti necessari a tutelare l'igiene, la sicurezza e la moralità nei locali di lavoro e nelle relative dipendenze, dormitori e refettori.

Infine, l'art. 16 abrogò tutte le disposizioni contrarie.

Durante l'età giolittiana i contenuti della l. 19 giugno 1902, n. 242 subirono lievi modifiche. Inizialmente con la novella della l. 7 luglio 1907, n. 416<sup>238</sup> che all'art. 9 autorizzò la raccolta di entrambe le leggi in un Testo Unico «sul lavoro delle donne e dei fanciulli». Il R. D. 10 novembre 1907, n. 818<sup>239</sup> approvò tale

---

<sup>238</sup> Il testo della l. 7 luglio 1907, n. 416 è consultabile nella GU n. 163 del 10-7-1907, pp. 4106-4108 disponibile all'indirizzo web <https://www.certifico.com/component/attachments/download/33332>. Le modifiche sostanziali alla l. 19 giugno 1902, n. 242 riguardano: la normazione delle solfane siciliane, nelle quali solamente gli adolescenti che avessero compiuto quattordici anni potevano essere ammessi al carico e scarico dei forni; il riferimento all'art. 1 della l. 8 luglio 1904, n. 407 cd. "Legge Orlando", che innalzò l'obbligo scolastico a dodici anni (Il testo della l. 8 luglio 1904, n. 407 è consultabile nella GU n. 182 del 04-08-1904, pp. 3933-3937, disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1904/08/04/182/sg/pdf>); l'inserimento del parere del Consiglio superiore del lavoro, oltre a quello del Consiglio superiore di sanità e a quello del Consiglio dell'industria, per la determinazione dei lavori pericolosi o insalubri (ai quali si aggiunse anche l'espressione "troppo faticosi"); l'inserimento dell'art. 5-bis, che permetteva il lavoro notturno femminile per preservare materie prime e materie «susceptibili di rapida alterazione» da una perdita inevitabile; la precisazione che ciascuna turno, chiamato "muta", non potesse superare le otto ore e mezza; la possibilità che, con l'assenso degli operai, il riposo potesse essere ridotto a un'ora per il lavoro che non superasse le undici ore e a mezz'ora nel caso in cui fosse suddiviso in due turni, chiamati "mute"; la modifica dell'orario di lavoro, suddiviso in due turni definiti "mute", dalle ore 5 alle ore 22 a partire dal 1911, in conformità dell'art. 2 della Convenzione internazionale sul lavoro notturno di Berna del 1906.

<sup>239</sup> Il testo del R. D. 10 novembre 1907, n. 818 è consultabile nella GU n. 12 del 16-01-1908, pp. 246-248, disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1908/01/16/12/sg/pdf>.

Testo Unico che fu dapprima modificato dal R. D. del 31 agosto 1910, n. 665<sup>240</sup> e infine abrogato dall'art. 25 della l. 26 aprile 1934, n. 653<sup>241</sup>.

L'art. 5 di tale legge elevò l'età di accesso al lavoro a quattordici anni, salvo quanto previsto negli artt. 6<sup>242</sup> e 7<sup>243</sup>.

L'art. 10 disciplinò i lavori pericolosi, faticosi e insalubri in maniera del tutto simile alle leggi precedentemente analizzate. Infatti, rimandò la determinazione

---

<sup>240</sup> Gli articoli modificati sono l'art. 2 e l'art. 15. La modifica dell'art. 2 non riguardò un ulteriore innalzamento anagrafico dell'obbligo scolastico, ma la concessione di un ulteriore termine valido fino al 1° luglio 1912 e prorogato fin dalla l. 19 giugno 1902, n. 242, per mettere in regola gli industriali che impiegassero bambini e bambine sprovvisti del certificato di frequenza della scuola elementare inferiore (previsto dall'art. 2 della legge 15 luglio 1877, n.3901). Il completamento dell'istruzione era possibile anche mediante la frequenza e il superamento di scuole serali, festive o private riconosciute. Dunque, dal testo del R. D. 31 agosto 1910, n. 665 (consultabile nella GU n. 233 del 07-10-1910, pp. 5278-5279 disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1910/10/07/233/sg/pdf>) emergono chiaramente le difficoltà nel garantire il rispetto delle norme sulla frequenza scolastica obbligatoria, nonostante fossero decorsi più di trent'anni dalla loro originaria promulgazione e fossero state adottate leggi successive maggiormente tutelanti. Tale circostanza depotenziò significativamente il riferimento all'istruzione obbligatoria.

<sup>241</sup> Il testo della l. l. 26 aprile 1934, n. 653 è consultabile nella GU n. 99 del 27-04-1934, pp. 2149-2153 disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1934/04/27/99/sg/pdf>. Per quanto detto nel primo capitolo e riguardo a quanto si dirà nel terzo capitolo in merito alla differenza tra "child labour" e "child work", rileva che l'art. 1 di tale legge alla lett. a) escluse dal proprio campo di applicazione il lavoro domestico normalmente svolto all'interno della vita familiare.

<sup>242</sup> Tra le sette eccezioni contemplate dall'art. 6, quelle previste alla lett. a) e alla lett. b) riprendono e ampliano disposizioni del R. D. 10 novembre 1907, n. 818. I lavori sotterranei delle cave, miniere e gallerie prive di trazione meccanica vennero proibiti ai maschi di età inferiore ai sedici anni. Inoltre, tali lavori furono proibiti alle donne di qualsiasi età anche nel caso in cui fosse presente la trazione meccanica. Anche i lavori di carico e scarico nelle solfare, chiamate "zolfare", siciliane vennero proibiti ai maschi di età inferiore ai sedici anni. La fattispecie dei lavori che contemplavano il trasporto e il sollevamento di pesi su carriole e su «carretti a braccia a due ruote» venne disciplinata anche all'art. 11 relativamente al peso e all'art. 17 riguardo al numero di ore consecutive possibili. L'eccezione di cui alla lett. e) ridusse il limite a sedici anni per i mestieri girovaghi rispetto alla l. 21 dicembre 1873, n. 1733.

<sup>243</sup> L'art. 7 prevede che gli adolescenti e le adolescenti, oltre all'idoneità fisica prevista dai certificati medici disciplinati all'art. 8, dovessero aver ottenuto la promozione oltre la quinta elementare o oltre la classe elementare più elevata presente nel comune o nella frazione di residenza. L'unica eccezione possibile riguardava le occupazioni limitate ai periodi delle vacanze estive in caso di «incapacità intellettuale» certificata dall'ispettore scolastico o dal direttore didattico, su autorizzazione del Ministro per le corporazioni e sentito il parere del Ministro per l'educazione nazionale.

a un regio decreto che, sentito i pareri del Consiglio superiore di sanità e il Consiglio nazionale delle corporazioni, avrebbe determinato sia i lavori vietati sia quelli permessi (con le necessarie cautele e condizioni) agli adolescenti ultraquindicenni e alle minorenni.

Gli artt. 12-16 vietarono il lavoro notturno alle donne senza limiti di età e ai maschi minori di diciotto anni. Tali limiti non si applicavano sia ai sedicenni impiegati nei lavori industriali definiti «necessariamente continuati giorno e notte»<sup>244</sup> sia nei casi di forza maggiore che ostacolavano il normale funzionamento dell'azienda ai sedicenni e alle donne di qualsiasi età.

L'art. 17, oltre a mantenere le tutele riguardo l'orario di lavoro previste dal Testo Unico del 1907, introdusse una maggiore tutela sia per gli ultraquindicenni sia per le ultraquindicenni. I primi non avrebbe potuto lavorare per più di dieci ore al giorno, le seconde per più di undici. Inoltre, gli ultraquindicenni e le donne senza limiti di età non avrebbero potuto lavorare consecutivamente più di sei ore, ulteriormente riducibili a quattro dall'Ispettorato corporativo in casi particolari e tenuto conto delle condizioni di lavoro.

Gli artt. 18-19 ridussero le ore dei riposi intermedi, nonostante l'inserimento del termine "almeno" nei riposi di un'ora e di un'ora e mezza previsti dal Testo Unico del 1907. Infatti, i contratti collettivi, o in loro mancanza l'autorizzazione dell'Ispettorato corporativo su parere delle Associazioni sindacali, avrebbero potuto stabilire solo un'ora di riposo oltre le otto ore di lavoro. Venne precisato che il riposo intermedio di un'ora dovesse essere continuativo e che quello di

---

<sup>244</sup> L'art. 14 ricompre, con ulteriori specificazioni, acciaierie, fonderie, vetrerie, cartiere, zuccherifici e industrie in cui si lavorava l'oro. Tale elenco non era esaustivo poiché il Ministro per le corporazioni, su parere delle organizzazioni sindacali, avrebbe potuto determinare con decreto ulteriori industrie. Ex art. 16 lett. d) il Ministro per le corporazioni avrebbe potuto autorizzare il lavoro notturno degli ultrasedicenni per circostanze particolarmente gravi e quando richiesto dall'interesse pubblico. La lett. c) del medesimo articolo riprendeva il contenuto dell'art 5-bis della l. 19 giugno 1902, n. 242, v. alla nota 16.

un'ora e mezza potesse essere diviso in due periodi della durata minima di mezz'ora. Inoltre, durante il riposo intermedio non potevano essere richieste prestazioni.

Infine, l'art. 20 prevede la pulizia dei locali di lavoro, delle relative dipendenze, dei dormitori, dei refettori e il rispetto di tutte le altre condizioni necessarie a tutelare l'igiene e la sicurezza dei lavoratori. Inoltre, menzionò l'obbligo di una cubatura e di una ventilazione sufficiente per un ricambio d'aria adeguato e una buona manutenzione che prevenisse l'umidità e garantisse l'acqua potabile e i servizi igienici.

Il R. D. 7 agosto 1936, n. 1720<sup>245</sup> attuò la previsione di cui all'art. 10. Si trattò di un articolo unico corredato da due tabelle.

La tabella A elencò settanta categorie di lavori pericolosi, faticosi e insalubri vietati agli ultraquindicenni e alle minorenni. Al termine dell'elenco, la precisazione finale attribuì all'Ispettorato Corporativo la facoltà di estendere il divieto ad altri lavori che si svolgessero negli stessi luoghi, qualora fossero stati ritenuti potenzialmente dannosi per la salute e per l'integrità fisica.

La tabella B elencò ulteriori 24 categorie di lavori pericolosi, faticosi e insalubri che gli ultraquindicenni e le minorenni avrebbero potuto svolgere solo se fossero state osservate speciali cautele e condizioni. L'elenco seguì la precisazione iniziale in cui si specificava che l'Ispettorato Corporativo avrebbe valutato l'efficacia delle misure di prevenzione.

Dopo la caduta del fascismo e la conclusione della Seconda guerra mondiale, la Costituzione tutelò il lavoro minorile all'art. 34, più indirettamente, e all'art. 37.

---

<sup>245</sup> Il testo del R. D. 7 agosto 1936, n. 1720 è consultabile nella GU n. 227 del 30-09-1936, pp. 2954-2955, disponibile all'indirizzo [web https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1936/09/30/227/sg/pdf](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1936/09/30/227/sg/pdf).

L'art. 34 sancisce l'obbligatorietà, nonché la gratuità, dell'istruzione inferiore per almeno otto anni.

L'art. 37 si riferisce ai minori in tutti e tre i suoi commi. Tuttavia, nel c.1 «la speciale adeguata protezione» assicurata «al bambino» assume esplicitamente una connotazione ancillare rispetto a quella assicurata alla «madre». Il c. 2 introduce una riserva di legge relativa al «limite minimo di età per il lavoro salariato». Anche il c. 3 nella prima parte si riferisce a «speciali norme» che tutelino il lavoro dei minori.

Similmente a quanto accaduto per la maggior parte delle norme giuslavoristiche del Codice civile, che, depurate dai riferimenti corporativi, rimasero e rimangono in vigore, la legge a cui si riferisce il c. 2 continuò a essere la l. 26 aprile 1934, n. 653 fino alle modifiche introdotte dalla l. 29 novembre 1961, n. 1325<sup>246</sup>.

L'art. 1 elevò l'età minima di accesso al lavoro a quindici anni per entrambi i sessi, fatte salve le eccezioni disciplinate negli articoli successivi.

Ex art. 2 era possibile impiegare ultratredicenni in lavori leggeri<sup>247</sup> non industriali, a patto che non pregiudicassero la regolarità della frequenza scolastica, fossero compatibili con la tutela della loro salute e non si svolgessero di notte o nei giorni festivi. La definizione di notte venne estesa a dodici ore consecutive<sup>248</sup>: dalle venti alle otto per i/le tredicenni e dalle ventidue alle sei per

---

<sup>246</sup> Il testo della l. 29 novembre 1961, n. 1325 è consultabile nella GU n. 320 del 28-12-1961, pp. 5094-5095, disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1961/12/28/320/sg/pdf>.

<sup>247</sup> La determinazione dei lavori leggeri sarebbe avvenuta per decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, sentite le Associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori. Fino a quando tale decreto non fosse entrato in vigore l'Ispettorato del lavoro competente per il territorio avrebbe provveduto a determinare i lavori leggeri e ad autorizzare il loro svolgimento.

<sup>248</sup> L'art. 13 della l. 26 aprile 1934, n. 653 definì notte il periodo di undici ore tra le ventidue e le cinque, a eccezione delle leggi sulla panificazione.

gli/le ultraquattordicenni. Le ore di lavoro giornaliere massime furono limitate a sette. Per i/le tredicenni il limite di sette ore si riferì alla somma delle ore scolastiche e delle ore lavorative, senza la possibilità di sovrapposizioni. Inoltre, le ore lavorative non potevano essere superiori a due.

Come risulta dall'art. 5 solamente gli artt. 5 e 7 della l. 26 aprile 1934, n. 653 vennero abrogati, mentre l'art. 6 venne parzialmente modificato.

L'abrogazione totale delle norme che in tale legge tutelavano il lavoro «dei fanciulli e degli adolescenti», nonché della stessa l. 29 novembre 1961, n. 1325, avvenne con l'art. 27 della l. 17 ottobre 1967 n. 977<sup>249</sup>. Quest'ultima legge è attualmente in vigore anche se profondamente novellata e in parte abrogata<sup>250</sup> dal d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345<sup>251</sup>, attuativo della direttiva 94/33/CE<sup>252</sup>. Lo stesso decreto, nelle note alle premesse<sup>253</sup>, cita l'art. 50 della legge delega 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1995-1997). L'art. 50 (Protezione dei giovani sul lavoro: criteri di delega) al c. 1 lett. a)

---

<sup>249</sup> Il testo originario della l. 17 ottobre 1967 n. 977 è consultabile nella GU n. 276 del 06-11-1967, pp. 6105-6108, disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1967/11/06/276/sg/pdf>.

<sup>250</sup> Gli articoli abrogati furono quelli più in continuità con le fattispecie previste dalle leggi precedenti. In particolare, l'art. 5 e l'art. 14. Per esempio, l'art 5 alla lett. c) impediva l'impiego di infrasedicenni nei mestieri girovaghi e alla lettera d) l'impiego di fanciulli e adolescenti nei lavori sotterranei delle cave, miniere, torbiere e gallerie. Questi ultimi lavori estrattivi se svolti all'aperto erano proibiti dalla lettera e), insieme ai lavori di carico e scarico nei forni delle zolfare siciliane e al sollevamento o al trasporto «in condizioni di speciale disagio e di pericolo» di pesi su carriole e su carretti a braccia a due ruote. Al contrario, l'art. 14 disciplinava il trasporto e il sollevamento dei pesi ammessi. Inoltre, la sezione rubricata «visita medica preventiva e periodica» (artt. 9-13) fu abrogata quasi integralmente.

<sup>251</sup> Il testo della d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345 è consultabile nella GU n. 237 del 08-10-1999, pp. 4-8, disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1999/10/08/237/sg/pdf>.

<sup>252</sup> Per un'analisi complessiva della direttiva 94/33/CE nonché di altri atti normativi dell'Unione Europea riguardo il lavoro infantile e minorile rimando all'ultimo paragrafo del primo capitolo.

<sup>253</sup> D. lgs. 4 agosto 1999, n. 345, GU n. 237 del 08-10-1999, p. 9.



precisò che era necessario introdurre misure adeguate a tutela della sicurezza e della salute dei minori lavoratori attraverso la valutazione dei rischi<sup>254</sup>.

Prima di entrare nel merito delle modifiche e delle integrazioni, l'art. 2 del d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345 riporta due precisazioni terminologiche. Il termine «bambino» sostituisce «fanciullo»<sup>255</sup> e l'espressione «Direzione provinciale del lavoro» sostituisce «Ispettorato provinciale del lavoro»<sup>256</sup>. Tale espressione non è stata modificata, nonostante il d. lgs. 14 settembre 2015 n. 149 abbia riformato la disciplina istituendo gli Ispettorati territoriali del lavoro<sup>257</sup>.

Confrontando la formulazione originaria dell'art. 1 della l. 17 ottobre 1967 n. 977 con quella attuale è evidente l'affinamento della tecnica normativa. Oltre all'aggiunta delle definizioni di «orario di lavoro»<sup>258</sup> e «periodo di lavoro»<sup>259</sup>, la modifica più importante consiste nell'introduzione del collegamento diretto tra i «microsistemi normativi»<sup>260</sup> dell'istruzione obbligatoria e della tutela dallo sfruttamento del lavoro infantile e minorile. Microsistemi che in tutti i documenti normativi precedenti erano «separati e paralleli»<sup>261</sup>. Infatti, il c. 2 definisce i bambini<sup>262</sup> in due modi tra loro alternativi: gli infraquindicenni ovvero gli

---

<sup>254</sup> A questo criterio si diede attuazione in particolare attraverso la riscrittura dell'art. 7, v. infra.

<sup>255</sup> V. nota n. 6.

<sup>256</sup> A sua volta l'espressione «Ispettorato provinciale del lavoro» aveva sostituito i termini «Ispettorato corporativo» previsti dalla l. 26 aprile 1934, n. 653.

<sup>257</sup> Il testo della d. lgs. 14 settembre 2015, n. 149 è consultabile nella GU n.221 del 23-09-2015, pp. 46-64, disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2016/06/21/143/sg/pdf>.

<sup>258</sup> Per orario di lavoro si intende qualsiasi periodo in cui: il minore lavori, sia a disposizione del datore di lavoro ed eserciti le attività o le funzioni assegnategli.

<sup>259</sup> Il periodo di riposo viene individuato per sottrazione comprendendo qualsiasi periodo che non rientra nell'orario di lavoro.

<sup>260</sup> Pasqualetto E. (2013), p. 23.

<sup>261</sup> Ibid.

<sup>262</sup> La versione originaria dell'art. 4 della l. 17 ottobre 1967, n. 977 permetteva, a determinate condizioni, che gli ultraquattordicenni svolgessero lavori leggeri, individuati con decreto del Presidente della Repubblica. Nonostante la direttiva n. 94/33/CE non stabilisse adeguamenti in merito (v. primo capitolo, nota 201) la versione in vigore prevede una sola deroga relativa ad

ultraquindicenni ancora soggetti all'obbligo scolastico. Sono invece considerati adolescenti i minorenni ultraquindicenni non più soggetti all'obbligo scolastico.

Al contrario, le differenze all'art. 2 c. 1 lett. a) sono solo formali e non sostanziali: il lavoro domestico prestato in ambito familiare continua a essere escluso dal campo di applicazione della legge.

L'art. 3 fissa l'età minima per l'ammissione al lavoro ai quindici anni, ma precisa che gli/le ultraquindicenni possono accedere al mondo del lavoro solo se hanno ancora concluso l'istruzione obbligatoria. Tale precisazione sancisce il collegamento di cui all'art. 1. Inoltre, rispetto alla formulazione originaria non è più prevista l'eccezione che permetteva l'impiego di ultraquattordicenni nell'agricoltura.

La formulazione originaria dell'art. 6 rinviava la determinazione dei lavori pericolosi a un successivo<sup>263</sup> decreto del Presidente della Repubblica<sup>264</sup>, in linea con quanto previsto dalle norme precedenti. La versione vigente dell'art. 6 rimanda, invece, all'allegato I aggiunto alla stessa l. 17 ottobre 1967, n. 977.

---

attività artistiche, sportive, pubblicitarie o che si svolgono nel settore dello spettacolo. Tali attività non devono comunque pregiudicare la sicurezza, l'integrità psico-fisica e la frequenza scolastica o la partecipazione a programmi di orientamento e di formazione professionale dell'ultraquattordicenne. Inoltre, ex art. 17 c. 1 i minori non possono essere impiegati in tali attività per più di ventiquattro ore. Qualora si verifichi tale situazione il periodo di riposo successivo deve avere una durata minima di quattordici ore consecutive.

<sup>263</sup> L'art. 28 precisava che fino a quando il decreto del Presidente della Repubblica non fosse stato emanato, con riguardo alle attività industriali si applicavano le tabelle allegate al R. D. 7 agosto 1936, n. 1720. La valutazione della pericolosità, della faticosità e della gravosità delle attività non industriali era invece temporaneamente attribuita all'Ispettorato provinciale del lavoro.

<sup>264</sup> Si tratta del d.p.r. 20 gennaio 1976, n. 432, abrogato dal d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345. La sua struttura era simile a quella del R. D. 7 agosto 1936, n. 1720. Gli ultrasedicenni e le donne con meno di diciotto anni non potevano svolgere ottantanove attività industriali e dodici attività non industriali considerate pericolose, faticose e insalubri. L'ispettorato provinciale del lavoro, valutando l'esistenza di cautele e condizioni necessarie a garantire la salute e l'integrità fisica, poteva autorizzare lo svolgimento di trenta attività industriali e di tre attività non industriali. Il testo del d.p.r. 20 gennaio 1976, n. 432 è consultabile nella GU n.165 del 24-06-1976, pp. 4987-4991, [disponibile all'indirizzo web https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1976/06/24/165/sg/pdf](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1976/06/24/165/sg/pdf).

L'allegato è diviso in due parti. La prima comprende lavorazioni che espongono ad agenti fisici, biologici o chimici. La seconda parte comprende trentasette processi e lavori. Il c. 2 dell'art. 6 precisa che sia le lavorazioni sia i processi e i lavori possono essere svolti dagli adolescenti per motivi didattici o di formazione professionale, nel rispetto delle condizioni di sicurezza e di salute previste. Il c. 3 specifica che la preventiva autorizzazione della direzione provinciale è esclusa quando l'attività formativa sia impartita in istituti di istruzione e di formazione professionale. Ex c. 5 l'allegato è periodicamente «adeguato al progresso tecnico e all'evoluzione della normativa comunitaria con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità».

La disciplina previgente dell'art. 7, in maniera sintetica e vaga, permetteva l'occupazione di fanciulli e adolescenti solo se le condizioni di lavoro avessero garantito la loro salute, il loro sviluppo fisico e la loro moralità. Il d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345 introdusse modifiche puntuali, precisando che il datore di lavoro nel caso del primo impiego «e a ogni modifica rilevante delle condizioni di lavoro» deve effettuare la valutazione dei rischi prevista dall'art. 4 del d. lgs. 19 settembre 1994, n. 626. Si tratta del decreto attuativo di otto direttive CEE, che tra il 1989 e il 1990 stabilirono il miglioramento della sicurezza dei lavoratori maggiorenni e della loro salute sul luogo di lavoro. Con riferimento alle specifiche condizioni dei minori il datore di lavoro deve tener conto del loro sviluppo non ancora completo<sup>265</sup>, della mancanza di esperienza e di consapevolezza dei rischi<sup>266</sup> e del livello di formazione e di informazione<sup>267</sup>. Riguardo alle condizioni del luogo di lavoro rilevano la scelta, la sistemazione, l'utilizzazione e la manipolazione di:

---

<sup>265</sup> D. lgs. 4 agosto 1999, n. 345, art. 7 c. 1 lett. a).

<sup>266</sup> Ibid.

<sup>267</sup> D. lgs. 4 agosto 1999, n. 345, art. 7 c. 1 lett. g). Per un approfondimento sulla tutela globale del minore che comprende non solo la protezione della salute psico-fisica, propria della l. 17 ottobre 1967, n. 97, ma anche la formazione scolastica e professionale, come stabilito dalla direttiva 94/33/CE, v. Miscione M. (2002), p. 9.

attrezzature, macchine, apparecchi, strumenti, carichi e agenti chimici, biologici e fisici. La natura, il grado e la durata di esposizione agli agenti possono causare rischi differenti<sup>268</sup>. Infine, il datore di lavoro deve considerare i processi e lo svolgimento del lavoro e le loro ripercussioni sull'organizzazione generale<sup>269</sup>.

L'art. 8, come modificato dall'art. 9 del d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345, afferma che gli adolescenti possono essere ammessi a un determinato impiego solo in seguito a una visita medica che riconosca la loro idoneità, comprovata da apposito certificato.

L'art. 15 enuncia il divieto di lavoro notturno. Al c. 2 definisce “notte”<sup>270</sup> il periodo di almeno dodici ore consecutive tra le ventidue e le sei ovvero tra le ventitré e le sette. Tale periodo può essere interrotto per lo svolgimento di attività frazionate o di breve durata.

Ulteriori eccezioni sono disciplinate dall'art. 17. In particolare, il c. 2 riprende la disciplina originaria della l. 17 ottobre 1967, n. 977, prevedendo la possibilità di adibire gli ultrasedicenni al lavoro notturno in caso di forza maggiore e per il tempo strettamente necessario. Tuttavia, le precisazioni introdotte dal d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345 ne hanno ristretto l'applicazione. La forza maggiore deve ostacolare il funzionamento dell'azienda, deve trattarsi di un lavoro temporaneo e non soggetto a ritardi, non devono essere disponibili lavoratori maggiorenni e

---

<sup>268</sup> D. lgs. 4 agosto 1999, n. 345, art. 7 c. 1 lett. b), c), d), e).

<sup>269</sup> D. lgs. 4 agosto 1999, n. 345, art. 7 c. 1 lett. f).

<sup>270</sup> Nella versione originale della l. 17 ottobre 1967, n. 977 la definizione del termine “notte” era contenuta nell'art. 16, abrogato dal d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345. Per gli infrasedicenni si trattava di un periodo di almeno dodici ore consecutive tra le ventidue e le sei. Tale definizione si applicava anche agli ultrasedicenni con la sola modifica dell'orario finale anticipato alle cinque. L'ultimo comma, nonostante fosse la testimonianza di uno sviluppo sociale e normativo meno affinato, offriva una tutela più ampia rispetto a quella disciplinata dalla legge vigente. Infatti, per i fanciulli e gli adolescenti che frequentavano la scuola dell'obbligo la parola “notte” identificava un periodo di almeno quattordici ore consecutive tra le venti e le otto. L'impiego della parola «che» mostra come non vi fosse il collegamento diretto tra i due microsistemi dell'istruzione obbligatoria e dell'età di accesso al lavoro, introdotto solo con l'art. 3 del d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345.

devono essere concessi periodi di riposo compensativo della stessa durata entro tre settimane. Inoltre, il datore di lavoro deve comunicare immediatamente alla direzione provinciale del lavoro i nominativi dei lavoratori, le condizioni di forza maggiore e le ore di lavoro.

La disciplina di quasi tutti gli articoli successivi non venne modificata dal d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345.

L'art. 18 precisa che i bambini<sup>271</sup> [...] non possono lavorare per più di sette ore giornaliere e trentacinque ore settimanali, mentre gli adolescenti non possono lavorare per più di otto ore giornaliere e quaranta ore settimanali<sup>272</sup>.

Ex art. 20, bambini e adolescenti non possono lavorare ininterrottamente per più di quattro ore e mezza senza un riposo intermedio di almeno un'ora. Tuttavia, tale durata può essere ridotta della metà dai contratti collettivi o su autorizzazione della Direzione provinciale del lavoro, sentito il parere delle associazioni sindacali competenti e quando il lavoro non sia pericoloso o gravoso. Infine, la Direzione provinciale del lavoro può impedire che i bambini e gli adolescenti rimangano nei locali di lavoro durante i riposi intermedi.

Nel caso in cui il lavoro sia pericoloso o gravoso, ex art. 21, la Direzione provinciale del lavoro può prescrivere che la durata massima consecutiva non superi le tre ore, «stabilendo anche la durata del riposo intermedio».

---

<sup>271</sup> Anche se il d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345 ha modificato il termine originario «fanciulli» con «bambini», non ha abrogato la precisazione «liberi da obblighi scolastici», diventata superflua. V. nota precedente.

<sup>272</sup> L'art. 19 precisa che gli adolescenti (originariamente anche i fanciulli) non possono né trasportare pesi per più di quattro ore, compresi i ritorni a vuoto, né lavorare con il sistema dei turni a scacchi. Tuttavia, nei casi in cui tale sistema è consentito dai contratti collettivi di lavoro, la Direzione (originariamente l'Ispettorato) provinciale del lavoro può autorizzare il loro svolgimento.

L'art. 22 assicura ai minori un periodo di riposo settimanale di almeno due giorni<sup>273</sup>, se possibile consecutivi e che comprendano la domenica<sup>274</sup>. Tale periodo può essere ridotto a trentasei ore consecutive per comprovate ragioni di ordine tecnico e organizzativo. I periodi possono essere interrotti per attività di lavoro frazionate o di breve durata.

L'art. 23 afferma che gli infrasedicenni hanno diritto a trenta giorni di ferie retribuite l'anno. Per gli ultraquindicenni i giorni minimi sono ridotti a venti. «Le modalità di godimento delle ferie» possono essere regolate dai contratti collettivi.

Ex art. 24 gli infraquindicenni adibiti al lavoro in violazione della presente legge hanno diritto alle prestazioni assicurative previste dalle norme vigenti. Gli istituti assicuratori hanno diritto all'azione di rivalsa nei confronti del datore di lavoro.

Infine, l'art. 25 prevede che gli Uffici del lavoro possono ammettere i quattordicenni alla frequenza di corsi di adeguata formazione professionale.

Il collegamento tra l'istruzione obbligatoria e l'età minima di accesso al lavoro introdotto dal d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345 venne ribadito nell'art. 1 c. 622 della l. 27 dicembre 2006, n. 296<sup>275</sup>. Tale norma, ampliando la tutela costituzionale, estese l'obbligo scolastico ad almeno dieci anni. La modifica aveva come fine la possibilità di conseguire un titolo di studio di scuola secondaria superiore ovvero di una qualifica professionale di durata almeno triennale, prima della maggiore età. Conseguentemente, l'età per l'accesso al lavoro aumentò da quindici a sedici anni.

---

<sup>273</sup> La disciplina originaria della l. 17 ottobre 1967, n. 977 prevedeva un solo giorno.

<sup>274</sup> Il giorno del riposo settimanale può essere diverso dalla domenica per i minori impiegati in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo, pubblicitario o che si svolgono nel settore dello spettacolo. A tali ipotesi, il d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345 ha aggiunto, per gli adolescenti, il settore turistico, alberghiero o della ristorazione.

<sup>275</sup> Il testo dell'art. 1 c. 622 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 è consultabile nella GU n. 299 del 27-12-2006, p. 126, disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2006/12/27/299/so/244/sg/pdf>.

L'evoluzione della normativa citata mostra come l'innalzamento progressivo dell'età minima abbia caratterizzato l'approccio dell'Italia al contrasto del lavoro infantile e minorile, similmente a quanto accaduto nella prima fase dell'OIL e nel diritto dell'Unione Europea<sup>276</sup>. Tuttavia, la pluralità di fonti nazionali e sovranazionali riflette la stratificazione<sup>277</sup>, non sempre coerente, degli approcci della società civile e delle istituzioni<sup>278</sup>, con effetti negativi sull'efficacia di tali norme.

## **2. L'applicazione delle norme: l'evoluzione della giurisprudenza italiana e il contributo ai programmi di contrasto al lavoro infantile e minorile lanciati dall'OIL.**

Successivamente alle modifiche apportate dal d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345 la giurisprudenza dettagliò i requisiti applicativi di diverse fattispecie della l. 17 ottobre 1967 n. 977<sup>279</sup>. In particolare, furono soprattutto le pronunce di alcune sezioni penali della Corte di Cassazione a chiarire «aspetti strettamente oggettivi del rapporto di lavoro»<sup>280</sup>. In relazione all'art. 8 la Terza Sezione penale della Corte di Cassazione con sentenza n. 5746 del 7 dicembre 2006, puntualizzò che un certificato medico di buona salute non è sufficiente perché non accerta l'idoneità lavorativa del minore in relazione allo svolgimento di uno specifico impiego<sup>281</sup>. La sentenza n. 42123, 5 settembre 2013, della Quinta Sezione penale Corte di Cassazione specificò ulteriormente che la ratio dell'articolo consiste nell'«assicurare l'idoneità del minore rispetto alla tipologia di lavoro cui lo stesso

---

<sup>276</sup> V. primo capitolo.

<sup>277</sup> Pluralità e stratificazione caratterizzano, in maniera perfino maggiore, la disciplina dei minori stranieri non accompagnati trattata nel terzo paragrafo, v. De Michiel F. (2020), p. 91.

<sup>278</sup> Baraghini (2018), p. 72.

<sup>279</sup> Baraghini (2018), p. 76.

<sup>280</sup> Ibid.

<sup>281</sup> Cassazione Penale (2008), p. 366.

sia anche solo destinato»<sup>282</sup>. Perciò l'obbligo della visita medica è integrato dall'assunzione del minore senza che sia necessaria una sua effettiva attività lavorativa<sup>283</sup>. La sentenza n. 28921, 5 maggio 2011, della Terza Sezione penale della Corte di Cassazione<sup>284</sup> precisò che gli adolescenti ammessi al lavoro a chiamata, occasionale o intermittente sono tutelati dalla disciplina relativa al lavoro minorile. Infine, particolarmente significativa è la sentenza n. 18856, 30 agosto 2010 della Quarta sezione Civile Lavoro della Corte di Cassazione<sup>285</sup>, che sancisce il diritto alla retribuzione del lavoratore infraquindicenne adibito al lavoro in violazione dell'art. 3 della l. 17 ottobre 1967 n. 977, come modificato dall'art. 5 del d. lgs. 4 agosto 1999, n. 345. Infatti, trova applicazione il principio generale previsto all'art. 2126 c.c., c. 2 che tutela il diritto alla retribuzione del lavoratore quando il lavoro sia stato prestato in violazione delle «norme poste a tutela del prestatore di lavoro». In precedenza, un diverso indirizzo giurisprudenziale e dottrinale<sup>286</sup> aveva fatto riferimento al c. 1 dell'art. 2126 c.c., in base al quale l'illiceità dell'oggetto o della causa del contratto di lavoro fa salvi gli effetti prodotti durante il periodo di esecuzione del rapporto lavorativo<sup>287</sup>.

---

<sup>282</sup> La sentenza è disponibile nella sezione bollettino Adapt del sito dell'Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali (Adapt) all'indirizzo [web https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/11/Cass\\_2013\\_42123.pdf](https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/11/Cass_2013_42123.pdf).

<sup>283</sup> Baraghini (2018), p. 77.

<sup>284</sup> Cassazione Penale (2012), p. 2693.

<sup>285</sup> Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione (2010), p. 1203. Il testo completo della sentenza è disponibile sul sito LaPrevidenza.it, quotidiano di informazione giuridica, all'indirizzo web [https://www.laprevidenza.it/attachments/posts/cass\\_18856\\_2010.html](https://www.laprevidenza.it/attachments/posts/cass_18856_2010.html).

<sup>286</sup> V. sentenza n. 12604, 12 dicembre 1997 della Corte di Cassazione e De Cristofaro M. (1990), p. 1 ss., a cui fa riferimento la voce Lavoro minorile di Antonio Preteroti - Diritto on line (2013) sul sito dell'enciclopedia Treccani all'indirizzo web [https://www.treccani.it/enciclopedia/lavoro-minorile\\_%28Diritto-on-line%29/#:~:text=Il%20contratto%20stipulato%20con%20un,2%2C%20c.c.%3A%20Cass.](https://www.treccani.it/enciclopedia/lavoro-minorile_%28Diritto-on-line%29/#:~:text=Il%20contratto%20stipulato%20con%20un,2%2C%20c.c.%3A%20Cass.)

