

# LOTTA AL LAVORO MINORILE

Manuale per gli ispettori del lavoro

Programma internazionale per l'eliminazione del lavoro infantile (IPEC)

Programma InFocus per la sicurezza, la salute e l'ambiente di lavoro (Lavoro sicuro)

Associazione internazionale sull'ispezione del lavoro (IALI)



International Labour Office



MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI



centronazionale  
DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI  
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

## **LOTTA AL LAVORO MINORILE**

### **Manuale per gli ispettori del lavoro**

Programma internazionale per l'eliminazione del lavoro infantile (IPEC)

Programma InFocus per la sicurezza, la salute e l'ambiente di lavoro (Lavoro sicuro)

Associazione internazionale sull'ispezione del lavoro (IALI)

Ai fini di favorire la più ampia conoscenza in Italia dei contenuti del manuale, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ne ha promosso la traduzione dall'inglese e la diffusione in lingua italiana nell'ambito dei programmi di attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**Supervisione testi in lingua italiana** Maria Teresa Tagliaventi, Cristina Mattiuzzo

**Traduzione** Lorenzo Grandi e Flora Misitano



**Istituto degli Innocenti**  
**Area Documentazione, Ricerca e Formazione**

Tel. +39 055 2037343/305 • Fax +39 055 2037344 • e-mail [cnda@minori.it](mailto:cnda@minori.it)  
[childoneurope@minori.it](mailto:childoneurope@minori.it) • web site [www.minori.it](http://www.minori.it) – [www.childoneurope.org](http://www.childoneurope.org)

**Coordinamento editoriale** Anna Buia

**Progetto grafico** Cristina Caccavale

**Realizzazione editoriale** Barbara Giovannini, Paola Senesi

Copyright © International Labour Organization 2002

Le pubblicazioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro sono tutelate da diritti d'autore, ai sensi del Protocollo 2 della Convenzione universale sul diritto d'autore. È tuttavia possibile la riproduzione di brevi estratti, anche senza autorizzazione, a condizione che venga indicata la fonte. Per i diritti di riproduzione o traduzione, deve essere presentata domanda all'Ufficio pubblicazioni dell'ILO (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Ginevra 22, Svizzera. L'Organizzazione internazionale del lavoro sarà lieta di accogliere le richieste.

Biblioteche, istituzioni e altri utenti registrati nel Regno Unito presso la Copyright Licencing Agency, 90 Tottenham Court Road, Londra W1T 4LP (Fax: (+44) (0)207631 5500; e-mail: [cla@cla.co.uk](mailto:cla@cla.co.uk)), negli Stati Uniti presso il Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 (Fax: (+1) (978) 7504470;

e-mail: [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com)) o in altri Paesi presso le Organizzazioni sui diritti di riproduzione locali, potranno eseguire fotocopie secondo le autorizzazioni rilasciate a tale scopo.

I termini impiegati nelle pubblicazioni dell'ILO, conformi a quanto in uso presso le Nazioni unite, e il materiale in esse presentato, non implicano l'espressione di alcuna opinione da parte dell'Organizzazione internazionale del lavoro riguardo lo stato giuridico di Paesi, aree o territori o dei relativi governi, o riguardo la delimitazione delle frontiere.

La responsabilità delle opinioni manifestate in articoli, studi e altri contributi firmati è attribuibile unicamente agli autori degli stessi, e la pubblicazione non costituisce un avallo da parte dell'Organizzazione internazionale del lavoro delle opinioni in essa espresse. I riferimenti ai nomi delle aziende, ai prodotti e processi commerciali non implicano avallo da parte dell'Organizzazione internazionale del lavoro, e il mancato riferimento a una particolare azienda, prodotto o processo commerciale non indica disapprovazione. Le pubblicazioni dell'ILO sono reperibili presso le principali librerie, o presso gli uffici locali dell'ILO, o possono essere direttamente richieste a ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Ginevra 22, Svizzera. I cataloghi e gli elenchi delle nuove pubblicazioni possono essere richiesti gratuitamente all'indirizzo di cui sopra.

# Indice

- 9 Prefazione
- 11 Ringraziamenti
- 13 Introduzione

## **Parte I. I fatti**

- 18 Capitolo 1. Portata e natura del lavoro minorile
- 23 Capitolo 2. Legislazioni nazionali e internazionali

## **Parte II. Sfide e risposte**

- 34 Capitolo 3. Le attuali sfide all'ispezione sul lavoro minorile
- 41 Capitolo 4. Nuovi approcci

## **Parte III. Il processo di ispezione**

- 50 Capitolo 5. Porre le basi
- 57 Capitolo 6. Condurre le ispezioni
- 68 Capitolo 7. Provvedimenti successivi

## **Parte IV. Prepararsi all'ispezione**

- 78 Capitolo 8. Il processo di formazione

## **Appendici**

- 88 Appendice 1. Bibliografia
- 90 Appendice 2. Incontro di esperti su ispezione del lavoro e lavoro minorile (settembre 1999)
- 97 Appendice 3. Incontro tripartito di esperti della regione africana (settembre 2001)

## Prefazione

Gli ispettori del lavoro hanno sempre avuto un ruolo fondamentale nell'eliminazione del lavoro minorile. Questo ruolo si fa oggi ancor più importante, e assume una dimensione più ampia, grazie all'introduzione di nuovi strumenti giuridici, quali la Convenzione n. 182 sulle peggiori forme di lavoro minorile e all'introduzione di strumenti tecnici, come il presente manuale rivolto agli ispettori del lavoro, che consente di individuare le situazioni di lavoro minorile più esposte a rischio e stabilire delle priorità nell'affrontarle in modo puntuale.

Il presente Manuale costituisce un utilissimo strumento a uso degli ispettori del lavoro, in quanto fornisce una visione generale di quale sarà il loro compito rispetto al lavoro minorile, e mostra in che modo affrontare il problema, non solo nell'industria o negli insediamenti urbani, ma anche negli ambienti del settore informale, nelle comunità rurali e in campagna.

Il Manuale offre agli ispettori del lavoro gli strumenti per individuare e affrontare le situazioni non conformi alle norme internazionali del lavoro o alle legislazioni nazionali in materia di lavoro minorile e di ispezione del lavoro. Fa inoltre un riepilogo, per quel che riguarda il lavoro minorile, delle direttive della Convenzione ILO n. 81 sull'ispezione del lavoro – una delle Convenzioni ILO più ratificate – la cui applicazione è considerata prioritaria. Indica come un'agenzia pubblica efficiente, quale l'ispettorato del lavoro, possa garantire un monitoraggio e un'analisi professionale, oltre a un'equa applicazione della legge, non soltanto con sanzioni, bensì con assistenza e consulenza di alto livello. Sul manuale è indicata inoltre la complementarietà dell'azione tra gli ispettori del lavoro e i colleghi dei ministeri competenti nei settori dell'istruzione, dei servizi sociali, della sanità; e viene sottolineata l'importanza di un approccio d'équipe – con datori di lavoro, lavoratori, insegnanti e tutta la comunità – per poter ridurre, fino a eliminare, il lavoro minorile.

Il Manuale costituisce ancora un'utile integrazione a un'altra pubblicazione dell'ILO, *Children at Work: Health and Safety Risks (Bambini al lavoro: rischi per la salute e la sicurezza)* a cura di Valentina Forastieri, che mette in luce i potenziali danni per la salute dei bambini lavoratori dovuti all'esposizione a rischi, e le modalità di identificazione di tali rischi e pericoli sul posto di lavoro.

Oltre a queste pubblicazioni, è in fase di realizzazione, a cura dell'ILO, una raccolta di altre attività volte ad aiutare i governi, e le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, perché intraprendano azioni efficaci contro il lavoro minorile, in particolare attraverso il Programma internazionale sull'eliminazione

del lavoro minorile (IPEC). Dal punto di vista della sicurezza e della salute, vi è una stretta collaborazione tra l'IPEC e il programma Lavoro sicuro dell'ILO, al fine di ottenere il massimo beneficio dall'esperienza di entrambi (la presente pubblicazione costituisce un esempio). Per le varie attività e occupazioni in cui sono coinvolti i minori, sono in fase di realizzazione linee guida e informazioni specializzate. In tutte le regioni del mondo vengono istituite reti di agenzie tecniche e istituzioni. L'attuazione di tali iniziative è considerata urgente per i prossimi due anni, al fine di creare strumenti di uso immediato per i molti Paesi – in numero di gran lunga superiore a cento – che hanno ratificato le Convenzioni sul lavoro minorile dell'ILO n. 138 e 182.

Piuttosto che essere impegnato in lavoro a tempo pieno, è nel migliore interesse del bambino frequentare la scuola e svolgere attività utili a prepararlo a una dignitosa vita lavorativa in età adulta. Pur nella consapevolezza che ci vorrà tempo prima che questo obiettivo venga pienamente raggiunto, è inaccettabile e intollerabile che il futuro dei minori sia messo a rischio da condizioni insicure e insalubri sul lavoro. A tal fine, IPEC e Lavoro sicuro sono lieti di presentare *Lotta al lavoro minorile: manuale a uso degli ispettori del lavoro*, un utile strumento per le autorità cui compete la formulazione e l'attuazione delle politiche, oltre che per i professionisti del settore.

**Jukka Takala, direttore Lavoro sicuro**

**Frans Roselaers, direttore IPEC**

## Ringraziamenti

Il presente Manuale è stato redatto nell'ambito del Programma internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile (IPEC), a cura di J.D.G. Hammer, C.B., ex vicedirettore generale dell'esecutivo Salute e sicurezza, Regno Unito, che per anni è stato il presidente dell'Associazione internazionale dell'ispezione del lavoro (IALI). Il lavoro è stato svolto sotto la direzione dell'unità tecnica dell'IPEC sul lavoro minorile pericoloso, di cui è responsabile Susan Gunn, in stretta collaborazione con Wolfgang von Richthofen, specialista senior dell'ispezione del lavoro, del Programma InFocus dell'ILO sul Lavoro sicuro.

La pubblicazione fa riferimento al *Sourcebook for Labour Inspector Training*, redatto da Jean-Maurice Derrien (in passato del settore amministrativo del lavoro dell'ILO) e rivisto da G. Thijs e L. Heron, ILO-EASMAT. Fa inoltre ampio riferimento ai documenti di Mr. von Richthofen e ad altre pubblicazioni, come citato nella bibliografia di cui all'Appendice 1, in particolare al Documento del settore amministrativo del lavoro dell'ILO n. 56 *Nuove strategie di prevenzione per l'ispezione del lavoro* e alle due relazioni dell'Incontro internazionale tripartito sull'ispezione del lavoro e sul lavoro minorile tenutosi nel settembre 1999.

Un ringraziamento speciale va a Mary Hall per l'assistenza nella stesura e nella pubblicazione.

*Creato dall'ILO nel 1992, l'IPEC è un programma facente capo all'ILO che opera per l'eliminazione progressiva del lavoro minorile nel mondo, con un'enfasi particolare all'eliminazione, quanto più rapida possibile, delle peggiori forme quali la schiavitù, il lavoro forzato, il traffico, la cosiddetta servitù del debito (debt bondage), la servitù, la prostituzione, il coinvolgimento di minori nei conflitti armati, e le varie forme di lavoro pericoloso e sfruttamento. L'IPEC offre assistenza tecnica ai Paesi al fine di incoraggiare politiche e riforme legislative e per dar vita a provvedimenti concreti per permettere loro di eliminare il lavoro minorile, con priorità rispetto alle forme peggiori. Organizza campagne nazionali e internazionali mirate al cambiamento dei comportamenti sociali e promuove la ratifica, e l'effettiva attuazione, delle Convenzioni ILO sul lavoro minorile. L'IPEC svolge attività*

*di ricerca di base e applicata, analisi e valutazione di progetti, ed è anche una banca dati a livello globale, per informazioni riguardanti il lavoro minorile e l'assistenza giuridica. Attraverso azioni locali e i "Time-bound Programmes" l'IPEC assiste i Paesi nella formulazione di politiche e programmi nazionali esaustivi, mirati all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile entro un periodo di tempo definito.*

*Elemento indispensabile per l'azione ILO-IPEC è la volontà politica e l'impegno dei singoli governi di affrontare il lavoro minorile, e di creare alleanze efficaci con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, con le organizzazioni non governative (ONG) e con gli altri enti sociali, per l'attuazione di attività specifiche. Dalla creazione dell'IPEC, in oltre sessanta Paesi, i programmi mirati sono riusciti a strappare centinaia di migliaia di bambini dal mondo del lavoro, sensibilizzando maggiormente il mondo intero riguardo la piaga del lavoro minorile.*

## Introduzione

Il presente Manuale offre, a chi lavora nel campo dell'ispezione del lavoro, le informazioni di base utili a comprendere e ad agire contro il lavoro minorile che presenta caratteristiche di pericolo, sfruttamento, e che pregiudica il futuro dei minori. Per gli ispettori che lavorano sul campo, il Manuale offre indicazioni su come valutare abusi e rischi, come valutare con un approccio olistico situazioni particolari, e come operare verso decisioni fattive. Presenta suggerimenti sui processi di formazione e sugli elementi da includere in un programma di formazione. Descrive infine gli strumenti che possono risultare utili agli ispettori del lavoro nella valutazione dei problemi relativi al lavoro minorile.

Il Manuale è strutturato in quattro parti principali. Nella prima sono descritti alcuni elementi di base riguardo il lavoro minorile, in particolare le forme pericolose che costituiscono motivo di maggior preoccupazione per gli ispettori del lavoro, e presenta le Convenzioni dell'ILO sul lavoro minorile e sull'ispezione del lavoro, che costituiscono il riferimento normativo internazionale per le azioni in questo ambito. Nella seconda parte, a sua volta suddivisa in due parti, si prendono in considerazione da un lato le sfide con le quali l'ispettorato del lavoro deve confrontarsi a livello sia nazionale sia locale, e dall'altro lato due nuovi approcci a questi problemi, in grado di offrire agli ispettorati del lavoro un nuovo modo di affrontare il lavoro minorile. Parallelamente, la parte successiva descrive in modo più dettagliato come questi approcci possano essere messi in pratica. Si inizia con i prerequisiti (Capitolo 5), si passa quindi agli elementi più specifici dell'attività di ispezione (Capitolo 6), per arrivare al follow-up necessario per garantire che la situazione dei bambini lavoratori individuati migliori definitivamente (Capitolo 7). Questi capitoli offrono un semplice quadro del "prima, durante e dopo", di utilità agli ispettori del lavoro. La quarta e ultima parte descrive gli elementi possibili di un programma di formazione mirato alla preparazione degli ispettori del lavoro e dei loro partner in questo tipo di approccio.

Il Manuale, con gli approcci in esso proposti, traccia la lunga storia di come gli ispettori del lavoro abbiano affrontato il problema del lavoro minorile pericoloso. Nel 1802, il Parlamento britannico approvò una legge volta a tutelare la moralità degli apprendisti. La definizione di "moralità" includeva ciò che oggi



viene denominato questioni inerenti alla sicurezza, salute e benessere sul posto di lavoro, e gli “apprendisti” altro non erano se non i bambini lavoratori nei diversi settori, in modo più specifico nelle miniere, nelle industrie tessili nella pulitura di camini ecc. L’approvazione di questa prima legislazione di tutela del lavoro minorile era affidata a comitati di uomini di indiscussa rispettabilità, anche se questo monitoraggio si dimostrò inefficace in quanto l’applicazione avveniva su base volontaria. Successivamente, nel 1833, quattro ispettori di stabilimenti venivano nominati dal Governo di Sua Maestà per controllare gli orari di lavoro eccessivamente prolungati di bambini e giovani. La nascita dell’ispezione del lavoro è dunque storicamente legata alla necessità riconosciuta di controllare e combattere efficacemente i peggiori abusi sui bambini nel mondo del lavoro e salvaguardarne la salute.

Questo collegamento tra ispezione del lavoro da una parte e lavoro minorile dall’altra è ulteriormente sottolineato dal fatto che, in occasione della prima Conferenza internazionale sul lavoro dell’ILO nel 1919 (anno di costituzione di questo organismo), dalla comunità dei membri ILO furono adottate le nuove norme internazionali sia sull’ispezione del lavoro sia sulla tutela del lavoro minorile: la Convenzione n. 5, che vieta il lavoro svolto da bambini di età inferiore ai 14 anni negli stabilimenti industriali, e la Raccomandazione n. 5, che sollecita gli Stati membri a istituire dei sistemi nazionali di ispezione del lavoro. Questa stretta collaborazione trovava nuova espressione nel lavoro successivo di elaborazione di norme a cura dell’ILO. In tal modo, sia le convenzioni fondamentali dell’ILO contro il lavoro minorile (Convenzione n. 138 e Convenzione n. 182), sia le relative Raccomandazioni (n. 146 e n. 190) includono delle disposizioni riguardo il controllo dell’applicazione a cura dei sistemi di ispezione; e analogamente, sia la Convenzione ILO n. 81 sull’ispezione del lavoro riguardo industria, commercio, miniere e trasporti, sia la Convenzione n. 129, concernente tutte le forme di attività agricole, fanno riferimento al compito principale degli ispettori del lavoro di garantire l’applicazione delle disposizioni legali relative all’occupazione dei bambini e dei giovani.

Questi due fattori – la lunga storia dell’associazione tra lavoro minorile e ispezione del lavoro, e i molteplici strumenti dell’ILO su questo tema – hanno fornito solide basi sociali e giuridiche. Spetta ora agli ispettorati del lavoro scegliere cosa costruire su queste basi. Considerata la ristrettezza di risorse, anche economiche, si potrà ritenere opportuno un approccio tradizionalista, limitando l’attenzione ai target standard, in particolare le aziende delle aree urbane; o in alter-

nativa, in virtù della maggior sensibilizzazione dell'opinione pubblica, si potrà propendere per un ampliamento del raggio d'azione a nuovi target – quali il vastissimo settore informale, privo di qualunque disciplina – e all'impiego di nuovi concetti, quali il monitoraggio sul lavoro minorile o la cultura della prevenzione. La gravità della situazione del lavoro minorile, in particolare dei minori coinvolti nelle peggiori forme di sfruttamento, fa pendere l'ago della bilancia verso la seconda scelta. Ma questo sarà forse fattibile solo se gli ispettorati del lavoro si uniranno ad altri partner non tradizionali, per sviluppare approcci integrati ampliandone in seguito la portata.

Nelle pagine che seguono, il lettore troverà gli elementi di base relativi al lavoro minorile e alle nuove correnti di pensiero sull'ispezione del lavoro minorile che potranno aiutare gli ispettori nella scelta della strada da intraprendere.



## CAPITOLO 1. PORTATA E NATURA DEL LAVORO MINORILE

### 1.1 “Child work” e “child labour”

In alcune società, l'integrazione dei bambini nella vita sociale e lavorativa può essere talmente graduale che non è possibile porre una netta divisione delle diverse fasi. In altre società, invece, la demarcazione tra infanzia ed età adulta è molto netta, vuoi per l'adempimento di riti o di obblighi sociali, vuoi proprio per l'età. Gli strumenti internazionali fanno di norma riferimento all'età per definire un bambino; accordano i diritti e la tutela rivolti a un minore a tutti gli individui al di sotto i 18 anni d'età (la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e la Convenzione ILO n. 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile), e fissano a 15 anni l'età minima per lavorare (Convenzione ILO n. 138 sull'età minima del 1973).

Non tutti i lavori sono dannosi per i bambini. Molti bambini aiutano in casa fin da piccoli, svolgendo piccole commissioni o assistendo i genitori nella gestione della campagna o dell'azienda di famiglia. Man mano che crescono, assumono incarichi leggeri o apprendono a svolgere un'attività commerciale tradizionale. In tal modo i bambini acquisiscono le abilità e le capacità che saranno loro necessarie come futuri lavoratori e membri utili di una comunità. I lavori leggeri, attentamente monitorati, possono essere una parte essenziale della socializzazione e del processo di crescita, nel corso del quale i minori imparano ad assumersi le proprie responsabilità e rinforzano la loro autostima per i risultati acquisiti. Lavori di questo tipo non sono esenti da rischi, ma non sono ciò che comunemente viene definito *child labour*, il lavoro minorile.

Il lavoro minorile (*child labour*) viene classificato come lavoro, svolto da minori, che è di tale natura o intensità da andare a scapito della formazione scolastica, o da risultare pericoloso per la loro salute o il loro sviluppo. Si guarda con preoccupazione a quei bambini che vengono privati della loro infanzia e di un futuro, che lavorano troppo presto, che lavorano per molte ore al giorno per un basso compenso, che lavorano in condizioni che possono pregiudicare la loro salute e il loro sviluppo fisico e mentale, che vengono allontanati dalle famiglie o sono privati dell'istruzione. Questo tipo di lavoro minorile può dar luogo a danni irreversibili al bambino e costituisce una violazione delle leggi internazionali e in genere anche delle normative nazionali.

## 1.2 L'entità del problema

Secondo stime ILO, sono circa 250 milioni i bambini di età compresa tra i 5 e i 14 anni che lavorano, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo. Di essi, quasi la metà (attorno ai 120 milioni) lavorano a tempo pieno, tutti i giorni, per tutto l'arco dell'anno. Circa 50-60 milioni hanno un'età compresa tra i 5 e gli 11 anni. I dati a disposizione portano a ritenere che siano più bambini che bambine a essere economicamente attivi, ma le bambine impegnate nei lavori domestici, o nell'accudire i fratelli, possono non essere considerate dalle statistiche. Il lavoro nella prima infanzia può tuttavia avere un impatto più significativo sulle bambine, rafforzando la discriminazione di genere e sfociando in un disconoscimento del diritto all'istruzione e ad altre opportunità.

## 1.3 Le cause del lavoro minorile

Il lavoro minorile (*child labour*) è fondamentalmente un sintomo del problema alla base di una diffusa povertà e disuguaglianza sociale. È anche una causa di povertà, e in questo contesto si trasforma in un circolo vizioso. La povertà è fortemente radicata e le calamità naturali, i disastri causati dall'uomo (guerre e conflitti civili), l'analfabetismo, la mancanza di potere e di reali alternative acquisiscono ulteriormente le deprivazioni delle famiglie povere e i genitori si trovano obbligati a far lavorare i propri figli. La povertà non è, tuttavia, l'unica causa del lavoro minorile e non può giustificare tutti i tipi di impiego e schiavitù.

I genitori in difficoltà possono non rendersi conto di quanto il ritorno a lungo termine dell'istruzione sia superiore al guadagno economico a breve termine e alle abilità che il bambino acquisisce con il lavoro minorile. L'istruzione per i bambini poveri può essere costosa, inaccessibile, di bassa qualità o può addirittura essere considerata irrilevante. Molte famiglie dipendono dal lavoro in casa delle bambine, che permette agli adulti di lavorare fuori casa.

I bambini possono decidere di lavorare, consapevoli che le proprie famiglie hanno bisogno di un reddito in più, o influenzati dai loro amici e compagni, ai quali si uniscono nella strada o altrove.