<sup>287</sup> Entrambi gli indirizzi presentano elementi di somiglianza con la teoria della nullità ex nunc propria del Diritto del Lavoro brasiliano, distinta dalla nullità ex tunc generalmente adottata dal Diritto Civile brasiliano. Infatti, nonostante il vizio di un elemento giuridico-formale del



Un secondo orientamento giurisprudenziale riguardò fattispecie eterogenee rispetto a quelle disciplinate dalla l. 17 ottobre 1967, n. 977 e successive modifiche<sup>288</sup>. In particolare, negli anni Novanta le maggiori attenzioni si concentrarono sull'art. 600 c.p.<sup>289</sup>, che punisce il reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù<sup>290</sup>. Il significato e il contenuto delle espressioni «schiavitù» e «condizione analoga alla schiavitù» venne definito per la prima volta *ex professo* dalla Quinta Sezione penale della Corte di Cassazione il 7 dicembre 1989<sup>291</sup>. In particolare, le condizioni analoghe alla schiavitù<sup>292</sup>, comprendono anche situazioni di fatto, «che non postulano necessariamente la loro istituzionalizzazione da parte di un ordinamento giuridico»<sup>293</sup>. Nella medesima prospettiva la sentenza n. 2390, 24 ottobre 1995 della stessa Sezione

---

contratto, la tutela giuslavorista è stata costruita esattamente per proteggere il bambino e l'adolescente, riconoscendo tutti gli effetti lavorativi a loro riconducibili. V. infra quanto si dirà al riguardo nel terzo capitolo e in particolare Cantuária Pereira, J. (2016), p. 44.

<sup>288</sup> Baraghini (2018), p. 76.

<sup>289</sup> Si tratta di un reato permanente a “fattispecie plurima” perché si articola alternativamente nella condotta di chi esercita su una persona poteri tipici del diritto di proprietà ovvero di chi riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa». Tale stato si realizza alternativamente tramite violenza, minaccia, inganno o abuso di autorità ovvero approfittando di una situazione di necessità, di un'inferiorità fisica o psichica o, ancora, promettendo somme di denaro o altri vantaggi. La norma tipizza le condotte che costringono all'accattonaggio, a prestazioni sessuali o a prestazioni lavorative. Con una formula residuale punisce qualsiasi condotta da cui derivi sfruttamento, v. Baraghini (2018), p. 78.

<sup>290</sup> Per l'elaborazione da parte dell'OIL del concetto di schiavitù e delle declinazioni a esso analoghe v. il secondo paragrafo del primo capitolo.

<sup>291</sup> Pezzano R. (1990), pp. 369-382. Nel caso di specie i figli minori di alcuni genitori jugoslavi erano stati ceduti dietro compenso a connazionali nomadi che li avevano introdotti clandestinamente in Italia. I minori venivano chiamati “argati”, letteralmente operai, ed erano spesso sottoposti a maltrattamenti, percosse e sevizie che li assoggettavano in qualità di servi alla volontà e al potere fisico del proprio padrone. Venivano costretti a commettere sistematicamente borseggi e furti in appartamenti e della loro attività criminosa si arricchivano i padroni. A seconda dell'abilità nel commettere i furti gli argati potevano essere ulteriormente ceduti ad altri padroni.

<sup>292</sup> La Quinta sezione penale accoglie la definizione di condizione analoga alla schiavitù contenuta nella Convenzione di Ginevra del 17 settembre 1956, ratificata dalla l. 20 dicembre 1957, n. 1304 e integrativa della Convenzione di Ginevra sulla schiavitù del 25 settembre 1926, ratificata dal r.d. 26 aprile 1928, n. 1723.

<sup>293</sup> Pezzano R. (1990), p. 377.

penale<sup>294</sup> aveva evidenziato i «massacranti orari di lavoro» a cui erano sottoposti i minori e la «condizioni personali, igieniche e ambientali estremamente precarie e misere» in cui erano costretti a vivere<sup>295</sup>. La ratifica della C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182) dell'OIL<sup>296</sup>, introdusse nel diritto interno un rinnovato interesse verso le peggiori forme di sfruttamento del lavoro infantile e minorile, disciplinate dall' art. 3 di tale Convenzione<sup>297</sup>. Le forme di schiavitù e le pratiche a essa analoghe citate nella lett. a) permisero di sviluppare l'interpretazione dell'art. 600 c.p. analizzando il contesto socio-storico-familiare in cui era inserito il minore. Al riguardo la sentenza n. 36058, 4 giugno 2008 della Quarta sezione penale della Corte di Cassazione<sup>298</sup> precisò che il datore di lavoro extracomunitario non può invocare la scriminante dell'esercizio di un diritto richiamandosi alle proprie consuetudini della nazione di origine<sup>299</sup>. Il 13 novembre dello stesso anno, la Quinta sezione penale della Corte di Cassazione affermò nella sentenza n. 46128 che la riduzione e il mantenimento di un minore in uno stato di «soggezione continuativa», tramite la costrizione a un «totale asservimento» integra il reato di cui all'art. 600 c.p.<sup>300</sup>. Nella fattispecie concreta

---

<sup>294</sup> Cassazione Penale (1996), p. 2585. La sentenza riguardava minori introdotti dall'Albania e costretti esclusivamente alla mendicizia, senza la possibilità di sottrarsi e senza poter disporre dei proventi realizzati. Gli accordi erano stipulati con i loro genitori ai quali veniva promessa la divisione degli utili.

<sup>295</sup> Baraghini (2018), p. 80.

<sup>296</sup> Si tratta della l. 25 maggio 2000, n. 148.

<sup>297</sup> Per un'analisi sui contenuti della Convenzione e, in particolare, dell'articolo citato rimando al secondo paragrafo del primo capitolo.

<sup>298</sup> Guariniello R. (2009), p. 318.

<sup>299</sup> Baraghini (2018), p. 80. Nel dettaglio sottoporre il minore a uno stato di profonda e continua soggezione per sfruttarne le prestazioni lavorative viola principi fondamentali di diritto e civiltà vigenti in Italia. Principi ai quali il datore di lavoro extracomunitario deve adeguarsi per aver deciso di vivere in un ambiente diverso da quello di provenienza.

<sup>300</sup> La sentenza è disponibile nella sezione bollettino Adapt del sito dell'Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali (Adapt) all'indirizzo web <https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2017/02/Cassazione-penale-13-11-08-n.-46128.pdf>. I giudici identificarono la situazione di necessità menzionata nell'art. 600 c.p. con lo stato di bisogno ex art. 1448 c.c., rubricato «azione generale di rescissione

una minorenni era costretta, tra gli altri adempimenti<sup>301</sup>, ai «lavori domestici quotidiani nei veicoli itineranti dei nuclei familiari degli indagati».

Il lavoro domestico rappresenta un collegamento con altre sentenze che hanno ricondotto lo sfruttamento del lavorativo infantile e minorile ai maltrattamenti in famiglia, puniti all'art. 572 c.p.<sup>302</sup> In merito, una sentenza risalente del Tribunale di Nuoro, datata 20 gennaio 1994 rilevò la violazione dei diritti salariali di un lavoratore subordinato minorenni affidato dalla famiglia di provenienza ad altra famiglia. Secondo il giudice le violenze e le minacce ricevute dal minore non integravano il reato di riduzione in schiavitù, ma quello di maltrattamenti in famiglia perché non erano accompagnate da una «condizione concreta di segregazione materiale del sottomesso e di godimento da parte del soggiogante,

---

per lesione». Tale stato si realizza quando la volontà è condizionata da «qualsiasi situazione di debolezza e di mancanza materiale o morale». Riguardo alla configurabilità dell'elemento soggettivo del reato fu richiamata la sentenza n. 33757, 22 settembre 2005 della Terza sezione penale della Corte di Cassazione. Sono necessarie la coscienza e volontà di ridurre la vittima a una res, da cui trarre profitto sotto forma di utilità o servizi resi ovvero attraverso il prestito, la cessione o la vendita. Nei fatti una famiglia di cittadini bulgari rientrò «nella casistica di immigrati da Paesi poveri» che «incapaci di affrontare le spese di viaggio e di trovare lavoro, impegnano se stessi per pagare il prezzo dell'emigrazione». I cittadini bulgari non avevano alternative per garantire i propri bisogni essenziali. Le loro esigenze alimentari e igieniche non erano prese in considerazione e «la retribuzione era di soli 100,00 Euro settimanali per 15-20 ore di lavoro al giorno», perché le spese per il viaggio in Italia e la commissione spettante all'intermediario connazionale erano trattenute. Gli offesi (che ricevevano visite di connazionali, disponevano di documenti personali e potevano allontanarsi dal circo per breve tempo e per precisi incarichi) denunciarono i fatti dopo un periodo di circa quindici giorni. Tuttavia, la Corte non ravvisò elementi sufficienti per stabilire un consenso che escludesse la prova dell'evento e il dolo degli indagati. In particolare, p. 2 «la dimensione temporale [...] non esclude il reato permanente». Al contrario «la brevità del tempo trascorso sino alla denuncia» accentuò «l'intollerabilità delle loro condizioni» dando prova dello sfruttamento del loro stato di bisogno.

<sup>301</sup> La stessa minorenni durante gli spettacoli circensi era obbligata a entrare in una teca trasparente al cui interno erano contenuti alcuni serpenti e una tarantola, v. p 1 della sentenza riportata alla nota precedente.

<sup>302</sup> Si tratta di un reato abituale, caratterizzato da una serie di atti in maggioranza commissivi, anche non punibili o non perseguibili isolatamente, che acquistano rilevanza penale per la loro reiterazione. È sufficiente il dolo generico, che si realizza con la coscienza e la volontà di sottoporre abitualmente la vittima a sofferenze fisiche e morali, al fine di avvilirne la personalità tramite un sistema di sopraffazioni e vessazioni, v. Baraghini (2018), p. 81.

esteso in maniera incondizionata a tutte le possibilità di sfruttamento»<sup>303</sup>. La Sesta sezione penale della Corte di Cassazione nella sentenza n. 10090, 12 marzo 2001<sup>304</sup> affermò che la fattispecie di cui all'art. 572 c.p. si verifica anche quando il datore di lavoro maltratta «una persona sottoposta alla sua autorità, o a lui affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, per l'esercizio di una professione o di un'arte». Infatti, il datore di lavoro sottopone alla sua autorità il lavoratore subordinato tramite l'esercizio continuativo del potere direttivo e disciplinare<sup>305</sup>. La coabitazione o convivenza non sono perciò elementi costitutivi del reato di cui all'art. 572 c.p. In particolare, sull'inquadrabilità del lavoro infantile domestico nella clausola di flessibilità prevista all'art. 3 lett. d) della Convenzione n. 182 dell'OIL si tornerà nel terzo capitolo attraverso l'analisi e il confronto con alcune sentenze della giurisprudenza brasiliana.

---

<sup>303</sup> Baraghini (2018), pp. 82-83.

<sup>304</sup> La sentenza è disponibile sul sito Altalex - Quotidiano di informazione giuridica all'indirizzo web <https://www.altalex.com/documents/news/2012/01/20/il-maltrattamento-sul-lavoro-e-come-in-famiglia>. I fatti riguardarono un capogruppo responsabile di zona per le vendite porta a porta di prodotti per la casa, che aveva costretto una minorenne allo svolgimento dell'attività lavorativa tramite ripetute e sistematiche vessazioni fisiche e morali, volte anche a «intensificare l'impegno lavorativo oltre ogni limite di accettabilità». Schiaffi, calci, pugni, morsi, insulti, molestie sessuali e la ricorrente cogente minaccia di troncargli il rapporto di lavoro in nero senza pagare le retribuzioni pattuite avevano come fine la sottomissione e l'umiliazione, in modo da costringere la sopportazione di «ritmi di lavoro forsennati». Si trattava di una serie di atti volontari volti a massimizzare il profitto, che era direttamente proporzionale al volume delle vendite effettuate. Tale circostanza provò, al di là di ogni ragionevole dubbio, «un disegno sottostante ai singoli fatti di violenza e minaccia [...] che va oltre il singolo episodio». Le vittime non erano libere di licenziarsi in qualsiasi momento perché temevano che allontanandosi avrebbero perso le retribuzioni depositate sui libretti di risparmio trattenuti dal datore di lavoro. Inoltre, il rapporto interpersonale che legava l'autore del reato e la vittima fu particolarmente intenso eccedendo il quotidiano contatto lavorativo. Infatti, si realizzò «un'assidua comunanza di vita» nelle lunghe trasferte su un unico pulmino, consumo comune dei pasti e alloggio nello stesso albergo.

<sup>305</sup> Il potere direttivo è sancito dall'art. 2094 c.c. Il potere disciplinare dall'art. 2016 c.c. e dall'art. 7 della l. 20 maggio 1970, n. 300.

L'influenza dell'OIL ha inciso anche sulle iniziative per il contrasto al lavoro infantile e minorile. In particolare, l'Italia è stata protagonista di diversi programmi dedicati a bambini o adolescenti. Il primo, chiamato SCREAM, è stato lanciato dall'IPEC<sup>306</sup> nel 2002 ed è tuttora in vigore. La scelta del nome sottolinea l'urgenza di un intervento che garantisca tutela e protezione contro «le sofferenze silenti dei bambini lavoratori»<sup>307</sup>. Inoltre, “l'urlo” non rappresenta solo la reazione sociale e istituzionale, ma anche la presa di consapevolezza da parte dei bambini delle cause e delle conseguenze del loro sfruttamento<sup>308</sup>. Infatti, grazie ai moduli e alle attività in cui si articola il programma, i giovani lavoratori apprendono le necessarie competenze per partecipare direttamente alla promozione e alla difesa dei propri diritti<sup>309</sup>. Al di là del significato letterale, SCREAM è un acronimo per Supporting Children's Rights through Education, the Arts and the Media<sup>310</sup>. Si rivolge agli educatori a ogni livello come insegnanti, artisti, leader delle comunità, studenti universitari e anche ai sindacati e alle organizzazioni non governative affinché sviluppino metodi di insegnamento formativi e creativi<sup>311</sup>. Ognuno dei quattordici<sup>312</sup> moduli didattici consiste in un'unità formativa che, tenendo conto delle risorse temporali e materiali disponibili, è adattabile al contesto culturale locale e alle condizioni, le necessità e gli obiettivi dei bambini coinvolti<sup>313</sup>. Teatro, musica, danza, scrittura creativa e arti visive stimolano il pensiero critico, il dialogo, la solidarietà e la responsabilità

---

<sup>306</sup> Per maggiori approfondimenti riguardo l'IPEC rimando al terzo paragrafo del primo capitolo.

<sup>307</sup> V. OIL (2013), p. 1, disponibile nella sezione pubblicazioni sul sito internet dell'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino all'indirizzo web [https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS\\_214322/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_214322/lang--it/index.htm).

<sup>308</sup> OIL (2013), p. 1.

<sup>309</sup> Ibid.

<sup>310</sup> OIL (2013), p. 1.

<sup>311</sup> OIL (2013), p. 2.

<sup>312</sup> OIL (2013), p. 4.

<sup>313</sup> OIL (2013), p. 3.

sociale attraverso dinamiche di gruppo<sup>314</sup>. È altresì incoraggiata la difesa dei diritti umani tramite un approccio formativo che mira a una globalizzazione equa<sup>315</sup>, in cui il progresso sociale si accompagna parallelamente al progresso economico in un'ottica «glocale», fusione di pensiero globale e azione locale<sup>316</sup>. Le attività possono svolgersi in sessioni mirate ovvero iscriversi, con un approccio interdisciplinare, in un ciclo educativo annuale, che culmina nelle celebrazioni pubbliche del 12 giugno, Giornata Mondiale contro il Lavoro Minorile<sup>317</sup>. L'obiettivo è diffondere nelle diverse comunità nuove sensibilità, che dai bambini si diffondano nelle loro famiglie e nella collettività<sup>318</sup>. Infatti, solo attraverso la partecipazione attiva della cittadinanza è possibile abbattere «il muro di indifferenza»<sup>319</sup> che perpetua lo sfruttamento infantile tramite povertà e ignoranza<sup>320</sup>. L'Italia è uno dei sei Stati<sup>321</sup> in cui il programma SCREAM è stato integrato in politiche nazionali<sup>322</sup>. In particolare, il Ministero dell'Istruzione ha promosso un Programma che si è concentrato sulla prevenzione dell'abbandono e dell'assenteismo scolastico<sup>323</sup>. Nel 2013 l'IPEC ha lanciato la campagna Music

---

<sup>314</sup> OIL (2013), p. 1.

<sup>315</sup> Per il concetto di globalizzazione equa e, in particolare, al rilievo che ha assunto negli ultimi anni di azione dell'OIL rimando al terzo paragrafo del primo capitolo.

<sup>316</sup> OIL (2013), p. 3.

<sup>317</sup> OIL (2013), p. 5.

<sup>318</sup> OIL (2013), p. 2.

<sup>319</sup> Ibid.

<sup>320</sup> OIL (2013), p. 2.

<sup>321</sup> Uno degli altri cinque Stati è il Brasile, in cui il pacchetto educativo SCREAM rientra in una partnership strategica tra l'OIL e il Ministero dell'Istruzione. È attivo da diversi anni in molte scuole pubbliche e si è concentrato maggiormente sull'apprendimento a distanza, v. Colombini J. (2008), p. 80.

<sup>322</sup> OIL (2013), p. 4.

<sup>323</sup> Colombini J. (2008), p. 81 e Ministero della Pubblica Istruzione – Direzione Generale per il personale della scuola (2007), pp. 1-2 sul sito della rivista telematica Educazione&Scuola all'indirizzo web [https://www.edscuola.it/archivio/norme/varie/progetto\\_scream.pdf](https://www.edscuola.it/archivio/norme/varie/progetto_scream.pdf). Inoltre, il sito dell'OIL nella pagina web dedicata al progetto SCREAM <https://www.ilo.org/ipsec/Campaignandadvocacy/Scream/lang--en/index.htm> riporta le parole di Anna Paoli, insegnante italiana che sottolinea i miglioramenti verificatisi in classe. Gli episodi di violenza e abusi, in precedenza nascosti, sono stati denunciati e si è posto fine a quelli di bullismo

Against Child Labour Initiative (MACLI), che invita musicisti, coristi e cantanti, di qualsiasi provenienza e genere, a dedicare un concerto o una canzone alla lotta contro il lavoro infantile. Gli obiettivi sono la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e la diminuzione della dispersione scolastica attraverso l'educazione musicale. Tra i membri fondatori compaiono gli italiani: Claudio Abbado, Alessio Allegrini, fondatore del movimento "Musicians for Human Rights" e della "Human Rights Orchestra", e Antonio Mosca, direttore della Suzuki Orchestra, composta da cinquanta bambini e adolescenti dagli otto ai sedici anni<sup>324</sup>. Infine, merita una menzione il programma Understanding Children's Work (UCW), dedicato agli adolescenti e lanciato dall'OIL nel 2000<sup>325</sup>, in un partenariato con UNICEF, la Banca Mondiale ed esperti in materia di lavoro minorile. L'obiettivo del programma era accrescere la conoscenza del lavoro minorile per contribuire alla formulazione di politiche efficaci<sup>326</sup>. La sua segreteria si trovava al Centre for Economic and International Studies (CEIS) presso l'Università Tor Vergata di Roma. Inoltre, il programma ricevette il finanziamento del Ministero degli Affari Esteri nel periodo 2007-2009<sup>327</sup>. La scelta della parola "work" invece del termine "labour" rimandò intenzionalmente a una dimensione di legalità. Infatti, le attività dell'UCW si rivolsero principalmente alle persone minorenni che avessero già compiuto 15 anni, età

---

e discriminazione. Riguardo al lavoro infantile gli studenti hanno preso direttamente posizione contro i fenomeni che si svolgevano a pochi passi dalla scuola.

<sup>324</sup> V. il Manifesto della MACLI nel sito internet dedicato all'iniziativa all'indirizzo web <https://www.musicagainstchildlabour.com/about>.

<sup>325</sup> Guarcello L., Lyon S., Valdivia C. (2016), prefazione.

<sup>326</sup> OIL (2018), p. 4.

<sup>327</sup> Ibid.

generalmente considerata legale per l'accesso al lavoro, a determinate condizioni<sup>328</sup>.

### **3. Dall'introduzione della categoria dei minori stranieri non accompagnati nell'ordinamento italiano alla disciplina prevista dalla l. 7 aprile 2017, n. 47.**

La presenza dei Minori Stranieri Non Accompagnati rappresenta uno degli scenari che negli ultimi anni ha posto più sfide al contrasto dello sfruttamento del lavoro minorile<sup>329</sup>. La condizione degli extracomunitari in Italia fu regolamentata, per la prima volta, dalla l. 28 febbraio 1990, n. 39<sup>330</sup>. Tuttavia, non erano previste disposizioni specifiche riservate ai minori, ai quali si applicava “il principio di non discriminazione” in base al loro Paese di provenienza. Tale principio era richiamato sia dalla normativa italiana sia da quella internazionale<sup>331</sup>. In particolare, si faceva riferimento alle disposizioni della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza<sup>332</sup> che tutelavano il ricongiungimento familiare di minori separati, rifugiati o richiedenti asilo. I tribunali per i minorenni o i giudici tutelari in base alla competenza giurisdizionale adattavano le norme generali alle specificità locali<sup>333</sup>.

---

<sup>328</sup> V. il paragrafo precedente riguardo la legislazione italiana e il primo capitolo in merito alle norme dell'OIL e dell'Unione Europea. In particolare, l'OIL ha evidenziato come i recenti progressi nella riduzione del lavoro minorile si siano verificati più lentamente e con meno costanza rispetto ai progressi registrati nella lotta al lavoro infantile. Per esempio, in caso di lavori pericolosi la tutela della salute, della sicurezza o della morale degli/delle adolescenti può consistere nella loro rimozione dalla situazione pericolosa ovvero nella riduzione dei rischi, attraverso il miglioramento delle condizioni di impiego. V. Guarcello L., Lyon S., Valdivia C. (2016), p. 2 e p. 7. Sulla differenza tra “child labour” e “child work” e sul concetto di lavoro pericoloso si tornerà nel terzo capitolo in relazione al lavoro infantile domestico.

<sup>329</sup> Baraghini (2018), p. 5.

<sup>330</sup> Petti G. (2022), p. 75.

<sup>331</sup> Ronfani P. (2011), pp. 208-212.

<sup>332</sup> Per l'importanza storica della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1989 v. primo capitolo.

<sup>333</sup> Petti G. (2022), p. 76.



A partire dagli anni Novanta con l'adesione dell'Italia alla Convenzione di Schengen aumentò l'esigenza di norme di diritto interno che regolassero la condizione del minore straniero<sup>334</sup>. Al riguardo, non fu ritenuta adeguata la disciplina adottata per la protezione dei minori italiani abbandonati<sup>335</sup>. Un'ulteriore accelerazione derivò dai numerosi richiami alla legislazione nazionale operati dalla risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea datata 26 giugno 1997 sui «minori non accompagnati, cittadini di Paesi terzi»<sup>336</sup>.

L'art. 2 della risoluzione definì irregolare la presenza di minori non accompagnati, che non fossero considerati rifugiati, nel territorio degli Stati Membri<sup>337</sup>. Sulla base di tali premesse la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila furono caratterizzati da un'ingente proliferazione normativa.

L'espressione «Minori Stranieri Non Accompagnati» comparve per la prima volta, all'art. 5 del d. lgs. 13 aprile 1999, n. 113<sup>338</sup>. Tale articolo modificò l'art. 33 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286<sup>339</sup> estendendo ai Minori Stranieri Non Accompagnati le competenze previste dal Comitato per i minori stranieri<sup>340</sup>.

Nel merito, le funzioni del Comitato<sup>341</sup>, precisate con il d.p.c.m. 9 dicembre 1999, n. 535, consistevano nel censimento dei Minori Stranieri Non Accompagnati, nella vigilanza sulle modalità di soggiorno, nell'avviamento delle

---

<sup>334</sup> In particolare, nel 1994 vennero avviati tavoli trilaterali tra il Ministero dell'Interno, quello di Grazia e Giustizia e quello del Lavoro volti a emanare circolari riguardanti la condizione dei minori stranieri in stato di abbandono, v. Petti G. (2022), p. 75.

<sup>335</sup> Petti G. (2022), p. 76.

<sup>336</sup> Ibid.

<sup>337</sup> Il testo della Risoluzione è disponibile su EUR-Lex, sito web ufficiale dell'Unione europea, all'indirizzo [internet https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A31997Y0719%2802%29](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A31997Y0719%2802%29).

<sup>338</sup> Petti G. (2022), p. 77.

<sup>339</sup> Si tratta del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, spesso abbreviato in Testo unico sull'immigrazione.

<sup>340</sup> Petti G. (2022), p. 77.

<sup>341</sup> Ronfani P. (2011), pp. 208-212.

indagini familiari e nell'organizzazione del rimpatrio assistito<sup>342</sup>. L'art. 1 c. 2 del d.p.c.m. definì per la prima volta “minore straniero non accompagnato” qualsiasi minorenne extracomunitario che non avesse presentato la domanda di asilo e si trovasse nel territorio italiano privo dell'assistenza e della rappresentanza dei genitori o di altri adulti individuati ex lege. Il c. 4 del medesimo articolo definì “rimpatrio assistito” tutte le misure assistenziali adottate fino al ricongiungimento familiare o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine.

Nel 2001 le linee guida promulgate dal Ministero dell'Interno e dal Ministero degli Esteri considerarono il rimpatrio assistito come soluzione prioritaria<sup>343</sup>. Di conseguenza, il permesso di soggiorno attribuito ai minori (introdotto dal d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 in attuazione del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286) assunse una connotazione temporanea<sup>344</sup>.

Nella seconda metà degli anni Duemila il Comitato per i minori stranieri rimase sostanzialmente inattivo a causa della gestione sempre più esternalizzata delle frontiere, dovuta all'istituzione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nel 2005 e al maggiore ricorso ad accordi politici bilaterali<sup>345</sup>. Inoltre, numerose sentenze, in particolare Corte costituzionale n. 198/2003 e Consiglio di Stato n. 1681/2005, introdussero in via interpretativa la nomina di un tutore<sup>346</sup>. Poiché la nomina veniva attribuita in prevalenza a un funzionario comunale, furono i comuni, che sostenevano i costi per l'accoglienza dei minori, a organizzare autonomamente i rimpatri con la collaborazione delle organizzazioni del terzo settore, come le associazioni per la tutela

---

<sup>342</sup> De Michiel F. (2020), p. 93.

<sup>343</sup> Petti G. (2022), p. 77.

<sup>344</sup> Ibid.

<sup>345</sup> Petti G. (2022), pp. 80-81.

<sup>346</sup> Ibid.

dell'infanzia<sup>347</sup>. Gli interventi rivolti a centralizzare nuovamente le procedure di accoglienza iniziarono nel 2008, quando il Ministero del lavoro e delle politiche sociali stanziò fondi per la creazione di una rete di interventi territoriali gestita dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI)<sup>348</sup>.

In seguito alle c.d. “primavere arabe” e all'eliminazione sostanziale dei canali «di ingresso legale per i migranti economici»<sup>349</sup>, venne istituito nel 2012 un Fondo nazionale per l'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati. Tale fondo era destinato agli enti locali e aveva come obiettivo il superamento delle criticità verificatesi<sup>350</sup>. Le competenze del Comitato per i minori stranieri, soppresso dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, passarono al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al Ministero dell'Interno<sup>351</sup>.

L'anno seguente, sia le procedure comuni per il riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale (stabilite dalla direttiva 2013/32/UE) sia la direttiva 2013/33/UE, relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, solleccitarono l'equiparazione tra i Minori Stranieri Non Accompagnati e i minori richiedenti asilo. L'adeguamento della normativa italiana è stato progressivo.

In risposta all'emergenza umanitaria registratasi l'anno successivo<sup>352</sup>, il 10 luglio 2014 la Conferenza unificata tra governo, regioni ed enti locali approvò il

---

<sup>347</sup> Petti G. (2022), pp. 80-81.

<sup>348</sup> Petti G. (2022), p. 82.

<sup>349</sup> Ibid.

<sup>350</sup> Al riguardo Petti G. (2022), p. 83 segnala falle nell'identificazione e nell'accoglienza dei minori, violazioni dei loro diritti, costi elevati e numerose fughe evidenziate dall' «Indagine conoscitiva» dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza relativa al periodo 2009-2012.

<sup>351</sup> Petti G. (2022), p. 84. Tuttavia, solo con l'art. 2 del d.p.r. 4 ottobre 2022, n. 191 ogni ricorrenza dell'espressione “Comitato per i minori stranieri” nel d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 è stata sostituita con “Ministero del lavoro e delle politiche sociali”.

<sup>352</sup> Giovannetti M., Accorinti M. (2017), p. 100 riportano l'arrivo di 170.000 migranti via mare nel corso del 2014.

«Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e Minori Stranieri Non Accompagnati». Le strutture governative destinate all'accoglienza vennero distinte in Centri di Prima Accoglienza (CPA)<sup>353</sup> e centri di seconda accoglienza, identificati con le strutture previste dal Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)<sup>354</sup>. L'art. 1 c. 181 della l. 23 dicembre 2014, n. 190 dispose l'assorbimento del Fondo per l'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati da parte del Ministero dell'Interno. Di conseguenza, il controllo delle risorse erogate passò dai Comuni alle prefetture.

Infine, il d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142 traspose le direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE<sup>355</sup>. Tuttavia, non si realizzò la totale equiparazione tra i minori richiedenti asilo e i Minori Stranieri Non Accompagnati. Infatti, l'art. 19 c. 2 dispose che l'accoglienza di questi ultimi avvenisse nel limite dei posti e delle risorse disponibili<sup>356</sup>. Il c. 3 del medesimo articolo precisò che, nell'ipotesi di indisponibilità di tali strutture, l'assistenza e l'accoglienza dovessero essere temporaneamente assicurate dal Comune in cui il minore si trovava. Fatta salva la possibilità di trasferimento in un altro Comune, l'accoglienza si sarebbe svolta

---

<sup>353</sup> I Centri di Prima Accoglienza svolgono l'identificazione e l'accertamento dell'età, v. De Michiel F. (2020), p. 94. Tuttavia, Petti G. (2022), p. 93 rileva che i colloqui identificativi e l'accertamento dell'età spesso si svolgono con procedure che non tengono conto della complessità e della sensibilità espresse dalle indicazioni normative. Per approfondimenti relativi alla Regione Liguria v. il quarto paragrafo.

<sup>354</sup> La l. 1° dicembre 2018, n. 132 sostituì allo SPRAR il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI), a sua volta rinominato Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) dalla l. 18 dicembre 2020, n.173. Tali riforme non hanno modificato la distinzione tra centri di prima e seconda accoglienza, che è stata positivizzata dal d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e dalla l. 7 aprile 2017, n. 47.

<sup>355</sup> Per esempio, l'art. 15 istituì un Tavolo di coordinamento nazionale presso il Ministero dell'Interno con il compito di definire i progetti di accoglienza. Tramite la loro adesione i Comuni avrebbero avuto accesso ai contributi previsti dal Fondo per i minori stranieri non accompagnati. Inoltre, l'art. 18 c. 2 specificò che l'ascolto del minore, nel suo superiore interesse, avrebbe tenuto conto dell'età, delle esperienze pregresse e del grado di maturità raggiunto, verificando la possibilità di procedere al ricongiungimento familiare.

<sup>356</sup> De Michiel F. (2020), p. 95.

secondo gli indirizzi fissati dal Tavolo di coordinamento, tenuto in considerazione prioritariamente il superiore interesse del minore. In via residuale il c. 3-bis istituì i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) riservati ai Minori Stranieri Non Accompagnati ultraquattordicenni. Si tratta di strutture ricettive temporanee, ciascuna con una capienza massima di cinquanta posti, attivate dalle prefetture nell'ipotesi di arrivi consistenti e ravvicinati di Minori Stranieri Non Accompagnati. La loro accoglienza è limitata «al tempo strettamente necessario» per il trasferimento nelle strutture di accoglienza ordinarie<sup>357</sup>.

L'evoluzione normativa portò alla promulgazione della prima legge organica sulla materia, l. 7 aprile 2017, n. 47, come precisato fin dal titolo «Disposizioni in materia di misure di protezione dei Minori Stranieri Non Accompagnati»<sup>358</sup>.

L'art. 1 al c. 2 afferma che la legge si applica ai Minori Stranieri Non Accompagnati, considerati soggetti maggiormente vulnerabili<sup>359</sup>.

La definizione di minore straniero non accompagnato presente all'art. 2 riprende quella presente all' art. 1 c. 2 del d.p.c.m. 9 dicembre 1999, n. 535.

---

<sup>357</sup> Art. 11, c. 2, del d.lgs. n. 142/2015, come modificato dal d. l. 21 ottobre 2020, n. 130,

<sup>358</sup> L'iter parlamentare della l. 7 aprile 2017, n. 47 durò quattro anni. L'originario progetto di legge 1658/2013, che avrebbe dovuto limitarsi a modificare il d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ebbe diverse versioni dopo che la prima fu bloccata per la mancanza di coperture finanziarie. La ratio consisteva nella creazione di un sistema di accoglienza nazionale che uniformasse le procedure di accertamento dello status di minore straniero non accompagnato e promuovesse l'integrazione sociale, scolastica e lavorativa. A tal fine veniva dato particolare risalto sia alla nomina di tutori volontari sia all'affido familiare come misura alternativa alla comunità. Inoltre, fin dalla prima versione i minori stranieri non accompagnati furono considerati vulnerabili per la possibilità di diventare facilmente prede dei circuiti criminali. Tale rischio venne ripreso in tutti i dibattiti parlamentari. Nella versione C del progetto di legge, risalente al 2016, comparve anche un riferimento al terrorismo. Infine, la promulgazione del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142 comportò necessari adeguamenti nella versione definitiva. V. Petti G. (2022), pp. 87-89 che rimanda ai lavori preparatori del progetto di legge 1658/2013 e, in particolare, all'intervento dell'on. Pollastrini nella seduta della I Commissione Parlamentare datata 2 agosto 2016. Tale intervento sintetizzò l'evoluzione delle versioni B (2013) e C (2016) e stimolò successive consultazioni che portarono all'approvazione della l. 7 aprile 2017, n. 47.

<sup>359</sup> Al riguardo Petti G. (2022), p. 92-95 evidenzia che l'attribuzione di una vulnerabilità a priori predetermina le opportunità di istruzione, formazione e lavoro dei minori stranieri non accompagnati trasformandosi in strumento di governo del loro futuro da adulti.

Il divieto di espulsione e di respingimento alla frontiera dei minori costituisce il maggior elemento innovativo. È disciplinato dall'art. 3 c. 1 lett. a), che introduce il c. 1-bis all'art. 19 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Il divieto è un corollario del principio del superiore interesse del minore, che diventa il cardine dell'intera disciplina, permeando ogni fase del percorso di inserimento del minore straniero non accompagnato<sup>360</sup>.

L'art. 4 al 1 c. lett. b) modifica l'art. 19, c. 1, primo periodo, del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142 riducendo il termine massimo di permanenza nelle strutture di prima accoglienza da 60 a 30 giorni, e fissando a 10 giorni il termine per concludere la procedura di identificazione. Tuttavia, tale previsione si è rivelata non effettiva<sup>361</sup> sia per il sovraffollamento delle strutture sia per l'impossibilità di attivarne altre, dovuta alla ridotta disponibilità finanziaria delle Prefetture.

Si inserisce nella stessa logica l'art. 7 che introduce il c. 1-bis e il c. 1-ter all'art. 2 della l. 4 maggio 1983, n. 184. Il primo prioritizza l'affidamento familiare «rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza», mentre il secondo pone l'attuazione esclusivamente a carico dei bilanci degli enti locali. Tuttavia, l'intenzione del legislatore di coniugare il risparmio dei costi a carico della finanza pubblica con il superiore interesse del minore non è stata attuata per diverse ragioni<sup>362</sup>. In primo luogo, la vicinanza alla maggiore età di sedicenni e

---

<sup>360</sup> Cukani (2019), p. 258

<sup>361</sup> Come risultò dal Rapporto sulla protezione internazionale in Italia dell'UNHCR risalente al 2017, disponibile nel sito web dell'Agenzia dell'ONU dedicato all'Italia <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Rapporto-protezione-internazionale-2017.pdf>. Alla luce del conflitto russo-ucraino negli ultimi anni e al significativo aumento dei minori stranieri non accompagnati verificatosi nell'ultimo anno, appare irrealistico che tale norma possa dispiegare effetti nel breve periodo, v. il quarto paragrafo.

<sup>362</sup> Dal Report di monitoraggio semestrale sui minori stranieri non accompagnati in Italia aggiornato al 30 giugno 2023 e pubblicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, p. 46 risulta che gli oltre ventimila minori sono collocati per il 71% in strutture di accoglienza e per il 23% presso un soggetto privato. Rispetto al Report di monitoraggio semestrale sui minori stranieri non accompagnati in Italia aggiornato al 30 giugno 2019 citato da De Michiel F. (2020), p. 96 si registra un miglioramento percentuale significativo. Infatti, su 7.272 minori, il 94,03%

diciassetenni e la loro condizione di stranieri non accompagnati avrebbero richiesto una speciale procedura amministrativa di rapida gestione e definizione. La mancanza di tale procedura portò gli enti locali a una limitata conoscenza e promozione della norma<sup>363</sup>. Inoltre, numerose famiglie mostrarono una scarsa disponibilità per l'impatto che l'inserimento di tali minori comporta sulle loro dinamiche relazionali. Infatti, la complessità dei diversi vissuti personali dei migranti rende necessaria una formazione precisa<sup>364</sup>. Infine, alcuni Minori Stranieri Non Accompagnati preferirono rimanere nelle strutture di accoglienza per la maggiore facilità di socializzazione tra pari, spesso connazionali, che attenua il loro senso di alienazione<sup>365</sup>.