Il mercato richiede manodopera minorile, in quanto i bambini risultano generalmente docili, ubbidienti, possono essere pagati meno degli adulti e possono essere licenziati con facilità qualora la domanda di lavoro si renda instabile. L'azienda non deve affrontare investimenti a lunga scadenza, in termini di assicurazioni o previdenza sociale, e il lavoro minorile pagato a basso costo può essere considerato un elemento significativo per le industrie che vogliono mantenere degli standard competitivi sui mercati nazionale e internazionale. I bambini, privi

di qualunque tutela, non hanno potere e non hanno voce in merito ai loro diritti di lavoratori. Vengono spesso preferiti dalle industrie ad attività intensiva operanti con tecniche rudimentali, che necessitano di un lavoro faticoso e ripetitivo per diverse ore. Benché sia ormai ampiamente condannato, continua, per certe imprese, il mito che, grazie all'agilità delle piccole mani, il lavoro dei bambini sia necessario: è il caso delle fabbriche di tappeti o la raccolta dei fiori. Il lavoro minorile persiste in quanto le leggi esistenti non vengono rigidamente applicate e perché l'impegno sociale e politico è ancora molto scarso.

#### 1.4 Le peggiori forme di lavoro minorile

Esistono quattro tipi di lavoro minorile che la comunità internazionale<sup>1</sup> ha dichiarato particolarmente efferati: schiavitù, sfruttamento sessuale, attività illecite e lavoro pericoloso. Le prime tre categorie sono in genere illegali e la responsabilità ricade primariamente sulle autorità di polizia. Gli ispettori del lavoro si occupano in particolare dell'ultima, benché il loro lavoro d'équipe sia più ampio e, in un approccio più globale, svolgano un ruolo anche rispetto alle altre categorie.

Un gran numero di bambini lavora in attività estremamente pericolose o in condizioni a rischio quali l'edilizia, le miniere, le cave e la pesca sottomarina. Alcuni sono vittima di schiavitù virtuale, comprati e venduti a saldo di debiti contratti dai genitori. Sono oggetto di traffico internazionale e lo sfruttamento sessuale a scopo commerciale dei minori è in aumento. L'impiego di bambini molto piccoli è un problema particolarmente allarmante: quanto più piccoli, tanto più vulnerabili ai rischi del lavoro e dello sfruttamento economico. Le indagini dell'ILO indicano che in alcune zone, fino al 20% dei bambini lavoratori sono di età inferiore ai 10 anni. La situazione delle bambine merita un'attenzione particolare vista la natura del lavoro svolto e le condizioni cui sono sottoposte. Ad esempio, il lavoro nascosto all'esterno, come i lavori domestici (uno dei più grandi settori di occupazione delle bambine) può tenere le minori isolate dai coetanei, ed esposte a violenza e ad abusi sessuali. I bambini che lavorano a cottimo in casa, guadagnano in genere una paga minima, lavorando molte ore consecutive. Sono pochi quelli cui viene concessa la possibilità di gioco.

Non è facile indicare un particolare settore o impiego come "forma peggiore di lavoro". Anche laddove i bambini non subiscono le peggiori forme di abuso sopra citate, in molti casi possono essere obbligati a lavorare senza un periodo di riposo adeguato, in spazi angusti, con scarsa illuminazione, seduti sul

<sup>1</sup> Attraverso le Convenzioni ILO n. 138 e 182.

pavimento, impiegando attrezzi che risultano troppo grandi per loro, senza la necessaria acqua potabile, o un servizio igienico adeguato, e – il che risulta particolarmente dannoso per il loro futuro – senza alcuna possibilità di andare a scuola. Anche i molti milioni di bambini che lavorano nell'agricoltura tradizionale, come parte di un nucleo familiare, sono esposti a una grande varietà di rischi.

### 1.5 Tipi di rapporto occupazionale

Classificare i bambini in base al tipo di lavoro dice poco riguardo il rapporto tra il bambino e l'adulto (sia esso cliente, datore di lavoro o membro della famiglia) che, in un modo o in un altro, lo assume. Di conseguenza, nel variegatissimo settore agricolo, che va dalle multinazionali alle unità familiari, i bambini possono lavorare in modo permanente, come stagionali, a cottimo, come schiavi o come lavoratori familiari. Nel settore informale, che comprende una vasta gamma di attività tradizionali, informali, familiari, artigianali e in genere non registrate, i bambini possono ritrovarsi a svolgere un compito come lavoratori retribuiti, “apprendisti”, lavoratori non pagati privi di contratto, servi o collaboratori domestici, o subappaltatori (a cui viene subaffittato un lavoro). Nel settore formale, che comprende le aziende private, semipubbliche o statali di varie dimensioni, i bambini possono essere assunti come lavoratori fissi, stagionali o giornalieri, come apprendisti con o senza contratto, oppure può essere loro richiesto un aiuto, quando sono nell'ambiente di lavoro dei genitori.

Infine, vi sono i settori ai margini della società, basati su attività illegali o semilegali, dove i bambini possono avere una parte del profitto, essere pagati in natura, o avere un “contratto” informale con un fornitore o un manager.

Queste classificazioni possono aiutare a valutare le costrizioni imposte ai bambini in virtù del rapporto di lavoro, e a stabilire le azioni prioritarie tenendo conto delle pressioni da essi subite come risultato della loro dipendenza giuridica o economica. Classificare e comprendere il preciso stato occupazionale del minore è inoltre importante per far affiorare gli escamotage legali a cui si ricorre per negare l'uso di lavoro minorile. È dunque fondamentale, per gli ispettori del lavoro, riuscire a riconoscere il preciso stato occupazionale del bambino identificato nel corso delle loro ispezioni, in modo che sia loro possibile adottare i provvedimenti più adeguati. Il lavoro minorile può anche essere classificato in base alla visibilità del minore. A seconda che il lavoro si svolga all'aperto o al chiuso, è più o meno semplice identificare i bambini che lavorano. Anche il fatto che lavorino da soli o in gruppo è un fattore significativo per decidere come affrontare la situazione. La tabella seguente indica come si suddividono i bambini in base a questi criteri.

## Situazioni del lavoro minorile

### Visibile

*Il lavoro minorile non isolato e visibile include i bambini che lavorano in un unico spazio, sono facilmente osservabili e contattabili dall'esterno*

### Invisibile

*I bambini in queste situazioni lavorano insieme, o uno accanto all'altro, ma non possono essere visti o contattati dall'esterno*

### In gruppo

- IMPIEGATI IN SARTORIE, NELLA PRODUZIONE DI ABITI O DI PALLONI DA CALCIO, NELLA LAVORAZIONE DI METALLI O DI LEGNO (E AIUTANTI IN LABORATORI ALL'APERTO)
- IMPIEGATI IN FORNI, PASTICCERIE, COME CUOCHI (E AIUTANTI), NELLA PREPARAZIONE DI ALIMENTI VENDUTI PER LE STRADE
- LAVORATORI IN PICCOLE OFFICINE, AD ESEMPIO MECCANICHE
- IMPIEGATI IN PICCOLI SERVIZI IN AREE MOLTO FREQUENTATE, AD ESEMPIO LUSTRASCARPE, LAVAGGIO AUTO, POSTEGGIATORI
- AIUTANTI NEI SUPERMERCATI, VENDITORI, TRASPORTATORI, PERSONALE DI PULIZIA, O CASSIERI NEI MERCATI
- IMPIEGATI PER SPACCARE PIETRE E MATTONI SULLA STRADA O NEI CANTIERI EDILI
- LAVORATORI PRESSO PIANTAGIONI E CAMPI (DI CANNA DA ZUCCHERO, CAFFÈ, ORTAGGI), DA SOLI, O CON LE RISPETTIVE FAMIGLIE
- NELLA PRODUZIONE AGRICOLA FAMILIARE O PER LA RACCOLTA PER IL MERCATO INTERNO O ESTERO
- IMPIEGATI NELLA LAVORAZIONE DI PRODOTTI AGRICOLI O NELLA LAVORAZIONE DEL PESCE

*Questi bambini lavorano da soli e sono, o possono sembrare, lavoratori autonomi*

- LAVORATORI NELLE FORNACI E NELLE CAVE
- FALEGNAMI, AIUTANTI E TRASPORTATORI NEI CANTIERI EDILI
- LAVORATORI IN FABBRICA, O AIUTANTI NELLA PRODUZIONE DI CERAMICHE, VETRO, METALLO, PLASTICA, GIOIELLERIA ECC.
- IMPIEGATI NELLA LAVORAZIONE INDUSTRIALE DEI PRODOTTI ALIMENTARI
- IMPIEGATI NELLA PRODUZIONE TRADIZIONALE DI TAPPETI E TESSUTI, IN GRUPPI FAMILIARI O IN PICCOLI LABORATORI
- IMPIEGATI NELLA PRODUZIONE DI SIGARETTE
- LAVORATORI NELLE FABBRICHE DI FIAMMIFERI, ESPLOSIVI E FUOCHI D'ARTIFICIO
- IMPIEGATI NELLE MINIERE DI CARBONE E ALTRI MINERALI
- LAVORO SU IMBARCAZIONI, PESCHERECCI O PIATTAFORME DA PESCA

*Questi sono i casi meno noti, più difficili da raggiungere; lavorano in zone remote, sono isolati e indifesi*

### Isolati

- RAGAZZI PER LE CONSEGNE, FATTORINI, PONY EXPRESS
- IMPIEGATI NELLA FORNITURA DI SERVIZI O BENI PER LA STRADA: LUSTRASCARPE, FIORAI
- LAVORATORI IN ALBERGHI, RISTORANTI, BAR, PER SERVIRE I CLIENTI, LAVARE I PIATTI, PULIRE I LOCALI
- ANIMATORI E BALLERINI CHE SI SPOSTANO CON UNA COMPAGNIA, DOMATORI, ARTISTI DI CIRCO
- MENDICANTI PROFESSIONISTI
- AIUTANTI SUI TRASPORTI A LUNGA PERCORRENZA (PULLMAN, TRASPORTO MERCI, IMBARCAZIONI PASSEGGERI)
- BAMBINI CHE FANNO LA GUARDIA AI CAMPI CONTRO GLI UCCELLI, LE SCIMMIE, I LADRI
- PASTORI, BAMBINI OCCUPATI NELLA CURA DEL BESTIAME, AD ESEMPIO NELLA MUNGITURA E NELLA RACCOLTA DEL FORAGGIO.

- SERVITORI DOMESTICI
- BAMBINI CHE LAVORANO IN INDUSTRIE A GESTIONE FAMILIARE, AD ESEMPIO DI TIPO ARTIGIANALE
- BAMBINI CHE AIUTANO IN ATTIVITÀ COME CACCIA, PASTORIZIA, PESCA E AGRICOLTURA DIRETTE ALLA SUSSISTENZA
- BAMBINI COINVOLTI IN PICCOLI FURTI, BORSEGGIAMENTI, CONTRABBANDO, NARCOTRAFFICO O PORNOGRAFIA
- BAMBINI SFRUTTATI SESSUALMENTE
- BAMBINI TENUTI IN CONDIZIONI DI SCHIAVITÙ O DI SCHIAVITÙ DA DEBITO
- BAMBINI RECLUTATI IN GRUPPI ARMATI O CHE PRESTANO SERVIZI NELLE SITUAZIONI DI GUERRA



## CAPITOLO 2. LEGISLAZIONI NAZIONALI E INTERNAZIONALI

### 2.1 Tendenze storiche delle leggi e delle politiche sul lavoro minorile

Il lavoro minorile ha iniziato a essere messo seriamente in discussione nel momento in cui industrializzazione e urbanizzazione hanno modificato sostanzialmente le condizioni di lavoro dei bambini, moltiplicandone i potenziali rischi. Sebbene nel diciannovesimo secolo alcuni governi fossero già intervenuti per tutelare i bambini dai peggiori eccessi del sistema industriale e dalle attività più pericolose, il maggiore cambiamento si è verificato con l'impegno dei governi verso l'istruzione, considerata elemento essenziale per lo sviluppo di un Paese moderno. Anche in questi casi, tuttavia, le azioni contro il lavoro minorile non sono state prive di difficoltà. Le principali argomentazioni contrarie erano che l'istruzione avrebbe reso i bambini poveri inadatti al lavoro manuale richiesto dalla società, che il lavoro minorile era necessario per il benessere delle famiglie povere e per certe industrie, qualora avessero voluto mantenersi competitive sul mercato. Si sosteneva inoltre che le leggi sul lavoro minorile sarebbero state di impossibile applicazione visto il numero di aziende coinvolte, che molte mansioni potevano essere svolte solamente dai bambini e, infine, che non era compito dello Stato interferire con i desideri dei genitori su ciò che è meglio per i loro figli.