L'art. 8 c. 2 lett. a) aggiorna il c. 2-bis dell'art. 33 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 prevedendo che il Tribunale per i minorenni competente sostituisca il dismesso Comitato per i minori stranieri nell'adozione del provvedimento di rimpatrio del minore straniero non accompagnato.

L'art. 10 prevede che i Minori Stranieri Non Accompagnati, per i quali sono vietati provvedimenti di respingimento o espulsione, possano ricevere due tipi di permesso di soggiorno. Al permesso per motivi familiari, relativo ai minori stranieri in affidamento, si affianca alla lett. a) il permesso per minore età, che può essere richiesto dal minore stesso, direttamente o indirettamente tramite chi ne ha la responsabilità genitoriale. Per il rilascio del permesso non è necessaria

---

risultava collocato presso strutture di accoglienza, mentre solo il 5,97% dei minori segnalati alla Direzione generale risultava collocato presso privati. Tuttavia, l'immigrazione conseguente al conflitto russo-ucraino ha comportato un cambiamento rilevante. Infatti, l'89% dei minori accolti in famiglia provengono dall'Ucraina e quasi uno su due è accolto dai propri familiari residenti in Italia «(nel 24% dei casi si tratta di nonne)». Il restante 53% dei minori ucraini è accolto da famiglie senza vincolo di parentela. Entrambi i report sono disponibili sul sito del ministero all'indirizzo web <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/pagine/rapporti-di-approfondimento-sulla-presenza-dei-msna-in-italia>.

<sup>363</sup> De Michiel F. (2020), p. 96.

<sup>364</sup> Ibid.

<sup>365</sup> De Michiel F. (2020), pp. 96-97.

la nomina del tutore. La validità si conserva fino al compimento del diciottesimo anno.

L'art. 11 positivizza<sup>366</sup> e uniforma a livello nazionale la tutela volontaria, già sperimentata da prassi giudiziarie territoriali particolarmente virtuose<sup>367</sup>. Dispone che presso ogni Tribunale per i minorenni sia istituito un elenco dei tutori volontari, a cui i privati cittadini possono iscriversi. È possibile assumere la tutela di massimo tre minori, salvo per ragioni specifiche e rilevanti<sup>368</sup>. I garanti per l'infanzia e l'adolescenza regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano provvedono alla selezione<sup>369</sup> dei tutori volontari e alla loro adeguata formazione. L'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza monitora lo stato di attuazione delle disposizioni<sup>370</sup>. Benché tale norma sia stata accolta positivamente<sup>371</sup>, presenta alcune criticità. La scelta di devolvere la competenza ai tribunali per i minorenni, non presenti a livello distrettuale al contrario dei giudici tutelari, ha comportato un'apertura tardiva della tutela per via

---

<sup>366</sup> De Michiel F. (2020), p. 98. Tale scelta ha permesso di archiviare, il 25 gennaio 2018, la procedura di infrazione n. 2014/2171, avviata dalla Commissione dell'Unione Europea nel 2014 per le violazioni della direttiva n. 2003/9/CE (c.d. direttiva accoglienza) e della direttiva n. 2005/85/CE (c.d. direttiva Procedure). La procedura d'infrazione era stata avviata sia per i tempi eccessivamente lunghi tra il la segnalazione della presenza del minore e l'apertura della tutela sia per lo scarso numero di tutori disponibili.

<sup>367</sup> De Michiel F. (2020), p. 97.

<sup>368</sup> L'originale disciplina che permetteva l'adozione di più minori tra loro fratelli o sorelle è stata così sostituita dall' art. 2 c. 3 lett a) 1) del d. lgs. 22 dicembre 2017, n. 220.

<sup>369</sup> In merito alla selezione, il periodo successivo prevede che i garanti per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei tribunali per i minorenni stipulino appositi protocolli d'intesa che promuovano e facilitino la nomina dei tutori volontari. Inoltre, qualora il garante non sia stato nominato, le sue funzioni saranno temporaneamente esercitate dall'ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. L'ufficio sarà supportato dalle associazioni esperte in migrazioni dei minori, dagli enti locali, dagli ordini professionali e dalle università.

<sup>370</sup> Tale periodo è stato aggiunto dall' art. 2 c. 3 lett a) 2) del d. lgs. 22 dicembre 2017, n. 220.

<sup>371</sup> La Fundamental Rights Agency (FRA) ha elevato la disciplina italiana a best practice, v. Fundamental Rights Agency, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2018), disponibile nel sito web [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-it-guardianship-legal-update\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-it-guardianship-legal-update_en.pdf). V., inoltre, i commenti positivi della dottrina come Di Napoli E. (2018), p. 79 e Thiene A. (2018), p. 99.



dell'allungamento dei tempi di nomina<sup>372</sup> dei tutori volontari<sup>373</sup>. Ex art. 343 del c.c. la tutela legale dei Minori Stranieri Non Accompagnati è obbligatoria. In mancanza di tutori volontari si procede alla nomina di un c.d. tutore burocratico ex art. 354, c. 2 del c.c. La prassi di nominare il sindaco risulta inadeguata per conflitto di interesse tra la posizione di creditore (in virtù della tutela) e quella di debitore delle prestazioni richieste all'ente locale di residenza del minore (per appartenenza e rappresentanza istituzionale)<sup>374</sup>. Un ulteriore conflitto di interesse potrebbe verificarsi ex art. 19 c. 6 del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142, che vieta la nomina di individui o organizzazioni con interessi anche solo potenzialmente in contrasto con quelli del minore<sup>375</sup>. Inoltre, i corsi di formazione obbligatori per i tutori volontari non sono previsti per i c.d. tutori burocratici<sup>376</sup>. Tuttavia, il numero complessivo dei tutori volontari<sup>377</sup> risulta piuttosto esiguo e insufficiente rispetto ai Minori Stranieri Non Accompagnati presenti in Italia<sup>378</sup>. Una possibile ragione consisteva nella mancanza di un rimborso per le spese di viaggio sostenute dal tutore volontario, che avrebbe potuto risiedere in un Comune

---

<sup>372</sup> In merito il c. 3 dell'art. 6 della l. 7 aprile 2017, n. 47 prevede che il responsabile della struttura di prima accoglienza possa svolgere i compiti relativi alla richiesta di permesso di soggiorno fino alla nomina di un tutore.

<sup>373</sup> Morozzo della Rocca (2019), p. 185.

<sup>374</sup> De Michiel F. (2020), p. 98.

<sup>375</sup> Morozzo della Rocca (2019), p. 186.

<sup>376</sup> Petti G. (2022), p. 93.

<sup>377</sup> Secondo l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'adolescenza (2022), p. 16, i tutori volontari iscritti negli elenchi presso i tribunali per i minorenni erano 3.457 al 31 dicembre 2021, in lieve diminuzione rispetto ai 3.469 del 2020. Il territorio di Genova occupa l'ultima posizione con una drastica riduzione da 112 tutori volontari a solo 16. Il rapporto è disponibile nel sito [garanteinfanzia.org](https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2022-11/Quarto_Report_DEFINITIVO%2023.11_0.pdf) all'indirizzo [web https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2022-11/Quarto\\_Report\\_DEFINITIVO%2023.11\\_0.pdf](https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2022-11/Quarto_Report_DEFINITIVO%2023.11_0.pdf).

<sup>378</sup> Al 30 settembre 2023 i minori stranieri non accompagnati censiti ammontavano a 23.531, v. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Direzione Generale Dell'Immigrazione E Delle Politiche Di Integrazione - Divisione II (2023), p. 1. I Report mensili statistici sulla presenza dei Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia sono disponibili sul sito [www.lavoro.gov.it](https://www.lavoro.gov.it) all'indirizzo [web https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/pagine/dati-minori-stranieri-non-accompagnati](https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/pagine/dati-minori-stranieri-non-accompagnati).

distante dal capoluogo ove ha sede il Tribunale per i minorenni e/o dalle strutture di seconda accoglienza, spesso dislocate fuori dai grandi centri abitati<sup>379</sup>. Si tratta, infatti, di ipotesi che mettono a rischio compiti essenziali del tutore come fornire un rendiconto periodico sullo svolgimento dell'incarico e instaurare un rapporto il più possibile personale, diretto e fiduciario con il minore, nel suo superiore interesse<sup>380</sup>. Inoltre, negli anni immediatamente successivi alla promulgazione della l. 7 aprile 2017, n. 47, la figura del tutore era percepita nella prassi<sup>381</sup> «come un sostegno meramente accessorio»<sup>382</sup> rispetto ai servizi sociali e agli operatori delle comunità di accoglienza. Infatti, la titolarità delle risorse economiche e la maggiore esperienza maturata favorivano comportamenti indipendenti da parte dei responsabili delle strutture e dei servizi sociali<sup>383</sup>. Quando il minore veniva trasferito in una diversa comunità, collocata in un altro comune o in un'altra

---

<sup>379</sup> Di Napoli E. (2018), p. 83.

<sup>380</sup> De Michiel F. (2020), p. 100, in cui si evidenzia la sentenza n. 218 anno 2018 della C. Costituzionale sulla legittimità degli artt. 11 e 21 della l. 7 aprile 2017, n. 47 in rapporto all'art. 3 della Cost. Poiché l'art. 21 c. 3 richiede che l'attuazione delle misure introdotte non comporti nuovi o ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, il giudice a quo aveva asserito la sussistenza di una disparità di trattamento tra gli incapaci italiani soggetti a tutela (per i quali è prevista un'equa indennità ai sensi dell'art. 379 c.c.) e i minori stranieri non accompagnati. Inoltre, la mancanza dell'indennità per le spese sostenute avrebbe determinato «il concreto pericolo» che nessuna persona si dichiarasse volontaria per assumere la tutela. Secondo la Corte costituzionale non sussisteva discriminazione perché il tutore adempie «un dovere sociale di alto valore morale» che prescinde dalla nazionalità del soggetto tutelato. La Corte richiamò la precedente ordinanza n. 1073 del 1988, nella quale aveva affermato che l'equa indennità «non ha natura retributiva, ma serve a compensare gli oneri e le spese non facilmente documentabili da cui è gravato il tutore a cagione dell'attività di amministrazione del patrimonio del pupillo [...] Invece, l'obbligo di cura della persona non comporta oneri e spese quantificabili, sia pure forfettariamente, in denaro». Al riguardo, la Corte sottolineò che la volontarietà della l. 7 aprile 2017, n. 47 si integra con il «dovere sociale di alto valore morale» ed esclude qualsiasi indennità, anche sotto forma di rimborso spese. La sentenza n. 218 anno 2018 della C. Costituzionale è disponibile nel sito della Corte <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=218>. V. anche il commento alla sentenza di Long J. (2019), *La tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati al vaglio del giudice delle leggi (nota a Corte cost. 29 novembre 2018, n.218)*, in "Giurisprudenza Italiana", Vol. 171, Fascicolo 6, pp. 1298-1303.

<sup>381</sup> De Michiel F. (2020), p. 100.

<sup>382</sup> Micela F. (2018), pp. 136-138.

<sup>383</sup> De Michiel F. (2020), p. 100.

regione, i tutori volontari erano eventualmente informati solo a posteriori, invece di essere consultati prima di procedere<sup>384</sup>. Al riguardo anche i percorsi e i progetti individuali di inserimento sociale e lavorativo dovrebbero essere concordati con i tutori volontari, o interamente affidati a loro dal momento che assumono la responsabilità genitoriale dei minori<sup>385</sup>.

L'art. 12, riprendendo l'art. 19 c. 2 del 18 agosto 2015, n. 142, supera definitivamente la distinzione nella seconda fase di accoglienza tra i Minori Stranieri Non Accompagnati e i minori richiedenti asilo<sup>386</sup>, promuovendo interventi di "accoglienza integrata", che oltre a vitto e alloggio, prevedano misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso percorsi individuali di inserimento socioeconomico<sup>387</sup>.

L'art. 14 c. 1 introduce la lett. b-bis) al c. 1 dell'art. 34 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, affermando che i Minori Stranieri Non Accompagnati hanno diritto all'assistenza del servizio sanitario nazionale «anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno». Il c. 2 completa il loro diritto alla salute precisando che è dovere di chi esercita la responsabilità genitoriale, anche temporaneamente, o del responsabile della struttura di prima accoglienza. I due commi successivi disciplinano il diritto-dovere all'istruzione e formazione, che decorre dall'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza. Il minore straniero non accompagnato che ha assolto il diritto-dovere di istruzione e formazione possiede i titoli per essere ammesso al lavoro secondo la disciplina della l. 17 ottobre 1967 n. 977. In particolare, il c. 3 prevede che scuole e istituzioni formative, accreditate dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, attivino misure che

---

<sup>384</sup> La gestione a distanza è contraria alla ratio della tutela volontaria. La frequenza con cui vi si ricorre testimonia il fraintendimento, se non l'indifferenza, nei suoi confronti, v. De Michiel F. (2020), pp. 101.

<sup>385</sup> De Michiel F. (2020), p. 101.

<sup>386</sup> De Michiel F. (2020), p. 95.

<sup>387</sup> Rota (2017), p. 365.

favoriscano l'assolvimento dell'obbligo scolastico<sup>388</sup> e formativo<sup>389</sup> dei Minori Stranieri Non Accompagnati. A tal fine possono essere predisposti specifici progetti, preferibilmente con l'utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali, e convenzioni che promuovano determinati programmi di apprendistato, senza che dalle «risorse finanziarie, strumentali e umane» necessarie derivino ulteriori oneri per la finanza pubblica. L'obbligo scolastico si assolve con l'ottenimento del diploma di istruzione secondaria di primo grado, che certifica l'apprendimento del livello A2 di italiano<sup>390</sup>. Nella maggior parte dei casi l'istruzione è svolta nei Centri di formazione per adulti (CPIA), invece delle scuole di ogni ordine e grado richieste dalla legge<sup>391</sup>, mentre l'offerta formativa si articola in due «macro-tipi di percorsi diversi»<sup>392</sup>. Corsi brevi<sup>393</sup>, della durata

---

<sup>388</sup> Tali misure devono essere conformi all'art. 21 c. 2 del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142, che, a sua volta, rimanda all'art. 34 del testo unico di cui al d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

<sup>389</sup> L'art. 34 Cost. e l'art. 1 c. 622 della l. 27 dicembre 2006, n. 296, precisano che l'assolvimento dell'obbligo scolastico è un prerequisito per iscriversi ai corsi di formazione professionale.

<sup>390</sup> De Michiel F. (2020), p. 95. Inoltre, Fondazione ISMU, (2022), pp. 12-13 e 16-17 riporta i dati dello «Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati in Italia e l'accesso all'istruzione» realizzato su incarico del Ministero dell'Istruzione, in collaborazione con la cabina di regia a cui hanno partecipato la Direzione Generale (DG) Immigrazione e Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Divisione II), il Ministero dell'Interno e l'ANCI. Tale progetto è inserito all'interno del progetto «Alfabetizzazione Linguistica e Accesso all'Istruzione per MSNA - ALI 2», cofinanziato dall'Unione Europea tra le misure emergenziali del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI). Su 1.267 minori stranieri non accompagnati presenti al 30/09/2022 presso un campione rappresentativo di 149 enti di prima e seconda accoglienza, solo il 13,2% non aveva mai frequentato alcuna scuola nel Paese di origine, mentre il livello di istruzione del 10,4% non era noto. In seguito al loro inserimento nel sistema di accoglienza, il 54,1% dei minori stranieri non accompagnati partecipò ai corsi di italiano attivati presso l'ente di accoglienza, il 47,7% frequentò i corsi attivati presso i CPIA e il 7,5% seguì quelli tenuti nel privato sociale. Il 4,9% non risultò inserito in alcun programma di apprendimento. Il 31,4% dei minori stranieri non accompagnati portò a termine il programma di apprendimento. Lo studio conoscitivo è disponibile sul sito della Fondazione ISMU all'indirizzo web <https://www.ismu.org/ali-2-studio-conoscitivo-sui-minori-stranieri-non-accompagnati-in-italia-e-l-accesso-allistruzione-2022/>.

<sup>391</sup> Petti G. (2022), p. 94.

<sup>392</sup> Fondazione ISMU (2019), p. 75.

<sup>393</sup> De Michiel F. (2020), p. 108 segnala la «crescita dell'offerta professionalizzante di breve periodo» (corsi di formazione, laboratori, stage formativi), organizzati da enti pubblici

compresa tra tre e i sei mesi ed erogati dagli enti accreditati dal sistema regionale Istruzione e Formazione Professionale (Iefp) ovvero «corsi professionalizzanti realizzati da strutture formative accreditate dalle regioni oppure dagli Istituti Professionali e dai CPI, nell'ambito della propria offerta ordinaria per la popolazione adulta»<sup>394</sup>. Tuttavia, per la limitata disponibilità di posti e risorse il numero dei minori ospitati nei CAS è aumentato notevolmente nel corso degli ultimi anni, al punto da invalidare nella prassi i requisiti della temporaneità e della straordinarietà. Si è creata così una distorsione tra gli obiettivi ex ante individuati dal legislatore e il superiore interesse del minore. Infatti, secondo l'art. 11, c. 2, del d.lgs. n. 142/2015 i CAS dovrebbero provvedere unicamente alle «esigenze essenziali di accoglienza», che si riducono a vitto e alloggio<sup>395</sup>. Per tale motivo i servizi di accompagnamento all'inclusione lavorativa e alla partecipazione sociale sono inefficienti o totalmente assenti<sup>396</sup>. Il sistema delineatosi priva i Minori Stranieri Non Accompagnati di un'istruzione superiore con conseguente difficoltà di inserimento lavorativo e probabile ingresso nel circuito della criminalità<sup>397</sup>.

---

(prefetture, regioni, enti locali) e organismi del Terzo settore e centri di accoglienza grazie al finanziamento di enti privati, fondazioni, organizzazioni delle Nazioni unite e Fami. Tale crescita risponde alle richieste da parte dei minori stranieri non accompagnati, interessati ad acquisire le competenze che possano accelerare il loro ingresso nel mondo del lavoro.

<sup>394</sup> Fondazione ISMU, (2022), pp. 16-17 riporta che tra 1.267 minori stranieri non accompagnati presenti al 30/09/2022 presso un campione rappresentativo di 149 enti di prima e seconda accoglienza, il 2,9% ha frequentato corsi di formazione professionale con obbligo formativo, mentre il 4,6% corsi di formazione professionali brevi e non strutturati.

<sup>395</sup> De Michiel F. (2020), p. 109.

<sup>396</sup> De Michiel F. (2020), p. 107.

<sup>397</sup> V. la «Relazione sul sistema di accoglienza e protezione dei minori stranieri non accompagnati» approvata il 26 luglio 2017 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, disponibile nel sito web della Camera dei deputati. Al riguardo, Petti G. (2022), p. 97 segnala recenti procedimenti penali per truffa aggravata in danno dello Stato a carico di cittadini albanesi, arrivati in Italia a partire dagli anni Novanta. Le condotte consistevano nel promettere falsamente a connazionali minorenni la possibilità di ricevere un'elevata formazione scolastica fino al compimento della maggiore età.

L'art. 15 aggiunge due commi all'art. 18 c. 2 del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142, precisando come si debba svolgere l'ascolto del minore. Il c. 2-bis afferma che l'assistenza affettiva e psicologica dei Minori Stranieri Non Accompagnati è assicurata, in ogni stato e grado del procedimento, grazie alla presenza di persone idonee indicate dai minori stessi. A tal fine partecipano anche gruppi, fondazioni e associazioni o organizzazioni non governative con esperienza nell'assistenza dei minori stranieri<sup>398</sup>. Il c. 2-ter afferma il diritto del minore straniero non accompagnato a partecipare a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano per mezzo di un rappresentante legale<sup>399</sup>. Inoltre, ha diritto a essere ascoltato nel merito alla presenza assicurata di un mediatore culturale. Tuttavia, nella pratica il diritto all'ascolto è sostanzialmente disatteso<sup>400</sup>.

Gli interventi legislativi successivi hanno cercato di risolvere le maggiori criticità evidenziate dall'applicazione della l. 7 aprile 2017, n. 47. Il ruolo del tutore volontario, inizialmente percepito come «simbolo di una genitorialità sociale»<sup>401</sup>, è stato progressivamente supportato a livello istituzionale. In merito, l'art. 1 c. 882 della l. 27 dicembre 2019, n. 160<sup>402</sup> ha incrementato il fondo per l'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati prevedendo: alla lett. a) interventi a favore dei tutori volontari, alla lett. b) il rimborso fino al cinquanta per cento dei costi sostenuti dalle aziende per i permessi di lavoro retribuiti

---

<sup>398</sup> L'esperienza dei gruppi, delle fondazioni e delle associazioni o organizzazioni non governative è certificata dalla loro iscrizione nel registro di cui all'art. 42 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Inoltre, sono necessari il consenso del minore e l'ammissione dell'autorità giudiziaria o amministrativa precedente.

<sup>399</sup> Al riguardo l'art. 16 specifica che «il minore straniero non accompagnato coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale ha diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore nominato o l'esercente la responsabilità genitoriale» nelle comunità di tipo familiare.

<sup>400</sup> Petti G. (2022), p. 94.

<sup>401</sup> CeSPI/Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati (2022), p. 15.

<sup>402</sup> Il testo della l. 27 dicembre 2019, n. 160 è consultabile nella GU n. 304 del 30 dicembre 2019 disponibile all'indirizzo <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/12/30/304/so/45/sg/pdf>.

accordati ai tutori volontari, fino a un massimo di sessanta ore per tutore, e alla lett. c) il rimborso delle spese di viaggio sostenute dal tutore volontario. Come disposto dal comma successivo, un decreto del Ministero dell'Interno di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze avrebbe definito le modalità attuative. Nell'assenza del decreto, clausole e condizioni di supporto sono state inserite in contratti collettivi o in leggi regionali<sup>403</sup>, come all'art. 4 della l. r. 26 maggio 2021, n. 10 della regione Puglia<sup>404</sup>. Il decreto ministeriale è stato infine approvato l'8 agosto 2022<sup>405</sup> uniformando la disciplina a livello nazionale<sup>406</sup>.

All'art. 2 precisa che i permessi richiesti ai datori di lavoro sono fruibili fino a sessanta ore annue. Inoltre, il di lavoro deve presentare la richiesta di permesso corredata dal nulla osta del Tribunale per i minorenni competente, «che valuta la necessità dell'intervento o della prestazione a favore del minore».

Secondo l'art. 3 le spese di viaggio oggetto di richiesta motivata e documentata sostenute dai tutori volontari sono rimborsate interamente «in caso di utilizzo di mezzi di trasporto pubblici». Se è stato usato un mezzo privato si applica il tasso di rimborso chilometrico previsto dai massimali annuali dell'A.C.I.

L'art. 4 dettaglia l'interventi previsti alla lett. a), affermando che i Tribunali per i minorenni, su istanza dei tutori volontari, possono approvare un'indennità «commisurata all'effettivo bisogno e per un massimo di 900 euro, nei casi in cui

---

<sup>403</sup>CeSPI/Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati (2022), p. 16 precisa che la competenza regionale è prevista dall'art. 117 lett. m) Cost. Infatti, poiché lo Stato ha legislazione esclusiva nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», le regioni possono definire disposizioni che assistano i tutori volontari.

<sup>404</sup> Per maggiori dettagli riguardo la l. r. 26 maggio 2021, n. 10 della regione Puglia v. CeSPI/Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati (2022), p. 16.

<sup>405</sup> Il testo del d. m. 8 agosto 2022 è consultabile nella GU n.219 del 19 settembre 2022 disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/09/19/22A05278/sg>.

<sup>406</sup> CeSPI/Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati (2022), p. 16 specifica che disposizioni regionali o contrattuali potranno applicarsi in rapporto al caso specifico qualora siano di maggior beneficio per il tutore.

la tutela sia particolarmente gravosa e complessa nella realizzazione». Le circostanze straordinarie verificatesi devono trasparire dalla relazione riepilogativa delle attività svolte dal tutore. Tuttavia, l'istanza non è ammissibile quando l'età del minore straniero non accompagnato è superiore a diciassette anni e nove mesi. Tale limitazione rischia di comprometterne l'integrazione attraverso l'iscrizione a corsi educativi, di formazione o a tirocini professionalizzanti, specialmente qualora non siano rispettate le tempistiche previste dalla l. 7 aprile 2017, n. 47<sup>407</sup>.

Il d.p.r. 4 ottobre 2022, n. 191 ha risolto la *querelle* interpretativa relativa all'abilitazione al lavoro dei Minori Stranieri Non Accompagnati<sup>408</sup>, consentendo sia l'esercizio del lavoro autonomo e subordinato sia lo svolgimento di attività lavorative e formative finalizzate all'accesso al lavoro, nel rispetto delle disposizioni in materia di lavoro minorile<sup>409</sup>.

Infine, l'art. 5 del d. l. 5 ottobre 2023, n. 133 è intervenuto sulle disposizioni degli artt. 19 e 19-bis del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142 relative all'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati e all'accertamento della minore età<sup>410</sup>. Il c. 1 lett. a) n. 1) introduce un ulteriore periodo al c. 3-bis dell'art. 19 prevedendo che nell'ipotesi di momentanea indisponibilità dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), il prefetto possa provvisoriamente disporre, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, l'accoglienza del minore

---

<sup>407</sup> CeSPI/Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati (2022), p. 15.

<sup>408</sup> Si erano pronunciati in senso positivo Morozzo Della Rocca 2017, p. 591 e Cascone 2017, p. 4, nonché Trib. Torino 21 novembre 2001; contra, circ. Min. interno 13 novembre 2000.

<sup>409</sup> Nel dettaglio, il riferimento è all'art. 1 c. 1 lett. c) n. 2) del d.p.r. 4 ottobre 2022, n. 191, che ha introdotto la lett. c-bis) all'art. 14 c. 1 del d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394. La lett. c-bis) si riferisce ai permessi di soggiorno previsti all'articolo 28 c. 1 lett. a) e lett. a-bis). Lettere che il d.p.r. 4 ottobre 2022, n. 191 ha modificato, rispettivamente, al n. 2) e al n. 3) dell'art. 1 c. 3 lett. e).

<sup>410</sup> Il testo del d. l. 5 ottobre 2023, n. 133 è consultabile nella GU n. 233 del 05-10-2023 disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2023/10/05/233/sg/pdf>.



ultrasedicenne in una sezione dedicata dei Centri di Prima Accoglienza (CPA) o delle strutture temporanee, appositamente allestite<sup>411</sup>. Il c. 1 lett. b) introduce il c. 3-ter all'art. 19-bis, in cui si afferma che il minore condannato per aver falsamente attestato o dichiarato a un pubblico ufficiale la propria identità o età può essere espulso dal territorio nazionale secondo quanto previsto dall'art. 16 c. 1 del d. l. 25 luglio 1998, n. 286. Un'ulteriore modifica riguarda il c. 6 dell'art. 19-bis in cui si precisa che «l'accertamento socio-sanitario dell'età» disposto dalla Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni deve essere concluso entro sessanta giorni dalla data del provvedimento. Infine, sono aggiunti i c. 6-bis e 6-ter. Il primo prevede che l'età dei Minori Stranieri Non Accompagnati sia accertata da équipe multidisciplinari e multiprofessionali costituite, ai sensi dell'art. 9 c. 2 lett. c) del d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281<sup>412</sup>, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del d. l. 5 ottobre 2023, n. 133. Il secondo permette la possibilità di deroga alle disposizioni previste nel c. 6. Infatti, «in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, a seguito di attività di ricerca e soccorso in mare, di rintraccio alla frontiera o nelle zone di transito<sup>413</sup>, di rintraccio sul territorio nazionale a seguito di ingresso avvenuto eludendo i controlli di frontiera», l'autorità di pubblica sicurezza, contestualmente ai rilievi dattiloscopici e fotografici, può disporre lo svolgimento immediato di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età della persona migrante. L'autorità di pubblica sicurezza dà «immediata comunicazione alla procura della Repubblica presso il

---

<sup>411</sup> Tali strutture, definite «misure straordinarie di accoglienza», sono disciplinate all'art. 11 del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142.

<sup>412</sup> Tale disposizione «promuove e sancisce accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune».

<sup>413</sup> Le zone di frontiera o di transito sono individuate con decreto del Ministro dell'interno ex art. 28-bis c. 4 del d. lgs. 28 gennaio 2008, n. 25.

tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie che ne autorizza l'esecuzione in forma scritta. Nei casi di particolare urgenza, l'autorizzazione può essere data oralmente e successivamente confermata per iscritto. Il verbale delle attività compiute, contenente anche l'esito delle operazioni e l'indicazione del margine di errore, è notificato allo straniero e, contestualmente, all' esercente i poteri tutelari, ove nominato, ed è trasmesso alla procura della Repubblica presso il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie nelle quarantotto ore successive»<sup>414</sup>.

#### **4. I dati relativi al lavoro infantile/minorile e ai minori stranieri non accompagnati presenti in Italia e nella regione Liguria.**

Al 2023 non vi è una rilevazione sistemica delle forme più gravi e dei fattori di rischio territoriale del lavoro infantile e minorile condotta dall'ISTAT<sup>415</sup>. Inoltre, in assenza della nomina di una Commissione Parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza manca anche un'indagine conoscitiva che miri ad adottare provvedimenti preventivi e di contrasto<sup>416</sup>. Tuttavia, le caratteristiche del lavoro infantile e minorile, l'evoluzione nel tempo e le connessioni del fenomeno con la dispersione scolastica sono analizzate in una recente indagine condotta da Save the Children<sup>417</sup>. Dai dati raccolti si stima che il 6,8% dei minorenni tra i sette e i

---

<sup>414</sup> Gli ultimi periodi specificano che è possibile impugnare il verbale, entro cinque giorni dalla notifica, tramite ricorso al tribunale per la persona, la famiglia ed i minorenni. Qualora sia proposta «istanza di sospensione, il giudice, in composizione monocratica decide in via d'urgenza entro cinque giorni». Fino alla decisione «ogni altro procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso».

<sup>415</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), pp. 6-7, nel sito internet dell'organizzazione <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/non-e-un-gioco>. Al contrario, fino a pochi anni fa, l'IBGE, l'Istituto Brasiliano di Geografia e Statistica, realizzava annualmente una indagine nazionale per campione di famiglie, c.d. PNAD, v. il terzo capitolo per un maggiore approfondimento.

<sup>416</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 7.

<sup>417</sup> Per la nota metodologica con cui è stata condotta l'indagine, v. Save the Children Italia Onlus (2023), pp. 14-15.

quindici anni<sup>418</sup> abbiano avuto almeno un'esperienza lavorativa. In particolare, un quinto degli adolescenti tra i quattordici e i quindici anni svolge o ha svolto precedentemente un'attività lavorativa e tra questi più di un decimo ha iniziato a lavorare anche prima dell'undicesimo compleanno<sup>419</sup>. Il 27,8% dei quattordicenni e dei quindicenni reputa di aver svolto lavori «particolarmente dannosi per il proprio sviluppo educativo e per il benessere psicofisico»<sup>420</sup>. La percentuale supera il 60% tra i minori «presi in carico dai Servizi della Giustizia Minorile»<sup>421</sup>. Rientrano nella categoria dei lavori pericolosi anche quelli svolti in orario notturno e quelli «svolti in maniera continuativa durante il periodo scolastico»<sup>422</sup>. Infatti, sebbene il 70,1% dei minorenni che abbiano compiuto quattordici o quindici anni lavorino o abbiano lavorato «in periodi di vacanza o in giorni festivi»<sup>423</sup>, per i rimanenti la frequenza è particolarmente intensa, spesso quotidiana<sup>424</sup>. Per circa la metà di loro la giornata lavorativa supera le quattro ore<sup>425</sup>, influenzando negativamente sull'apprendimento perché riduce «il tempo dedicato allo studio»<sup>426</sup>. Le interruzioni scolastiche degli studenti «che non hanno mai lavorato»<sup>427</sup> sono meno della metà rispetto a quelle degli studenti lavoratori. Per questi ultimi i rischi di bocciatura, dispersione e abbandono scolastico quasi raddoppiano<sup>428</sup>. Tra le esperienze più significative il 25,9% dei/delle quattordicenni e quindicenni lavora nel settore della ristorazione in qualità di

---

<sup>418</sup> La l. 27 dicembre 2006, n. 296 ha fissato, all'art. 1 c. 622, l'età minima di accesso al lavoro a sedici anni. Per un'analisi contestuale della legge nel quadro normativo italiano v. la conclusione del primo paragrafo.

<sup>419</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 6.

<sup>420</sup> Ibid.

<sup>421</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 7.

<sup>422</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 6.

<sup>423</sup> Ibid.

<sup>424</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 6.

<sup>425</sup> Ibid.

<sup>426</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 7.

<sup>427</sup> Ibid.

<sup>428</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 7.

barista, cameriere/a e, in alcuni casi, aiuto cuoco/a<sup>429</sup>. Il 16,2% si dedica alla vendita al dettaglio in uffici e magazzini o nei negozi e nelle attività commerciali come commesso/a o cassiere/a<sup>430</sup>. Il 9,1%, svolge attività in campagna<sup>431</sup> e il 7,8% mansioni in cantiere come muratore, imbianchino, idraulico o elettricista<sup>432</sup>. Leggermente inferiore la percentuale (7,3%) di minori che accudiscono con continuità e in casa fratelli, sorelle o parenti<sup>433</sup>. Quest'ultima occupazione è svolta per il 65% da ragazze<sup>434</sup>. Percentuale che sale al 90% nel babysitteraggio<sup>435</sup>. Infine, è significativa la percentuale (5,7%) di nuove forme di lavoro digitale relative alla produzione di pubblicità, video, contenuti sui social a pagamento e compravendita online<sup>436</sup>. Rispetto alla rilevazione precedente, condotta dieci anni prima da Save the Children insieme all'Associazione Bruno Trentin (oggi Fondazione Giuseppe Di Vittorio), la percentuale di minori tra i sette e i quindici anni impiegata in attività lavorative appare sostanzialmente invariata<sup>437</sup>. Tuttavia, appaiono cambiamenti rilevanti nei settori di impiego. Il 33% era impiegato nei lavori di casa, il 18,7% nel settore della ristorazione, il 14,7% nelle attività di vendita e il 13,6% lavorava in campagna<sup>438</sup>. L'aspetto più rilevante, non presente nella nuova indagine, era la mappatura dell'intensità del rischio di lavoro infantile e minorile nelle province italiane. Generalmente, la

---

<sup>429</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 22.

<sup>430</sup> Ibid.

<sup>431</sup> In particolare, sono soprattutto minori provenienti da Romania e Nord Africa che vengono impiegati nel lavoro agricolo, v. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 37.

<sup>432</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 22.

<sup>433</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 22. In particolare, dall'ultimo dato relativo al lavoro di cura sono state escluse attività come «mettere a posto la stanza, apparecchiare la tavola, rifare il letto, portare fuori il cane, ecc.», Save the Children Italia Onlus (2023), p. 88. Tale esclusione rispecchia la differenza tra “child labour” e “child work”, v. il terzo capitolo.

<sup>434</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 22.

<sup>435</sup> Ibid.

<sup>436</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 22.

<sup>437</sup> Secondo i dati definitivi pubblicati in Scannavini K., A. Teselli (a cura di) (2014).

<sup>438</sup> Save the Children Italia Onlus e Associazione B. Trentin (2013) pp. 5-6.

maggior parte delle province del centro-nord, in particolar modo quelle con il PIL pro-capite più elevato, presentavano un'intensità minore rispetto alle province del sud e delle isole<sup>439</sup>. Tuttavia, il rischio nella provincia di Imperia era pari a quello prevalente nelle regioni meridionali<sup>440</sup>. Le conclusioni delle due indagini, nonostante il decennio che le separa, sono simili. Nonostante l'Italia sia uno Stato economicamente avanzato, il lavoro minorile e infantile non è scomparso<sup>441</sup>. Al contrario, si tratta di un fenomeno complesso<sup>442</sup>, sottostimato e poco percepito a causa della sua natura sommersa<sup>443</sup>.

La presenza dei Minori Stranieri Non Accompagnati viene registrata in Report statistici, pubblicati mensilmente dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Secondo il censimento del mese di giugno 2023 il loro numero ammonta a 20.926. Oltre un quarto ha cittadinanza egiziana e più di un quinto ucraina L'86,61% sono classificati come maschi, il restante 13,39% come femmine. Quasi la metà dei primi ha diciassette anni, mentre quasi la metà delle bambine e delle adolescenti ha tra i sette e i quattordici anni. I Minori Stranieri Non Accompagnati presenti in Liguria sono settecentotrenta a fronte di soli

---

<sup>439</sup> In particolare, quasi la totalità della regione Sicilia, alcune province di Puglia, Calabria e Sardegna e la provincia di Napoli registrarono il rischio più alto. Per la presentazione della situazione di rischio in ciascuna provincia e per la descrizione del metodo usato per la mappatura v. Save the Children Italia Onlus e Associazione B. Trentin (2013) p. 3.

<sup>440</sup> Save the Children Italia Onlus e Associazione B. Trentin (2013) p. 3. Inoltre, a causa del confine con la Francia, nella provincia di Imperia sono state recentemente segnalate ulteriori criticità riguardanti i minori stranieri non accompagnati, v infra.

<sup>441</sup> Save the Children Italia Onlus e Associational B. Trentin (2013) p. 2.

<sup>442</sup> Per la complessità del lavoro infantile e minorile come questione sociale v. il terzo capitolo dedicato al lavoro infantile domestico in Brasile. Nonostante il contenuto sia differente, molte dinamiche appaiono simili. Per esempio, alcune raccomandazioni prospettate in Save the Children Italia Onlus (2023), p. 86 come «le doti educative» richiamano i programmi Bolsa Família e Auxílio Brasil: misure assistenziali volte a garantire la frequenza scolastica e il supporto educativo di minori cresciuti in famiglie indigenti.

<sup>443</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 37.

duecentotrentuno posti disponibili<sup>444</sup> e rappresentano il 3,65% del dato nazionale. Settantotto sono di genere femminile<sup>445</sup>. Cinquecentocinquantaquattro risiedono nella città metropolitana di Genova<sup>446</sup>. L'analisi più recente sul grado e sulla qualità dell'applicazione della l. 7 aprile 2017, n. 47 ha evidenziato diversi limiti, prassi e criticità presenti in Liguria al 2021<sup>447</sup>. L'aumento dei Minori Stranieri Non Accompagnati superiore al 70% verificatosi da settembre a dicembre<sup>448</sup> mostrò la mancanza di una progettualità condivisa e a lungo termine ebbe ripercussioni<sup>449</sup>. In particolare, l'assenza di collaborazione da parte dell'amministrazione del Comune di Genova<sup>450</sup> impedì una puntuale ricostruzione delle strutture di accoglienza. Molti Minori Stranieri Non Accompagnati furono inseriti in comunità educative<sup>451</sup>, collocati in strutture

---

<sup>444</sup> Vedi il sito internet [www.retesai.it](http://www.retesai.it) all'indirizzo web <https://www.retesai.it/i-numeri-dello-sprar/>.

<sup>445</sup> Report di monitoraggio semestrale sui minori stranieri non accompagnati in Italia aggiornato al 30 giugno 2023 e pubblicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, p. 18 disponibile sul sito del ministero all'indirizzo web <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/focus/rapporto-semestrale-msna-30-giugno>.

<sup>446</sup> Tutti i dati riportati, dove non diversamente specificato, sono tratti dal report disponibile sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all'indirizzo web <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/pagine/dati-minori-stranieri-non-accompagnati> nella dashboard dedicata, v. <https://analytics.lavoro.gov.it/PublicSIM/views/PresenzadeiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia/PresenzadeiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia?%3Aembed=y&%3Aiid=3&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y>.

<sup>447</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), pp. 4-6.

<sup>448</sup> I minori stranieri non accompagnati registrati passarono da 271 nel mese di settembre a 377 nel mese di dicembre, v. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 76.

<sup>449</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 69.

<sup>450</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 70.

<sup>451</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 71 cita le seguenti Comunità presenti nella città metropolitana di Genova: Comunità Galata, Comunità Terralba Genova, Comunità prima accoglienza Hermes, Comunità Tuin, Comunità Tabit, Comunità Oblò, Comunità Il Ponte, Comunità di accoglienza Padri Somaschi, Comunità Il Frassinio, Comunità Progetto Insieme. Le Comunità sono suddivise in Comunità Educative Assistenziali (CEA), Comunità Educative con interventi ad integrazione Sociosanitaria (CEAS) e Comunità Educative Territoriali (CET). In particolare, le CEA sono teoricamente destinate a minori di età inferiore ai sedici/diciassette e per soli dieci giorni (estensibili al massimo ad altri dieci giorni per disposizioni interne). I minori stranieri non accompagnati dodicenni ospitati nelle CEA hanno

destinate agli adulti<sup>452</sup> o alloggiati per diversi mesi in strutture alberghiere cittadine<sup>453</sup>, da cui si registrarono diverse fughe<sup>454</sup>. La suddivisione e la frammentazione delle competenze tra Ministero dell'Interno, Enti Locali e Prefettura determinò differenze nelle strutture di accoglienza da comune a comune<sup>455</sup>. Le maggiori difficoltà si registrarono nella provincia di Imperia, in cui gli arrivi erano giornalieri e consistenti, sebbene la maggior parte dei Minori Stranieri Non Accompagnati intendesse proseguire verso la Francia<sup>456</sup>. In particolare, nel comune di Ventimiglia Ong ed enti ecclesiastici supplirono alla mancanza di una gestione istituzionale, svolgendo «servizi di prossimità» volti anche all'ascolto dei minori<sup>457</sup>. Inoltre, poiché le comunità si dichiararono inadeguate a sostenere progetti di accoglienza stabili per via della mancanza di opportunità educative e formative, la presa in carico dei minori fu quasi interamente demandata al privato sociale<sup>458</sup>. Complessivamente la risposta regionale si mostrò contingente e inadeguata alla presa in carico qualificata dei Minori Stranieri Non Accompagnati<sup>459</sup>. Infatti, indipendentemente dalla tipologia delle strutture di prima accoglienza, venne spesso superato il limite di

---

beneficiario della presenza di educatori e di minorenni italiani nell'apprendimento linguistico e culturale, v. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 73.

<sup>452</sup> Tali strutture sono i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). Per maggiori informazioni in merito v. il terzo paragrafo. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 71 riporta la presenza di CAS Casa Bozzo e CAS Auxilium Genova nella città metropolitana di Genova.

<sup>453</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 69.

<sup>454</sup> Il collocamento in albergo privò i minorenni del contatto con assistenti sociali e corsi di alfabetizzazione o formazione. Solo dopo diversi mesi dal loro arrivo furono sottoposti ad uno screening sanitario e al vaccino anti Covid-19. In seguito al loro inserimento in comunità, ricevettero il permesso di soggiorno e cominciarono la frequenza di corsi di alfabetizzazione presso i CPIA. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), pp. 75-77.

<sup>455</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 71

<sup>456</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 68 e p. 72.

<sup>457</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 71 e p. 83.

<sup>458</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 71

<sup>459</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 69.

permanenza stabilito dalla legge<sup>460</sup>. Le conseguenze furono particolarmente negative perché il mancato ingresso nei centri di seconda accoglienza privò i minori del necessario «supporto educativo ed integrativo»<sup>461</sup>. Furono numerosi i casi di minori quindicenni ospitati fino al compimento della maggiore età, ben oltre i trenta giorni previsti<sup>462</sup>. L'istituto dell'affidamento familiare, anche parziale, risultò inutilizzato a causa di una disciplina lacunosa e per la mancanza di sensibilizzazione sul territorio<sup>463</sup>. Inoltre, si ricorse scarsamente sia alla figura dei mediatori culturali professionali<sup>464</sup> sia alla redazione delle cartelle sociali<sup>465</sup> e dei Progetti Educativi Individuali (PEI)<sup>466</sup>. Solo nel comune di Genova i colloqui di identificazione vennero svolti da assistenti sociali appositamente

---

<sup>460</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 74.

<sup>461</sup> Ibid., in cui si specifica che la presenza degli educatori nei centri di prima accoglienza, sebbene costante, si rivolse maggiormente a funzioni di custodia e sorveglianza.

<sup>462</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 74.

<sup>463</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 75.

<sup>464</sup> I mediatori erano solitamente dipendenti di cooperative. Il mancato inserimento nello staff delle singole strutture riduceva gli incontri coi minori all'adempimento di singole formalità. In tal modo non si instaurava il necessario rapporto di fiducia. Per esempio, anche diverse strutture del savonese ricorrevano alla cooperativa Saba situata a Genova. Poiché tale situazione comportava un notevole dispendio di risorse si ricorreva «alla mediazione solo nei casi più urgenti e complessi». Anche nei casi in cui i mediatori erano sufficienti per coprire tutte le aree di provenienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati, il loro apporto si limitò a una mera funzione di traduzione, v. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), pp. 77-78 e pag. 83.

<sup>465</sup> Le cartelle sociali sono uno strumento indispensabile per la continuità della presa in carico del minore perché permettono di trasmettere e condividere informazioni, in particolare alla procura minorile. Tuttavia, spesso si sono limitati a raccogliere parzialmente o in modo inaccurato dati anagrafici incapaci di rappresentare l'individualità del minore a cui si riferiscono, v. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 78.

<sup>466</sup> In particolare, la mancanza di coordinamento tra la comunità di accoglienza e i servizi sociali, che si trovavano in una provincia diversa, impedì il giusto percorso di integrazione del minore, v. v. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 78. Incidentalmente segnalò che il riferimento ai Progetti Educativi Individuali (PEI) risulta impreciso. Infatti, come risulta dal sito del Governo italiano sezione Ministero dell'Istruzione e del Merito del link <https://www.miur.gov.it/alunni-con-disabilita>, i progetti educativi individuali (PEI) sono adottati nei confronti degli alunni che presentano esigenze didattiche riconducibili alla disabilità. Riguardo ai Minori Stranieri Non Accompagnati, Fondazione ISMU, (2022), pp. 5, 19, e 21 si riferisce più correttamente al Piano Didattico Personalizzato (PDP), redatto per gli alunni con esigenze didattiche particolari causate da svantaggio economico, sociale o culturale.



formati<sup>467</sup>. Al riguardo, il Tribunale per i Minorenni di Genova, attuò una buona prassi fissando, a due mesi dalla nomina del tutore, un'udienza di ascolto congiunto del minore dinanzi a un Giudice onorario<sup>468</sup>. L'udienza prevedeva la partecipazione del tutore, dell'assistente sociale, del referente della struttura di riferimento e del mediatore culturale<sup>469</sup>. Tuttavia, la mancanza di uno spazio indipendente di ascolto impediva al minore di esprimere liberamente dubbi, esigenze e problematiche, anche legate al proprio tutore, limitando il suo diritto a essere ascoltato<sup>470</sup>. Il suo consenso, necessario per procedere alle indagini familiari, venne spesso strumentalizzato nel tentativo di convincerlo a rientrare nel suo Paese di origine, in modo da evitare gli oneri richiesti. Nella provincia di Imperia la maggior parte dei minori si allontanò precocemente dai centri di accoglienza per ricongiungersi autonomamente coi propri familiari già presenti in territorio francese.

Un'ulteriore criticità riguardò l'accertamento dell'età dei Minori Stranieri Non Accompagnati, per cui si ricorse prevalentemente all'esame radiografico del polso, nonostante la sua dubbia scientificità<sup>471</sup>. Il Tribunale per i Minorenni di Genova censurò tale prassi, pronunciandosi a favore del colloquio di accertamento multidisciplinare svolto alla presenza dell'assistente sociale, dello/della psicologo/a, del/della pediatra e del mediatore culturale<sup>472</sup>, con l'obiettivo di attribuire rilevanza alle dichiarazioni rese dal minore stesso in

---

<sup>467</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 84.

<sup>468</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 81.

<sup>469</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), pp. 81-82.

<sup>470</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 81.

<sup>471</sup> Infatti, tale esame è basato sul metodo Greulich e Pyle, che usarono come campione di riferimento le radiografie di soggetti anglosassoni nati nel periodo tra le due guerre mondiali, v. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 84.

<sup>472</sup> A causa del Covid-19, emerse la prassi di non far presenziare il tutore volontario a tale accertamento per ridurre il numero delle persone presenti, v. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), pp. 84-85.

merito alla propria età<sup>473</sup>. Al confine con la Francia si crearono tensioni tra la Gendarmerie nationale e la polizia italiana. Le autorità francesi spesso respingevano in territorio italiano i minori che avevano oltrepassato il confine, considerandoli maggiorenni<sup>474</sup>. La polizia italiana si limitava a riaccompagnarli al confine in forza del divieto di respingimento dei minori. In nessun caso si procedeva all'accertamento anagrafico<sup>475</sup>.

Infine, l'istruzione dei Minori Stranieri Non Accompagnati ultraquindicenni si svolse nei CPIA<sup>476</sup>, sebbene la frequenza non fu uniforme né per numero di ore giornaliere né per numero di giorni settimanali<sup>477</sup>. L'iscrizione fu rinviata a settembre per i minori stranieri arrivati nei mesi estivi<sup>478</sup>. In tal caso le Comunità di accoglienza avevano l'onere di iscrivere i minori a percorsi formativi alternativi, come le scuole di alfabetizzazione gestite da insegnanti volontari<sup>479</sup>. Nella provincia di Imperia l'elevato rischio di allontanamento dei minori determinò un ritardo di diversi mesi nella loro frequenza scolastica, avvenuta solo in seguito al loro collocamento in strutture di seconda accoglienza. Situazione

---

<sup>473</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 84.

<sup>474</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 86.

<sup>475</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 86.

<sup>476</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 86. I CPIA presenti erano sei. La metà si trovava a Genova, i restanti erano dislocati nelle tre province: uno ad Arma di Taggia (IM), uno a Savona e uno a La Spezia. Quest'ultimo aveva finalità educative più ampie impegnando i Minori Stranieri Non Accompagnati nel progetto sportivo "Rieducarsi nello Sport", per otto ore un giorno a settimana. Diversamente, i corsi della durata pluriennale organizzati dal CPIA di Savona impedivano ai minorenni prossimi alla maggiore età di conseguire il livello minimo di alfabetizzazione. Molti minorenni erano perciò iscritti presso i CPIA di Genova, con disagi dovuti alla distanza territoriale. Inoltre, l'esistenza di un unico corso per tutti i Minori Stranieri Non Accompagnati non permetteva di rispondere a tutte le esigenze. Infine, la didattica a distanza a cui si ricorse in seguito a causa del Covid-19 impattò negativamente sia sulla frequenza scolastica sia sulla motivazione allo studio. Infatti, molti minori conseguirono la licenza media inferiore pur avendo grosse lacune linguistiche.

<sup>477</sup> Alcuni minori frequentarono corsi della durata di due ore, altri di quattro ore. La frequenza variava dall'essere quotidiana a soli 2/3 giorni a settimana, v. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 87.

<sup>478</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 86.

<sup>479</sup> Ibid.

analoga riguardò i minori collocati nelle strutture alberghiere di Genova<sup>480</sup>. La possibilità di svolgere tirocini formativi e/o lavorativi fu quasi esclusivamente limitata alla città metropolitana di Genova<sup>481</sup>. Gli inserimenti lavorativi si svolsero attraverso cinque Centri di Educazione al Lavoro (C.E.L), che fornirono principalmente attività di falegnameria, restauro, informatica, elettrotecnica e ristorazione<sup>482</sup>. Tuttavia, tali centri erano stati creati per le esigenze dei minori italiani<sup>483</sup>. Di conseguenza, la loro offerta lavorativa non rispose alle «aspirazioni e/o competenze» dei numerosi minori che avevano già accumulato esperienze lavorative e desideravano un ingresso diretto nel mondo del lavoro<sup>484</sup>. Inoltre, i minorenni prossimi alla maggiore età non poterono disporre del tempo sufficiente per il conseguimento delle competenze necessarie<sup>485</sup>.

Complessivamente l'applicazione regionale della l. n. 47/2017 si articolò in una varietà di approcci e pratiche assai disomogenee<sup>486</sup>. Tale circostanza incrementò le disuguaglianze, invece di diminuirle ponendosi in contrasto col principio della parità di trattamento previsto dall'art. 1 della l. 47/2017<sup>487</sup>. Tutti gli attori coinvolti nel sistema di accoglienza espressero la necessità di maggiori

---

<sup>480</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), pp. 86-87.

<sup>481</sup> Infatti, la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati ai bandi europei, che avrebbe potuto rappresentare una valida alternativa nelle tre province liguri, fu fortemente limitata dal requisito dell'obbligo scolastico o della licenza media inferiore. Solamente nella provincia di La Spezia i Minori Stranieri Non Accompagnati inseriti nel CAS beneficiarono di borse-lavoro nell'ambito dell'agricoltura sociale. In particolare, percorsi di inserimento lavorativo avrebbero svolto un ruolo fondamentale a Ventimiglia per evitare che i minori sfuggissero al sistema di accoglienza diventando vittime di sfruttamento lavorativo nel circuito agricolo di Albenga. Inoltre, la mancanza di un'effettiva «inclusione nel tessuto sociale» territoriale era spesso causa di ingresso nel circuito della microcriminalità, v. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), pp. 87-88.

<sup>482</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 88.

<sup>483</sup> Ibid.

<sup>484</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 88.

<sup>485</sup> Ibid.

<sup>486</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 88.

<sup>487</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 95.

finanziamenti e investimenti<sup>488</sup>. In particolare, a settembre 2022 erano presenti solo centonovanta tutori volontari in tutta la Liguria<sup>489</sup>. Un numero appena sufficiente a rispondere alle sole esigenze del capoluogo<sup>490</sup>, dove i tutori venivano coinvolti nei progetti educativi organizzati dalle strutture di accoglienza grazie a una comunicazione continua e rapida<sup>491</sup>. Tuttavia, la parità di trattamento di tutti i minori non fu garantita perché solo alcuni giudici delegati considerarono i contenuti delle relazioni semestrali di aggiornamento e della relazione conclusiva inviate dai tutori volontari<sup>492</sup>. Inoltre, a causa della mancanza di risorse, spesso il minore collocato in struttura incontrò il proprio tutore volontario solo dopo tre mesi e gli incontri successivi di supporto e verifica furono esigui<sup>493</sup>. Circa sessanta tutori volontari che avevano ricevuto l'adeguata formazione<sup>494</sup>, nonostante la disponibilità prestata sul territorio di Genova, erano ancora in attesa di essere nominati<sup>495</sup>. Tale situazione portò a diverse rinunce, registrate dal Tribunale per i Minorenni con ritardi anche di dodici mesi<sup>496</sup>. In particolare, nelle province di La Spezia e Imperia il Garante regionale

---

<sup>488</sup> Ibid.

<sup>489</sup> Save the Children Italia ETS (2023), p. 30.

<sup>490</sup> I Minori Stranieri Non Accompagnati accolti nel capoluogo ligure a settembre 2022 erano 450, v. Save the Children Italia ETS (2023), p. 30.

<sup>491</sup> Save the Children Italia ETS (2023), p. 35.

<sup>492</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 82.

<sup>493</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 84.

<sup>494</sup> I corsi di formazione di base venivano attivati dall'Ufficio del Garante per l'Infanzia al raggiungimento di dieci iscritti. Prevedevano la partecipazione «di avvocati specializzati in diritto di famiglia e delle migrazioni, assistenti sociali, mediatori» e procedevano a una prima selezione, v. Save the Children Italia ETS (2023), p. 35. La tutela volontaria era pubblicizzata con articoli e notizie sulla stampa locale, v. Facebook v. Save the Children Italia ETS (2023), p. 23. Inoltre, l'ufficio del Garante per l'Infanzia organizzò sporadiche iniziative di sensibilizzazione coinvolgendo tutori già in ruolo e condividendo «documenti e materiali utili» su Facebook. Infine, diversi tutori volontari dichiararono di aver ricevuto supporto anche da Defence for Children e dall'istituto Don Calabria nei colloqui con il Tribunale per i Minorenni necessari per la successiva selezione e nomina v. Save the Children Italia ETS (2023), p. 35.

<sup>495</sup> Save the Children Italia ETS (2023), p. 30.

<sup>496</sup> Ibid.

dell'Infanzia e dell'Adolescenza attivò due corsi di formazione per tutori volontari, finalizzati alla conoscenza delle peculiarità di quei territori<sup>497</sup>. Ciononostante, la competenza del Tribunale dei Minorenni di Genova sulle province di Massa e Carrara comportò una riduzione delle domande perché era il Garante della regione Toscana che si occupava dei tutori volontari<sup>498</sup>. Diversamente, nel comune di Ventimiglia le tutele furono necessariamente di breve durata, date le esigenze di molti Minori Stranieri Non Accompagnati di dirigersi verso la Francia<sup>499</sup>. Inoltre, al contrario di quanto accaduto in altre regioni<sup>500</sup>, i tutori volontari, dopo la formazione ricevuta nel corso di base, non si organizzarono in associazioni giuridicamente riconosciute<sup>501</sup>, nonostante l'auspicio dell'Ufficio del Garante dell'Infanzia volto a stabilire protocolli d'intesa per realizzare attività congiunte<sup>502</sup>. Tuttavia, gruppi<sup>503</sup> informali di tutori volontari si riunirono con regolarità in tutta la Liguria, scambiandosi, tramite

---

<sup>497</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 79.

<sup>498</sup> Save the Children Italia ETS (2023), p. 30.

<sup>499</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 79.

<sup>500</sup> Non è l'unico aspetto in cui la Liguria mostra un ritardo rispetto a realtà più virtuose. Per esempio, il protocollo d'intesa siglato tra la Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Tribunale per i minorenni della regione Emilia-Romagna è stato siglato l'11 luglio 2017 ed è disponibile sul sito della regione Emilia-Romagna nella sezione Assemblea legislativa all'indirizzo web <https://www.assemblea.emr.it/garante-minori/tutori>, v. Baraghini (2018), p. 94. Diversamente, il protocollo d'intesa tra il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Tribunale per i minorenni della regione Liguria è stato siglato solamente nel 2022, con una validità, prorogabile, di tre anni, v. il sito della regione Liguria sezione Comune di Genova al'indirizzo web <https://smart.comune.genova.it/comunicati-stampa-articoli/tutori-volontari-minori-stranieri-non-accompagnati-firmato-il-protocollo>. Tuttavia, il testo del protocollo non è reperibile. Inoltre, Baraghini (2018), p. 96 precisa che il Sistema informativo su bambini e ragazzi in carico ai servizi sociali Emilia-Romagna (SISAM-ER) riportava una presenza di Minori Stranieri Non Accompagnati superiore al 30% rispetto ai dati comunicati dai Comuni alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione. Un sistema informativo analogo non è presente in Liguria.

<sup>501</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 80.

<sup>502</sup> Save the Children Italia ETS (2023), p. 35.

<sup>503</sup> Si tratta del "Gruppo informale: Gruppo Tutori Liguria" e del "Gruppo tutori coadiuvato da Defence for Children" come riportato da Save the Children Italia ETS (2023), p. 68.

l'utilizzo di chat<sup>504</sup>, prassi e informazioni utili per l'inclusione e l'integrazione dei minori stranieri<sup>505</sup>. Tali gruppi promossero anche un maggior utilizzo delle «Linee operative per l'attivazione della presa in carico di minorenni stranieri non accompagnati durante la loro permanenza nelle strutture di accoglienza»<sup>506</sup> e cercarono di proporre ulteriori soluzioni formative e/o lavorative<sup>507</sup>. Dalle interviste rilasciate dai Minori Stranieri Non Accompagnati nei focus group emerse il ruolo fondamentale del tutore volontario nella rielaborazione del loro vissuto personale e nell'accompagnamento verso l'autonomia<sup>508</sup>. Con particolare riferimento alle province di Imperia, La Spezia e Savona, la mancanza di tutori volontari comportò la necessaria nomina di un tutore istituzionale, individuato nella figura del dirigente delle Politiche Sociali, nel referente di comunità ovvero nel Sindaco<sup>509</sup>. La profonda differenza tra tutori volontari e tutori istituzionali ebbe notevoli ripercussioni. Per esempio, i tutori istituzionali erano chiamati unicamente ad accompagnare il minore all'udienza di ascolto, senza dover presentare alcuna relazione<sup>510</sup>. Inoltre, la nomina del tutore istituzionale precedette l'ascolto dei minori che furono collocati negli alberghi genovesi. Anche l'ascolto dei minori trasferiti nel territorio di Genova solo successivamente all'apertura della tutela istituzionale non fu garantito, a causa

---

<sup>504</sup> Save the Children Italia ETS (2023), p. 35.

<sup>505</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 80.

<sup>506</sup> Si tratta delle linee guida emanate nel 2020 e sottoscritte dal Comune di Genova, dal Tribunale per i Minorenni, dalla Procura minorenni e dai Garanti Regionale e Comunale per l'Infanzia e l'adolescenza, v. Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 81.

<sup>507</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 96.

<sup>508</sup> V. le sedici conversazioni realizzate da marzo a ottobre del 2019 coi minori stranieri non accompagnati nel comune di Genova in Defence for Children International (2020), p. 19. In particolare, riguardo all'importanza dei tutori: «I tutori aiutano anche i tuoi pensieri. [...] Il tutore ti dà tranquillità. Ed è importante perché quando non hai tranquillità diventi matto».

<sup>509</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 79. Inoltre, per le conseguenze di queste nomine istituzionali v. il terzo paragrafo.

<sup>510</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 82.

delle lungaggini nei tempi di trasmissione dei fascicoli<sup>511</sup>. Come esito la mancanza di prossimità territoriale impedì sia di cogliere le peculiarità di ciascun territorio sia di poter rispondere al superiore interesse individuale del minore<sup>512</sup>.

---

<sup>511</sup> Ibid.

<sup>512</sup> Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), p. 83.

### **III IL LAVORO INFANTILE/MINORILE IN BRASILE E LE SPECIFICITÀ DEL LAVORO INFANTILE/MINORILE DOMESTICO**

#### **1. Somiglianze e differenze riguardo i soggetti e le cause del lavoro infantile e minorile tra Italia e Brasile.**

Nei precedenti capitoli si è definito il lavoro infantile e minorile come un fenomeno complesso<sup>513</sup>, in cui le problematiche propriamente giuslavoristiche sono causa ed effetti di altre discipline giuridiche e sociali<sup>514</sup>. Parte della dottrina preferisce utilizzare l'aggettivo «multidimensionale»<sup>515</sup> per ricomprendere aspetti multidisciplinari, multi-sfaccettati e multisettoriali<sup>516</sup> quali «l'istruzione, la salute, il mercato del lavoro, la sicurezza sociale, la crescita economica, la distribuzione del reddito e quindi la povertà economica e culturale dei territori e delle famiglie di appartenenza»<sup>517</sup>. La multidimensionalità si articola in tre livelli parzialmente sovrapposti, che individuano i soggetti, le cause e le soluzioni del lavoro infantile e minorile<sup>518</sup>.

Riguardo ai primi, il coinvolgimento di numerosi attori, ognuno con differenti competenze e ruoli, può complicare il raggiungimento degli obiettivi individuati

---

<sup>513</sup> V. Baraghini F. (2018), p. 52 e Save the Children Italia Onlus (2023), p. 37.

<sup>514</sup> Nel primo capitolo si è visto come l'obiettivo primario dell'OIL sia il raggiungimento della giustizia sociale e si è accennato alla forte presenza del lavoro infantile e minorile in contesti segnati da profonda povertà, nei quali l'economia informale è prevalente. Nel secondo capitolo la maggior parte delle sentenze passate in rassegna sono state emesse dalle Sezioni Penali della Corte di Cassazione. In entrambi i capitoli si è sottolineato il legame con il diritto alla salute e quello all'istruzione.

<sup>515</sup> L'espressione si deve a Weston B. H. e Teerink M. B. (2005), p. 5 ed è stata successivamente ripresa da Di Mauro R. (2000), p. 1074, Pertile M. (2008), p. 4 e Baraghini F. (2018), p. 22.

<sup>516</sup> Baraghini F. (2018), p. 22.

<sup>517</sup> Save the Children Italia Onlus e Associazione B. Trentin (2013) p. 2.

<sup>518</sup> Pertile M. (2008), p. 4 e Baraghini F. (2018), p. 22. In questo paragrafo sono analizzati i soggetti e le cause, mentre le soluzioni di contrasto al lavoro infantile e minorile adottate in Brasile sono passate in rassegna nel secondo paragrafo. Per le soluzioni adottate in Italia rimando al secondo capitolo.



in sede nazionale e internazionale<sup>519</sup>. Appare evidente che non si potrebbe parlare di lavoro infantile e minorile se non vi fossero bambini e adolescenti impiegati a vario titolo. Tuttavia, la loro soggettività è stata riconosciuta giuridicamente solo nel 1989, con l'adozione della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza<sup>520</sup>. Tale riconoscimento costituisce il fondamento della partecipazione attiva dei minori nei fenomeni che li riguardano<sup>521</sup>. Di conseguenza, da mero oggetto di sfruttamento lavorativo<sup>522</sup>, bambini e adolescenti sono stati progressivamente considerati capaci di esprimersi sulle motivazioni e sulle condizioni del proprio impiego<sup>523</sup>. Per esempio, il metodo della «peer research»<sup>524</sup> ha permesso di raccogliere le differenti esperienze di adolescenti<sup>525</sup> italiani o immigrati in Italia<sup>526</sup> tenendo conto delle differenze

---

<sup>519</sup> V. Baraghini F. (2018), p. 22. Come si è illustrato nel primo capitolo, l'abolizione del lavoro infantile e minorile costituisce uno degli obiettivi primari dell'OIL, più volte reiterato nelle pubblicazioni dell'Organizzazione e nelle dichiarazioni rese dai suoi rappresentanti, v. ILO (2018), p. 4 e OIL (2022), pp. 1-10. Nel secondo capitolo sono state evidenziate le occasioni in cui la gestione dei Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia non ha rispettato il superiore interesse del minore.

<sup>520</sup> Baraghini F. (2018), p. 36. Per maggiori dettagli in merito riguardo al rimando al primo capitolo.

<sup>521</sup> Il collegamento tra il principio della partecipazione attiva del minore e la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza ricorre in più occasioni in Baraghini F. (2018), pp. 23, 48 e 137.

<sup>522</sup> Baraghini F. (2018), p. 23.

<sup>523</sup> Ibid.

<sup>524</sup> La peer research (lett. ricerca tra pari) prevede che le persone con problematiche o condizioni che corrispondono all'oggetto della ricerca raccolgano attivamente informazioni sui loro pari tramite la propria esperienza e conoscenza della realtà locale. Tale metodo è impiegato con frequenza crescente per coinvolgere bambini e adolescenti nelle misure che li riguardano, in modo da ridurre i pregiudizi presenti tra i ricercatori tradizionali, v. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 90

<sup>525</sup> L'uso del maschile plurale sovraesteso è impiegato, anche successivamente, per non appesantire eccessivamente il testo. Alcune specificità del lavoro femminile, anche in relazione alle discriminazioni subite, sono descritte nel quarto paragrafo in relazione al lavoro infantile domestico in Brasile.

<sup>526</sup> In particolare, nei territori di Palermo, Scalea, Roma e Torino, venticinque ricercatori e ricercatrici ultraquindicenni e infraventunenni hanno partecipato all'elaborazione e all'organizzazione di quaranta interviste condotte tra loro coetanei. Le interviste, svolte da luglio

anagrafiche e sessuali, del comune di residenza e del loro retroterra socioeconomico e culturale<sup>527</sup>. Generalmente gli adolescenti stranieri<sup>528</sup> manifestano il «bisogno di lavorare il prima possibile» per mantenere i familiari indigenti. In particolare, i Minori Stranieri Non Accompagnati assumono il ruolo di capofamiglia provvedendo al mantenimento dei familiari rimasti nel Paese di origine<sup>529</sup>. Diversamente, sebbene vi siano anche esperienze maschili<sup>530</sup>, sono soprattutto le adolescenti italiane che sacrificano la propria vita sociale e le loro relazioni amicali perché educate «alla valorizzazione del sacrificio»<sup>531</sup>. Inoltre, il numero degli adolescenti che svolgono lavori residuali compatibili con la frequenza scolastica<sup>532</sup> è inferiore rispetto a quello degli adolescenti che interrompono il proprio percorso scolastico per motivi lavorativi<sup>533</sup>. Si tratta di una decisione percepita come obbligata, dovuta a serie urgenze economiche<sup>534</sup> o a carriere contrassegnate da frequenti passaggi tra istituti scolastici, «senso di

---

2022 a gennaio 2023, duravano in media trenta minuti, v. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 44.

<sup>527</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 44.

<sup>528</sup> Le testimonianze riportate in Save the Children Italia Onlus (2023), p. 45 si riferiscono a due maschi di origine marocchina: un diciottenne romano e un quindicenne torinese.

<sup>529</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 45.

<sup>530</sup> Un adolescente diciassettenne romano afferma di aver aiutato il padre muratore da quando aveva sei anni e di aver svolto diversi lavori nelle estati tra i tredici e i quindici anni, come il giostraio, v. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 46.

<sup>531</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 46 riporta le esperienze di una quindicenne romana, che dichiara di aiutare la nonna nell'attività commerciale di famiglia «quando manca il personale», e di una diciassettenne palermitana che racconta la sua esperienza lavorativa in un campeggio estivo all'età di tredici anni.

<sup>532</sup> Un esempio è quello delle ripetizioni scolastiche svolte da una quindicenne romana. Secondo le sue parole si tratta di un'attività quotidiana che la impiega per una o due ore senza essere rischiosa né stressante. Significativamente, precisa che ha cominciato a svolgere tale attività non per motivazioni personali, ma in seguito all'accordo diretto tra sua madre e la madre della famiglia presso cui lavora. Inoltre, la paga ricevuta ammonta a otto euro l'ora, notevolmente superiore rispetto a quanto dichiarato da coetanei impiegati in altre attività, v. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 47.

<sup>533</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 47.

<sup>534</sup> Ibid.

estraneità e sfiducia negli insegnanti»<sup>535</sup>. I Minori Stranieri Non Accompagnati spesso sperimentano ulteriori e primarie difficoltà nell'accesso al sistema educativo e formativo con una maggiore esposizione al rischio di sfruttamento nell'economia informale<sup>536</sup>. L'abbandono scolastico è motivato, altresì, dalla convinzione che le nozioni apprese a scuola, diversamente dal lavoro, non siano realmente formative né forniscano un'indipendenza economica<sup>537</sup>. Tuttavia, lo sfruttamento minorile non permette progetti di duratura indipendenza economica basati sull'acquisizione di competenze professionalizzanti, ma genera solamente un'autonomia «al ribasso», che si esaurisce in un'immediata minima disponibilità economica<sup>538</sup>. Tale indipendenza permette solamente di non dover domandare quantità di denaro alla propria famiglia<sup>539</sup> e comporta spesso la frammentazione dei percorsi lavorativi<sup>540</sup>. La ricerca di un qualsiasi impiego più sicuro e meglio remunerato genera una messa a disposizione non selettiva<sup>541</sup>. Un'ulteriore frammentazione è dovuta all'assunzione di ulteriori coetanei o di ragazzi più giovani e determina una riduzione delle paghe precedenti o la perdita del lavoro<sup>542</sup>. L'orizzonte temporale di riferimento rimane il presente o un futuro

---

<sup>535</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 48.

<sup>536</sup> Per un approfondimento sul concetto di economia informale rimando alle considerazioni svolte nel primo capitolo. Per maggiori informazioni riguardo i Minori Stranieri Non Accompagnati vedi il terzo paragrafo del secondo capitolo. In particolare, le maggiori testimonianze riportano l'inserimento di Minori Stranieri Non Accompagnati nel circuito dello spaccio in qualità di «fattorini» tra spacciatori e consumatori. Un adolescente senegalese emigrato a Torino quando aveva quindici anni afferma che diversi suoi amici sono diventati «fattorini» dopo aver cercato lavori in nero nei ristoranti e ricevuto rifiuti perché stranieri, Save the Children Italia Onlus (2023), p. 48.

<sup>537</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 49.

<sup>538</sup> Ibid.

<sup>539</sup> Nelle parole di un diciasettenne di Scalea i concetti di autonomia e indipendenza consistono nel non dover chiedere «nulla a nessuno» e nel poter desiderare qualcosa senza doverne spiegare i motivi, v. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 49.

<sup>540</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 50.

<sup>541</sup> Save the Children Italia Onlus e Associazione B. Trentin (2013), p. 12.