I Paesi in via di sviluppo si trovano oggi chiaramente in una situazione economica diversa dai Paesi industrializzati nel diciannovesimo secolo; l'esperienza storica tuttavia può insegnare ai primi due cose rilevanti:

- (a) l'importanza dei governi nell'assumere un ruolo leader nell'eliminazione del lavoro minorile, fornendo una legislazione di tutela insieme a un'istruzione di base gratuita e universale e facendo applicare con efficacia la normativa sia in materia di lavoro sia in materia di istruzione;
- (b) la necessità di sensibilizzare l'opinione pubblica, in modo da provocare un cambiamento nella società (quale il riconoscimento dei diritti dell'infanzia e la comprensione dell'impatto che, a lungo termine, il lavoro precoce ha sulla salute) e da permettere alle nuove leggi di essere varate e accettate.

Gli ispettori del lavoro hanno svolto un ruolo importante da entrambi i punti di vista: nell'applicazione della legislazione come nella maggior sensibilizzazione di datori di lavoro e lavoratori.

Benché numerose convenzioni e raccomandazioni ILO sul lavoro minorile e l'ispezione del lavoro risalgano all'inizio della stessa attività dell'ILO, le norme sull'età minima per il lavoro, in diversi settori, erano considerate piuttosto una questione tecnica riguardante le condizioni dell'impiego, piuttosto che un problema sociale di fondamentale importanza. Già dagli anni Settanta, tuttavia, cresceva tra i membri fondatori dell'ILO la consapevolezza che:

- l'infanzia è un periodo della vita che dovrebbe essere dedicato non al lavoro, bensì all'istruzione e alla crescita;
- il lavoro minorile, per sua natura o per le circostanze in cui viene svolto, rischia di compromettere le possibilità del minore di diventare un adulto produttivo, in grado di assumere il proprio ruolo all'interno della comunità;
- il lavoro minorile può compromettere, nel lungo termine, la reputazione e la produttività di un Paese, negando l'istruzione alla futura forza lavoro;
- il lavoro minorile non è inevitabile e la strada verso la sua riduzione e progressiva eliminazione è possibile, laddove esista una volontà politica di opporsi allo stesso.

In virtù di quanto detto, nel 1973, è stata adottata una nuova importante convenzione sul lavoro minorile: la Convenzione sull'età minima (n. 138). Con essa si richiedeva che ogni Stato membro si impegnasse a perseguire una politica interna tendente ad assicurare l'abolizione effettiva di tutte le forme di lavoro minorile e si fissava l'età minima per l'assunzione. Si è trattato tuttavia, di un compito arduo, che ha incontrato molta resistenza a causa di interessi economici, pressioni del mercato, indifferenza morale e atteggiamenti culturali radicati.

Per aiutare gli Stati a superare tali ostacoli, nel 1992, l'ILO ha varato il Programma internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile (IPEC). L'IPEC ha offerto un'ampia assistenza, sul piano tecnico e politico, a quei Paesi che stavano adottando dei provvedimenti volti ad affrontare la questione del lavoro minorile. L'esperienza IPEC riguardo il pesante abuso e sfruttamento dei bambini in determinate attività, ha portato all'idea di fissare delle azioni prioritarie, concentrandosi innanzitutto sulle peggiori forme di lavoro minorile e al contempo di perseguire l'obiettivo più ampio, più a lungo termine, di ridurlo in tutte le sue forme.

Questo, parallelamente alla maggior consapevolezza dei diritti dell'infanzia che ha caratterizzato gli anni Novanta, ha portato, nel 1999, all'adozione unanime della Convenzione ILO n. 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile, ampia-

mente ratificata in tempo record, che ha a sua volta portato alla ratifica della Convenzione n. 138. Gli Stati membri stanno progressivamente adeguando le proprie legislazioni nazionali alle disposizioni previste dalle convenzioni.

## 2.2 **Convenzione n. 138 e Raccomandazione n. 146**

La Convenzione sull'età minima, 1973 (n. 138) continua a essere il riferimento fondamentale a livello internazionale per quel che riguarda il lavoro minorile; una volta ratificata da uno Stato membro, si richiede che esso: «si impegni a perseguire una politica nazionale tendente ad assicurare l'abolizione effettiva del lavoro minorile e ad aumentare progressivamente l'età minima per l'assunzione all'impiego o al lavoro a un livello che permetta agli adolescenti di raggiungere il più completo sviluppo fisico e mentale». La Raccomandazione n. 146 offre un orientamento su un vasto numero di provvedimenti necessari al raggiungimento di tali obiettivi. La Convenzione è applicabile a tutti i settori dell'attività economica, indipendentemente dal fatto che vi siano o meno minori assunti dietro compenso. Si tratta di uno strumento flessibile che offre possibilità di miglioramento progressivo e – elemento importante – si prevede inoltre per i Paesi in via di sviluppo (cioè quelli i cui sistemi di istruzione ed economico non siano ancora sviluppati appieno) la possibilità di fissare delle età minime più basse. Sono previste delle eccezioni per taluni settori (ad esempio l'agricoltura non commerciale nei Paesi in via di sviluppo), per categorie limitate di attività, per l'istruzione e la formazione e per le attività artistiche.

Stabilire l'età minima per iniziare a lavorare è un obbligo fondamentale per i Paesi membri che ratificano la Convenzione, la quale, a tal fine, stabilisce tre categorie.

- (1) L'età minima non dovrà essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, né in ogni caso inferiore ai quindici anni. I Paesi la cui economia e le cui istituzioni scolastiche non sono sufficientemente sviluppate potranno fissare, in un primo tempo, l'età minima di accesso al lavoro a quattordici anni.
- (2) Viene fissata l'età minima di diciotto anni per il lavoro pericoloso che, «per la sua natura o per le condizioni nelle quali viene esercitato, può compromettere la salute, la sicurezza o la moralità degli adolescenti». È data facoltà a ciascun Paese di definire questi tipi di lavoro, previa consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. La Raccomandazione offre un orientamento sui criteri da applicarsi nel determinare che cos'è il lavoro pericoloso.

- (3) Sarà possibile fissare un'età minima più bassa, a tredici anni, per le attività leggere, ossia per quei lavori che non compromettono la salute o lo sviluppo del minore, o che non ne pregiudicano la frequenza scolastica. Per un Paese che abbia fissato inizialmente un'età minima di quattordici anni, l'età minima per un lavoro leggero potrà per esempio essere dodici.

#### Età minima in conformità con la Convenzione n. 138

Età minima generale	Lavoro leggero	Lavoro pericoloso
<b>Per la maggior parte dei Paesi:</b>		
15 ANNI O PIÙ <sup>1</sup>	13 ANNI	18 ANNI <sup>2</sup>
<b>Per i Paesi la cui economia e le cui istituzioni scolastiche non sono sufficientemente sviluppate:</b>		
14 ANNI	12 ANNI	18 ANNI

Nella Raccomandazione n. 146 sono riportate delle linee guida sui provvedimenti di applicazione e sono discusse alcune delle questioni specifiche sollevate dal lavoro minorile nell'ambito dei servizi di ispezione.

#### La Raccomandazione n. 146

##### Pone l'accento su:

- l'intensificazione dell'attività di vigilanza e dei relativi servizi, ad esempio, mediante la speciale formazione di ispettori che siano in grado di individuare, per poi eliminarli, eventuali abusi commessi nei riguardi dell'occupazione o del lavoro di bambini o giovani;
- il potenziamento di servizi statali per migliorare i programmi di formazione all'interno delle aziende;
- una maggiore importanza da attribuire al possibile ruolo degli ispettori, nell'ambito dell'offerta di informazioni e consulenze circa gli strumenti concreti per l'adeguamento alle relative disposizioni di legge, nonché per quanto riguarda la loro applicazione;
- il coordinamento delle ispezioni sui luoghi di lavoro con la verifica della formazione all'interno delle aziende, ai fini di una maggiore efficienza;
- i servizi amministrativi del lavoro, che dovrebbero lavorare in stretta collaborazione con i servizi responsabili dell'istruzione, della formazione, del benessere e dell'orientamento dei bambini e dei giovani.

<sup>1</sup> Ma non inferiore all'età di adempimento dell'obbligo scolastico.

<sup>2</sup> 16 anni in casi limitati – qualora la salute, la sicurezza e la moralità dei giovani siano perfettamente tutelate, e qualora i ragazzi ricevano un'adeguata istruzione o formazione professionale nel ramo o nell'attività rilevante.

**L'ispezione del lavoro dovrebbe rivolgere un'attenzione particolare ai seguenti aspetti:**

- attuazione di provvedimenti relativi a forme di occupazione o lavoro che comportino rischi.
- opposizione allo svolgimento di attività lavorative durante gli orari dedicati all'istruzione o alla formazione, dato il loro carattere obbligatorio.

Al fine di rendere più facile l'accertamento dell'età, dovrebbero essere adottati i seguenti provvedimenti:

- (1) le autorità pubbliche dovrebbero mantenere un efficace sistema di registrazione delle nascite, comprendente il rilascio di certificati di nascita;
- (2) ai datori di lavoro dovrebbe essere fatto obbligo di conservare e mettere a disposizione delle autorità competenti registri o altri documenti che indichino nomi, età o date di nascita, non soltanto dei bambini o dei giovani dipendenti, ma anche di quanti seguano programmi di orientamento o formazione professionale, all'interno della loro azienda;
- (3) i bambini e i giovani che lavorano per strada, in bancarelle o chioschi, in luoghi pubblici, che svolgano occupazioni itineranti, o comunque lavorino in circostanze che rendano impossibile la verifica dei registri dei datori di lavoro, dovrebbero essere provvisti di licenze o altri documenti che ne attestino l'idoneità a quel tipo di attività.

**2.3 Convenzione n. 182 e Raccomandazione n. 190**

La Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (n. 182) impone un immediato divieto delle forme peggiori di lavoro minorile, con l'adozione (in spagnolo è "promulgazione", in francese "adozione") di leggi, regolamenti e norme. In secondo luogo, gli Stati che ratificano la Convenzione devono adottare provvedimenti immediati ed efficaci atti a garantire l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile, attraverso programmi d'azione. Si applica a tutti i minori di 18 anni, ma si rivolge con particolare attenzione alle bambine. Ai fini della presente Convenzione, l'espressione «forme peggiori di lavoro minorile» include:

**Convenzione n. 182**

- tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe, quali la vendita o la tratta di minori, la servitù per debiti e l'asservimento, il lavoro forzato o obbligatorio, compreso il reclutamento forzato o obbligatorio di minori ai fini di un loro impiego nei conflitti armati;
- l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del minore a fini di prostituzione, di produzione di materiale pornografico o di spettacoli pornografici;
- l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del minore ai fini di attività illecite, quali, in particolare, quelle per la produzione e per il traffico di stupefacenti, così come sono definiti dai trattati internazionali pertinenti;
- 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.

Per gli ispettorati, risulta di particolare rilievo il fatto che la Convenzione imponga agli Stati che la ratifichino di fissare dei meccanismi di monitoraggio in merito all'applicazione delle nuove leggi varate sulle forme peggiori di lavoro minorile e che permetta un'applicazione effettiva, prevedendo sanzioni penali o di altro tipo.