<sup>542</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), pp. 51 e 54. In tali circostanze il supporto e l'indirizzo da parte della famiglia verso corsi di formazione professionali si rivela fondamentale

assai prossimo senza visione sulla propria vita adulta<sup>543</sup>. Parzialmente diversi sono i vissuti condivisi da molteplici adolescenti che vivono nel Sud Italia, per i quali il lavoro rappresenta un mezzo che permette di allontanarsi dai contesti «giudicati in modo fortemente negativo sotto il profilo sociale, economico e culturale»<sup>544</sup>. L'idea di riscatto sociale e di maggiore progettualità traspare anche dalle parole degli adolescenti stranieri<sup>545</sup>. Complessivamente, gli intervistati mostrano di non aver consapevolezza delle proprie situazioni lavorative<sup>546</sup>. In particolare, coloro che lavorano con le proprie famiglie o i propri parenti non hanno contezza della condizione di sfruttamento e mancata protezione in cui versano<sup>547</sup>. Gli adolescenti che lavorano presso terzi o in contesti a maggior rischio di sfruttamento riportano una progressiva perdita di entusiasmo e sperimentano maggiore fatica e stress<sup>548</sup>. Alla difficoltà di conciliare la carriera scolastica con quella lavorativa si somma il rischio di maltrattamenti e molestie, in particolare per le adolescenti che lavorano a contatto col pubblico<sup>549</sup>. Tuttavia, anche le esperienze più faticose e degradanti vengono considerate utili e formative perché al lavoro viene associata una valenza pedagogica che giustifica

---

come testimonia la storia di un diciassettenne palermitano. Dopo aver iniziato a lavorare come fattorino il suo rendimento scolastico è peggiorato con conseguente bocciatura al termine della seconda superiore. Inoltre, la sua paga si è ridotta in seguito all'assunzione di un altro lavoratore da parte della medesima ditta. Il peggioramento delle proprie condizioni di lavoro lo ha indotto ad abbandonare anche il lavoro rimanendo isolato e disorientato, v. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 51.

<sup>543</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 55.

<sup>544</sup> Ibid.

<sup>545</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 55. In diversi affermano di aver cominciato a lavorare quando erano bambini nella loro patria di origine e di voler ottenere una stabilità economica che gli permetta di elevare la propria condizione sociale.

<sup>546</sup> Save the Children Italia Onlus e Associazione B. Trentin (2013), p. 12 e Save the Children Italia Onlus (2023), p. 54.

<sup>547</sup> Ibid.

<sup>548</sup> V. l'esperienza di un diciassettenne palermitano iscritto in uno statuto alberghiero e che svolge lavori saltuari da quando era tredicenne in Save the Children Italia Onlus (2023), p. 52.

<sup>549</sup> V. quanto riportato da una quindicenne romana relativamente alla sua esperienza come cameriera nel ristorante di famiglia in Save the Children Italia Onlus (2023), p. 52.

i trattamenti, anche economici<sup>550</sup>, ricevuti. Un secondo metodo di indagine significativo consiste nella classificazione delle risposte rilasciate da gruppi campione di minorenni in interviste e questionari<sup>551</sup>. La povertà economica e, in particolare per gli adolescenti, la ridotta disponibilità monetaria rappresentano una delle principali cause comuni<sup>552</sup>. In particolare, più della metà dei quattordicenni e dei quindicenni italiani afferma di aver intrapreso percorsi di lavoro prima dell'età legale per la «possibilità di avere soldi per sé»<sup>553</sup>. Quasi un terzo dichiara che la motivazione consiste nella «necessità o volontà di offrire un aiuto materiale ai genitori»<sup>554</sup>. Similmente il 5,9% sceglie di lavorare per «contribuire al sostegno economico della famiglia»<sup>555</sup>. È necessario precisare che tali risposte non si escludono a vicenda, andando a delineare un quadro complesso in cui diversi motivi contribuiscono alla scelta. Al riguardo, il 38,5% dei minori sostiene «di lavorare per il piacere di farlo», mentre la risposta «per non andare a scuola» ricorre con una percentuale inferiore all'1%<sup>556</sup>. Nella maggioranza dei giudizi, le attività lavorative sono ritenute utili per «imparare

---

<sup>550</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 54. In particolare, le parole di una diciassettenne palermitana che ritiene sia giusto ricevere una paga economicamente inferiore «quando si è più giovani».

<sup>551</sup> I dati più recenti sono quelli raccolti dall'Indagine sul lavoro (infantile e) minorile realizzata da Save the Children Italia Onlus (2023) a cui si è fatto altresì riferimento nel secondo capitolo. Nel merito, la ricerca primaria di tale indagine è stata di tipo quantitativo tramite la somministrazione di un questionario in formato digitale con modalità di auto-compilazione assistita a un campione di duemilaottanta studenti tra i quattordici e i quindici anni. La selezione del campione ha coinvolto quindici province e settantadue scuole, v. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 15 e la nota metodologica a pp. 18-19 per i dettagli del piano di campionamento. Poiché l'analisi statistica riflette necessariamente esperienze individuali, non è di per sé sufficiente per rilevare le cause del fenomeno. Tuttavia, i dati raccolti, rispetto alle testimonianze ottenute tramite la «peer research», permettono di mettere in relazione tra loro variabili altrimenti irrelate, v. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 32.

<sup>552</sup> Baraghini F. (2018), p. 23 e Save the Children Italia Onlus (2023), p. 13 che riporta un milione e trecentottantaduemila minori in condizioni di povertà.

<sup>553</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 29.

<sup>554</sup> Ibid.

<sup>555</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 29.

<sup>556</sup> Ibid.

un mestiere», «fare esperienze nuove» e «avere soldi per sé»<sup>557</sup>. Il desiderio di autoaffermazione adolescenziale che sembra emergere da tali risposte trova ulteriore riscontro nella circostanza che più di un quarto afferma di aver trovato lavoro da solo, mentre il 13,2% tramite amici e conoscenti<sup>558</sup>. Diversamente, solo il 3,8% degli adolescenti considera negativamente il lavoro svolto perché «duro e stancante»<sup>559</sup>. Tra gli altri giudizi negativi, il 2,2% afferma che «sia meglio andare a scuola» invece di lavorare, mentre l'1,6% ritiene «che sia più indicato che la scuola organizzi delle occasioni pratiche di contatto con il mondo del

---

<sup>557</sup> Le risposte sono state fornite rispettivamente dal 59%, dal 53,1% e dal 48% degli/delle adolescenti che hanno partecipato al questionario, v. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 29. In particolare, l'ultima risposta è identica a quella fornita come principale motivo nella scelta di intraprendere un percorso lavorativo. In tal senso la disponibilità economica appare sia una necessità sia un risultato profittevole.

<sup>558</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 24.

<sup>559</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 30.

lavoro»<sup>560</sup>. Lo 0,5% dichiara di essere stato trattato male mentre lavorava<sup>561</sup>. Inoltre, secondo la maggioranza degli intervistati la loro visione del lavoro minorile è condivisa dai propri genitori<sup>562</sup>. Invero, i genitori non solo sono tra i soggetti maggiormente coinvolti nel fenomeno<sup>563</sup>, ma ne rappresentano anche una causa ricorrente. In particolare, quasi il 40% degli adolescenti ai quali è stato somministrato il questionario afferma di svolgere attività lavorative con i propri genitori<sup>564</sup> e quasi un minore

---

<sup>560</sup> V. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 30. Al riguardo, quasi tre minori su quattro conoscono sia i tirocini sia la formazione al lavoro, ma meno di uno su due sa cosa sia un curriculum. Una percentuale di poco inferiore «non sa dove rivolgersi quando non sono rispettati i diritti dei lavoratori». L'art. 17 del d.l. 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni nella l. 3 luglio 2023, n. 85, ha istituito un «Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione delle attività formative e interventi di revisione dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento». Il testo del d.l. 4 maggio 2023, n. 48 è consultabile nella GU n. 103 del 04-05-2023 disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1873/12/23/354/sg/pdf>, il testo della l. 3 luglio 2023, n. 85 è consultabile nella GU n. 153 del 03-07-2023 disponibile all'indirizzo web <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2023/07/03/153/sg/pdf>. Tuttavia, è assente un monitoraggio istituzionale dei Percorsi per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento (PCTO), sebbene siano considerati da quasi sei minori su dieci «utilissimi» o «abbastanza utili» per la loro formazione verso un futuro lavoro di qualità, v. Save the Children Italia Onlus (2023), pp. 31-32. Dai questionari dalla rete Scuola di Cittadinanzattiva, somministrati tra marzo e giugno 2022 a duemilaottocentoquarantanove studenti e studentesse della scuola secondaria di II grado, risulta che il 60% non ha potuto scegliere in autonomia il proprio percorso e un ulteriore 30% «era vincolato ad una lista fornita dalla scuola». Inoltre, il 51% ritiene che la quantità di ore dedicata all'esperienza di alternanza sia adeguata. Diversamente, per il 15% è eccessiva, mentre per il 18% limitata. Da ulteriori dati emergono cospicue asimmetrie informative. Meno di uno studente/una studentessa su cinque sa dell'esistenza della Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro e l'ha letta. Infine, «il 70% non conosce la piattaforma del Ministero dell'Istruzione dedicata ai PCTO, dove poter individuare opportunità, segnalare criticità e fornire feedback», v. Cittadinanzattiva (2022), pp. 69, 73-77.

<sup>561</sup> Save the Children. Italia Onlus (2023), p. 30.

<sup>562</sup> V. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 30. In particolare, secondo quasi il 40% degli intervistati i propri genitori preferiscono che loro lavorino «piuttosto che non fare niente». Per l'8,6% i genitori reputano il loro lavoro opportuno per «sostenere la famiglia a fronte delle difficoltà economiche». Il 6,2% afferma che nella visione dei propri genitori il lavoro assume una maggiore utilità rispetto alla scuola. Solamente nel 5,4% dei casi i genitori disapproverebbero il lavoro minorile.

<sup>563</sup> Poiché generalmente «vivono a stretto contatto» con i figli, v. Baraghini F. (2018), p. 22.

<sup>564</sup> V. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 23.

su due dichiara di aver trovato lavoro grazie a loro<sup>565</sup>. Per tentare di comprendere le motivazioni sottese a tale incidenza non appare sufficiente riferirsi esclusivamente alla povertà economica o materiale<sup>566</sup>. Infatti, sebbene ne sia la causa maggiormente significativa, rappresenta solo un livello della povertà infantile e minorile. La povertà infantile e minorile è una povertà sia specifica, perché colpisce una fascia determinata della popolazione<sup>567</sup>, sia una povertà endemica perché gli svantaggi e le discriminazioni che produce non hanno una durata circoscritta, ma si estendono dai primissimi anni di vita dell'infante «anche nel lungo periodo»<sup>568</sup>. Gli altri livelli della povertà infantile e minorile sono la povertà educativa, la povertà giuridica e la povertà sociale<sup>569</sup>. Per povertà educativa si intende «la privazione da parte di bambine, bambini e adolescenti della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni»<sup>570</sup>. I suoi effetti comportano uno sviluppo inadeguato sia delle fondamentali competenze cognitive sia delle capacità relazionali e di quelle emotive necessarie «per la scoperta di sé» e dei propri diritti nella società di appartenenza<sup>571</sup>. In particolare, i dati raccolti permettono di appurare l'esistenza di una relazione lineare tra situazioni di svantaggio socioeconomico e culturale e la propensione al lavoro minorile<sup>572</sup>. La variabile maggiormente rappresentativa è il livello di istruzione dei genitori, con

---

<sup>565</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 24.

<sup>566</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 25.

<sup>567</sup> Ibid.

<sup>568</sup> Baraghini F. (2018), pp. 26-27.

<sup>569</sup> Baraghini F. (2018), p. 27. Differentemente dalla povertà educativa e dalla povertà giuridica, la povertà sociale non prevede un intervento attivo da parte dei genitori perché si riferisce all'assenza di una rappresentanza sociale come quella sindacale e alla mancanza della titolarità del diritto di sciopero o di mezzi di comunicazione specificamente dedicati.

<sup>570</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 9.

<sup>571</sup> Baraghini F. (2018), p. 27.

<sup>572</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), pp. 32 e 34.



un'incidenza più significativa del titolo di studio della madre<sup>573</sup>. La categoria più vulnerabile è rappresentata dagli adolescenti con entrambi i genitori privi di titolo di studio o in possesso di certificati di licenza elementare o media<sup>574</sup>. Al contrario, sono più rari i casi di lavoro minorile quando entrambi i genitori hanno frequentato l'università<sup>575</sup>. Un'ulteriore variabile considera il numero dei libri presenti in casa: al massimo dieci per il 30% degli adolescenti che lavorano o hanno lavorato, mentre quasi un quarto tra chi non ha mai lavorato ne possiede più di cento<sup>576</sup>. Il ruolo svolto dai genitori emerge anche in relazione alla povertà giuridica. Tale livello si riferisce alla fragilità della condizione giuridica della persona minorenni secondo due diversi «indici» tra loro collegati<sup>577</sup>. In primo luogo, ex art. 2 c.c.<sup>578</sup>, i minori sono privi della capacità di agire e non possono disporre autonomamente dei propri diritti senza la rappresentanza e l'amministrazione dei genitori o, in loro assenza, di un tutore come precisato dall'art. 320 c.c. Tuttavia, l'ultimo comma di tale articolo non disciplina esplicitamente l'ipotesi di conflitto di interessi non patrimoniali tra i figli soggetti alla responsabilità genitoriale e i loro genitori<sup>579</sup>. Ipotesi che, come dimostrano i dati citati in precedenza, si verificano frequentemente nei casi di lavoro infantile e minorile<sup>580</sup>. Estendendo il discorso all'ambito familiare, emergono ulteriori testimonianze. In particolare, gli adolescenti che hanno più di un fratello o una

---

<sup>573</sup> Ibid.

<sup>574</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 33.

<sup>575</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 32.

<sup>576</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 34.

<sup>577</sup> Baraghini F. (2018), p. 27.

<sup>578</sup> Il secondo comma precisa che «sono salve le leggi speciali che stabiliscono un'età inferiore in materia di capacità a prestare il proprio lavoro» e che, in tali casi, il minore «è abilitato all'esercizio dei diritti e delle azioni che dipendono dal contratto di lavoro. V. il secondo capitolo per l'analisi di tali leggi, da ultima la l. 27 dicembre 2006, n. 296 che ha innalzato a sedici anni l'età di accesso al lavoro.

<sup>579</sup> Tale comma prevede esplicitamente la nomina giudiziale di un curatore speciale nei soli casi di conflitto di interessi patrimoniali.

<sup>580</sup> Baraghini F. (2018), p. 28.

sorella e quelli che vivono in una famiglia monogenitoriale presentano percentuali di accesso al lavoro più elevate rispetto ai coetanei<sup>581</sup>. Anche gli adolescenti collocati al di fuori del nucleo familiare e quelli che vivono da soli o presso case-famiglia sono maggiormente a rischio<sup>582</sup>. Inoltre, il 19,2% degli adolescenti intervistati afferma di lavorare insieme ai parenti e il 7,6% con fratelli e sorelle. Parenti che, sempre secondo quanto dichiarato dai minori, sono il tramite lavorativo nel 10,2% dei casi. Inoltre, i familiari e i parenti accompagnano i minori al lavoro nella propria macchina poco meno di una volta su tre<sup>583</sup>. Tali dati evidenziano l'impatto rilevante dell'intero ambito familiare nelle scelte di vita degli adolescenti intervistati<sup>584</sup>.

Infine, gli ultimi soggetti coinvolti sono figure professionali, tra cui educatori, assistenti sociali, scuole ed enti del Terzo Settore che svolgono attività di prevenzione e contrasto<sup>585</sup>. Anche dalle loro osservazioni, raccolte in una seconda indagine parallela ai questionari somministrati agli adolescenti<sup>586</sup>, emerge una complessiva sottostima sociale delle dimensioni e delle implicazioni del lavoro infantile e minorile in Italia<sup>587</sup>.

---

<sup>581</sup> I valori ammontano rispettivamente al 13,5% e al 20%, v. Save the Children Italia Onlus (2023), p. 33.

<sup>582</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 33.

<sup>583</sup> Ibid.

<sup>584</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 24.

<sup>585</sup> Save the Children Italia Onlus (2023), p. 13.

<sup>586</sup> Si tratta di una ricerca di tipo qualitativo che ha osservato le dinamiche del fenomeno del lavoro minorile nei territori urbani di Ragusa-Vittoria, Napoli, Prato e Treviso. Tali comuni sono stati scelti in seguito a un'analisi preliminare che ha tenuto conto della loro distribuzione geografica e delle differenze tra condizioni sociali ed economiche legate al mercato del lavoro. In ciascun comune sono stati organizzati focus group condotti da operatori, assistenti sociali, educatori e insegnanti «impegnati nel contrasto del lavoro minorile, nella riduzione della dispersione scolastica e prevenzione della condizione di NEET», v. Children Italia Onlus (2023), p. 37.

<sup>587</sup> Children Italia Onlus (2023), p. 37. Secondo un'operatrice sociale il comune di Vittoria presenta un diffuso sfruttamento agricolo di minori immigrati, in prevalenza nordafricani, che vivono in periferia privati dei servizi sanitari ed educativi. Si tratta di «vere e proprie sacche di marginalità» a cui si aggiungono bambini «invisibili, che attendono ore e ore nelle auto mentre i

Diverse osservazioni svolte sono applicabili anche alle testimonianze raccolte nelle indagini svolte in Brasile. Secondo la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua*, traducibile come Indagine campionaria nazionale continua sulle famiglie) condotta nel 2019 dall'*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE*, l'Istituto brasiliano di geografia e statistica) i bambini e gli adolescenti lavoratori tra i cinque e i diciassette anni erano un milione e ottocentomila<sup>588</sup>. Tale dato rappresentava il 4,5% di tutti i bambini e gli adolescenti presenti in Brasile<sup>589</sup>. Due terzi erano di sesso maschile<sup>590</sup> e di pelle

---

genitori lavorano, isolati e sovraesposti alla tecnologia come intrattenimento». Diversamente, i bambini e gli adolescenti provenienti dall'Europa dell'Est, in particolare dalla Romania, prestano maggiormente la propria attività nelle aziende familiari, v. Children Italia Onlus (2023), pp. 37-38. Un operatore sociale della città di Napoli precisa che il lavoro infantile e minorile rimane «un fenomeno strutturale» sebbene maggiormente parcellizzato e dunque meno visibile, v. Children Italia Onlus (2023), p. 38. Nel trevigiano l'impiego di diversi minori in aziende agricole o tessili a carattere familiare durante il periodo estivo riflette una cultura del lavoro che considera il precoce inserimento lavorativo un valore. Sono le stesse aziende e imprese a sollecitare «il mondo della scuola» tramite la proposta di «un accesso facile al lavoro» che privilegia progetti a breve-medio termine una volta assolto l'obbligo scolastico. Inoltre, nel medesimo territorio risultano impiegati diversi minori stranieri. In particolare, i bambini di famiglie originarie del Bangladesh vengono impiegati nelle aziende familiari come mediatori linguistici nelle relazioni con fornitori e clienti, mentre le bambine prestano attività di cura «all'interno del nucleo familiare allargato». Infine, vi è «un importante flusso di minori stranieri non accompagnati dall'Albania» a forte rischio di sfruttamento lavorativo nell'economia informale, v. Children Italia Onlus (2023), p. 39-40.

<sup>588</sup> Come riportato nella *Nota Informativa n. 3/2023 MDS/SNCF*, emanata il 12 giugno 2023 in occasione della Giornata Internazionale contro il lavoro minorile, il 2019 è l'ultimo anno in cui sono disponibili dati riguardo il lavoro infantile in Brasile. La *Nota Informativa n. 3/2023 MDS/SNCF* è stata emanata dalla *Secretaria Nacional de Cuidados e Família* (lett. Segretariato Nazionale per la Cura e la Famiglia), ente pubblico creato col Decreto n. 11.634 del 14 agosto 2023 all'interno del *Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome* (lett. Ministero dello Sviluppo e dell'Assistenza Sociale, della Famiglia e della Lotta alla Fame). Il testo del Decreto n. 11.634 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11634.htm). Per maggiori informazioni riguardo la *PNAD-Contínua* vedi il terzo paragrafo in cui sono evidenziate le differenze relative alla metodologia di rilevazione con la precedente indagine (*PNAD*).

<sup>589</sup> *Secretaria Nacional de Cuidados e Família* (2023), p. 6.

<sup>590</sup> Tuttavia, la stessa indagine specificò che l'impiego di bambine e adolescenti era sottostimato per le difficoltà nella rilevazione del lavoro domestico e di cura non retribuito. In merito, v. il quarto paragrafo del presente capitolo.

nera<sup>591</sup>. Poco più della metà erano sedicenni o diciassettenni, anche se il 21% era ricompreso nella fascia d'età dai cinque ai tredici anni<sup>592</sup>. Inoltre, la percentuale di abbandono scolastico dei bambini e degli adolescenti lavoratori era il 14%, quasi cinque volte superiore alla media nazionale<sup>593</sup>.

Riguardo sia i soggetti sia le cause, sono ancora diffusi echi della mentalità precedente al 1990. Infatti, sebbene i progressi realizzati negli anni Novanta e Duemila siano considerati uno spartiacque nella lotta al lavoro infantile e allo sfruttamento del lavoro minorile, permangono concezioni positive di tale fenomeno tra gli stessi minori e i loro genitori<sup>594</sup>. In particolare, studi realizzati dai procuratori del lavoro hanno sintetizzato dieci miti o falsi dogmi<sup>595</sup>. Escluso il mito secondo cui l'*Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA, lett. Statuto del Bambino e dell'Adolescente)<sup>596</sup> è un documento utopico dissociato dalla realtà brasiliana<sup>597</sup>, gli altri nove sono molto simili, se non identici, alle visioni positive del lavoro infantile e minorile emerse in Italia. Nonostante il lavoro causi seri problemi alla salute fisica e mentale di bambini e adolescenti<sup>598</sup>, persiste una

---

<sup>591</sup> Secretaria Nacional de Cuidados e Família (2023), p. 7.

<sup>592</sup> Ibid.

<sup>593</sup> Secretaria Nacional de Cuidados e Família (2023), p. 7.

<sup>594</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 54.

<sup>595</sup> L'espressione è una traduzione letterale dell'originale portoghese *mitos ou falsos dogmas*, v. Neto de Medeiros X. T. (2015), pp. 56-59, il cui elenco fa riferimento allo studio di Araújo dos Santos Vilani J. (2007), pp. 83-92.

<sup>596</sup> La l. n. 8.069 del 13 luglio 1990 conosciuta come ECA attua il principio della protezione integrale del bambino e dell'adolescente prevista dall'art. 227 della Costituzione Federale del 1988. Per una trattazione più organica della legislazione brasiliana rimando al secondo paragrafo del presente capitolo.

<sup>597</sup> Poiché il fenomeno del lavoro infantile costituisce un mancato rispetto di diritti umani fondamentali, il compito di rendere effettive le garanzie previste dall'ECA spetta a tutta la società e in particolare allo Stato brasiliano, v. Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 58.

<sup>598</sup> Le maggiori conseguenze sono causate da orari di lavoro che eccedono i limiti consentiti dalla legge e dalla ripetitività delle attività manuali frequentemente svolte con strumenti e macchinari pericolosi o inadeguati, v. Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 54. Per maggiori informazioni rimando ai paragrafi successivi e, in particolare, alla giurisprudenza brasiliana relativa agli effetti lavoro infantile domestico.

visione che gli assegna un valore pedagogico in grado di nobilitare l'infanzia<sup>599</sup>. A ciò si aggiunge la considerazione positiva del lavoro svolto da bambini che vivono in condizioni di povertà economica con forte rischio di esclusione e marginalizzazione sociale<sup>600</sup>. Tale mentalità non solo ignora i diritti fondamentali del bambino, ma ha conseguenze estremamente dannose perché favorisce discriminazioni e perpetua le condizioni di vita delle generazioni precedenti su quelle più giovani<sup>601</sup>. Un'altra argomentazione fallace afferma che lavorare sia sempre meglio che stare in strada, dove si è maggiormente esposti al crimine e alle cattive abitudini<sup>602</sup>. In realtà, gli ambienti in cui si svolgono le varie forme di lavoro infantile sono altrettanto nocivi per la salute fisica e mentale, spesso con conseguenze irreversibili<sup>603</sup>. Il quarto mito, che considera il lavoro come un'attività intrinsecamente positiva connotata da valori etici e morali, ignora il diritto inalienabile all'infanzia, una fase della vita in cui lo sviluppo fisico e psicologico si raggiunge tramite il gioco e l'insegnamento scolastico<sup>604</sup>. I due miti successivi non considerano che un dovere proprio dello Stato aiutare e assistere le famiglie incapaci di provvedere al proprio sostentamento attribuendolo, invece, ai bambini<sup>605</sup>, soggetti di diritto a cui la costituzione brasiliana riconosce una protezione obbligatoria, speciale e prioritaria<sup>606</sup>. Infine, gli ultimi tre miti considerano naturale che i figli accompagnino i genitori al lavoro quando non vi è un posto dove lasciarli perché apprendono non solo un

---

<sup>599</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 56.

<sup>600</sup> Ibid.

<sup>601</sup> V. Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 56 e le considerazioni precedenti riguardo al concetto di un'autonomia «al ribasso».

<sup>602</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 56.

<sup>603</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 57.

<sup>604</sup> Ibid.

<sup>605</sup> Nel secondo e nel terzo paragrafo saranno illustrati i programmi assistenziali *Bolsa Familia* e *Auxilio Brasil*.

<sup>606</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 57.

mestiere, ma anche disciplina, serietà e coraggio<sup>607</sup>. Secondo questa visione gli effetti positivi sarebbero una maggiore scaltrezza e il raggiungimento del proprio successo professionale da adulti, in contrapposizione con i bambini che trascorrono un'esistenza pigra, disonesta e disordinata<sup>608</sup>. Tuttavia, i dati raccolti mostrano che i bambini lavorano in luoghi non sicuri e nella maggior parte dei casi senza alcuna retribuzione o con retribuzioni insufficienti<sup>609</sup>. Poiché le mansioni, faticose e dannose, non sono qualificanti, il loro lavoro risulta inutile come meccanismo di promozione sociale<sup>610</sup>. Infatti, solamente attraverso il rispetto del diritto-dovere allo studio i quattordicenni possono inserirsi nel mercato del lavoro con qualifiche superiori a quelle dei genitori<sup>611</sup>. Inoltre, i bambini già provati da orari di lavoro estenuanti, sono spesso vittime di molestie e abusi, dagli insulti alle aggressioni fisiche e sessuali<sup>612</sup>. Infine, è compito della famiglia e delle istituzioni scolastiche insegnare la disciplina e un sistema di valori che permetta di raggiungere il pieno sviluppo della propria persona<sup>613</sup>.

Relativamente alle figure professionali, l'estensione territoriale del Brasile e la conseguente forma di governo federale hanno favorito una moltiplicazione di enti che operano nell'ambito educativo, si occupano di applicare la legge nazionale o promuovono lo sviluppo sociale<sup>614</sup>. Poiché tali enti solitamente sono stati creati o operano all'interno delle istituzioni, ritengo opportuno rimandare la

---

<sup>607</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), pp. 58-59.

<sup>608</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 57 e p. 59.

<sup>609</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), pp. 58 -59 riporta tra gli ambienti di lavoro mercati, discariche di rifiuti, fabbriche di ceramica, piantagioni, carbonaie, strade e viali.

<sup>610</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 57.

<sup>611</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 58.

<sup>612</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 59.

<sup>613</sup> Ibid.

<sup>614</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Organização Internacional do Trabalho (OIT), p. 12.

loro trattazione successivamente a un'analisi delle norme di contrasto al lavoro infantile e allo sfruttamento del lavoro minorile presenti in Brasile.

## **2. Le soluzioni di contrasto al lavoro infantile e minorile adottate in Brasile.**

La legislazione brasiliana dedica ampio spazio alla protezione di bambini e adolescenti dallo sfruttamento lavorativo. Le ragioni sono fisiologiche, morali, economiche e culturali oltre che giuridiche<sup>615</sup>. Infatti, i bambini sono molto più esposti a rischi sul lavoro rispetto agli adulti sia perché le condizioni e le attività sono spesso insalubri e inappropriate dal punto di vista ergonomico sia perché le loro capacità non sono ancora pienamente sviluppate<sup>616</sup>. Il pregiudizio non è solo fisico, ma riguarda anche la salute mentale e il sistema valoriale dei minori<sup>617</sup>. In aggiunta, il lavoro infantile e minorile genera una distorsione sociale perché aumenta il tasso di disoccupazione e comporta un reddito tanto minore in età adulta quanto l'età di inserimento lavorativo è stata prematura<sup>618</sup>. Infatti, bambini e adolescenti lavoratori spesso diminuiscono la propria frequenza scolastica e sono maggiormente propensi all'abbandono scolastico<sup>619</sup>. Infine, la mancanza di un'istruzione e di una formazione qualificata adeguata all'esigenze dell'attuale mercato del lavoro favorisce l'esclusione sociale<sup>620</sup>.

---

<sup>615</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), pp. 39, 41, 42.

<sup>616</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 40.

<sup>617</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 41.

<sup>618</sup> Ibid.

<sup>619</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 41.

<sup>620</sup> Ibid.

Seguendo la gerarchia delle fonti, la Costituzione Federale<sup>621</sup> del 1988 fu promulgata in seguito alla «ridemocratizzazione»<sup>622</sup> del Brasile e fa parte delle c.d. «costituzioni di terza generazione»<sup>623</sup>. Tale espressione si riferisce a costituzioni lunghe, caratterizzate da un'elevata rigidità accompagnata da sviluppate garanzie secondarie<sup>624</sup> e dall'ampliamento del catalogo dei diritti<sup>625</sup>. In particolare, la Costituzione brasiliana si compone di duecentocinquanta articoli<sup>626</sup>. L'art. 7º, suddiviso in trentaquattro *incisos* enuncia altrettanti diritti in capo ai lavoratori. L'*inciso*<sup>627</sup> XXXIII vieta qualsiasi lavoro ai minori di sedici

---

<sup>621</sup> Il Brasile è una Repubblica Federale suddivisa in ventisette unità federative: ventisei Stati Federati a cui si aggiunge il Distretto Federale della capitale Brasilia. La Costituzione brasiliana attribuisce la competenza legislativa esclusiva solamente all'Unione all'art. 22 e ai Municipi, all'art. 30. La competenza legislativa degli Stati e del Distretto è residuale. Il *parágrafo único* all'art. 22 precisa che l'Unione può delegare gli Stati (e il Distretto Federale) «a legiferare su singole questioni specifiche» tramite legge complementare, approvata dal Congresso a maggioranza assoluta. L'art. 23 riconosce la «competenza legislativa comune a tutti gli enti federali» su una serie di materie, ma il *parágrafo único* precisa che gli standard per la cooperazione tra l'Unione, gli Stati, il Distretto Federale e i Comuni saranno stabiliti da leggi complementari secondo un'ottica di equilibrio dello sviluppo e del benessere a livello nazionale. Infine, l'art. 24 disciplina la legislazione concorrente tra l'Unione, che definisce le norme generali, e gli Stati e il Distretto Federale a cui spetta la disciplina specifica. Il primo paragrafo specifica che in caso di difformità, prevale la legge federale, v. Senato della Repubblica (2016), p. 3.

<sup>622</sup> Il termine, traduzione letterale dal portoghese *redemocratização*, indica il processo di ripristino della democrazia avvenuto in Brasile dopo la caduta della dittatura militare instaurata con il colpo di Stato del 1964. V. FNPETI (2019), p. 19.

<sup>623</sup> Le costituzioni flessibili settecentesche e ottocentesche sono considerate «costituzioni di prima generazione», mentre le costituzioni rigide del secondo dopoguerra, come quella italiana e quella tedesca, vengono definite «costituzioni di seconda generazione». Ferrajoli L. (2009), p. 9.

<sup>624</sup> Ferrajoli L. (2009), pp. 1 e 8. In particolare, per un approfondimento riguardo il grado di rigidità e lo sviluppo delle garanzie secondarie rimando a Ferrajoli L. (2009), p. 10.

<sup>625</sup> Ferrajoli L. (2009), p. 11.

<sup>626</sup> Il testo della Costituzione Federale del 1988 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

<sup>627</sup> Ho preferito lasciare il termine brasiliano per una non esatta corrispondenza con i termini propri della legislazione italiana quali comma o sezione. Gli articoli di ciascuna legge brasiliana possono essere suddivisi in *parágrafos*, *incisos* e *alíneas*. La numerazione degli articoli prevede l'uso del numero ordinale dal primo al nono (art. 1º - art. 9º). Gli articoli successivi sono identificati con i numeri cardinali (art. 10, art. 11, etc.). I paragrafi forniscono la spiegazione dell'articolo e vengono impiegati per stabilire un chiarimento o un'eccezione. Quando un articolo ha un solo paragrafo, quest'ultimo viene identificato come *parágrafo único*. Quando vi sono più paragrafi questi sono identificati con il simbolo § e seguono la numerazione prevista per gli



anni, fatta eccezione per gli apprendisti che abbiano almeno quattordici anni. Inoltre, sancisce il divieto di lavoro notturno, pericoloso o insalubre per i minori di diciotto anni<sup>628</sup>. Ex art. 22 *inciso* I, la competenza legislativa esclusiva in materia di diritto del lavoro è federale. L'art. 60 § 4° precisa che i diritti e le garanzie individuali sono disposizioni non emendabili, ossia non possono essere oggetto di revisione costituzionale. Inoltre, l'art. 227 sancisce il principio della protezione integrale<sup>629</sup> di bambini e adolescenti perché afferma che è compito della famiglia, della società e dello Stato garantire con assoluta priorità, i loro diritti alla vita, alla salute, all'alimentazione, all'istruzione, al tempo libero, alla professionalizzazione, alla cultura, alla dignità, al rispetto, alla libertà e alla convivenza familiare e comunitaria. Inoltre, il medesimo articolo precisa che la famiglia, la società e lo Stato devono mantenere bambini e adolescenti al sicuro da ogni forma di abbandono, discriminazione, sfruttamento, violenza, crudeltà e oppressione. Infine, dal combinato disposto degli artt. 127, 129 *incisos* II e III e 227 § 3 deriva l'obbligatorietà dell'azione del Pubblico Ministero in qualsiasi situazione di sfruttamento lavorativo ai danni di bambini e adolescenti<sup>630</sup>. L'art.

---

articoli. Gli *incisos* sono identificati e numerati tramite l'utilizzo dei numeri romani. Le *alíneas* sono identificate da lettere minuscole, talvolta in corsivo. Sia gli *incisos* sia le *alíneas* si usano negli elenchi.

<sup>628</sup> Neto de Medeiros X. T. (2015), pp. 43-44 specifica tale protezione in due differenti diritti. I bambini e gli adolescenti fino ai sedici anni, eccezionalmente fino ai quattordici se apprendisti, godono di un diritto fondamentale al non lavoro, mentre gli adolescenti che hanno almeno sedici anni, eccezionalmente quattordici se apprendisti, hanno un diritto fondamentale al lavoro protetto. Inoltre, l'uso del termine *trabalho* (lavoro) invece di *emprego* (impiego) tutela i bambini e i minori da qualsiasi tipo di lavoro perché ricomprende attività non soggette al vincolo di subordinazione.

<sup>629</sup> L'espressione portoghese *proteção integral* compare in Neto de Medeiros X. T. (2015), p. 38. Maggiori informazioni su tale principio sono disponibili sul sito della rivista elettronica brasiliana *Consultor Jurídico (ConJur)* all'indirizzo web <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principio-da-protecao-integral-da-crianca-e-do-adolescente/140564425>.

<sup>630</sup> *Ibid.*

128 *inciso I alínea b*) prevede l'articolazione del Ministério Público do Trabalho (*MPT*, lett. Pubblico Ministero del Lavoro).

Tra gli atti aventi forza di legge che riguardano la tutela lavoristica di bambini e adolescenti il più risalente è la *Consolidação das Leis do Trabalho (CLT*, il Testo Unico delle Leggi del Lavoro)<sup>631</sup>. Il *capítulo IV* è dedicato alla protezione del lavoro svolto da chi non ha ancora compiuto la maggiore età. L'art. 403 ribadisce le disposizioni costituzionali previste all'art. 7° *inciso XXXIII* specificando che i minori ultraquattordicenni non possono lavorare in orari e luoghi che non consentono loro di frequentare la scuola o che siano dannosi per la loro educazione e il loro sviluppo fisico, mentale, morale e sociale. Tale divieto è ulteriormente specificato all'art. 405 *incisos I e II*. L'art. 404 specifica che il divieto di lavoro notturno comprende l'orario tra le ventidue e le cinque. L'art. 440 garantisce ai minori una tutela rafforzata perché il loro sfruttamento lavorativo non è soggetto a prescrizione<sup>632</sup>.

Il già menzionato *ECA*<sup>633</sup> si pone in continuazione sia con la Costituzione Federale del 1988, perché agli artt. 3° e 4° riprende la previsione costituzionale della protezione integrale, sia con la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza adottata nel 1989 dall'Assemblea Generale dell'ONU<sup>634</sup>. L'art. 2 considera adolescenti le persone ultradodicesenni. L'art. 60 riafferma i divieti e i limiti anagrafici mentre l'art. 67 quelli che riguardano il lavoro pericoloso e

---

<sup>631</sup> Il testo della *Consolidação das Leis do Trabalho*, decreto-lei n. 5.452 del 1° maggio 1943, è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm).

<sup>632</sup> Ulteriori disposizioni della CLT stabiliscono le regole e le condizioni dell'attività professionale degli adolescenti, con particolare riguardo per la tutela degli apprendisti e per le attività artistiche e circensi, che a determinate condizioni possono essere autorizzate dal giudice ex art. 406.

<sup>633</sup> Il testo dell'*Estatuto da Criança e do Adolescente*, l. n. 8.069 del 13 luglio 1990, è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm).

<sup>634</sup> Per ulteriori informazioni riguardo v. il secondo paragrafo del primo capitolo.

notturno. Tuttavia, contrariamente all'ampia tutela accordata, l'art. 248 legalizzava l'affidamento di un adolescente a una nuova famiglia, situata in una zona territoriale diversa da quella di provenienza, affinché prestasse servizio domestico<sup>635</sup>. Infatti, era punita solamente la mancata regolarizzazione del nuovo domicilio qualora fossero trascorsi cinque giorni dall'affidamento senza alcuna dichiarazione all'autorità giudiziaria<sup>636</sup>. L'eventuale autorizzazione dei genitori o del tutore era considerata irrilevante<sup>637</sup>. Tale disposizione è stata abolita solo recentemente dall'art. 28 della l. n. 13.431 del 4 aprile 2017<sup>638</sup>.

Durante gli anni Novanta e Duemila si susseguirono una serie di interventi internazionali e nazionali che contribuirono a una drastica diminuzione del lavoro infantile e minorile<sup>639</sup>. Alla «ridemocratizzazione» si accompagnò il nuovo approccio dell'OIL specificamente rivolto alle istanze dei Paesi emergenti<sup>640</sup>. Insieme all'India, all'Indonesia, al Kenya, alla Thailandia e alla Turchia, il Brasile fu tra i primi membri del programma IPEC<sup>641</sup>. Il contrasto al lavoro infantile e allo sfruttamento di quello minorile divenne una priorità non solo a ogni livello governativo (federale, statale e municipale) ma coinvolse anche organizzazioni non governative, sindacali e imprenditoriali<sup>642</sup>. Grazie alla supervisione dell'OIL e dell'UNICEF le attività di tutti gli agenti sociali coinvolti nelle politiche di prevenzione ed eliminazione vennero convogliate in un unico

---

<sup>635</sup> Si tratta di una pratica ancora diffusissima. Al riguardo v. alcuni dei casi giurisprudenziali trattati nel quarto paragrafo.

<sup>636</sup> Il testo della *lei* n. 6.481 13.431 del 4 aprile 2017 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113431.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113431.htm).

<sup>637</sup>

<sup>638</sup> Ibid.

<sup>639</sup> Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 20.

<sup>640</sup> Per ulteriori informazioni al riguardo v. il secondo paragrafo del primo capitolo.

<sup>641</sup> FNPETI (2019), p. 26

<sup>642</sup> FNPETI (2019), pp. 26-27.

spazio interistituzionale chiamato *Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil* (FNPETI, lett. Forum Nazionale per la Prevenzione e l'Eliminazione del Lavoro Infantile)<sup>643</sup>. Dal 1994 il FNPETI agisce come un movimento permanente di coordinamento, sensibilizzazione e mobilitazione, in cui i vari attori che lo compongono dialogano tra loro e con la società brasiliana tramite mobilitazioni e partenariati<sup>644</sup>. Nel 1996 venne istituito il *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI, lett. Programma di Eliminazione del Lavoro Infantile) con l'obiettivo di identificare i bambini lavoratori e le loro famiglie in modo da creare un registro di persone beneficiarie di misure economiche assistenziali<sup>645</sup>. L'attività svolta dal FNPETI portò alla ratifica della C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182) con il Decreto n. 3.597 del 12 settembre 2000<sup>646</sup> e alla ratifica della C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138) con il Decreto n. 4.134 del 15 febbraio 2002<sup>647</sup>. Nel periodo tra la prima e la seconda ratifica l'MPT istituì la *Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente* (Coordinfância, traducibile come Coordinamento nazionale per il contrasto dello sfruttamento lavorativo di bambini e adolescenti)<sup>648</sup>. Le maggiori iniziative di Coordinfância si concentrarono in attività scolastiche che aumentassero la consapevolezza dei danni provocati dal lavoro infantile e minorile in modo da superare le resistenze culturali e rafforzare il sistema di garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti<sup>649</sup>. Infatti, il FNPETI identificava l'accesso a una

---

<sup>643</sup> FNPETI (2019), p. 28.

<sup>644</sup> FNPETI (2019), pp. 31-32.

<sup>645</sup> FNPETI (2019), p. 34.

<sup>646</sup> Il testo del Decreto n. 3.597 del 12 settembre 2000 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3597.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3597.htm).

<sup>647</sup> Il testo del Decreto n. 4.134 del 15 febbraio 2002 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4134.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4134.htm).

<sup>648</sup> FNPETI (2019), p. 37.

<sup>649</sup> FNPETI (2019), p. 36.

scuola pubblica di qualità come il migliore strumento per rompere il ciclo di povertà economica intergenerazionale<sup>650</sup>. Inoltre, in una sorta di educazione al contrario, l'istruzione dei figli avrebbe portato a una maggiore sensibilizzazione dei genitori e degli altri parenti e a un miglioramento complessivo della qualità di vita<sup>651</sup>. Nel 2003, all'interno del Ministério do *Trabalho e Emprego* (MTE, traducibile come Ministero del Lavoro e dell'Occupazione) venne formata la *Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil* (CONAETI, lett. Commissione Nazionale per l'Eliminazione del Lavoro Infantile), un organo collegiale composto da membri sia governativi sia provenienti dalla società civile, con l'importante compito di articolazione delle politiche pubbliche<sup>652</sup>. Nello stesso anno il primo Governo Lula unificò i diversi programmi di sostegno al reddito implementati dal precedente governo, come le borse di studio e «le borse alimentari»<sup>653</sup>, istituendo il *Programa Bolsa Família* (lett. Programma Borsa Famiglia) per mezzo della *Medida Provisória* <sup>654</sup> n. 132 del 20 ottobre

---

<sup>650</sup> Ibid.

<sup>651</sup> FNPETI (2019), p. 36.

<sup>652</sup> FNPETI (2019), p. 37-38.

<sup>653</sup> Al contrario dell'espressione borsa di studio, non esiste nella lingua italiana un equivalente dell'originale portoghese *Bolsa-Alimentação*.

<sup>654</sup> La *Medida Provisória* (lett. Misura Provvisoria o Provvedimento Provvisorio) è un atto con forza di legge disciplinato dall'art. 62 della Costituzione brasiliana. In una prospettiva comparata presenta alcuni elementi di somiglianza con il decreto-legge disciplinato all'art. 77 della Costituzione italiana. Tuttavia, vi sono differenze dovute alla forma di governo presidenziale federale brasiliana. La *Medida Provisória* può essere emanata dal *Presidente da República* solo in caso di «*relevância e urgência*» e produce effetti legali immediati. Tuttavia, deve essere presentata immediatamente al *Congresso Nacional*, suddiviso in *Senado Federal* e *Câmara dos Deputados*, per la conversione in legge ordinaria entro sessanta giorni dalla pubblicazione nel *Diário Oficial da União* (lett. Giornale Ufficiale dell'Unione, equivalente della Gazzetta Ufficiale italiana). Il termine è prorogabile una sola volta per ulteriori sessanta giorni. Entro quarantotto ore dalla pubblicazione il presidente del *Senado Federal* nomina una *Comissão Mista*, formata da dodici senatori e dodici deputati, che verifica il rispetto dei requisiti costituzionali ed esprime un parere sul merito del testo e sul rispetto dei limiti di bilancio. Tale commissione può approvare, rigettare o modificare il testo della *Medida Provisória* presentando un *Projeto de Lei de Conversão* (lett. Disegno di Legge di Conversione). Il parere viene trasmesso alla Camera che può rigettare il testo originario della *Medida Provisória*, o quello del *Projeto de Lei de Conversão*, ovvero approvarlo trasmettendolo al Senato. Il Senato può rigettare il testo

2003<sup>655</sup>, successivamente convertita nella l. n. 10.836 del 9 gennaio 2004<sup>656</sup>. Nel 2005 il PETI venne integrato nel *Programa Bolsa Família* con la creazione del *CadÚnico* (crasi per *Cadastro Único*, lett. Registro Unico) per la distribuzione dei contributi assistenziali<sup>657</sup>. Tuttavia, tale misura contribuì fortemente a una riduzione della sostenibilità delle politiche di contrasto al lavoro infantile e minorile<sup>658</sup>. Infine, il Decreto n. 6.481 del 12 giugno 2008 attuò le disposizioni previste negli artt. 3 d) e 4 della Convenzione 182 allegando la *Lista das Piores*

---

della *Medida Provisória* ovvero approvarlo. In quest'ultima ipotesi si provvede alla sua pubblicazione con conversione in legge. Qualora il testo trasmesso sia quello del *Projeto de Lei de Conversão* il Senato può approvarlo trasmettendolo al Presidente. Diversamente, il Senato può: approvare il testo del *Projeto de Lei de Conversão* con modifiche, approvare il testo originario della *Medida Provisória* rispetto a quello del *Projeto de Lei de Conversão* o approvare un diverso *Projeto de Lei de Conversão*. Il testo approvato dal Senato viene trasmesso alla Camera che può approvare o respingere esclusivamente: le modifiche apportate al *Projeto de Lei de Conversão*, il testo originario della *Medida Provisória* o il *Projeto de Lei de Conversão* proposto dal Senato. Il quorum richiesto in entrambe le camere è la maggioranza semplice. Il testo approvato della *Medida Provisória* viene pubblicato convertito in legge, mentre quello del *Projeto de Lei de Conversão* viene trasmesso al Presidente che, entro quindici giorni utili dalla data di recepimento, può approvarlo ovvero esercitare potere di veto totale o parziale, ex art. 66 della Costituzione brasiliana. I motivi del veto devono essere comunicati entro quarantotto ore al Presidente del Senato. Qualora il veto, entro trenta giorni dal recepimento, venga respinto con la maggioranza assoluta del *Congresso Nacional* riunito in seduta comune, non può essere ulteriormente apposto. Il *Congresso Nacional* regola, tramite decreto legislativo, i rapporti giuridici derivanti dall'approvazione del *Projeto de Lei de Conversão*, dal suo rigetto o dalla perdita di efficacia della *Medida Provisória*. Se il decreto legislativo non viene emesso entro sessanta giorni, i rapporti giuridici sorti durante il periodo di validità sono regolati dalla *Medida Provisória*. Inoltre, la *Medida Provisória* rimane pienamente in vigore fino all'approvazione o al veto presidenziale del *Projeto de Lei de Conversão*. Per maggiori informazioni e per uno schema riassuntivo dell'iter legislativo della *Medida Provisória* rimando al sito internet del *Congresso Nacional* all'indirizzo web <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>.

<sup>655</sup> Il testo della *Medida Provisória* n. 132 del 20 ottobre 2003 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm).

<sup>656</sup> Il testo della l. n. 10.836 del 9 gennaio 2004 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm).

<sup>657</sup> FNPETI (2019), p. 42.

<sup>658</sup> FNPETI (2019), p. 45.

*Formas de Trabalho Infantil (Lista TIP, ossia la Lista delle Peggiori Forme di Lavoro Infantile)*<sup>659</sup>.

Nel decennio successivo gli enti sorti in precedenza furono consolidati e, in alcuni casi, riorganizzati<sup>660</sup>. In particolare, il ridisegno del PETI nel 2014 incluse partenariati dell'OIL, della CONAETI e del FNPETI per meglio contrastare gli episodi di difficile visibilità e identificazione<sup>661</sup>.

### **3. Il peggioramento verificatosi negli ultimi anni: l'ultima rilevazione, l'impatto della pandemia di COVID-19 e i provvedimenti della presidenza Bolsonaro.**

Il 1992 fu il primo anno in cui la *PNAD* venne utilizzata per rilevare la presenza del lavoro infantile e minorile in Brasile<sup>662</sup>. Nell'ultima indagine svolta nel 2019 emerse un calo di oltre l'80%<sup>663</sup>. Tuttavia, il dato iniziale di otto milioni e quattrocentomila bambini e adolescenti tra i cinque e i diciassette anni non comprendeva le aree rurali degli Stati di Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Pará<sup>664</sup>. Inoltre, dal 2016 la *PNAD-Contínua* ha sostituito la metodologia precedentemente impiegata, escludendo dalle statistiche ufficiali circa settecentosedicimila attività considerate non economiche perché svolte per

---

<sup>659</sup> Il testo del Decreto n. 6.481 del 12 giugno 2008 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo [web https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm). L'ordine di ratifica delle convenzioni rispecchia le osservazioni svolte nel primo capitolo riguardo l'evoluzione di approccio dell'OIL nei confronti dei Paesi Emergenti.

<sup>660</sup> FNPETI (2019), pp. 49-67.

<sup>661</sup> FNPETI (2019), p. 55.

<sup>662</sup> Secretaria Nacional de Cuidados e Família (2023), p. 6.

<sup>663</sup> Ibid.

<sup>664</sup> Si tratta di Stati ricompresi nella regione Nord del Brasile, a cui appartiene anche lo Stato di Tocantins. Dal 1970 L'IBGE suddivide il Brasile in cinque regioni secondo fattori geografici, sociali ed economici. Anche se la Costituzione brasiliana del 1988 riconosce tali regioni agli artt. 151, 243 e all'art. 35 delle Disposizioni Costituzionali Transitorie dove vengono definite regioni macroeconomiche, esse non hanno propria personalità giuridica, né alcun tipo di autonomia politica. La regione Nord e la regione Nordest sono quelle in cui si concentra la percentuale più elevata di lavoro infantile e minorile.

autoconsumo<sup>665</sup>. Infine, l'*IBGE* precisa che i dati del 2019 sono sperimentali, perché finora non sono stati armonizzati per copertura e metodologia. Per tali ragioni non è possibile tracciare una coerente evoluzione storica del fenomeno oltre il 2015, quando si registrarono due milioni e settecentomila episodi di sfruttamento, pari a una riduzione del 65,62% rispetto al dato del 1992<sup>666</sup>.

La mancanza di dati ufficiali più aggiornati non rende agevole quantificare l'impatto della grave crisi economica e sociale derivante dalla pandemia di COVID-19<sup>667</sup>. Secondo i primi studi effettuati le conseguenze sono state drastiche<sup>668</sup>. Le famiglie con le fasce di reddito più basse hanno risentito maggiormente della riduzione del loro potere d'acquisto e dell'aumento della disoccupazione<sup>669</sup>. In particolare, nelle regioni Nord e Nordest gli indici di ricezione delle prestazioni assistenziali sono stati superiori alla media<sup>670</sup>. L'interruzione delle attività scolastiche ha favorito la crescita del lavoro infantile e minorile, con genitori e parenti che hanno spesso incoraggiato bambini e adolescenti a svolgere attività lavorative, in modo da garantire una fonte di un reddito compensativo per la famiglia<sup>671</sup>. Si tratta di attività storicamente diffuse nell'economia informale, in settori e situazioni di invisibilità sociale come l'agricoltura e l'allevamento di sussistenza o negli spazi delle aree pubbliche urbane, dove i controlli sono storicamente minori<sup>672</sup>. In particolare, si è registrato

---

<sup>665</sup> Tale numero venne classificato come *outras formas de trabalho infantil* (lett. altre forme di lavoro infantile), v. Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 20.

<sup>666</sup> Ibid. Nel grafico che mostra la sequenza di tutte le rilevazioni effettuate sino al 2015 è particolarmente rilevante la diminuzione avvenuta nel 1996 grazie alla creazione del PETI.

<sup>667</sup> Secretaria Nacional de Cuidados e Família (2023), p. 6.

<sup>668</sup> Poiché le attività ispettive furono necessariamente sospese in seguito alle misure di isolamento non sono disponibili dati precisi che mostrino l'incidenza della pandemia causata dal COVID-19, v. Neto de Medeiros X. T. (2020), pp. 22-23.

<sup>669</sup> Neto de Medeiros X. T. (2020), p. 23.

<sup>670</sup> Lopes Scodro C. (2020), p. 359.

<sup>671</sup> Ibid.

<sup>672</sup> Neto de Medeiros X. T. (2020), p. 23.



un aumento del lavoro ambulante nei mercati rionali, negli intrichi di vie e piazze, agli incroci dei semafori e presso le stazioni degli autobus, ma episodi di sfruttamento lavorativo si sono verificati anche nelle spiagge, nelle discariche e nei macelli pubblici<sup>673</sup>. Inoltre, è aumentato il lavoro domestico prestato nell'ambito della propria famiglia o in abitazioni di terzi<sup>674</sup> perché la sospensione delle lezioni scolastiche in presenza e dei controlli ha causato una maggiore invisibilità e un'«ipervulnerabilità» in tali situazioni<sup>675</sup>. La grave crisi economica e sociale si è inserita in una tendenza già negativa<sup>676</sup>. Infatti, durante il Governo Temer il Brasile era stato reinserito nella Hunger Map del 2017<sup>677</sup>. Si tratta di una pubblicazione annuale del World Food Programme (WFP), l'agenzia dell'ONU che si occupa di assistenza alimentare, in cui viene riportata l'incidenza percentuale della denutrizione prevalente tra la popolazione di ciascuno Stato<sup>678</sup>.

La situazione peggiorò ulteriormente con il primo atto del Governo Bolsonaro, la *Medida Provisória n. 870* del primo gennaio 2019<sup>679</sup>, che rimosse più di un milione di famiglie dal programma *Bolsa Família* e decretò l'estinzione del

---

<sup>673</sup> Neto de Medeiros X. T. (2020), p. 23.

<sup>674</sup> Neto de Medeiros X. T. (2020), p. 23.

<sup>675</sup> L'espressione è una traduzione letterale dell'originale portoghese *hipervulnerabilidade* in Scodro C. (2020), p. 361.

<sup>676</sup> Neto de Medeiros X. T. (2020), pp. 22-23.

<sup>677</sup> Barboza V. H. (2021), p. 2, accessibile all'indirizzo web <https://bras-center.com/cash-transfer-programs-in-latin-america-and-the-setback-of-auxilio-brasil/> nella traduzione e revisione effettuata da Matheus Lucas Hebling.

<sup>678</sup> La Hunger Map del 2017 è disponibile sul sito internet del WFP all'indirizzo web - <https://www.wfp.org/publications/2017-hunger-map>.

<sup>679</sup> La *Medida Provisória n. 870* venne convertita nella l. n. 13.844 del 18 giugno 2019, che prevede la ricostituzione del CONSEA con il trasferimento della competenza dal Presidente al *Ministério da Cidadania* (lett. Ministero della Cittadinanza). Tuttavia, su tale previsione fu posto il veto n. 254 del 18 giugno 2019 da parte del Presidente Bolsonaro, che la giudicò contraria all'interesse pubblico e anticostituzionale. Il testo della *Medida Provisória n. 870*, della l. n. 13.844 e del messaggio di veto presidenziale sono disponibili sul sito del governo brasiliano agli indirizzi web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm), [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm) e [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm).

Consiglio nazionale per la sicurezza alimentare e nutrizionale (CONSEA)<sup>680</sup>. Due anni dopo, la l. n. 14.284 del 29 dicembre 2021 abolì il programma *Bolsa Família* per promuovere un nuovo programma assistenziale, chiamato *Auxílio Brasil* (lett. Aiuto o Assistenza Brasile), espressione di una logica economica neoliberale<sup>681</sup>. Tra i prerequisiti condizionanti per i beneficiari vennero mantenute solamente le condizioni di vita in povertà o estrema povertà<sup>682</sup>, mentre una non meglio specificata situazione di vulnerabilità sostituì l'assistenza prenatale per le donne incinte, la frequenza scolastica di bambini e adolescenti<sup>683</sup> e la documentazione relativa alle loro vaccinazioni. Nonostante possa apparire come una semplificazione volta ad allargare la platea dei beneficiari, si trattò di una riduzione di garanzie dimostrate virtuose, perché il semplice trasferimento di denaro non è di per sé sufficiente a garantire una qualità di vita dignitosa che preveda l'accesso al cibo e a un buon livello di istruzione e salute<sup>684</sup>. Infatti, il numero dei beneficiari passò da 56,3 milioni a 14,5 con una riduzione di 21,4 punti percentuali<sup>685</sup>. Poiché il governo Bolsonaro incorporò il Ministero dello Sviluppo e dell'Assistenza Sociale, della Famiglia e della Lotta alla Fame nel Ministero della Cittadinanza<sup>686</sup> anche le modalità di iscrizione furono modificate passando dal *Cadastro Único* (lett. Registro Unico) ai Centri di Riferimento per

---

<sup>680</sup> Traduzione letterale di *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, v. Barboza V. H. (2021), p. 2. Maggiori informazioni sul CONSEA sono disponibili sul sito del governo brasiliano, sezione «Secretaria-Geral» all'indirizzo web <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea>.

<sup>681</sup> Barboza V. H. (2021), p. 2.

<sup>682</sup> Ibid.

<sup>683</sup> Sul legame tra lavoro infantile e minorile e la frequenza scolastica rimando alle osservazioni svolte in questo capitolo riguardo al contesto brasiliano e all'evoluzione dei diversi approcci dell'OIL, dell'Unione Europea e dell'Italia affrontati nel primo e nel secondo capitolo.

<sup>684</sup> Barboza V. H. (2021), p. 3.

<sup>685</sup> Barboza V. H. (2021), p. 1.

<sup>686</sup> I nomi dei ministeri sono traduzioni letterali dal portoghese, rispettivamente di *Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome* e di *Ministério da Cidadania*.

l'Assistenza Sociale<sup>687</sup> (CRAS)<sup>688</sup>. Tuttavia, diversamente dal programma *Bolsa Família*, non furono previste né visite da parte dei Servizi Sociali volte a verificare le diverse situazioni familiari né l'approvazione del CRAS successiva all'iscrizione<sup>689</sup>. Un ulteriore cambiamento consistette nell'attribuzione di una somma fissa, non supportata da alcun calcolo economico e inadatta a soddisfare le differenti esigenze di ciascuna famiglia<sup>690</sup>. Infine, il governo Bolsonaro non presentò alcuno studio che dimostrasse la necessità di tali cambiamenti né produsse una documentazione progettuale che indicasse la direzione, gli obiettivi e i risultati attesi dal nuovo programma<sup>691</sup>. Complessivamente, l'investimento annuale diminuì da 10.711 miliardi a 575.725 milioni, con una contrazione dell'impatto sul PIL dallo 0.47% allo 0.00002%<sup>692</sup>. La mancanza di pianificazione suscitò critiche sulla genuinità della nuova misura in contrapposizione con la precedente<sup>693</sup>. Tale visione critica venne rafforzata con l'approvazione della PEC<sup>694</sup> 15/2022, ossia il centoventitreesimo emendamento costituzionale, che estese il programma *Auxílio Brasil* a un milione e

---

<sup>687</sup> Traduzione letterale dall'originale portoghese *Centros de Referência da Assistência Social*.

<sup>688</sup> Barboza V. H. (2021), p. 2.

<sup>689</sup> Ibid.

<sup>690</sup> Barboza V. H. (2021), p. 3.

<sup>691</sup> Ibid.

<sup>692</sup> Barboza V. H. (2021), p. 1.

<sup>693</sup> Barboza V. H. (2021), pp. 2-3.

<sup>694</sup> La *Proposta de Emenda à Constituição* è disciplinata all'art. 60 della Costituzione Brasiliana e può essere presentata: dal Presidente, da un terzo dei deputati o dei senatori o dalla maggioranza dei componenti di più della metà delle Assemblee legislative Statali. Il 4° § specifica che non è possibile presentare una PEC per revisionare le cd. *cláusulas pétreas*, che comprendono: la forma di Stato federativa, il diritto di voto (definito diretto, segreto, universale e a cadenza periodica), la separazione dei poteri e i diritti e garanzie individuali. Ogni PEC viene discussa e votata da ciascuna Camera con due successive deliberazioni e viene approvata se ottiene i tre quinti dei voti dei deputati e dei senatori. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito del Senato brasiliano nella sezione *Glossário Legislativo* all'indirizzo web <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional>.

seicentomila famiglie aumentando il contributo economico da 400 a 600 Reais fino al 31 dicembre 2022<sup>695</sup>.

Recentemente il primo atto del secondo Governo Lula, la *Medida Provisória* n. 1.154 del primo gennaio 2023, ha ripristinato il CONSEA e il «Ministero dello

---

<sup>695</sup> Il testo della *PEC 15/2022* è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm). Tale PEC venne rinominata in vari modi, soprattutto nella stampa brasiliana, tra cui *PEC Kamikaze*. Riguardo gli aspetti strettamente giuridici, le maggiori censure riguardarono diversi profili di incostituzionalità. In primo luogo, la *PEC 15/2022* decretò l'*Estado de emergência* (lett. lo Stato di emergenza) fino al 31 dicembre 2022, senza prevedere una dettagliata disciplina. L'*Estado de emergência*, come disciplinato dagli artt. 166-172 della Costituzione autoritaria concessa da Getúlio Vargas Vargas nel 1937, era un'ipotesi di Stato d'eccezione che comportava gravi restrizioni dei diritti fondamentali dei cittadini. Invero, la Costituzione Federale del 1988 disciplina solamente due ipotesi in cui il Presidente può decretare uno Stato d'eccezione: all'art. 136 l'*Estado de defesa* (lett. lo Stato di difesa) e agli artt. 137, 138 e 139 l'*Estado de sítio* (lett. lo Stato di assedio). L'*Estado de defesa* prevede la possibilità di limitare diritti e garanzie individuali qualora si verificano una grave e imminente instabilità istituzionale o gravi calamità naturali. L'autorizzazione per proclamare l'*Estado de sítio* può essere richiesta al *Congresso Nacional* in caso di un grave tumulto di ripercussione nazionale, qualora si verificano fatti che dimostrino l'inefficacia di un provvedimento adottato durante lo stato di difesa, nell'ipotesi di dichiarazione dello stato di guerra o di risposta a un'aggressione armata straniera. I modi con cui le limitazioni previste saranno attuate e i diritti che esse limiteranno devono essere chiaramente definiti sia nell'*Estado de defesa* sia nell'*Estado de sítio*. In merito a entrambi, il *Congresso Nacional* si pronuncia a maggioranza assoluta nelle ventiquattro ore successive o entro cinque giorni nel caso di *recesso parlamentar* (il periodo in cui le camere si riuniscono dal 18 a 31 luglio e dal 23 dicembre al 1° febbraio). La durata delle misure non può essere superiore a trenta giorni, prorogabili una sola volta. Gli altri profili di incostituzionalità riguardarono la prima, la seconda e la quarta tra le *cláusulas pétreas* previste dall'art 60 4° § della Costituzione. Fu contestata un'influenza sul processo di scelta elettorale e una violazione della parità di condizioni tra Bolsonaro e gli altri candidati alla presidenza perché la *PEC 15/2022* aveva aumentato l'importo destinato al programma *Auxílio Brasil* quando mancavano meno di tre mesi alle elezioni del 2022. In tal modo il voto non sarebbe stato realmente libero. Inoltre, l'aumento previsto non doveva rispettare i limiti in vigore per le altre misure economiche come il tetto di spesa e la *Lei de Responsabilidade Fiscal* (lett. Legge sulla Responsabilità Fiscale). Poiché tale aumento prevedeva l'impiego di denaro pubblico vennero depotenziate risorse destinate ad altri diritti sociali come la sanità o l'istruzione, con particolare detrimento per le fasce più povere della popolazione. Infine, la maggiore spesa per i singoli Stati e per il Distretto Federale della capitale *Brasília* venne considerata un indebolimento della forma di Stato federale. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito della rivista elettronica brasiliana *Consultor Jurídico (ConJur)* all'indirizzo web <https://www.conjur.com.br/2022-set-12/thalles-sales-auxilio-brasil-campanha-eleitoral>.

Sviluppo e dell'Assistenza Sociale, della Famiglia e della Lotta alla Fame»<sup>696</sup>. Di poco successiva, la *Medida Provisória* n. 1.164 del 2 marzo 2023 ha istituito la seconda versione del programma *Bolsa Família* in sostituzione di *Auxílio Brasil*<sup>697</sup>. La vicinanza tematica e temporale dalle due misure è sottolineata dalla conversione nelle leggi n. 14.600 e n. 14.601 del 19 giugno 2023<sup>698</sup>. Infine, il decreto n. 11.496 del 19 aprile 2023<sup>699</sup> ha disposto la ricreazione del CONAETI. Tale decreto si pone in continuità con il precedente decreto n. 11.371 del primo gennaio 2023<sup>700</sup> con cui il secondo Governo Lula ha abrogato il decreto n. 9.759 dell'11 aprile 2019<sup>701</sup>. Tramite quest'ultimo decreto il Governo Bolsonaro aveva estinto e limitato la creazione di organi collegiali all'interno del governo federale. Successivamente lo stesso Governo Bolsonaro sostituì il CONAETI con una *Comissão Tripartite Paritária Permanente* (lett. Commissione Tripartita Paritaria Permanente)<sup>702</sup> istituita con il decreto n. 9.944 del 30 luglio 2019. La disciplina di questa nuova commissione fu modificata più volte in una serie di decreti emessi nel 2020 e nel 2021, ma la sua composizione continuò a prevedere

---

<sup>696</sup> Il testo della *Medida Provisória* n. 1.154 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm).

<sup>697</sup> Il testo della *Medida Provisória* n. 1.164 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1164.htm).

<sup>698</sup> Entrambe le leggi sono disponibili sul sito del governo brasiliano agli indirizzi web [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm) e [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm).

<sup>699</sup> Il testo del decreto n. 11.496 del 19 aprile 2023 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2023-2026/2023/Decreto/D11496.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2023/Decreto/D11496.htm).

<sup>700</sup> Il testo del decreto n. 11.371 del 1° gennaio 2023 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2023-2026/2023/Decreto/D11371.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2023/Decreto/D11371.htm).

<sup>701</sup> Il testo del decreto n. 9.759 dell'11 aprile 2019 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm).

<sup>702</sup> Il testo del decreto n. 9.944 del 30 luglio 2019 è disponibile sul sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/Decreto/D9944.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Decreto/D9944.htm).

solamente membri del governo, dei sindacati e delle associazioni dei datori di lavoro escludendo rappresentanze provenienti dal CONANDA<sup>703</sup>, FNPETI, MPT e OIL<sup>704</sup>.

Tuttavia, alcuni provvedimenti della presidenza Bolsonaro hanno effetti più duraturi che non possono essere modificati dal governo attualmente in carica. In particolare, il *FNPETI* ha censurato parte delle dichiarazioni televisive rilasciate il 13 febbraio 2023 da Roberto Campos Neto, il presidente della Banca Centrale del Brasile indicato da Jair Bolsonaro e approvato dalla votazione del Senato Federale nel 2019<sup>705</sup>. Per difendere *Pix*, un metodo di pagamento istantaneo introdotto dalla banca centrale nel 2020, Campos Neto raccontò un episodio che lo riguardava. Mentre si trovava in un ristorante, un ragazzo si era avvicinato al suo tavolo per vendere un *produtinho* (lett. un piccolo prodotto)<sup>706</sup>. Resosi conto di non avere denaro contante, Campos Neto «si commosse un po'» quando il ragazzo gli disse che avrebbe potuto pagarlo tramite *Pix* e che *Pix* gli aveva cambiato la vita in meglio<sup>707</sup>. Secondo il *FNPETI* il racconto del presidente della Banca Centrale ha legittimato l'attività dei minori venditori ambulanti, realtà

---

<sup>703</sup> Il CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, lett. Consiglio Nazionale dei Diritti del Bambino e dell'Adolescente) è un organo collegiale permanente a carattere deliberativo e a composizione paritaria, creato con l. n. 8.242 del 12 ottobre 1991 in attuazione dell'art. 88 dell'ECA. Il testo della l. n. 8.242 del 12 ottobre 1991 è disponibile sul sito internet del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8242.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm).

<sup>704</sup> Secondo l'art. 12 del decreto n. 9.944 del 30 luglio 2019 i membri della *Comissão Tripartite Paritária Permanente* erano complessivamente diciotto.

<sup>705</sup> In portoghese *Banco Central do Brasil*. La trasmissione televisiva a cui partecipò Roberto Campos Neto è il talk show *Roda Viva* (lett. Ruota Viva) trasmesso dal canale pubblico TV Cultura di São Paulo.

<sup>706</sup> L'episodio e la posizione del *FNPETI* in merito sono riportati nella sezione notizie del sito internet del *fórum* all'indirizzo web <https://fnpeti.org.br/noticias/2023/02/16/posicionamento-do-fnpeti-sobre-a-naturalizacao-do-trabalho-infantil-na-fala-do-presidente-do-banco-central-do-brasil/>.

<sup>707</sup> V. <https://fnpeti.org.br/noticias/2023/02/16/posicionamento-do-fnpeti-sobre-a-naturalizacao-do-trabalho-infantil-na-fala-do-presidente-do-banco-central-do-brasil/>.

molto diffusa nei centri urbani<sup>708</sup>. Invero, a causa dei probabili rischi derivanti e delle possibili conseguenze per la salute dei bambini e degli adolescenti, il lavoro ambulante svolto nelle strade e in altri spazi pubblici è stato inserito al numero settantatré della Lista TIP allegata al Decreto n. 6481 del 12 giugno 2008. Oltre all'esposizione a qualsiasi agente atmosferico<sup>709</sup> e all'eventualità di essere coinvolti in incidenti stradali, la vulnerabilità intrinseca a tale forma di lavoro comporta una maggiore esposizione a fenomeni di violenza, molestie sessuali, narcotraffico e tratta di esseri umani. Lo spettro delle ripercussioni sulla salute è ampio perché ricomprende sia danni attuali sia danni futuri<sup>710</sup>. Tra i primi vi sono disidratazione, ipertermia, traumi, lesioni, ustioni, precoce attività sessuale con possibili gravidanze, infezioni e malattie indesiderate. Diversamente, l'invecchiamento prematuro, il cancro della pelle, la tossicodipendenza, le difficoltà respiratorie e la compromissione dello sviluppo affettivo sono conseguenze a lungo termine<sup>711</sup>. Inoltre, il *FNPETI* ha ritenuto irragionevole affermare che *Pix* possa apportare benefici economici duraturi a qualsiasi minore, dato il contesto sociale brasiliano contemporaneo caratterizzato da una diffusa disuguaglianza e da fenomeni di insicurezza alimentare e abitativa<sup>712</sup>. Per questi motivi, l'inclusione sociale di bambini e adolescenti e la piena realizzazione dei

---

<sup>708</sup> V. <https://fnpeti.org.br/noticias/2023/02/16/posicionamento-do-fnpeti-sobre-a-naturalizacao-do-trabalho-infantil-na-fala-do-presidente-do-banco-central-do-brasil/>. Alla pari del lavoro infantile domestico il *trabalho infantil nas ruas* (lett. il lavoro infantile nelle strade) è considerato una delle peggiori forme di lavoro infantile e minorile. Poiché il suo approfondimento esula dalla trattazione sviluppata nel presente capitolo rimando a Santos E. (2020), pp. 141-155 e a Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), pp. 37-45.

<sup>709</sup> Il numero settantatré della Lista TIP allegata al Decreto n. 6481 del 12 giugno 2008 nomina esplicitamente le radiazioni solari, la pioggia e il freddo.

<sup>710</sup> V. il sito del governo brasiliano all'indirizzo web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm).

<sup>711</sup> Ibid.

<sup>712</sup> V. <https://fnpeti.org.br/noticias/2023/02/16/posicionamento-do-fnpeti-sobre-a-naturalizacao-do-trabalho-infantil-na-fala-do-presidente-do-banco-central-do-brasil/>.

loro diritti sociali non può prescindere dalla condanna del lavoro infantile e dalle forme di lavoro minorile contrarie alla Costituzione. Infine, il *FNPETI* ha ribadito l'impegno del Brasile alla realizzazione nazionale dei diciassette "Sustainable Development Goals" (SDG) per il 2030<sup>713</sup>. In particolare, il target 8.7 mira all'eliminazione di tutte le forme di lavoro infantile entro il 2025<sup>714</sup>. A tal fine, è necessario proseguire l'attività di sensibilizzazione dei dirigenti e dei rappresentanti delle autorità federali affinché si raggiunga una piena consapevolezza della presenza del lavoro infantile e minorile in Brasile<sup>715</sup>. Solamente in tal modo possono essere adottate politiche pubbliche efficaci che garantiscono lo sviluppo di una rete di tutele e difese<sup>716</sup>. Invero, la menzione delle autorità federali fa riferimento alle precedenti note pubbliche di ripudio emesse nei confronti di diversi interventi in cui l'allora presidente Jair Bolsonaro si era espresso a favore del lavoro infantile e minorile negli anni 2019<sup>717</sup> e 2020<sup>718</sup>. Nelle parole di Bolsonaro trovarono riscontro e legittimazione alcuni dei miti o falsi dogmi favorevoli all'impiego lavorativo dei bambini, in particolare in

---

<sup>713</sup> Ibid.