La Raccomandazione suggerisce diversi provvedimenti che potrebbero rendere effettiva tale applicazione, quali l'offerta di una formazione adeguata per le autorità governative responsabili, in particolare per gli ispettori del lavoro e i responsabili dell'applicazione delle leggi.

#### Raccomandazione n. 190

##### **Progettazione e attuazione dei programmi d'azione nazionali mirati a:**

- individuare e denunciare le forme peggiori di lavoro minorile;
- individuare azioni preventive per l'allontanamento dal lavoro, la riabilitazione e il reinserimento sociale dei minori mediante provvedimenti che tengano conto delle loro esigenze formative, fisiche e psicologiche;
- prendere in particolare considerazione i minori di più tenera età; i minori di sesso femminile; il problema del lavoro invisibile, in cui le femmine sono esposte a rischi particolari; altri gruppi di minori con specifiche vulnerabilità o esigenze;
- individuare e lavorare con le comunità nelle quali i minori sono esposti a rischi;
- sensibilizzare e mobilitare la società.

##### **Definizione dei tipi di lavoro pericolosi**

Diversi provvedimenti volti all'eliminazione dei lavori pericolosi e delle forme peggiori di lavoro minorile, tra cui:

- la raccolta di dati;
- la determinazione di meccanismi di monitoraggio che garantiscano una efficace attuazione;
- il riconoscimento di alcune delle forme peggiori di lavoro minorile come reato penale;
- efficaci provvedimenti attuativi.

## 2.4 Convenzioni sull'ispezione del lavoro

L'autorità degli ispettorati del lavoro deriva dalle legislazioni nazionali, che devono rispecchiare le disposizioni della Convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947 (n. 81) (e il Protocollo del 1995) e dalla Convenzione sull'ispezione del lavoro (Agricoltura), 1969 (n. 129). La Convenzione n. 81, strumento fondamentale dell'ispezione del lavoro, mira all'applicazione di leggi relative alle condizioni di lavoro e alla tutela dei lavoratori in stabilimenti industriali (e, con alcune riserve, commerciali). Considera le normative sull'impiego di fanciulli e adolescenti come una delle funzioni principali di tutti i sistemi di ispezione del lavoro. La Convenzione n. 129 fa riferimento alle aziende agricole con

salariati o apprendisti e, soggetto a dichiarazione da parte dello Stato membro ratificante, a affittuari, mezzadri, membri di cooperative o anche alla famiglia dell'operatore e, dunque, di fatto, anche al settore comunemente noto come "settore informale".

Queste normative offrono un quadro indispensabile e universale ai fini dello status e del funzionamento dell'ispezione del lavoro. In quanto tali, sono un punto di forza e fonte di autorità all'interno di un Paese – in particolare per il sistema di ispezione, per gli ispettori e per gli utenti – e costituiscono un valido strumento per l'abolizione del lavoro minorile. La Convenzione n. 81<sup>3</sup> è stata ratificata da oltre 130 Stati membri dell'ILO e, secondo dichiarazioni del Consiglio d'amministrazione dell'ILO stessa, è stata classificata qualche anno fa tra le dieci più importanti convenzioni dell'organizzazione. Un legame esplicito tra lavoro minorile e ispezione del lavoro è, in effetti, sancito dall'articolo 3(a), che comprende fra le funzioni principali del sistema di ispezione del lavoro «garantire l'applicazione delle disposizioni di legge relative alle condizioni di lavoro e alla tutela dei lavoratori nell'esercizio della loro professione, e disposizioni quali quelle relative all'orario di lavoro, ai salari, alla sicurezza, all'igiene e al benessere, all'impiego dei fanciulli e degli adolescenti e ad altre materie connesse, nella misura in cui gli ispettori del lavoro sono incaricati di garantire l'applicazione di dette disposizioni». L'ILO fa regolarmente un monitoraggio di tali convenzioni. Innanzitutto gli Stati ratificanti devono presentare delle relazioni<sup>4</sup> sull'azione intrapresa per ottemperare alle disposizioni delle convenzioni ratificate<sup>5</sup>. Il Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni dell'ILO analizza le relazioni, le informazioni sulle legislazioni nazionali e ogni osservazione riportata dai datori di lavoro e lavoratori.

<sup>3</sup> Il Protocollo alla Convenzione n. 81 riafferma i principi delle norme di base e ne promuove l'applicazione ai "servizi non commerciali" (fondamentalmente la pubblica amministrazione, i servizi pubblici, le autorità locali nonché le forze armate, la polizia, ecc.), offrendo al contempo la giusta flessibilità per garantire che questioni legittime (quali la sicurezza nazionale e l'adeguato funzionamento dell'esecutivo) non impediscano l'applicazione della Convenzione a quel determinato settore.

<sup>4</sup> Nel caso delle convenzioni n. 138 e 182 l'intervallo è pari a due anni.

<sup>5</sup> Il meccanismo descritto fa riferimento ai Paesi che hanno ratificato la Convenzione. Con la recente Dichiarazione ILO sui diritti e principi fondamentali nel lavoro, sono state raccolte informazioni anche da quei Paesi che non hanno ancora ratificato le convenzioni fondamentali (ivi comprese le convenzioni n. 138 e 182).

Qualora il Comitato riscontri un mancato rispetto degli obblighi previsti dalla Convenzione, potrà richiedere ulteriori informazioni o pubblicare una nota nella propria relazione, sollecitandone il rapido adempimento. La relazione è pubblicata e viene presentata all'annuale Conferenza internazionale del lavoro, dove è discussa da un comitato tripartito che comprende i membri dei tre gruppi – governi, datori di lavoro e lavoratori. Vengono, inoltre, selezionati alcuni casi che costituiranno oggetto di discussione in modo da fare emergere le questioni di maggior importanza.

#### Convenzione ILO N. 81

##### **Principi per un'efficace ispezione del lavoro:**

- Organizzare sistemi di ispezione del lavoro (articolo 1) che si applicheranno a tutti gli ambienti di lavoro per garantire l'applicazione delle disposizioni di legge relative alle condizioni di lavoro e alla protezione dei lavoratori nell'esercizio della loro professione (articolo 2).
- Prendere in considerazione un insieme di elementi di base quali: orario di lavoro, salari, sicurezza, salute e benessere, impiego dei fanciulli e degli adolescenti e altri aspetti connessi (articolo 3.1).
- Gli ispettori dovranno fornire informazioni e consigli tecnici ai datori di lavoro e ai lavoratori sui mezzi più efficaci per osservare le disposizioni di legge e sottoporre all'attenzione dell'autorità competente le insufficienze o gli abusi che non sono specificamente coperti dalle disposizioni di legge esistenti (articolo 3.1).
- L'ispezione del lavoro dovrà essere posta sotto la sorveglianza e il controllo di un'autorità centrale (articolo 4.1).
- Promuovere la collaborazione efficace con altri servizi governativi e soggetti privati (ONG) attivi nella tutela del lavoro, nonché con i datori di lavoro, i lavoratori e le relative organizzazioni (articolo 5).
- Il personale di ispezione sarà composto da funzionari pubblici le cui condizioni di servizio garantiscano la stabilità del loro impiego e li rendano indipendenti da qualsiasi cambiamento di governo e da qualsiasi indebita influenza esterna (articolo 6).
- Gli ispettori del lavoro saranno reclutati unicamente in base alla loro qualifica professionale e formati adeguatamente per svolgere il loro compito (articolo 7).
- Il numero degli ispettori del lavoro dovrà essere sufficiente a garantire l'esercizio efficace delle funzioni del servizio di ispezione e sarà determinato tenendo conto – fra l'altro – del numero, della natura, dell'importanza e della situazione degli stabilimenti soggetti al controllo dell'ispezione, del numero dei lavoratori assunti e del numero e della complessità delle disposizioni di legge la cui applicazione deve essere garantita (articolo 10).
- Gli ispettori del lavoro dovranno essere dotati di adeguati uffici locali e mezzi di trasporto (articolo 11).
- Dovranno essere dotati degli opportuni documenti giustificativi delle loro funzioni e adeguatamente autorizzati allo svolgimento delle stesse (articoli 12 e 13).
- Gli stabilimenti dovranno essere ispezionati con la frequenza e la cura necessarie per garantire l'applicazione effettiva delle disposizioni di legge in questione (articolo 16).
- La legislazione nazionale prescriverà le opportune sanzioni che dovranno essere effettivamente applicate nei casi di violazione delle disposizioni di legge, la cui applicazione è sottoposta al controllo di ispettori del lavoro, e nei casi di ostruzionismo nei confronti di questi ultimi nell'esercizio delle proprie funzioni (articolo 18).



Qualora un Paese ratificante continui a essere inadempiente rispetto a una convenzione, i datori di lavoro, i lavoratori di quel Paese, o anche un altro governo potranno riesaminare la questione. In casi estremi, un Paese potrà essere sospeso dall'ILO o dalla comunità internazionale. Tali procedure, e il coinvolgimento nel sistema di supervisione dei datori di lavoro e dei lavoratori insieme ai governi, conferiscono alle norme ILO una forza unica (strumenti più generali quali la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo (*Convention on the Rights of the Children*, CRC) non prevedono tali meccanismi).



### CAPITOLO 3. LE ATTUALI SFIDE ALL'ISPEZIONE SUL LAVORO MINORILE

Gli ostacoli all'effettivo adeguamento alle norme internazionali possono essere numerosi: fattori politici, legali, economici, strutturali e culturali, che possono sorgere a qualunque livello – sia esso nazionale o locale. Senza voler essere pessimisti, è utile riconoscere in partenza i suddetti limiti, prendendoli nella dovuta considerazione al momento di elaborare un sistema efficace.

#### 3.1 Mancanza di una legislazione chiara

Troppo spesso, una volta ratificata la Convenzione sul lavoro minorile dell'ILO, può risultare estremamente lenta l'introduzione, all'interno delle politiche locali, dei provvedimenti da essa previsti. Laddove le leggi nazionali non vengono modificate, o qualora non vengano adottate legislazioni nuove e più efficaci, gli ispettori del lavoro non avranno alcun preciso riferimento cui attenersi. In molti Paesi, la legislazione necessaria è stata applicata solo a seguito di lunghe lotte di gruppi di cittadini che denunciavano lo sfruttamento minorile da parte di datori di lavoro senza scrupoli. Promossa dall'opinione pubblica e adottata dai *policy-makers*, la legislazione sul lavoro, insieme all'ispezione<sup>1</sup>, ha reso possibile la riduzione del numero di bambini lavoratori e l'eliminazione delle situazioni più scandalose.

In altri Paesi, tuttavia, e in particolare in quelli divenuti indipendenti nella seconda metà del ventesimo secolo, la legislazione sul lavoro minorile si è instaurata su un'economia fragile, all'interno di una società che non aveva ancora assorbito i concetti di base delle convenzioni internazionali e dei trattati volti alla tutela dell'infanzia. In questo contesto, il rischio è che le azioni degli ispettori del lavoro non vengano riconosciute come parte di un'iniziativa nazionale, e che essi debbano giustificarle individualmente rispetto a prassi consolidate o pregiudizi locali. Le politiche e la legislazione in materia di lavoro non sono l'unico quadro normativo necessario. La registrazione delle nascite, necessaria per provare l'età, può non esistere o non essere eseguita come dovrebbe. Potrebbe inoltre non esservi un'adeguata legislazione sulla scuola dell'obbligo che fornisca delle alternative ai minori allontanati dal lavoro. Infine, i datori di lavoro di molte zone del mondo possono scegliere di ignorare, o più spesso ancora possono non conosce-

<sup>1</sup> Insieme ad altri provvedimenti, quali la frequenza scolastica obbligatoria, l'aumento degli standard di vita in un contesto di sviluppo economico e la riduzione delle disparità.

re, la legge o la portata e la gravità dei rischi per la salute, la sicurezza e la moralità dei bambini che lavorano per loro.