<sup>714</sup> Per maggiori informazioni vedi il terzo paragrafo del primo capitolo.

<sup>715</sup> V. <https://fnpeti.org.br/noticias/2023/02/16/posicionamento-do-fnpeti-sobre-a-naturalizacao-do-trabalho-infantil-na-fala-do-presidente-do-banco-central-do-brasil/>.

<sup>716</sup> Ibid. L'estensione del territorio e la forma di governo federale rendono la realtà brasiliana particolarmente complessa. Attraverso il secondo paragrafo del presente capitolo si è inteso fotografare parte di questa complessità e descrivere la presenza delle tutele e delle difese presenti al 2023.

<sup>717</sup> La nota di ripudio del 5 luglio 2019 è disponibile nella sezione notizie del sito internet del *FNPETI* all'indirizzo web <https://fnpeti.org.br/noticias/2019/07/05/fnpeti-se-manifesta-contradecaracao-do-presidente-sobre-trabalho-infantil/>.

<sup>718</sup> La nota di ripudio del 26 agosto 2020 è disponibile nella sezione notizie del sito internet del *FNPETI* all'indirizzo web <https://fnpeti.org.br/noticias/2020/08/26/fnpeti-repudia-declaracao-do-presidente-em-apologia-ao-trabalho-infantil/>. Tale nota ha ricevuto l'appoggio pubblico di *Marcha Global contra o Trabalho Infantil da América do Sul*. Si tratta di una rete mondiale di sindacati, associazioni di insegnanti e organizzazioni della società civile, che collaborano per eliminare e prevenire tutte le forme di lavoro infantile e minorile e per garantire l'accesso a un'istruzione pubblica gratuita e di buona qualità, v. <https://fnpeti.org.br/noticias/2020/08/27/marcha-global-contra-o-trabalho-infantil-apoia-nota-publica-do-fnpeti/> nella sezione notizie del sito internet del *FNPETI*.



attività pericolose che causano danni al loro pieno sviluppo<sup>719</sup>. Dichiarò di aver lavorato in una fattoria quando aveva circa otto-dieci anni piantando mais, raccogliendo banane e trasportandone scatole sulla schiena senza conseguenze sia per il tempo dedicato allo studio sia per la propria salute<sup>720</sup>. Inoltre, sostenne che il lavoro nobilita l'uomo e la donna, indipendentemente dall'età, perché permette di attribuire valore al denaro fin da piccoli<sup>721</sup>. Infine, aggiunse che nella società attuale quando un ragazzino di nove o dieci si dedica a qualsiasi lavoro si usano espressioni come lavoro svolto in condizioni analoghe alla schiavitù o lavoro infantile<sup>722</sup>. Conseguentemente, un minorenne può fare quasi qualsiasi cosa, anche sniffare grandi quantità di crack, ma non può lavorare<sup>723</sup>. Complessivamente, tali dichiarazioni furono criticate anche da iniziative sorte nell'ambito dell'*MPT*, come il programma educativo Rede PETECA<sup>724</sup> e Coordinfância<sup>725</sup>.

---

<sup>719</sup> V. il primo paragrafo del presente capitolo.

<sup>720</sup> I virgolettati citati dalla stampa brasiliana sono: *Trabalhei desde os oito anos de idade plantando milho, colhendo banana, com caixa de banana nas costas com dez anos de idade e estudava. E hoje sou quem sou. e: Trabalhando com nove, dez anos de idade na fazenda, eu não fui prejudicado em nada.*

<sup>721</sup> Nell'originale portoghese, come risulta dalla stampa locale: *trabalho dignifica o homem e a mulher, não interessa a idade.*

<sup>722</sup> Secondo la dichiarazione originale riportata dalla stampa brasiliana: *Quando um moleque de nove, dez anos vai trabalhar em algum lugar; tá cheio de gente aí 'trabalho escravo, não sei o quê, trabalho infantil.*

<sup>723</sup> Nel virgolettato originale: *Menor hoje pode cheirar paralelepípedo de crack, menos trabalhar.*

<sup>724</sup> PETECA è l'acronimo di *Programa de Educação contra a Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente*. Si tratta di un programma che, a partire dal 2008, motiva gli studenti a una partecipazione attiva nelle varie attività scolastiche, migliorando la loro frequenza e contrastandone l'abbandono. Le maggiori difficoltà consistono nella scarsità delle risorse economiche e umane perché i Coordinatori Municipali sono spesso in numero insufficiente in relazione al tempo impiegato, v. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2015), pp. 69-70.

<sup>725</sup> L'intervista rilasciata dalla coordinatrice di Coordinfância è disponibile nella sezione notizie del sito internet dell'*Associação Brasileira de Estudos do Trabalho* (lett. Associazione Brasiliana di Studi del Lavoro) all'indirizzo web <http://abet-trabalho.org.br/fala-de-bolsonaro-sobre-trabalho-infantil-e-tudo-o-que-combatemos-diz-mpt/>.

#### 4. Le specificità del lavoro infantile e minorile domestico.

Il lavoro infantile domestico mostra delle peculiarità rispetto alle altre tipologie di lavoro infantile. In via preliminare presenta un'inversione delle proporzioni tra i sessi perché secondo gli ultimi dati disponibili risalenti al 2019 era svolto all'85% da bambine<sup>726</sup>. Il 62% erano bambine con la pelle nera<sup>727</sup>. Due terzi delle lavoratrici e dei lavoratori erano sedicenni e diciassetenni, mentre i bambini e le bambine tra i cinque e i tredici anni d'età erano quasi trentamila<sup>728</sup>. Inoltre, quasi il 20% lavorava fino o oltre le quaranta ore settimanali, con grave pregiudizio per la frequenza scolastica, il tempo libero e il godimento di altri diritti propri dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>729</sup>. Complessivamente, quasi ottantaseimila persone tra i cinque e i diciassette anni svolgevano lavori domestici, il 7% dello sfruttamento lavorativo minorile presente in Brasile<sup>730</sup>. Riguardo il lavoro domestico di cura<sup>731</sup> non retribuito le statistiche erano leggermente diverse<sup>732</sup>. Era svolto da più della metà dei bambini e degli adolescenti brasiliani<sup>733</sup>. Il 77% avevano tra i sedici e diciassette anni, mentre il 57,5% erano di sesso femminile. Il numero di maschi impiegati superava quello delle coetanee solo quando il numero delle ore settimanali era inferiore o uguale a cinque. Sopra le venticinque ore alla settimana il numero delle bambine e adolescenti era doppio rispetto a quello dei coetanei<sup>734</sup>.

---

<sup>726</sup> Secretaria Nacional de Cuidados e Família (2023), p. 7.

<sup>727</sup> Ibid.

<sup>728</sup> Secretaria Nacional de Cuidados e Família (2023), p. 9.

<sup>729</sup> Ibid.

<sup>730</sup> Secretaria Nacional de Cuidados e Família (2023), p. 7.

<sup>731</sup> L'espressione originale portoghese che compare in Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 23 è *trabalho infantil doméstico com caráter de ajuda*. In Secretaria Nacional de Cuidados e Família (2023), p. 10 viene impiegata l'espressione *trabalho doméstico e de cuidados*.

<sup>732</sup> Secretaria Nacional de Cuidados e Família (2023), p. 10.

<sup>733</sup> Ibid.

<sup>734</sup> Secretaria Nacional de Cuidados e Família (2023), p. 10.

Per comprendere l'intersezionalità tra le discriminazioni sessiste e razziali, è necessario conoscere il retaggio coloniale e imperiale del Brasile<sup>735</sup>, in cui schiave nere svolgevano attività di cura come tate e governanti<sup>736</sup>. Le loro mansioni consistevano nell'allattare, nutrire, cullare e raccontare storie ai figli dei loro padroni<sup>737</sup>. Similmente le moderne lavoratrici domestiche sono responsabili per l'alimentazione, il gioco, l'igiene e la messa a letto dei figli del datore di lavoro<sup>738</sup>. Tali mansioni occupano i due terzi della loro giornata<sup>739</sup>. Inoltre, non di rado accompagnano il datore di lavoro e i suoi figli nei centri commerciali, nei ristoranti e nei viaggi in macchina e in aereo<sup>740</sup>. Tuttavia, non fanno parte della famiglia perché all'ora di pranzo mangiano per ultime e da sole<sup>741</sup>. Nel frigorifero il loro cibo è diverso e separato dagli altri<sup>742</sup>. La separazione riguarda tutti i luoghi abitativi perché le lavoratrici domestiche solitamente non possono sedersi sul divano o su letti dei bambini. Inoltre, dispongono di servizi igienici differenti<sup>743</sup> e le loro stanze sono piccole e separate dal resto della casa<sup>744</sup>. La compresenza di vicinanza e separazione all'unità domestica crea un'ambiguità tra il rapporto gerarchico proprio del rapporto di

---

<sup>735</sup> Le prime colonie portoghesi sulle coste dell'odierno Brasile risalgono all'inizio del XVI secolo. A causa dell'invasione e dell'occupazione napoleonica del Portogallo, nel 1808 il principe reggente Giovanni VI trasferì la corte portoghese in Brasile. In seguito al Congresso di Vienna il Brasile divenne parte del "Regno Unito di Portogallo, Brasile e Algarves" fino all'indipendenza ottenuta nel 1822 con la fondazione dell'Impero del Brasile. Nel 1889 un colpo di stato appoggiato dagli oligarchi agricoli proclamò la Prima Repubblica brasiliana. Si trattò della reazione al tentativo di centralizzazione del potere e ai cambiamenti economici causati dalla *Lei Imperial n. 3.353* promulgata il 13 maggio 1888 e conosciuta come *Lei Áurea* (lett. Legge d'oro), ultimo atto del processo graduale che abolì la schiavitù.

<sup>736</sup> Freyre G. (2003), p. 367.

<sup>737</sup> Ibid.

<sup>738</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 18.

<sup>739</sup> Ibid.

<sup>740</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 18.

<sup>741</sup> Ibid.

<sup>742</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 18.

<sup>743</sup> Brites J. (2007), p. 106.

<sup>744</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 18.

lavoro e l'attaccamento affettivo reciproco tra la lavoratrice domestica e i figli di cui si occupa<sup>745</sup>. Per esempio, talvolta le lavoratrici domestiche ricevono regali di Natale<sup>746</sup> e affiancano nel loro portafoglio le foto dei bambini del datore di lavoro a quelle dei propri figli<sup>747</sup>. Tuttavia, la loro posizione subordinata viene normalizzata e trasmessa come intrinseca dal datore di lavoro ai propri figli, in questo modo perpetrando un modello di stratificazione sociale<sup>748</sup>.

Un'ulteriore precisazione riguarda il termine "lavoro"<sup>749</sup>. Il diritto internazionale del lavoro distingue tra "child labour" e "child work"<sup>750</sup>. La prima espressione viene impiegata per descrivere mansioni pericolose per la salute, caratterizzate da remunerazioni basse o inesistenti e da lunghi orari di lavoro che impattano, direttamente o indirettamente, su un'attiva e partecipata frequenza scolastica<sup>751</sup>. Sebbene tale sfruttamento lavorativo possa avvenire anche all'interno del nucleo familiare, nella maggior parte dei casi si verifica in casa di terzi<sup>752</sup>. Diversamente, con "child work" si intendono quelle attività svolte nella casa della propria famiglia. È un'espressione dai contorni sfumati perché può ricomprendere situazioni sia consentite sia illecite<sup>753</sup>. Infatti, le faccende domestiche<sup>754</sup> possono avere classificazioni, obiettivi e conseguenze

---

<sup>745</sup> Ibid.

<sup>746</sup> Cantuária Pereira J. (2016), pp. 18.

<sup>747</sup> Brites J. (2007), pp. 97-98.

<sup>748</sup> Brites J. (2007), p. 104.

<sup>749</sup> Riguardo al termine "domestico" rimando agli articoli più rilevanti della C189 - Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189), affrontanti nel terzo paragrafo del primo capitolo.

<sup>750</sup> D'Andrea A. (2022), p. 30.

<sup>751</sup> Ibid. In merito, alcune sentenze brasiliane successivamente citate nel testo mostrano che lunghi orari di lavoro diurni impediscono la frequenza scolastica, mentre il lavoro notturno priva dell'adeguato riposo, essenziale durante l'infanzia e l'adolescenza per apprendere al meglio.

<sup>752</sup> D'Andrea A. (2022), p. 30.

<sup>753</sup> V. "Child labour and domestic work", nella sezione sectors and topics del sito internet dell'OIL all'indirizzo web <https://www.ilo.org/ipecc/areas/Childdomesticlabour/lang-en/index.htm>.

<sup>754</sup> L'OIL usa l'espressione *household chores*, mentre la dottrina e la giurisprudenza brasiliana impiegano il termine *afazeres domésticos*, v. Santos dos Araque E. (2020), pp. 130-131

differenti<sup>755</sup>. Affidare piccoli e brevi compiti a bambine e adolescenti, in base alla loro età e capacità, costituisce un metodo educativo e formativo<sup>756</sup>. Attività come rifarsi il letto, piegare e riordinare i propri vestiti, aiutare a lavare e asciugare i piatti, se eseguite in condizioni ragionevoli e sotto la supervisione degli adulti, sono parte integrante della vita familiare quotidiana e della crescita perché insegnano valori come la condivisione, la solidarietà e la graduale assunzione di responsabilità<sup>757</sup>. Solitamente tali attività non interferiscono con la frequenza scolastica, lo studio, il tempo libero, il gioco e il riposo<sup>758</sup>. Tuttavia, si tratta di lavoro infantile domestico quando le faccende domestiche si protraggono eccessivamente o richiedono la cura della casa e l'assistenza di bambini, anziani o malati<sup>759</sup>. In queste ipotesi i compiti svolti all'interno della propria famiglia non differiscono particolarmente dai lavori assegnati alle bambine che vivono presso altre famiglie<sup>760</sup>. Poiché l'impegno orario e il contributo richiesto sono doveri degli adulti, il diritto all'infanzia viene negato con gravi conseguenze sulla salute fisica e mentale<sup>761</sup>. Si verifica, quindi, una perversione dei ruoli familiari, in cui non sono i genitori a preservare la famiglia, ma i minori tramite l'assunzione di obblighi incompatibili con la loro educazione<sup>762</sup>.

---

e Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 23.

<sup>755</sup> Santos dos Araque E. (2020), p. 130.

<sup>756</sup> Santos dos Araque E. (2020), p. 131.

<sup>757</sup> Santos dos Araque E. (2020), p. 131 e sito internet dell'OIL all'indirizzo web <https://www.ilo.org/ipecc/areas/Childdomesticlabour/lang--en/index.htm>.

<sup>758</sup> Santos dos Araque E. (2020), p. 131 e Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 23.

<sup>759</sup> Ibid.

<sup>760</sup> V. sito internet dell'OIL all'indirizzo web <https://www.ilo.org/ipecc/areas/Childdomesticlabour/lang--en/index.htm>.

<sup>761</sup> Santos dos Araque E. (2020), p. 131.

<sup>762</sup> Ibid.

Secondo Coordinfância il lavoro infantile domestico è la peggiore forma di lavoro infantile e minorile, per via della sua dannosità e invisibilità<sup>763</sup>. Invero, con riferimento ai danni provocati, il lavoro infantile domestico compare al numero settantasei della Lista TIP allegata al Decreto n. 6481 del 12 giugno 2008<sup>764</sup>. Inoltre, la subordinazione di bambine e adolescenti a un potere esercitato in un ambiente privato tramite modalità che violano i loro diritti fondamentali alla libertà, alla dignità e all'autodeterminazione favorisce forme di violenza fisica e sessuale<sup>765</sup>. Riguardo l'invisibilità, l'inviolabilità dell'abitazione privata, costituzionalmente garantita dall'art. 5° *inciso* XI, complica ulteriormente l'efficacia del sistema ispettivo. Tale articolo prevede che nessuna persona possa entrare nell'abitazione altrui senza il consenso di chi vi abita, salvo in situazioni di flagranza di reato o disastro imminente, per prestare soccorso o, durante il giorno, su autorizzazione del giudice. Poiché il lavoro infantile non è un reato tipizzato nel c.p. brasiliano, è possibile escludere l'inviolabilità domiciliare solamente quando bambini lavoratori siano vittime di episodi di tortura o vengano ridotti in una condizione analoga alla schiavitù<sup>766</sup>. Tale ragione, unita ad altre particolarità del sistema legislativo brasiliano<sup>767</sup>, non agevola la ricerca di

---

<sup>763</sup> Tale dichiarazione compare nella stessa intervista in cui venne affermata la totale contrarietà alle dichiarazioni di Bolsonaro in merito al lavoro infantile e minorile, v. <http://abet-trabalho.org.br/fala-de-bolsonaro-sobre-trabalho-infantil-e-tudo-o-que-combatemos-diz-mpt/>.

<sup>764</sup> Le probabili conseguenze sulla salute comprendono disturbi muscoloscheletrici (borsiti, tendiniti, mal di schiena, sinoviti e tenosinoviti), contusioni, fratture, lesioni, ustioni, attacchi d'ansia, disturbi del ciclo sonno-veglia, deformità della colonna vertebrale (lombalgia, lombosciatalgia, scoliosi, cifosi, lordosi), lesioni causate da sforzi ripetuti, disturbi osteomuscolari correlati al lavoro, sindromi da nevrosi professionali, e l'insorgere di traumi, vertigini e fobie, v. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm).

<sup>765</sup> Castanha N. (2002), p. 9.

<sup>766</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 50.

<sup>767</sup> L'art. 5° *inciso* X della Costituzione e l'art. 21 del c.c. brasiliano garantiscono il diritto alla privacy. Secondo la legislazione brasiliana tale diritto, come tutti i diritti della personalità, è inerente all'essere umano e, poiché ne tutela l'identità e la dignità, è irrinunciabile e non trasferibile. Gli artt. 5° *incisos* LX della Costituzione e 93 *inciso* IX stabiliscono il principio generale della pubblicità degli atti processuali, ma fanno salvi i casi in cui la tutela del diritto alla

decisioni giurisprudenziali. Inoltre, l'attenzione della stampa specializzata non si sofferma su situazioni con conseguenze giuridiche limitate all'ambito del diritto del lavoro<sup>768</sup>.

L'omicidio di Marielma de Jesus, avvenuto il novembre 2005, è considerata una delle vicende più significative perché contribuì all'inclusione del lavoro infantile domestico nella lista Lista TIP<sup>769</sup>. La madre di Marielma, che lavorava come contadina nella città costiera di Vigia, condusse la figlia undicenne a Belém, capitale dello Stato di Pará<sup>770</sup>, affinché lavorasse come tata per il bambino dei coniugi Ronivaldo Guimarães Furtado e Roberta Sandreli Rolim<sup>771</sup>. Come prestazioni corrispettive furono promessi vitto e alloggio. Inoltre, i coniugi avrebbero provveduto ai vestiti e all'iscrizione scolastica di Marielma e la sua famiglia avrebbe ricevuto una *cesta básica mensal*<sup>772</sup>. Nessuna obbligazione fu

---

privacy non pregiudichi l'interesse pubblico all'informazione. L'art. 189 *inciso* II del codice di procedura brasiliano dà attuazione all' art. 5° *inciso* LX della Costituzione, stabilendo il *segredo de justiça* (lett. segreto di giustizia) per alcuni processi specifici. Secondo il § 1° il diritto di consultare gli atti di tali processi è ristretto alle parti e ai loro procuratori. Ex § 2° i terzi che dimostrino di avere interesse ad agire possono chiedere al giudice di fornire un certificato del dispositivo della sentenza. In particolare, il *segredo de justiça* riguarda i bambini e gli adolescenti coinvolti in processi amministrativi e giudiziari. Relativamente al lavoro infantile e minorile le leggi di riferimento sono l'ECA e la l. n. 13.431 del 4 aprile 2017 (*lei da escuta protegida*, lett. legge sull'ascolto protetto). Quest'ultima stabilisce il sistema di garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti che sono vittime o testimoni di violenza. L'art. 5° all' *inciso* III e XIV protegge la loro intimità e le loro condizioni personali. L'*inciso* XIV vieta l'utilizzo o la trasmissione a terzi delle dichiarazioni rese dal bambino o dall'adolescente vittima di violenza, salvo per fini di assistenza sanitaria e processuali penali. La Legge Generale sulla Protezione dei Dati Personali (LGPD) promulgata nel 2018 non ha importato cambiamenti sostanziali, v. Margarido L. C., Guimarães Passos A. B. (2023), pp. 1-4 e 6.

<sup>768</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 37.

<sup>769</sup> Correia de Mello M. (2015), p. 19.

<sup>770</sup> Lo Stato di Pará si trova nella regione Nordest e il suo Indice di sviluppo umano è uno dei più bassi comparato agli altri Stati federati del Brasile, v. gli ultimi dati disponibili risalenti al 2021 sul sito dell'IGBE all'indirizzo web <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama> nella sezione economia. Tale dato nel 2005 era addirittura inferiore.

<sup>771</sup> Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 113.

<sup>772</sup> Il vitto, l'alloggio e il vestiario rientrano nei benefici *in natura* (in latino nel testo originale portoghese), che l'impresa, in forza del contratto o per consuetudine, deve fornire abitualmente al lavoratore oltre alla retribuzione in denaro, secondo quanto previsto dall'art. 458 della CLT.

rispettata e, secondo quanto evidenziato dal referto medico, Marielma fu ripetutamente torturata prima di morire<sup>773</sup>.

La giurisprudenza successiva ha precisato in più occasioni che nonostante l'illegalità del lavoro infantile domestico, il rapporto di lavoro intercorrente dà diritto alle tutele previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro e al risarcimento dei danni morali<sup>774</sup>. In particolare, l'MPT dello Stato di Piauí<sup>775</sup> agì in giudizio<sup>776</sup> sia per il riconoscimento del lavoro domestico svolto da Raimunda dos Santos Barros e da Adriana da Silva Sousa sia per il pagamento dei risarcimenti e delle indennità derivanti<sup>777</sup>. La sentenza di primo grado fu

---

Diversamente, la *cesta básica* non costituisce un obbligo. Si tratta di un cestino o di una scatola che contiene gli alimenti di maggior uso nella cucina brasiliana: riso, fagioli, caffè, zucchero, pasta, etc. I coniugi Ronivaldo Guimarães Furtado e Roberta Sandreli Rolim si erano impegnati a inviare una *cesta básica mensal*, ossia ogni mese.

<sup>773</sup> Sul corpo di Marielma vennero trovate bruciature di sigaretta, costole rotte, reni e polmoni perforati, trauma cranico causato da multiple contusioni e tracce di sperma, indice di violenza sessuale. Durante il processo un vicino testimoniò di aver notato la presenza di macchie emorragiche sul corpo di Marielma mentre lavorava. Inoltre, affermò di aver assistito a un episodio di violenza, ma di non essere intervenuto perché minacciato da Ronivaldo Guimarães Furtado.

<sup>774</sup> Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 114. L'Art. 477 della CLT prevede che il datore di lavoro debba registrare la cessazione del rapporto lavorativo nella *Carteira de Trabalho e Previdência Social*, lett. la Tessera del Lavoro e della Previdenza Sociale. Si tratta del documento che registra la vita professionale del lavoratore e garantisce l'accesso ai diritti previsti dalla legge. Il datore di lavoro deve altresì comunicare la cessazione del rapporto di lavoro agli organi competenti e corrispondere le *verbas rescisórias*, ossia somme di denaro alle quali il lavoratore ha diritto a titolo di indennità. Nelle sentenze successive sono specificate alcune voci, come il pagamento del saldo salariale, della tredicesima mensilità, delle ferie in misura proporzionale o aumentate di un terzo e dell'*aviso prévio indenizado*. L'*aviso prévio indenizado* ha una funzione simile all'indennità sostitutiva del preavviso, di cui all'art. 2118 c. 2 del c.c. italiano.

<sup>775</sup> Lo Stato di Piauí condivide con lo Stato di Pará sia la posizione geografica, la regione Nordest, sia il valore dell'Indice di sviluppo umano, v. gli ultimi dati disponibili risalenti al 2021 sul sito dell'IGBE all'indirizzo web <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama> nella sezione economia.

<sup>776</sup> Ex art. 793 della CLT in mancanza di rappresentanti legali, la *reclamação trabalhista* del minore può essere avanzata dalla Procura del Tribunale del Lavoro.

<sup>777</sup> Dagli atti di indagine risultò che entrambe le adolescenti furono condotte a casa dei convenuti dove svolsero varie attività domestiche subendo, inoltre, molestie fisiche e morali. Raimunda dos Santos Barros lavorò per quattro anni, iniziando quando era bambina, mentre Adriana da Silva Sousa prestò servizio per un anno, v. Villa Real Ferreira Ramos A. M., de



confermata dal Tribunale Regionale del lavoro e dal *Tribunal Superior do Trabalho*<sup>778</sup>. Particolare rilevanza assunse il fatto che entrambe le lavoratrici non fossero state iscritte ad alcun grado scolastico, differentemente dai figli della convenuta<sup>779</sup>. In merito, venne precisato che nessun valore poteva essere attribuito alla documentazione secondo cui Raimunda dos Santos Barros non voleva studiare<sup>780</sup>. Infatti, una bambina di nove anni non dispone della maturità necessaria per prendere decisioni riguardo al proprio futuro<sup>781</sup>. Tale compito spetta ai genitori e ai tutori che devono garantire il soddisfacimento dei bisogni primari di bambini e adolescenti, specialmente se hanno scelto di accoglierli nella propria casa<sup>782</sup>. Inoltre, il ventiduesimo Tribunale Regionale del lavoro sottolineò che la ratio costituzionale del divieto di lavoro tutela da ogni forma di sfruttamento che possa compromettere il pieno sviluppo fisico e mentale della persona umana prima del suo ingresso nel mercato del lavoro<sup>783</sup>. Invero, definì

---

Oliveira Lima A., da Silva Pinto Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 114.

<sup>778</sup> Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 114. Differentemente dall'Italia, in Brasile esistono Tribunali del Lavoro con sedi diverse da quelle dei Tribunali ordinari. I Tribunali Regionali del lavoro sono ventiquattro, distribuiti su tutto il territorio del Brasile, uno in ogni Stato, a eccezione dello Stato di San Paolo in cui ve ne sono due. Sono gli organi giurisdizionali competenti sulle impugnazioni delle decisioni dei Tribunali del Lavoro. Infine, ex art. 111 della Costituzione, la competenza territoriale del Tribunal Superior do Trabalho (TST, lett. Corte Superiore del Lavoro), si estende a tutto il Brasile. Fatte salve le ipotesi in cui il TST costituisce l'unico ovvero il secondo grado di giudizio, le sue funzioni si limitano alle questioni di diritto, non potendo riesaminare i fatti e le prove acquisite nelle decisioni non ulteriormente impugnabili pronunciate dai giudici di primo e secondo grado.

<sup>779</sup> Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 114

<sup>780</sup> Ibid.

<sup>781</sup> Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 114

<sup>782</sup> Ibid.

<sup>783</sup> Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 114

rubata l'infanzia dei bambini lavoratori per la mancanza di accesso ai diritti del lavoro, dell'istruzione e al rispetto delle condizioni igieniche<sup>784</sup>.

Il terzo caso<sup>785</sup> riguarda un'adolescente di cui si conoscono le iniziali C.M.S<sup>786</sup>. Da agosto 2004, quando aveva quindici anni, fino a febbraio 2007 lavorò come domestica subendo intense sofferenze fisiche e psicologiche, tramite l'utilizzo di violenza<sup>787</sup> e «grave minaccia»<sup>788</sup>. Nel 2013, la Seconda Sezione Penale della Corte di Giustizia del Distretto Federale e dei Territori<sup>789</sup> respinse il ricorso

---

<sup>784</sup> Ibid.

<sup>785</sup> Si tratta del *Processo n. 0060801-58.2010.8.07.0001*. Per ulteriori dettagli in merito vedi anche la «Rivista di Dottrina e Giurisprudenza» pubblicata dal TJDFE sul proprio sito <https://www.tjdfte.jus.br/>: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (2013), pp. 473-475.

<sup>786</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 37.

<sup>787</sup> Il rapporto sulle lesioni «corporali» riporta ferite al collo e alla schiena causate da schiaffi, coltelli, fil di ferro, martelli e pinze. Durante il processo C.S.M. precisò che Maria Aparecida da Rocha era solita picchiarla ogni giorno per qualsiasi piccolo motivo o pretesto. In particolare, le aggressioni iniziavano alle ore due del mattino, quando veniva svegliata per iniziare a lavorare. Lo stato di sonnolenza conseguente al mancato riposo costituiva motivo di ulteriore violenza, v. Cantuária Pereira J. (2016), p. 38. e Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 114. L'aggettivo «corporali» si riferisce all'art. 129 del c.p. brasiliano che, similmente agli artt. 582 e 583 del c.p. italiano relativi alle lesioni personali, distingue tra lesioni lievi, gravi e gravissime. La sesta sezione del *Superior Tribunal de Justiça* (STJ, lett. la Corte Superiore di Giustizia che svolge funzioni analoghe a quella della Corte suprema di cassazione), pur precisando che la deformità permanente prevista all'art. 129, § 2°, *inciso IV* si riferisce unicamente a lesioni da cui derivano danni fisici, ha confermato l'orientamento dottrinale secondo cui anche la lesione della salute mentale comporta una lesione corporale. In merito, «poiché l'intelligenza, la volontà o la memoria si riferiscono all'attività funzionale del cervello, che è uno degli organi più importanti del corpo, non è concepibile un disturbo mentale senza un danno alla salute, così come un danno alla salute senza un danno corporeo o un'alterazione del corpo», v. Superior Tribunal de Justiça (2022), pp. 25-26.

<sup>788</sup> L'espressione *grave ameaça* compare, tra le altre ricorrenze, all'art. 197 del c.p. brasiliano rubricato *Atentado contra a liberdade de trabalho* (lett. Attacco contro la libertà del lavoro). OIT (2007), p. 69 precisa che la *grave ameaça* corrisponde alla *vis compulsiva* contrapposta alla *vis corporalis*. Quest'ultima è integrata dalla violenza fisica, mentre la *vis compulsiva* consiste nella violenza psicologica. Nell'ordinamento giuridico italiano sia la sentenza n. 6490 del 27 luglio 1987 sia la sentenza n. 7844 del 15 luglio 1993, entrambe della Sez. II della Cassazione civile, hanno precisato il contenuto e i requisiti della *vis compulsiva* in relazione all'art. 1435 c.c., tra i vizi del consenso nel contratto. Giannotte C. (2013), pp. 119 e 124-125.

<sup>789</sup> 2ª Turma Criminal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), nel testo originale portoghese. La sede del TJDFT è Brasília e la sua competenza territoriale si estende al Distretto Federale e ai territori eventualmente creati. La traduzione letterale del termine

presentato da Maria Aparecida da Rocha confermando integralmente la sentenza di condanna<sup>790</sup> pronunciata dal Giudice dell'Ottavo Tribunale Penale di Brasilia<sup>791</sup>. Alla vittima fu vietato di uscire di casa senza essere accompagnata, nonostante la promessa di poter trascorrere i fine settimana con la propria famiglia<sup>792</sup>. A partire dall'alba C.M.S. si occupava di tutti i lavori domestici nell'abitazione dove viveva e nel corso della giornata veniva condotta dall'imputata presso altre case in cui svolgeva lavori di pulizia<sup>793</sup>. Inoltre, non riceveva denaro per i servizi prestati, né le furono garantiti un giorno di riposo settimanale e il permesso di studiare<sup>794</sup>. In nessuna occasione poté informare la famiglia riguardo i propri spostamenti, né sua madre seppe il suo indirizzo<sup>795</sup>. In seguito alla liberazione, avvenuta grazie all'intervento della polizia<sup>796</sup>, C.M.S. riferì che l'imputata la costringeva sia a chiamarla madrina sia a raccontare che era stata cacciata di casa perché faceva uso di droga<sup>797</sup>. Inoltre, riportò che in diverse occasioni le fu detto che doveva essere picchiata perché era una «piccola schiava» e che dormiva sul pavimento senza poter usare i servizi igienici<sup>798</sup>.

---

*turma* è classe, ma ho deciso di renderlo con «sezione» per una maggiore chiarezza in un'ottica di diritto comparato. Ogni *turma* ha sempre una composizione collegiale.

<sup>790</sup> Maria Aparecida da Rocha viveva con il marito e tre figli. Nonostante C.M.S. avesse riferito che erano a conoscenza delle violenze subite, le loro condotte omissive rimasero impuniti, v. Cantuária Pereira J. (2016), p. 39.

<sup>791</sup> *Juízo da Oitava Vara Criminal de Brasília* nel testo originale portoghese. A differenza della *turma* la *vara* è un Organo monocratico. Poiché le traduzioni dei termini *juízo* e *vara* sono, rispettivamente, «giudizio» e «corte», le parole *Juízo da Vara* sono rese con Tribunale, sempre secondo un'ottica di diritto comparato.

<sup>792</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 38 e Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 114.

<sup>793</sup> Ibid.

<sup>794</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 38 e Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 114.

<sup>795</sup> C.S.M. riuscì a contattare uno zio che informò la polizia, v. Cantuária Pereira J. (2016), p. 38 e Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 114.

<sup>796</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 38.

<sup>797</sup> Ibid.

<sup>798</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 39.

Infine, precisò che provò a fuggire due volte, ma che il primo tentativo fallì perché l'imputata si presentò agli agenti di polizia dichiarando di essere la sua madrina e li convinse che C.M.S sofferisse di problemi mentali<sup>799</sup>. In particolare, quando Maria Aparecida da Rocha le disse di avere amici tra gli agenti di polizia C.M.S si spaventò e decise di tornare a vivere nella sua abitazione<sup>800</sup>. Sebbene non siano disponibili informazioni riguardo una causa di lavoro promossa dalla vittima, appare verosimile affermare che, in base alla legislazione brasiliana, avrebbe avuto diritto al risarcimento dei danni morali, al pagamento delle retribuzioni, degli straordinari e delle tredicesime, al corrispettivo del doppio sia dei riposi settimanali sia dei periodi di ferie non goduti e, poiché si tratta di licenziamento senza giusta causa, all'*aviso prévio indenizado*<sup>801</sup>.

Un'ulteriore vicenda che colpì particolarmente l'opinione pubblica fu quella di L.R.S., una dodicenne torturata<sup>802</sup> e imprigionata dall'ex-imprenditrice Silvia Calabresi. La madre di L.R.S. acconsentì al trasferimento della figlia dietro promessa da parte dell'ex-imprenditrice di pagarle gli studi e di aiutare la famiglia di origine<sup>803</sup>. Tuttavia, L.R.S. iniziò a lavorare come lavoratrice

---

<sup>799</sup> Ibid.

<sup>800</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 39.

<sup>801</sup> Inoltre, C.S.M. avrebbe avuto diritto a ricevere sia la *Carteira de Trabalho e Previdência Social* sia il *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)*, lett. Fondo di Garanzia del Tempo di Servizio che tutela i lavoratori licenziati senza giusta causa), v. Cantuária Pereira J. (2016), p. 39.

<sup>802</sup> Nel 2008 gli agenti di polizia rinvennero L.R.S. imbavagliata con un panno cosparso di pepe e incatenata per mani e piedi nella zona lavanderia dell'appartamento di Silvia Calabresi e del marito Marco Antônio Calabresi. Le sue braccia erano sollevate e i suoi piedi toccavano appena il suolo. Indossava guanti alle mani e sacchetti di plastica ai piedi per evitare che le corde e le catene lasciassero segni evidenti, v. Cantuária Pereira J. (2016), pp. 39-40. Inoltre, non di rado L.R.S. trascorreva l'intera giornata senza ricevere un pasto. Per umiliarla, le venivano offerte escrementi e urina di cane come cibo. Spesso era costretta a rifare i lavori di casa perché l'altra lavoratrice domestica, Vanice Maria Novais, gettava fango sulle aree già pulite. Infine, sia l'ex-imprenditrice sia l'altra domestica le mutilarono la lingua usando un paio di pinze, le schiacciarono le unghie nelle porte dell'appartamento e le causarono ustioni con un ferro da stiro, v. Cantuária Pereira J. (2016), p. 40.

<sup>803</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 40.

domestica dalle cinque e mezza del mattino fino all'una di notte del giorno successivo<sup>804</sup>. Differentemente da C.M.S, L.R.S. intentò una causa di lavoro dinanzi al «Decimo Tribunale del Lavoro» di *Goiânia*<sup>805</sup>. Poiché l'avvocato della convenuta sostenne che non vi erano i requisiti per l'esistenza del rapporto di lavoro<sup>806</sup>, il giudice tenne in considerazione le dichiarazioni rese davanti al Settimo Tribunale Penale di Goiânia durante il processo penale<sup>807</sup>. La convenuta aveva affermato che le prestazioni richieste a L.R.S. erano minori rispetto a quelle svolte dall'altra lavoratrice domestica Vanice Maria Novais, assunta successivamente<sup>808</sup>. In particolare, si limitavano alla propria stanza, a quella della convenuta, a quella del figlio minorenni della convenuta e alla zona lavanderia<sup>809</sup>. Tuttavia, la lavoratrice domestica smentì in parte tali dichiarazioni sostenendo che lei puliva il piano inferiore dell'appartamento, mentre L.R.S. si occupava del piano superiore<sup>810</sup>. Inoltre, in una deposizione resa alla «Polizia Civile»<sup>811</sup>, il marito della convenuta, Marco Antônio Calabresi, affermò di essere

---

<sup>804</sup> Ibid.