Capire, spiegare e, infine, applicare le leggi diventa difficile o addirittura impossibile se ci sono di buchi legislativi, se le età minime sono disomogenee o poco chiare, se le definizioni di lavoro pericoloso e non pericoloso (o lavoro leggero accettabile) sono diverse o mancano del tutto, o in caso di normative obsolete ed eccessivamente complesse contenute in leggi frammentarie e talvolta contraddittorie.

### 3.2 Mancanza di volontà politica

Oltre alla mancanza di volontà politica (dimostrata da una mancata ratifica o da un'incompleta attuazione delle convenzioni internazionali), un grosso ostacolo a una buona ispezione del lavoro è rappresentato dall'inadeguatezza delle risorse economiche. In alcuni Paesi in via di sviluppo, tutto il sistema amministrativo del lavoro riceve meno dell'1% del bilancio nazionale, non superando talvolta lo 0,1%. A loro volta, i servizi di ispezione del lavoro ricevono solo una minima parte di queste già esigue percentuali. Ma il costo a carico dello Stato, per la scarsa tutela del lavoro, che si traduce in infortuni, malattie, assenteismo, sfruttamento abusivo, conflitti industriali e simili, è spesso superiore al 5% del prodotto interno lordo. È palese che un sistema di ispezione efficace ed efficiente può ridurre significativamente queste perdite. In molti Paesi industrializzati, negli ultimi 10 anni, un forte sostegno politico alle ispezioni del lavoro, e la richiesta di standard elevati, ha determinato un rendimento di gran lunga migliore degli ispettorati del lavoro e una riduzione delle perdite economiche e sociali a livello sia nazionale che aziendale. È pressoché incalcolabile il costo per lo Stato del lavoro dei minori: basti pensare a chi, in età adulta, lavora meno anni a causa di malattie o la cui produttività è notevolmente ridotta per la mancanza di formazione.

La prova più tangibile dell'impegno politico si ha con una remunerazione adeguata e condizioni lavorative in grado di attrarre, formare e motivare ispettori competenti e indipendenti, fornendo inoltre quanto necessario, dai trasporti ai costi di gestione, per lo svolgimento delle attività. Gli ispettori del lavoro sul campo risentono regolarmente delle carenze organizzative, quali ad esempio: la mancanza di formazione, di trasporti, di informazioni e orientamento, la mancanza di programmi puntuali, di priorità e del supporto necessario ad affrontare il problema particolarmente delicato e complesso del lavoro minorile. Dovrebbero, inoltre, essere adeguatamente retribuiti, in modo da risultare incorruttibili e da non cedere ad altri comportamenti poco etici, che si riscontrano purtroppo nei servizi pubblici di alcuni Paesi.

Un ispettorato dovrà essere sempre ben gestito, indipendentemente dal fatto che disponga o meno di risorse adeguate. Troppo spesso non si riscontrano né programmi chiari di ispezione nazionale, sostenuti da politiche puntuali, né programmi di ispezione regionale e nazionale ben strutturati e opportunamente attuati. Laddove il sostegno tecnico e amministrativo agli ispettori sul campo risulti inadeguato, questi si sentiranno isolati e il loro operato non potrà dare i risultati auspicati.

A volte gli ispettori del lavoro sentono di avere uno scarso controllo sull'ambiente politico e sociale nel quale operano. Può risultare loro difficile individuare i casi di sfruttamento di lavoro minorile negli stabilimenti dove vengono ignorate altre normative in materia di lavoro. È frustrante da un lato avere il compito di far applicare la normativa e, dall'altro, ricevere il messaggio non detto/sotterraneo-implicito di farlo senza sconvolgere l'economia. L'autorità degli ispettori dovrà essere tale da consentire loro di far fronte alle inevitabili pressioni che potranno sorgere: la loro attività, infatti, potrebbe essere considerata unicamente una minaccia agli interessi economici. Gli ispettori dovranno poter contare su una solida volontà politica ogni qualvolta incontrino resistenze e diffidenze. Questa volontà politica implica, inoltre, il riconoscimento e il rispetto ai più alti livelli politici e da parte della comunità. La mancanza di volontà politica ne pregiudica inevitabilmente etica e fiducia, minando la determinazione a contrastare le pressioni.

### 3.3 Ispezione del lavoro frammentaria

In molti Paesi, purtroppo, non vi è un unico ispettorato che si occupa di tutte le questioni inerenti al lavoro minorile. L'ispettorato del lavoro può essere responsabile dell'identificazione del lavoro minorile oltre che di una supervisione delle condizioni generali di impiego, compensi, straordinari, risoluzione di controversie tra lavoratori e datori di lavoro. Gli ispettori nelle fabbriche o gli ispettori sanitari o della sicurezza sul lavoro che operano di norma nel settore formale si occuperanno prevalentemente dei rischi meccanici, chimici ed ergonomici sul posto di lavoro. Come avviene per gli ispettori del lavoro, anche in questo ambito sono in numero insufficiente rispetto alle necessità e la loro attività di ispezione non li porta a contatto con i minori esposti a rischi maggiori. Nell'Europa centrale e orientale è presente una divisione tra gli ispettorati responsabili per la sicurezza e quelli responsabili per l'igiene sul lavoro, il che rende difficile, per i datori di lavoro, l'adozione di un approccio di gestione sistematico che fissi delle priorità riguardo le questioni inerenti salute e sicurezza.

Se gli ispettorati sul lavoro non sono collegati, gli ispettori locali potrebbero non avere alcun rapporto con i responsabili di aspetti paralleli o specifici del lavoro minorile. Ad esempio, potranno non avere contatti con le autorità di polizia che lottano contro le attività illecite quali prostituzione, pornografia o narcotraffico, o con gli ispettori di salute e sicurezza sul lavoro che si occupano dei rischi professionali. Senza un adeguato coordinamento o scambio di informazioni, potranno sorgere rivalità e competizione, doppio lavoro, sprechi delle già scarse risorse o, ancora più spesso, il problema verrà demandato da un'autorità all'altra. Eppure gli ispettori del lavoro potrebbero svolgere un ruolo essenziale, grazie alle ampie responsabilità e alle aree geografiche coperte, indicando alle autorità e alle altre parti in causa, per esempio alla polizia, sospette attività illecite e, se incapaci di risolvere autonomamente particolari questioni relative a salute e sicurezza, richiamando l'attenzione degli ispettori di salute e sicurezza sul lavoro su casi particolarmente gravi o complessi di lavoro minorile pericoloso.

La soluzione migliore, tuttavia, sarebbe la creazione di un unico ispettorato responsabile di tutti gli aspetti di tutela del lavoro, con la capacità di selezionare gli specialisti di ogni campo. Nel frattempo i ministeri e le autorità responsabili dovrebbero garantire una più stretta e concreta collaborazione tra gli organismi già esistenti a ogni livello.

### 3.4 Mancanza di accesso all'economia informale

Uno dei problemi concreti è individuare e accedere ai luoghi di lavoro in cui la manodopera minorile viene impiegata con maggior frequenza – il settore non regolato dell'economia. Se le attività d'ispezione vengono pianificate solo sulla base dei registri ufficiali delle aziende, interesseranno solo una parte delle aziende del Paese e sicuramente nessuna del settore informale. Ed è raro pertanto che si trovi all'interno delle aziende ufficialmente registrate un numero significativo di bambini lavoratori, almeno nei Paesi industrializzati. In alcuni Paesi, gli ispettori si recano solo presso le aziende ufficialmente registrate, di grandi o medie dimensioni e, in molti casi, esclusivamente in quelle facenti parte del settore formale delle aree urbane. Le scarse risorse a disposizione, insieme a tradizioni locali, possono limitare gli ispettori nello svolgimento delle loro funzioni nelle piccole aziende del settore informale. Per quantificare i casi di lavoro minorile, gli ispettori avrebbero bisogno di aprirsi alla comunità e ampliare le proprie attività a nuove zone. Potrebbero trovarsi di fronte a ostacoli, rappresentati da leggi che impediscono l'accesso ai piccoli laboratori artigiani con meno di cinque dipendenti o – come è il caso dei servizi domestici – ai posti di lavoro “invisibili” quali l'abi-

tazione del bambino stesso o di altri. In molti Paesi, infatti, la legge sancisce che quando un lavoratore vive e lavora all'interno degli stessi locali, è necessaria l'autorizzazione del locatario per accedere ai locali stessi. Può inoltre sussistere tra gli ispettori il timore di subire minacce o addirittura violenza fisica.

Vi sono, inoltre, problemi di ordine pratico per identificare i turni di lavoro nel settore informale (ad esempio nella strada). Alcuni posti di lavoro sono particolarmente a rischio e altri, come le piattaforme di pesca in alto mare, sono pressoché inaccessibili. Nell'economia informale, situazioni di impiego complesse e diffuse possono complicare l'applicazione delle leggi e non sempre è chiaro su chi ricada la responsabilità quando non è lo stesso proprietario dell'azienda, ma un intermediario, a reclutare e pagare i bambini – alle volte clandestinamente. Anche le aziende del settore formale possono fare affidamento sulle catene di subappalto e approvvigionamento del settore informale, rendendo gravosa l'identificazione dei rapporti tra datore di lavoro e lavoratore.

### 3.5 Problemi culturali

Le azioni mirate all'eliminazione del lavoro minorile possono scontrarsi anche con degli ostacoli di tipo culturale. L'abolizione del lavoro minorile può essere considerata un lusso riservato solo a coloro la cui vita presenta delle valide alternative. La gente può sentirsi priva di scelta, per il semplice fatto di appartenere a determinate categorie sociali, etnie, caste o gruppi religiosi. Il lavoro minorile potrebbe tra l'altro non essere considerato un fenomeno allarmante, anzi, la possibilità di apparire inoperosi e quasi dei "parassiti" della società, può essere percepita come una preoccupazione maggiore, come una delle possibili cause di vandalismo e delinquenza, in opposizione ai valori di solidarietà propri della comunità.

È possibile che gli stessi genitori a loro volta abbiano lavorato in età precoce, non abbiano frequentato la scuola e considerino dunque il lavoro come parte di una tradizione, in cui i figli delle famiglie povere hanno sempre lavorato per la sopravvivenza loro e di tutta la famiglia. È possibile che non conoscano famiglie che siano sfuggite a queste costrizioni economiche. È possibile anche che, in passato, solo alcuni bambini frequentassero la scuola e avessero buoni risultati. E in attesa dei successi scolastici del figlio maggiore, o del più intelligente, gli altri bambini lavorassero per contribuire all'istruzione del fratello.

Il lavoro dei bambini potrebbe essere considerato, in alcune società, una fase normale del processo di crescita. Il lavoro pesante svolto in giovane età può essere considerato una delle migliori forme di educazione e preparazione alla vita della comunità. Possono essere perfino tollerate condizioni di abuso, come

modo di insegnare ai figli le “realità della vita” in cui si deve imparare a rispettare il potere e l'autorità e il proprio posto nella scala sociale.

Un problema riscontrato con frequenza dagli ispettori è il fatto che gli stessi bambini lavoratori oppongono spesso forte resistenza a ogni sforzo volto ad allontanarli dal lavoro. Il lavoro offre loro un reddito, per quanto limitato e, a volte, la possibilità di una formazione minima e ciò – rispetto alla prospettiva di un'istruzione inadeguata e alla conseguente disoccupazione – appare di gran lunga preferibile. Il lavoro, inoltre, dà ai bambini la sensazione di essere adulti. Si sentono orgogliosi di poter aiutare la famiglia e di contribuire al mantenimento agli studi di una sorella o un fratello minore. È possibile che il bambino lavoratore non si veda come una vittima, ma come una persona che si assume responsabilità ed è degna del rispetto della famiglia e dell'intera comunità. Il bambino che non è particolarmente portato per gli studi potrebbe sentirsi inferiore se non ci fosse il lavoro a garantirgli uno status.