<sup>805</sup> Si tratta della *Reclamação Trabalhista n. 0088200-49.2008.5.18.0010* celebrata dalla 10ª *Vara do Trabalho de Goiânia*, Cantuária Pereira J. (2016), p. 41.

<sup>806</sup> Secondo l'avvocato L.R.S. non aveva lavorato in condizioni analoghe alla schiavitù perché il suo apporto era limitato a piccoli compiti educativi di riordino casalingo. Per avvalorare tale tesi l'avvocato produsse foto in cui L.R.S. sorrideva in momenti di socializzazione e svago con i membri della famiglia Calabresi, v. Cantuária Pereira J. (2016), p. 40.

<sup>807</sup> Nel testo originale portoghese 7ª *Vara Criminal de Goiânia*, v. Cantuária Pereira J. (2016), p. 40.

<sup>808</sup> Cantuária Pereira J. (2016), pp. 40-41.

<sup>809</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 41.

<sup>810</sup> Ibid.

<sup>811</sup> Ex art. 144 § 4 della Costituzione, la Polizia Civile svolge le funzioni di polizia giudiziaria accertando la commissione di reati, esclusi quelli militari. Nel testo originale portoghese l'espressione è al plurale, *Policias civis*, perché ogni Stato ha il proprio Corpo suddiviso in *delegacias* o *distritos* (traducibili con centrali o distretti). L'uso dell'aggettivo «Civile» deriva dall'art. 1º del Decreto n. 3.598 del 27 gennaio 1866, che riorganizzò le forze di polizia dividendole in un Corpo Militare e in un Corpo Civile, v. il sito della *Câmara dos Deputados* all'indirizzo web <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3598-27-janeiro-1866-554213-publicacaooriginal-72693-pe.html>.

a conoscenza dei lavori domestici svolti da L.R.S.<sup>812</sup>. Ulteriore conferma dell'esistenza del rapporto di lavoro derivò dalla registrazione delle attività svolte insieme all'annotazione dei rispettivi orari in un quaderno che L.R.S. era costretta a tenere e aggiornare<sup>813</sup>. L'autenticità della grafia fu comprovata nel corso del processo<sup>814</sup>. Infine, altre tre ragazze confermarono l'esistenza del rapporto di lavoro testimoniando di aver svolto lavori domestici nell'appartamento della convenuta dietro costrizioni e maltrattamenti<sup>815</sup>. In particolare, A.A.F. raccontò di essere stata ingannata perché convinta che avrebbe giocato col figlio minore della convenuta e che avrebbe studiato in una scuola privata<sup>816</sup>. Il 18 settembre 2008, il Decimo Tribunale del Lavoro di *Goiânia* condannò i coniugi Calabresi stabilendo la registrazione del contratto di lavoro e il pagamento delle retribuzioni e delle tredicesime in frazioni corrispondenti al periodo di lavoro tra fine 2006 e inizio 2008<sup>817</sup>. Inoltre, L.R.S. ebbe diritto ex art. 143 della Costituzione brasiliana all'indennità sostitutiva per ferie non godute<sup>818</sup> e ex art. 483 della CLT all'*aviso prévio indenizado* perché l'estinzione del rapporto avvenne per colpa dei datori di lavoro<sup>819</sup>. Infine, poiché le lesioni e le cicatrici sul corpo di L.R.S. erano compatibili con le varie forme di maltrattamento

---

<sup>812</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 41. Differentemente dal marito di Maria Aparecida da Rocha, Marco Antônio Calabresi venne condannato a un anno e otto mesi per la sua condotta omissiva dal Settimo Tribunale Penale di Goiânia, v. Cantuária Pereira J. (2016), p. 40.

<sup>813</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 41.

<sup>814</sup> Ibid.

<sup>815</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 40.

<sup>816</sup> Ibid.

<sup>817</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 41.

<sup>818</sup> Per le differenti quantificazioni concorrenti delle ferie non godute v. Cantuária Pereira J. (2016), p. 41.

<sup>819</sup> Tuttavia, poiché la sentenza è antecedente all'Emendamento Costituzionale n. 72 de 2013, non venne riconosciuto a L.R.S. il pagamento degli straordinari, del lavoro notturno, delle pause infra-lavorative e del FGTS o dell'*indenização compensatória* (lett. indennità compensatoria) prevista. Per tali motivi, nonostante L.R.S. avesse lavorato oltre cento ore a settimana, ricevette l'equivalente del salario minimo di un prestatore di lavoro con un contratto che non supera le quarantaquattro ore settimanali, v. Cantuária Pereira J. (2016), p. 42.

denunciate, i coniugi Calabresi furono condannati al pagamento delle spese necessarie per il percorso di cura psicologico, oltre al risarcimento dei danni estetici permanenti e dei danni morali<sup>820</sup>. I danni morali furono presunti e riconosciuti indipendentemente dai maltrattamenti fisici e psicologici perché il giudice menzionò sia le fonti nazionali, come la Costituzione e la CLT, sia le fonti internazionali, come le Convenzioni n. 138 e n. 182 dell'OIL, che proibiscono agli infraquattordicenni di svolgere lavori in grado di comprometterne la loro salute con danni anche per il loro patrimonio morale<sup>821</sup>. Complessivamente, i diritti riconosciuti ai lavoratori minorenni costituiscono una piena applicazione della teoria della nullità ex nunc propria del Diritto del Lavoro brasiliano, distinta dalla nullità ex tunc generalmente adottata dal Diritto Civile brasiliano<sup>822</sup>. Infatti, dopo che la prestazione di lavoro è stata svolta non è più possibile ripristinare la situazione di fatto precedente<sup>823</sup>. La nullità ex nunc tutela il minore dallo sfruttamento subito perché tutti gli effetti del contratto di lavoro sono riconosciuti fino alla pronuncia di nullità disposta dal Tribunale<sup>824</sup>. In tal modo, nonostante

---

<sup>820</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 42.

<sup>821</sup> Ibid. Cantuária Pereira J. (2016), p. 43, cita una una decisione del *Tribunal Superior do Trabalho* che conferma l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui il risarcimento dei danni morali non deriva esclusivamente dalla violazione di norme giuslavoriste, ma da un insieme di fonti interne e internazionali che accordano una maggior tutela ai lavoratori minorenni. Nel caso di specie vennero riconosciuti i danni morali a un lavoratore minorenne esposto a rumori molesti per tutta la durata del contratto di lavoro senza che gli fossero stati forniti i necessari dispositivi di protezione individuale. Poiché tale condotta violò gli artt. 7° *inciso* XXXIII e 227 della Costituzione, l'art. 405 *inciso* I del CLT e la *Lista TIP* venne applicato il risarcimento previsto dall'art. 5° *incisos* V e X della Costituzione e dagli artt. 186 e 927 del c.c. brasiliano. L'art. 186 afferma esplicitamente che i danni possono essere anche esclusivamente morali. L'art. 927 obbliga al risarcimento del danno colui che l'ha commesso ex. artt. 186 e 187.

<sup>822</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 44.

<sup>823</sup> Ibid.

<sup>824</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 44.

l'illiceità dell'oggetto<sup>825</sup>, bambini e adolescenti godono di un'effettiva tutela giuslavorista contro la perversità del loro sfruttamento<sup>826</sup>.

Casi recenti hanno riguardato la liberazione di donne costrette a lavorare in condizioni analoghe alla schiavitù per molteplici anni. Nel dicembre 2020 Madalena Gordiano, una donna quarantasettenne che svolgeva lavori domestici da quando ne aveva otto<sup>827</sup>, è stata prelevata dalla residenza del professor universitario Dalton César Milagres Rigueira, grazie alla denuncia dei vicini all'MPT<sup>828</sup>. Il *Procurador do Trabalho* ha richiesto un'azione cautelare<sup>829</sup> per ottenere l'autorizzazione a effettuare un'ispezione insieme al Gruppo mobile del Ministero dell'Economia per la lotta al lavoro in schiavitù<sup>830</sup>. Conseguentemente

---

<sup>825</sup> La CLT non specifica quali sono i requisiti del contratto di lavoro, ma all'art. 8° precisa che, in mancanza di disposizioni legali o contrattuali, le autorità amministrative e il Tribunale del Lavoro potranno usare le norme generali del diritto. L'art. 104 del Codice Civile *inciso* II afferma che un negozio giuridico è valido quando ha un oggetto lecito, possibile, determinato o determinabile. Conseguentemente, ex. art. 166 un negozio giuridico è nullo quando il suo oggetto è illecito, impossibile o indeterminato.

<sup>826</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 44.

<sup>827</sup> Poiché Madalena Gordiano aveva quindici fratelli sua madre non poté occuparsi di tutti loro. Conseguentemente, dall'età di otto anni iniziò a lavorare presso l'abitazione di Maria das Graças Milagres Rigueira, conosciuta come Dona Gracinha (lett. Signora Carina), nella città di São Miguel do Anta. Nonostante Dona Gracinha insegnasse in una scuola cittadina e si trovasse in una buona condizione economica, proibì a Madalena di frequentare le lezioni in modo che si dedicasse esclusivamente al lavoro domestico. Quando aveva dodici anni seguì Dona Gracinha nella vicina città di Viçosa, dove rimase per vent'anni. Nel 2006 seguì Dalton César Milagres Rigueira, figlio di Dona Gracinha, nella città di Patos de Minas dove fu chiamato a insegnare zootecnia e veterinaria. Lì, la routine precaria di Maria Gordiano contraddistinta da abusi e stato di abbandono continuò per altri quattordici anni. Secondo quanto dichiarato a organi di stampa da persone a lei vicine, Madalena Gordiano trovò la forza per sopravvivere trentotto anni in queste condizioni grazie alla sua fede pregando ogni giorno perché credeva che «Dio l'avrebbe aiutata ad avere una nuova vita», v. Cantuária Pereira J. (2016), p. 38 e Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 116.

<sup>828</sup> Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 116.

<sup>829</sup> Nel testo originale portoghese *ação cautelar 0010894-12.2020.5.03.007*, sulla quale è stato apposto il *segredo de justiça*, v. Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 116.

<sup>830</sup> Nel testo originale portoghese *Grupo Móvel de Combate ao Trabalho Escravo do Ministério da Economia*. Con il primo atto del Governo Bolsonaro, la già menzionata *Medida Provisória n. 870* del primo gennaio 2019, il *Ministério do Trabalho* venne soppresso e accorpato



alla conferma che Madalena Gordiano venne privata dei documenti e degli effetti personali e sottoposta a orari e condizioni di lavoro estenuanti e degradanti, il Tribunale del Lavoro ha chiesto la confisca dei beni della famiglia Milagres Rigueira<sup>831</sup>. L'indisponibilità dei beni ha come fine il futuro soddisfacimento delle obbligazioni pecuniarie, una volta diventate esigibili<sup>832</sup>. Obbligazioni che comprendono i diritti derivanti dalla cessazione del rapporto di lavoro e il risarcimento dei danni morali individuali e collettivi<sup>833</sup>. Anche Iolanda, una donna nera di ottantaquattro anni è stata protagonista di una vicenda simile, iniziando a lavorare come domestica dall'età di dodici anni<sup>834</sup>. Poiché venne liberata solamente nel maggio 2022 grazie a una segnalazione anonima, si tratta

---

al *Ministério da Economia*, in cui venne prevista la *Secretaria Especial de Previdência e Trabalho* (lett. il Segretariato Speciale per la Previdenza Sociale e il Lavoro). Successivamente, il Governo Bolsonaro istituì il *Ministério do Trabalho e Previdência com a Medida Provisória n. 1.058* del 27 luglio 2021, convertita nella l. n. 14.261 del 16 dicembre 2021. Il testo della *Medida Provisória* n. 1.058 e della l. n. 14.261, sono disponibili sul sito del governo brasiliano agli indirizzi web [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1058.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1058.htm) e [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/Lei/L14261.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Lei/L14261.htm). Infine, il primo atto del secondo Governo Lula, la *Medida Provisória* n. 1.154 del primo gennaio 2023, anch'essa precedentemente menzionata e convertita nella legge n. 14.600 del 19 giugno 2023, ha istituito il *Ministério do Trabalho e Emprego* (lett. Ministero del Lavoro e dell'Occupazione).

<sup>831</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 38 e Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 116.

<sup>832</sup> Ibid.

<sup>833</sup> Cantuária Pereira J. (2016), p. 38 e Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), p. 116.

<sup>834</sup> Secondo le informazioni raccolte dall'MPT i genitori di Iolanda, originari dell'entroterra dello Stato di Rio de Janeiro, lavoravano nell'azienda agricola della famiglia che condusse Iolanda nella capitale omonima, dietro promessa di una vita migliore. Tuttavia, iniziò a lavorare come domestica senza ricevere salario o indennità, secondo quanto riportano gli ispettori del lavoro. Quando è stata liberata dormiva su un divano posto all'ingresso della camera da letto principale ed era la badante di André Mattos Maia, suo datore di lavoro. Nonostante Mattos Maia abbia sostenuto che Iolanda fosse un membro della famiglia, nella realtà non le è stato consentito di sposarsi, avere figli, uscire liberamente o ricevere visite. Inoltre, non ha potuto mantenere i contatti con la propria famiglia e non era in possesso dei documenti personali. Al momento della liberazione appariva totalmente sottomessa a Mattos Maia che rispondeva per lei alle domande rivoltele. Infine, secondo gli assistenti sociali non aveva alcuna idea della propria condizione, v. Pinto Frota Borges P., de Freitas Coelho R. (2022), p. 114.

del maggior numero di anni vissuti in condizioni analoghe alla schiavitù di cui si sia a conoscenza dalla «ridemocratizzazione» del Brasile<sup>835</sup>.

Complessivamente, nel 2022 i *grupos móveis de fiscalização de trabalho escravo* (lett. i gruppi mobili di ispezione del lavoro in condizioni di schiavitù) hanno liberato duemilacinquecentosettantacinque lavoratori. Si tratta del numero più alto dal 2013 e costituisce un aumento del 39% rispetto al dato registrato nel 2021<sup>836</sup>. Tale aumento rispecchia quanto dichiarato da Vinícius Pinheiro, Direttore dell'Ufficio dell'OIL per il Brasile, il 12 giugno 2023 in occasione della cerimonia di inaugurazione dei nuovi membri della CONAETI. Secondo le sue parole gli ultimi dieci anni di contrasto al lavoro infantile e minorile rappresentano un decennio perduto a livello mondiale perché il numero dei bambini e degli adolescenti sfruttati nel 2022 è tornato alle cifre del 2012<sup>837</sup>. Inoltre, secondo i dati diffusi dal *Ministério do Trabalho e Emprego* (lett. Ministero del Lavoro e dell'Occupazione) aggiornati al 14 giugno 2023, i lavoratori liberati da condizioni analoghe alla schiavitù grazie all'azione dell'Ispettorato del Lavoro sono quasi il triplo rispetto a quelli registrati nello stesso periodo dell'anno precedente<sup>838</sup>. Infine, sono di poco precedenti i dati diffusi dallo stesso *Ministério do Trabalho e Emprego* relativi alle operazioni di contrasto al lavoro infantile e minorile. Diffusi il 12 giugno 2023, in occasione della Giornata mondiale contro il lavoro infantile e minorile, riportano

---

<sup>835</sup> Pinto Frota Borges P., de Freitas Coelho R. (2022), p. 114.

<sup>836</sup> I dati sono disponibili nella sezione notizie del sito internet dell'MPT all'indirizzo web <https://www.prt24.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-ms/2-uncategorised/1777-grupos-moveis-resgatam-2-575-trabalhadores-de-condicoes-analogas-a-escravidao-em-2022>.

<sup>837</sup> La dichiarazione di Vinícius Pinheiro è disponibile nella sezione *Notícias* del sito dell'Ufficio del OIL di Brasília all'indirizzo web [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_885111/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_885111/lang--pt/index.htm).

<sup>838</sup> I dati sono disponibili nella sezione notizie del sito internet del *Ministério do Trabalho e Emprego* all'indirizzo web <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2023/junho/mte-resgatou-1-443-trabalhadores-de-condicoes-analogas-a-escravidao-em-2023>.

l'allontanamento dal lavoro di settentecentodue bambini e adolescenti, quasi la metà nelle sole operazioni effettuate proprio il 12 giugno<sup>839</sup>. Sebbene la sovrapposizione tra tali rilevazioni sia solo parziale per via della non equivalenza tra tutte le situazioni di lavoro svolto in condizioni analoghe alla schiavitù e il lavoro infantile domestico, la tendenza registrata denuncia un notevole aumento.

---

<sup>839</sup> I dati sono disponibili nella sezione notizie del sito internet del *Ministério do Trabalho e Emprego* all'indirizzo web <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2023/junho/mte-resgatou-702-criancas-e-adolescentes-em-situacao-de-trabalho-infantil-em-2023>.

## BIBLIOGRAFIA

- Alaimo A., Caruso B. (2010), *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, "Biblioteca del Centro Studi di Diritto del Lavoro dell'Unione Europea", vol. 2, pp. 87-88.
- Araújo dos Santos Vilani J. (2007), *A questão do trabalho infantil: mitos e verdades*, "Revista Inclusao Social", vol. 2, n. 1, pp. 83-92.
- Autorità Garante per l'Infanzia e l'adolescenza (2022), *Quarto rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria*, Roma.
- Baraghini F. (2018), *Il fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile, in una dimensione multilivello*. Dottorato di ricerca in scienze giuridiche, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, ciclo XXX.
- Barboza V. H. (2021), *Cash transfer programs in Latin America and the setback of Auxílio Brasil*, "Brazilian Research and Studies", vol. 2 num. 2.
- Bellace J. R. (2001), *The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*, "International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", Vol. 17, Issue 3, Alphen aan den Rijn, Paesi Bassi.
- Beqiraj J. (2008), "Hazardous Work as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(d) of ILO Convention 182", in Nesi G., Nogler L., Pertile M. (edited by), *Child Labour in a Globalized World - A Legal Analysis of ILO Action*, London, Routledge.
- Bobbio N. (1992), *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino.
- Borzaga M. (2018), *Contrasto al lavoro infantile e decent work*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Cantuária Pereira J. (2016), *Trabalho infantil doméstico na casa de terceiros e o fracasso de sua erradicação*. Tesi di laurea in Giurisprudenza, Università di Brasilia, a.a. 2015/2016.
- Cassazione Penale (1996) vol. 36, Milano, Giuffrè, p. 2585.

- Cassazione Penale (2008), vol. 48, fascicolo 1, Milano, Giuffrè, p. 366.
- Cassazione Penale (2012), vol. 52, fascicolo 8, Milano, Giuffrè, p. 2693.
- Castelvetri L. (1994), *Il diritto del lavoro delle origini*, Giuffrè, Università degli studi di Milano pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza.
- CEACR (1981), *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*.
- CEACR (2008), *Giving Globalization a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*.
- CEACR, (2012), *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*.
- CeSPI - Centro Studi di Politica Internazionale/Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati (2022), *Approfondimento n. 15/dicembre 2022 - I progressi e le questioni che l'accoglienza dei minori soli presenta: una visione europea, nazionale e regionale Monitoraggio normativo a cura di Marianna Lunardini*, Roma.
- Cittadinanzattiva (2022), *Io voto scuola – XX Rapporto “Osservatorio civico sulla sicurezza a scuola”*, pp. 66-82, Roma in sito internet [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it) sezione rapporti, osservatori e indagini.
- Colombini J. (2008), *Combating child labour and promoting youth empowerment*, “Refugee Survey Quarterly”, Vol. 27, No. 4, pp. 74-82.
- Cordova E. (1993), *Some Reflections on the Overproduction of International Labor Standards*, “Comparative Labour Law Journal”, University of Illinois College of Law.
- Correia de Mello M. (2015), “Os Cinco Primeiros Anos da Coordenadoria Nacional de Combate a Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente”, in Felizardo Lins M. E., Arosio C. G., Cardodo Viana Guerra

- Rissanne M. (a cura di), *Infância, trabalho e dignidade: livro comemorativo dos 15 anos da Coordinfância*, Brasília, Ministério Público do Trabalho.
- Cortès Fanlo I. (2009), *Bambini e diritti: una relazione complicata*, Giappichelli, Torino.
- Craig P., de Búrca G. (2003), *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, p. 318.
- Cukani (2019), *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, disponibile nel sito internet Consulta online, Fascicolo II.
- D'Andrea A. (2022), *Tutela del lavoro minorile, politiche occupazionali e apprendimento*, "Revista do Tribunal Superior do Trabalho", vol. 88, n. 3, pp. 29-48, jul./set.
- De Cristofaro M. (1990), *Lavoro minorile*, in "Enc. giur. Treccani", Torino, p. 1 ss.
- De Cristofaro M. (1993), "Minori (lavoro dei)", in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, Sezione Commerciale, Torino, Utet Giuridica, Vol. IX.
- Defence for Children International (2020), *Italia Circoli di Conversazione - Estratti di conversazione e orientamento sui temi della vita di ragazzi arrivati a Genova dal mondo*, Roma.
- Defence for Children International Italia/CeSPI (2022), *Minorenni Stranieri non Accompagnati - La Legge 47 del 2017: Un sistema di analisi e azione - Ricognizione rapida applicata alle regioni Sicilia/Puglia/Liguria/Marche*, Roma.
- De Michiel F. (2020), *La protezione e l'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati*, "LAVORO E DIRITTO / a. XXXIV, n. 1, inverno, pp. 89-115.
- Dennis M. J. (1999), *The ILO Convention on the Worst Forms of Child Labor*, "American Journal of International Law", Vol. 93, Issue 4.

- Di Mauro R. (2000), *L'eliminazione delle peggiori forme dello sfruttamento del lavoro minorile: l'impegno internazionale e nazionale*, in "Lavoro e previdenza oggi", vol. 27, fascicolo 6, pp. 1073-1092.
- Di Napoli E. (2018), "La tutela volontaria dopo la legge n. 47/2017", in Annoni A. (a cura di) *La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano*, pp. 73-88.
- Dowdney L. (2003), *Children of the Drug Trade – A Case Study of Children in Organised Armed Violence in Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 7Letras.
- Ferrajoli L. (2009), *Funzioni di governo e funzioni di garanzia. L'esperienza europea e quella latino-americana a confronto*, relazione tenuta al XVIII Congresso da Associação Nacional do Ministério Público (Conamp), Florianopolis.
- FNPETI (2019), *25 anos de luta contra o trabalho infantil*, Brasília, in sito internet <https://fnpeti.org.br/publicacoes/>.
- Fondazione ISMU (2019), *A un bivio. La transizione alla vita adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, UNICEF, UNHCR e OIM, Roma.
- Fondazione ISMU (2022), *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati nel sistema di istruzione e formazione*, Milano.
- Fundamental Rights Agency, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2018), *Innovative Italian legislation updates approach to guardianship*, disponibile nel sito web [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-it-guardianship-legal-update\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-it-guardianship-legal-update_en.pdf).
- Giannotte C. (2013), "La violenza" in Fasano A. (a cura di), *I vizi del consenso*, Torino, Giappichelli.
- Giovannetti M., Accorinti M. (2017), *I minori stranieri non accompagnati tra accoglienza ed integrazione*, "Minori Giustizia", Fascicolo n. 3, pp. 96-105.

- Giustizia civile. Massimario annotato della Cassazione* (2010), Milano, Giuffrè, p. 1203.
- Guarcello L., Lyon S., Valdivia C. (2016), *Adolescents in hazardous work: child labour among children aged 15-17 years*, The Understanding Children's Work (UCW) Programme and University of Rome "Tor Vergata", working paper.
- Guariniello R. (2009), *Rassegna della Cassazione penale*, in *Diritto e pratica del lavoro*, vol. 26, fascicolo 5, Milano, Ipsoa, pp. 317-326.
- Guarriello F. (2010), *Lotta al lavoro infantile e trasformazione del ruolo dell'ILO*, "Giornale del diritto del lavoro e delle relazioni industriali", fascicolo 1, pp. 181- 187.
- Hepple B. (2005), *Labour Laws and Global Trade*, Oxford and Portland, Oregon.
- Letto-Gillies G. (2003), "The Role of Transnational Corporations in the Globalization Process", in Michie J. (a cura di), *The Handbook of Globalization*, Cheltenham, Edward Elgar Pub, p. 139.
- ILO (1972), *Minimum Age for Admission to Employment*, Report IV (1), International Labour Conference, 57th Session, Geneva.
- ILO (1972), *Minimum Age for Admission to Employment*, Report IV (2), International Labour Conference, 57th Session, Geneva.
- ILO (1997), *The Sialkot Story: Making villages "child labour free"*, "World of Work Magazine No. 19".
- ILO (1999), *Report IV (2A) - Child Labour (Fourth Item on the Agenda)*, International Labour Conference, 87th Session, Geneva.
- ILO (1999), *Report of the Committee on Child Labour*, International Labour Conference, 87th Session, Geneva.
- ILO (2010), *Decent work for domestic workers*, Report IV (1), International Labour Conference, 99th Session, Geneva.



- ILO (2018), *Ending child labour by 2025: A review of policies and programmes*, Geneva.
- ILO (2019), *ILO Centenary Declaration for the Future of Work*, Geneva.
- ILO (2019), *The World Employment Programme (WEP): Past, present and future*, Geneva.
- ILO (2021), *Global call to action for a human-centred recovery from the COVID-19 crisis that is inclusive, sustainable and resilient*, International Labour Conference, 109th Session, Geneva.
- ILO and UNICEF (2021), *Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward*, New York.
- Kooijmans J. (2008), “Prostitution, Pornography and Pornographic Performances as Worst Forms of Child Labour: A Comment on Article 3(b) of ILO Convention 182”, in Nesi G., Nogler L., Pertile M. (edited by), *Child Labour in a Globalized World - A Legal Analysis of ILO Action*, London, Routledge
- La Hovary C. (2015), *A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organization*, “International Organizations Law Review”, vol. 12, p. 231.
- Langille B. (1999), *The ILO and the New Economy: Recent Developments*, “The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations”.
- Lenzerini F. (2000), *L’evoluzione contemporanea del concetto di schiavitù nel diritto internazionale consuetudinario*, “Studi Senesi”, Fascicolo 3, pp. 470 – 531.
- Lopes Scodro C. (2020), “Core labour rights, trabalho infantil doméstico e pandemia: a casa como local de (hiper)vulnerabilidade”, in Mota da Alves Soares Dantas F., Sobrinho Palmeira Z. (a cura di), *Trabalho infantil e*

- pandemia: diagnóstico e estratégias de combate*, Brasil, Escola Judicial (EJ-21) do Tribunal Regional do Trabalho do Rio Grande do Norte.
- Margarido L. C., Guimarães Passos A. B. (2023), *Segredo Judicial e Pesquisas sobre Crianças e Adolescentes: Desafios, Limites e Possibilidades*, VIII ENADIR - Encontro Nacional de Antropologia do Direito Grupos de Trabalho 19: Justiça juvenil: práticas, discursos e operadores in [www.enadir2023.sinteseeventos.com.br](http://www.enadir2023.sinteseeventos.com.br).
- Maupain F. (2013), *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, Hart Publishers, Oxford.
- Micela F. (2018), *I tutori volontari: il senso di un ruolo*, in “Minori giustizia: rivista interdisciplinare di studi giuridici, psicologici, pedagogici e sociali sulla relazione fra minorenni e giustizia”, n. 3, pp. 136-147.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2015), *Boas práticas: Combate ao Trabalho Infantil no Mundo*, Brasília.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Direzione Generale Dell’Immigrazione e Delle Politiche Di Integrazione - Divisione II (2023) *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia dati al 30 giugno*, Roma.
- Ministero della Pubblica Istruzione – Direzione Generale per il personale della scuola (2007), *Prevenzione della dispersione scolastica contro il lavoro minorile: Progetto Scream dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO-ONU)*, Roma.
- Miscione M. (2002), *Il lavoro dei minori*, IPSOA, Milano.
- Morozzo della Rocca P. (2019), “I minori di età nel diritto dell’immigrazione”, in Morozzo della Rocca P. (a cura di) *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, pp. 161-202.

- Myers W. E. (2001), *The Right Rights? Child Labor in a Globalizing World*, “The Annals of the American Academy of Political and Social Science”, vol. 575
- Myrdal H. G. (1994), “The ILO in the Crossfire: Would It Survive a Social Clause?”, in Sengenberger W., Campbell D. (a cura di), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Geneva
- Neto de Medeiros X. T. (2015), “Trabalho Infantil: Aspectos Relevantes”, in Felizardo Lins M. E., Arosio C. G., Cardoso Viana Guerra Rissanne M. (a cura di), *Infância, trabalho e dignidade: livro comemorativo dos 15 anos da Coordinfância*, Brasília, Ministério Público do Trabalho.
- Neto de Medeiros X. T. (2020), “O trabalho infantil doméstico no contexto brasileiro da pandemia da covid-19”, in Mota da Alves Soares Dantas F., Sobrinho Palmeira Z. (a cura di), *Trabalho infantil e pandemia: diagnóstico e estratégias de combate*, Brasil. Tribunal Regional do Trabalho (Região, 21.). Escola Judicial (EJ-21) do Tribunal Regional do Trabalho do Rio Grande do Norte.
- Noguchi V. Y. (2008), “The Use of Children in Illicit Activities as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(c) of ILO Convention 182”, in Nesi G., Nogler L., Pertile M. (edited by), *Child Labour in a Globalized World - A Legal Analysis of ILO Action*, London, Routledge.
- OIL (2013), *SCREAM Stop al lavoro minorile!*, Ufficio per l'Italia e San Marino dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, Roma.
- OIL (2018), *Lavoro Minorile – Rapporto attività dell'ILO in Italia*, Ufficio per l'Italia e San Marino dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, Roma.
- OIL (2019), *Che cos'è la Convenzione dell'OIL sul lavoro domestico?*, Ufficio per l'Italia e San Marino dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, Roma.

- OIL (2022), *Appello all'azione di Durban per l'eliminazione del lavoro minorile - V Conferenza Mondiale sull'eliminazione del lavoro minorile*, Ufficio per l'Italia e San Marino dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, Roma.
- OIT (2007), *Possibilidades jurídicas de combate à escravidão contemporânea*, Escritório da OIT no Brasil, Brasília.
- Olivelli P. (1981), *Il lavoro dei giovani*, Macerata, Università degli studi di Macerata pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza serie seconda, p. 17.
- Pasqualetto E. (2013), *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Padova, CEDAM, p. 28.
- Pertile M. (2008), "Introduction: The Fight Against Child Labour in a Globalized World", in Nesi G., Nogler L., Pertile M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World - A Legal Analysis of ILO Action*, London, Routledge, pp. 1-14.
- Pertile M. (2019), *La crisi del sistema di supervisione dell'Oil nel suo contesto: il timore è fondato, ma agitarsi non serve a nulla*, "Lavoro e diritto", Fascicolo 3, pp. 413-415.
- Petti G. (2022), *La gabbia d'acciaio dei giovani migranti. I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, "Materiali per una storia della cultura giuridica", a. LII, n. 1, pp. 71-97.
- Pezzano R. (1990), *Il Foro Italiano*, vol. 113, parte seconda: giurisprudenza penale, pp. 369/370-381/382.
- Pinto Frota Borges P., de Freitas Coelho R. (2022), *O histórico legislativo do trabalho infantil doméstico e o mito da democracia racial: uma análise de dados do Ceará na perspectiva de raça e gênero*, "Revista do Tribunal Superior do Trabalho", vol. 88, n. 3, pp. 113-125, jul./set.
- Rishikesh D. (2008), "The Worst Forms of Child Labour: A Guide to ILO Convention 182 and Recommendation 190", in Nesi G., Nogler L., Pertile M.

- (edited by), *Child Labour in a Globalized World - A Legal Analysis of ILO Action*, London, Routledge.
- Ronfani P. (2011), *I diritti dei minori stranieri non accompagnati. Norme, cultura giuridica e rappresentazioni sociali*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», fascicolo 1, giugno.
- Rota F. (2017), “La condizione giuridica dei migranti in Italia tra prospettiva costituzionale, legislazione ordinaria e amministrativa”, in S. D’Acunto S., De Siano A., Nuzzo V., (a cura di) *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 341-370.
- Rubin E. (a cura di) (2005), *Code of International Labour Law: Law, Practice and Jurisprudence*, Cambridge, Cambridge University Press, Vol. 1, Tomo 1.
- Samson K.T. (1981), “International Labour Organization”, in Bernhardt R. (a cura di.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Oxford, New York, Elsevier Science Publishers, p. 88.
- Santos dos Araque E. (2020), “Trabalho infantil doméstico, sua realidade, enfrentamento e prevenção” in Ramos Villa Real Ferreira A. M., Vilar-Lopes D., Coutinho Marques L., de Rezende Assis S. B. (a cura di), *Coordinfância : 20 anos de luta pela efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes*, Brasília, Ministério Público do Trabalho.
- Save the Children Italia Onlus e Associazione B. Trentin (2013), Report *Game Over - Indagine sul lavoro minorile in Italia*, in sito internet [www.savethechildren.it/](http://www.savethechildren.it/) <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/game-over-indagine-sul-lavoro-minorile-italia>
- Save the Children Italia ETS (2023), *Mappatura sullo stato attuale di implementazione del sistema di tutela volontaria*, Roma.

- Save the Children Italia Onlus (2023), Report *Non è un gioco - Indagine sul lavoro minorile in Italia*, in sito internet <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/non-e-un-gioco>.
- Savy D., Delfino M. (2017), “Commento all'articolo 32”, in Mastroianni R., Pollicino O., Allegrezza S., Pappalardo F., Razzolini O. (a cura di.), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea*, pp. 618-622.
- Scannavini K., A. Teselli (a cura di) (2014), *Game over. Indagine sul lavoro minorile in Italia*, Roma, Futura.
- Secretaria Nacional de Cuidados e Família (2023), *Nota Informativa n. 3/2023 MDS/SNCF*, Brasília, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
- Senato della Repubblica (2016), *Le costituzioni federali di civil law dell’America latina (Quarta parte): la Repubblica Federale del Brasile*, “Minerva Web Rivista online della Biblioteca "Giovanni Spadolini" a cura del Settore orientamento e informazioni bibliografiche”, n. 36 (Nuova Serie).
- Servais J.-M. (2011), *International Labour Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International.
- Singh A., Zammit A. (2004), *Labour Standards and the ‘Race to the Bottom’: Rethinking Globalization and Workers’ Rights from Developmental and Solidaristic Perspectives*, “Oxford Review of Economic Policy” 2004.
- Smolin D. M. (1999), *Conflict and Ideology in the International Campaign against Child Labour*, “Hofstra Labor & Employment Law Journal”, p. 413
- Standing G. (2010), *The international labour organization*, “New Political Economy”, Vol.15, No. 2.
- Strinati V. (2015), *L’inchiesta Cairoli sul lavoro delle donne e dei fanciulli (1879)*, Studi Storici, Anno 56 n. 4.

- Superior Tribunal de Justiça (2022), Informativo de jurisprudência n. 728, Brasília, in <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Informjuris20/article/view/12398/12502>.
- Thiene A. (2018), “Il tutore volontario finalmente protagonista nella vita dei minori stranieri non accompagnati”, in Annoni A. (a cura di) *La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano*, pp. 89-114.
- Trebicock A. (2004), “International Labour Standards and the Informal Economy”, in Javillier J.-C., Gernigon B., Politakis G.P. (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l’avenir. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*, Genève, Bureau international du Travail.
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (2013), *Revista de Doutrina e Jurisprudência*, nº 102, Brasília in sito internet <https://www.tjdft.jus.br/>.
- Valticos N., Von Potobsky G. (1995) *International Labour Law*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Villa Real Ferreira Ramos A. M., de Oliveira Lima A., da Silva Pinto J. E., Marques Coutinho L., Azevedo N. e S. (2021), *Contribuições para o enfrentamento das piores formas de trabalho Infantil*, Brasília, Ministério Público do Trabalho.
- Venkateswarlu T. (1998), *Child Labour and Multinational enterprises in the Third World*, “International Review of Modern Sociology”, vol. 28 no. 1.
- Weston B. H. e Teerink M. B. (2005), “Rethinking Child Labour: A Multidimensional Human Rights Problem”, in Weston B. H. (a cura di), *Child Labor and Human Rights: Making Children Matter*, London, Lynne Rienner, pp. 3-27.