Nella maggioranza delle culture, il lavoro domestico delle bambine, l'assistenza dei bambini nei campi o la gestione di un piccolo negozio non sono considerati un vero e proprio lavoro. I bambini sono spesso considerati proprietà della famiglia e i genitori si sentono gli unici autorizzati a decidere se devono lavorare, frequentare la scuola o stare a casa. Nessuno, al di fuori dei genitori o di chi per loro ne esercita la funzione, ha il diritto di interferire sui figli o sul loro futuro. Gli ispettori devono pertanto far fronte a un insieme di credenze e atteggiamenti culturali. Il ruolo dell'ispettore, inoltre, non è compreso appieno: spesso viene guardato con sospetto, come fosse un estraneo indiscreto che vuole denunciare la famiglia qualora un figlio sia trovato a svolgere un lavoro illegalmente.

### 3.6 Problemi economici

La povertà è stata citata precedentemente come una delle cause chiave del lavoro minorile, insieme agli altri fattori economici quale il vantaggio derivante dal basso costo dalla manodopera minorile. L'ispettorato del lavoro si confronta sul campo con questa realtà. Gli ispettori vedono la povertà, l'impotenza economica dei principali produttori o fornitori di servizi e la totale assenza di qualsivoglia sindacato in molti settori, e sono consapevoli, in determinate circostanze, delle conseguenze economiche, per la famiglia, dell'allontanamento del minore dal lavoro. È cosa ben diversa denunciare una grossa azienda per violazioni alle leggi di tutela di lavoratori adulti.

Vi è, di fatto, un circolo vizioso tra sottosviluppo e lavoro minorile. Il sottosviluppo economico è associato a una bassa produttività che, a sua volta, crea



bassi standard di vita, bassi redditi e alimentazione inadeguata, inadeguatezza di istruzione, formazione, alloggi, igiene, sanità e salute. Tali condizioni riducono la capacità di lavorare e contribuiscono a stanchezza, invecchiamento precoce, infortuni, malattie, assenteismo. Questi elementi, a loro volta, portano a una riduzione del reddito, a un indebitamento e a un inevitabile aumento della povertà. Vi sono pertanto forti pressioni affinché i bambini lavorino, con conseguenti basse percentuali di frequenza scolastica, bassi livelli di istruzione di base e di formazione professionale, bassi salari, con un inasprimento delle condizioni inadeguate di alimentazione, alloggi e sanità. La conseguente bassa capacità di lavorare e di spendere completa il circolo del sottosviluppo economico. È questo il ciclo che si presenta agli ispettori, non come teoria economica, ma come vita reale delle persone. Agli ispettori, tradizionalmente, si chiede di intervenire solo in un punto di questa catena, senza poter avere un'influenza sulle condizioni precedenti o migliorare il danno conseguente. Con il nuovo approccio della "cultura della prevenzione" descritto alle pagine seguenti è possibile modificare questo senso di impotenza.

I datori di lavoro argomentano spesso che il lavoro minorile è necessario per permettere alla loro azienda di rimanere competitiva a livello nazionale o internazionale. Queste industrie, che esportano sui mercati mondiali, possono essere soggette a pressioni da parte dell'opinione pubblica o di gruppi di consumatori; risulta invece di gran lunga più difficile ottenere un rispetto delle norme da parte delle industrie e dei servizi locali, rendendosi necessario un tipo di approccio diverso. In entrambi i casi, benché la minaccia di sanzioni o di boicottaggio di beni prodotti con il ricorso al lavoro minorile sembri efficace per costringere i datori di lavoro al rispetto delle leggi, essa presenta diversi svantaggi: innanzitutto può condurre i bambini a forme di lavoro ancora più pericolose o degradanti, meno visibili, in ambienti di lavoro in cui lo sfruttamento è ancora più efferato, e in secondo luogo l'effetto potrebbe rivelarsi efficace solo nella breve durata, non cambiando gli atteggiamenti dei datori di lavoro, delle famiglie e dei giovani lavoratori rispetto al lavoro minorile. Qualora le sanzioni siano basse, il sistema giuridico non sia di aiuto, o qualora gli ispettori stessi non vedano alternative per i genitori in condizioni di povertà estrema, che devono far lavorare i figli per mantenere la famiglia, i provvedimenti risulteranno privi di efficacia. Una rigida applicazione, da sola – a eccezione del caso in cui si presenti un evidente rischio per la vita – non avrà probabilmente successo a lungo termine, senza altri provvedimenti che offrano un'alternativa economicamente vantaggiosa alla famiglia che allontana il figlio dal posto di lavoro.

## CAPITOLO 4. NUOVI APPROCCI

Per far fronte alle sfide di cui abbiamo appena parlato, sono sorte nuove idee creative. Due di queste saranno discusse nella presente pubblicazione: il cambiamento verso una cultura della prevenzione e il concetto di monitoraggio sul lavoro minorile. Ma si tratta solo di un inizio, la sfida è lanciata a chi si trova sul campo dell'ispezione, perché vengano progettati e sperimentati nuovi metodi in grado di raggiungere l'obiettivo dell'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile.

### 4.1 Creare una “cultura della prevenzione”

La prevenzione di lesioni, di malattie, di pratiche illegali di impiego, o di conflitti industriali è stata per molto tempo un elemento importante all'interno di molte delle convenzioni ILO. L'obiettivo fondamentale oggi è di più ampia portata: sviluppare una “cultura della prevenzione” nel mondo del lavoro, come mezzo per mettere le persone che lavorano in grado di avere una vita lunga, produttiva e sana e, al tempo stesso, di ridurre i crescenti costi – a carico degli individui, delle aziende e della società – di molti incidenti e spiacevoli eventi. Una cultura della prevenzione, più semplicemente, punta a far sì che tutti i posti di lavoro siano conformi alla normativa in vigore, in modo che i datori di lavoro e i lavoratori considerino tutto questo la normalità oltre che una responsabilità sociale. Inoltre, la cultura della prevenzione richiede un impegno verso un continuo miglioramento, in modo che i costi e i benefici della prevenzione appaiano sempre più chiari non solo ai datori di lavoro e ai lavoratori, ma anche ai governi e all'opinione pubblica. L'importanza di questo concetto è ovvio se si pensa al lavoro minorile. Prevenendo gli abusi sui lavoratori nella loro infanzia e adolescenza, la società si assicura una forza lavoro più produttiva, vedendo crescere una nuova generazione più sana e meglio preparata ai tempi che cambiano.

Con una cultura della prevenzione – vale a dire arginando il problema prima che inizi – il ruolo e i servizi di consulenza dell'ispettorato acquistano una maggior visibilità e importanza. Dai piccoli laboratori artigiani, dalle piccole aziende a conduzione familiare, fino alle grosse aziende, sono sempre maggiori l'interesse e la richiesta di orientamento su come affrontare le questioni della sicurezza sul lavoro e i problemi sanitari, con un giusto rapporto costo-beneficio. L'importanza sempre maggiore rivolta alla “prevenzione” quale approccio complementare all'attuazione, si è andata imponendo fin dagli inizi degli anni Novanta.

L'impulso a questo cambiamento di atteggiamento è stato dato dalla presa di coscienza che per produrre cambiamenti sostanziali nel mondo del lavoro, è necessario che gli ispettorati studino nuovi metodi per far rispettare le norme. Gli ispettori hanno davanti due tipi di sfide: uno deriva dal rapido e complesso cambiamento tecnologico, accompagnato dalla frammentazione del mercato del lavoro insieme ai diversi profili lavorativi e alle diverse visioni del ruolo dello Stato. Il secondo deriva dalle crescenti pressioni sulla pubblica amministrazione per ridurre le spese, per garantire una più efficiente amministrazione, per il decentramento, l'esternalizzazione, per l'apertura all'economia di mercato, perfino per la privatizzazione di servizi. Gli ispettorati si trovano pertanto di fronte alla necessità di dover fare di più con meno risorse. Il risultato è che gli ispettorati del lavoro devono migliorare la produttività e l'efficienza e dar vita a nuove politiche, strategie e metodi di intervento. In particolare, è sempre più evidente che insieme ai diversi profili dei lavoratori e alle inevitabilmente limitate risorse, gli ispettorati del lavoro non possono sperare di costringere l'industria, il commercio, l'agricoltura e il settore pubblico al rispetto delle norme con "metodi di polizia".

Anche il rispetto di standard minimi probabilmente non fa diventare i più auspicabili o raggiungibili gli standard più elevati. Si può cercare di convincere con ogni mezzo le imprese a considerare il percorso verso livelli superiori di tutela come una questione di loro interesse: standard più elevati infatti si traducono spesso in una maggior efficienza e riduzione dei costi, in una migliore immagine e in un motivo di orgoglio morale per l'azienda stessa. Lavorare con i datori di lavoro, i sindacati e le comunità tecniche, mediche, scientifiche, per ottenere un consenso sugli standard di tutela, fa risparmiare risorse agevolando il processo di adeguamento alle norme.

La prevenzione non è solo una questione tra un ispettore e una singola azienda. La chiave per ogni azione preventiva sta nel rapporto sempre più stretto tra ispettorati del lavoro, organizzazioni dei datori di lavoro e gruppi di industrie, sindacati, oltre che esperti tecnici, scientifici e medici. Queste collaborazioni sfociano in accordi su norme e programmi di azione che, quando verificati dagli ispettorati del lavoro sul campo, puntano sempre più i riflettori sulle aziende che non hanno preso parte o accettato gli accordi, o che perseguono un profitto a breve termine, senza grande impegno. Tale collaborazione permette all'ispettorato del lavoro di economizzare e concentrare le proprie risorse per l'applicazione della legge, costringendo le aziende o le società inadempienti ad adeguarsi, assicurando al contempo i datori di lavoro che chi rispetta la legge non subirà per questo danni alla competitività.

Via via che i settori commerciali e le singole aziende adottano con maggior frequenza le politiche di prevenzione, l'ispettorato del lavoro diviene parte del processo che facilita il cambiamento e costruisce la prevenzione, piuttosto che svolgere semplicemente le tradizionali attività di ispezione e applicazione delle normative. Una maggior enfasi viene data oggi all'elaborazione di politiche di tutela sui posti di lavoro e alla prevenzione, piuttosto che alla cura. È indubbiamente meno costoso prevenire un danno piuttosto che ripararlo. Da un lato il lavoro degli ispettori può diventare per questo ancor più difficile e complesso in quanto devono essere a conoscenza delle attività dell'azienda, dei rapporti sociali all'interno della stessa, della struttura e delle procedure adottate. Lo scopo dell'ispezione non si limita più unicamente alla promozione e verifica dell'applicazione della legge. Con un approccio di tipo preventivo, gli ispettorati acquisiscono maggior legittimità grazie alla loro competenza, efficienza, alle loro conoscenze tecniche e al loro impegno. Un approccio preventivo all'ispezione del lavoro richiede che l'ispettore svolga innanzitutto un ruolo di consulente e, solo laddove la proposta non sia accettata, imponga il rispetto delle leggi.

L'approccio preventivo modifica il rapporto tra ispettore e interlocutore, sotto tre aspetti fondamentali:

- 1) gli ispettori hanno maggiormente a che fare con gli alti dirigenti;
- 2) offrono consulenza più che svolgere il lavoro della direzione (ad esempio, sarà responsabilità della direzione rimediare a irregolarità in materia di sanità, sicurezza o impiego);
- 3) gli ispettori sono formati al meglio per comprendere l'organizzazione del lavoro; quindi, secondo un approccio preventivo, possono contare sulle proprie conoscenze e sulla propria personale capacità di persuasione, più che sul potere che deriva dalla loro funzione.

Nel contesto del lavoro minorile, questo cambiamento di rotta sarà considerato particolarmente significativo.

#### **4.2 Organizzazione di sistemi di monitoraggio sul lavoro minorile**

Il secondo approccio innovativo, cui si farà riferimento come il monitoraggio sul lavoro minorile, crea un sistema integrato, che comprende gli ispettorati del lavoro e altre figure competenti sulla situazione, in un processo continuativo per: 1) identificare i casi di lavoro minorile e verificare che i minori siano allontanati dal pericolo e abbiano valide alternative; 2) determinare se la tendenza del lavoro minorile in settori o aree specifici sia in aumento o in diminuzione. Questo

secondo approccio riconosce che gli ispettori del lavoro in molti Paesi hanno scarsa autorità e sono insufficientemente organizzati per la carenza di sostegno politico e che, anche per gli ispettorati del lavoro ben organizzati e funzionanti, non vi sono ispettori in numero sufficiente per coprire tutti gli stabilimenti, sia nel settore formale che informale, sia nelle aree urbane che rurali. Il monitoraggio sul lavoro minorile deve essere pertanto potenziato, per ampliare l'osservazione coinvolgendo nuovi partner.

Il concetto di monitoraggio sul lavoro minorile è nato con una serie di progetti facenti capo all'IPEC, portati avanti per anni nei seguenti settori: abbigliamento (in Bangladesh), tessitura di tappeti, produzione di palloni da calcio e di strumenti chirurgici (in Pakistan), pesca e industrie di calzature (in Indonesia e nelle Filippine), produzione del caffè e settore agricolo (in America centrale). La preoccupazione che i bambini lavoratori – una volta allontanati da queste attività – non solo ricominciassero a lavorare, ma alcune volte anche in settori diversi ancor meno visibili e maggiormente pericolosi, ha fatto sì che i progetti prevedessero un sistema di identificazione, ispezione, rilevamento e verifica più completo. Si è ritenuto necessario non soltanto monitorare i posti di lavoro, ma anche avviare attività di “protezione sociale” (scuole e altre alternative per i bambini allontanati dal lavoro). Si è presentata, inoltre, la necessità di un monitoraggio più ampio rispetto allo specifico settore produttivo, prevedendo un approccio **incentrato su un'area geografica**. I progetti hanno quindi dato vita a sistemi di monitoraggio che prevedevano nuovi partner per l'identificazione dei bambini lavoratori, per valutarne il grado di rischio, verificarne il completo allontanamento dal lavoro e l'inserimento in attività alternative di tipo educativo o altro. In altre parole, hanno spostato l'attenzione dall'industria al bambino. Si è reso necessario che questi sistemi di monitoraggio sul lavoro minorile fossero particolarmente rigidi, visti gli interessi internazionali e le controversie seguite all'analisi su alcune di queste industrie.

Il monitoraggio sul lavoro minorile si basa dunque sul ruolo e sulle funzioni tradizionali dell'ispettorato del lavoro, espandendosi in un sistema in grado di rispondere alle situazioni di lavoro che sfuggivano in precedenza a ogni portata. Il termine “sistema” è diventato la chiave di volta. Il sistema prevede e assegna un ruolo di monitoraggio alle nuove parti, in base alle diverse capacità di **accesso e valutazione** del lavoro minorile. I responsabili al livello comunitario e le associazioni di genitori, possono osservare i bambini all'interno di piccoli laboratori artigiani e delle aziende del settore informale di ogni tipo, semplicemente in virtù del fatto che si trovano nel luogo in cui questo avviene. Le autorità pre-

poste – la polizia, gli agenti di frontiera – possono individuare i bambini che sono portati oltre confine o i bambini coinvolti nella criminalità. Chi lavora nell'agricoltura ha contatti coi bambini che lavorano in questo vastissimo e dispersivo settore. Aspetto ancora più rilevante, gli insegnanti e gli operatori sanitari possono documentare quando i bambini sono assenti da scuola o quando sono visibilmente stanchi. Queste figure, insieme, offrono un nuovo modo di agire e vedere, costituendo un valido complemento all'accesso tradizionale degli ispettori del lavoro nelle aziende del più vasto settore formale.

Si può concludere che, affinché un sistema di monitoraggio sul lavoro minorile risulti efficiente da un punto di vista organizzativo, deve poggiare su solide basi, già esistenti e che continuino a esistere a lungo. E si dovrà ancora basare su chi ha il mandato ufficiale dalla società per garantire che i lavoratori siano tutelati. L'ispettorato del lavoro è centrale per entrambe le prospettive.

Perché il monitoraggio sul lavoro minorile funzioni come un sistema, è necessaria l'esistenza di un certo numero di strumenti e condizioni. Il requisito fondamentale per un programma di monitoraggio è in genere un piano che identifichi e stabilisca le responsabilità dei partner che prenderanno parte al monitoraggio, il rispettivo grado di autorità e che tipo di compenso (o di riconoscimento) percepiranno per questo incarico. In base al livello della discussione, il piano potrà essere redatto in un contesto di incontri sul lavoro minorile a livello nazionale, provinciale o locale.

Un secondo elemento è definire i legami tra i diversi ispettorati e le autorità che verificano il rispetto delle norme – responsabili della frequenza scolastica, della sicurezza e della salute nell'ambiente di lavoro, ispettori di fabbrica ecc. – e, dato che tutti questi ispettori sono scarsamente presenti sul campo, il loro tempo dovrà essere usato al meglio. È quindi di vitale importanza che in occasione di una visita di ispezione a una sede lontana (o qualunque posto di lavoro) l'ispettore abbia l'autorità e la capacità di affrontare ogni aspetto di abuso, sfruttamento e rischio a cui sono esposti i bambini. Questo non solo è necessario, ma è anche possibile in pratica e produce risultati di gran lunga migliori. In alcuni Paesi è già presente un ispettorato integrato di questo tipo; in altri, i ministeri e le autorità competenti dovranno, insieme, garantire nel frattempo che vi sia almeno una stretta collaborazione pratica tra i diversi attori, dal livello istituzionale fino al campo.

Un altro elemento fondamentale del sistema di monitoraggio sul lavoro minorile è l'insieme di strumenti – per esempio una banca dati – che permetta ai bambini ad alto rischio o agli stabilimenti che li assumono, di essere seguiti per

un certo periodo di tempo. A tal fine sono stati impiegati, nell'ambito dei progetti, sistemi di catalogazione delle informazioni che vanno dai più avanzati (e piuttosto costosi) ai semplici sistemi di registrazione con carta e penna. Il metodo che appare più fattibile da diversi punti di vista, è una banca dati su Internet con moduli standard, ai quali gli ispettori potranno accedere da qualunque luogo. Le informazioni raccolte durante le visite di monitoraggio vengono registrate nella banca dati perché sia possibile aggiornarle con facilità e perché siano condivise con gli ispettori del lavoro e gli altri partner interessati.

In alcune circostanze sono stati ritenuti di utilità anche altri elementi, ad esempio dove un settore industriale è relativamente coeso o è attivo soltanto in una determinata area (per esempio: produzione calzaturiera, pesca costiera), l'approccio standard è cercare una collaborazione almeno della maggioranza dei datori di lavoro o dei singoli operatori e sottoscrivere degli accordi. Tali accordi possono essere attuati più facilmente se i firmatari sono il governo (che rappresenti almeno le autorità in materia di istruzione e lavoro), i datori di lavoro (o le relative organizzazioni), e i rappresentanti ufficiali delle comunità locali interessate. Inoltre, i sindacati<sup>1</sup> e le organizzazioni non governative (ONG) potrebbero essere coinvolte laddove in grado di contribuire all'adempimento dell'accordo (ad esempio fornendo dei servizi). Tali accordi riflettono la volontà

<sup>1</sup> A livello internazionale, i sindacati sono impegnati nell'eliminazione del lavoro minorile tramite la loro partecipazione all'ente di governo dell'ILO e ai comitati direttivi e agli incontri internazionali. Ricevono input per l'elaborazione di sistemi di monitoraggio e altre iniziative mirate alla lotta al lavoro minorile. I sindacati internazionali hanno richiesto con fermezza l'adozione, da parte di enti e aziende, di politiche di acquisto che tengano conto della provenienza dei beni acquistati, rifiutando quelli prodotti con manodopera infantile.

A livello nazionale, grazie alla loro organizzazione e all'esperienza pratica, i sindacati sono in grado di contribuire in modo costruttivo, non solo nella definizione dei lavori particolarmente pericolosi per la salute, la sicurezza o la moralità dei minori, ma anche nell'elaborazione di codici di prassi relative. Laddove vi siano delle sedi attive a livello locale, sono in grado di identificare le forme di lavoro minorile prevalenti e la loro ubicazione, contribuendo fattivamente al processo di monitoraggio, oltre che sostenendo un aiuto pratico ad ogni programma incentrato sul settore. Con la partecipazione alle campagne contro il lavoro minorile, i sindacati stanno al tempo stesso favorendo l'impiego di adulti con compensi più elevati e in migliori condizioni di lavoro. Lavorare insieme per l'eliminazione del lavoro minorile ha favorito una collaborazione tra sindacati facenti capo a diverse ideologie politiche.

In modo generale, nei settori dove i sindacati sono forti e ben organizzati, le peggiori forme di sfruttamento minorile sono scarse o nulle. Sostenere e consolidare l'attività dei sindacati è pertanto essenziale per gli ispettori del lavoro in generale e, in modo particolare, per ogni azione mirata all'eliminazione del lavoro minorile.

politica delle parti per un'azione contro il lavoro minorile e, pertanto, l'applicazione dipende essenzialmente dalla partecipazione e dal rispetto spontaneo delle norme. In ogni caso, una combinazione di incentivi positivi e di maggior sensibilizzazione da parte dell'opinione pubblica possono fare molto per stimolare il rispetto delle norme anche laddove i proprietari di determinate officine, genitori o responsabili, non siano aperti a una collaborazione. Benché il controllo o la partecipazione in un sistema di monitoraggio sul lavoro minorile sia inizialmente su base volontaria, diventerà più "involontario" quando i datori di lavoro (e gli altri partner) si siano accordati su tale monitoraggio. Si può pertanto considerare il monitoraggio sul lavoro minorile come una verifica del rispetto dell'accordo sociale tra e con i datori di lavoro, le comunità, i genitori, i produttori e gli operatori.





## CAPITOLO 5. PORRE LE BASI

Questo capitolo descrive i prerequisiti per un sistema efficace di ispezione e monitoraggio del lavoro minorile. Tali requisiti sono fondamentali per rendere efficace l'approccio preventivo e possono, inoltre, aiutare gli ispettori del lavoro ad affrontare molte delle difficili sfide che sono state descritte in precedenza. Lo scopo principale di tali misure è di creare un ambiente favorevole al monitoraggio e all'ispezione del lavoro minorile. Anche se non spetta all'ispettorato mettere a posto tutti questi elementi, gli ispettori e i loro partner devono essere chiari riguardo a ciò che è necessario e devono insistere perché i responsabili rispettino i loro obblighi in modo tale che gli ispettori stessi possano svolgere il loro lavoro in maniera efficace.

### 5.1 Garantire una base legale e amministrativa adeguata

#### 5.1.1 Riformare le leggi e le politiche nazionali sul lavoro minorile

Per prima cosa, è necessario che esista una cornice politica adeguata, in linea con le convenzioni fondamentali dell'ILO n. 182, 138 e 81. Pertanto devono tenersi delle consultazioni a livello nazionale con i partner sociali e le altre parti in causa per elaborare una serie di politiche chiare, coerenti e compatibili sulla protezione del lavoro, l'ispezione del lavoro e l'applicazione delle regole, oltre a definire chiaramente il mandato e il ruolo degli ispettori del lavoro nella lotta contro il lavoro minorile. Tali politiche rappresentano e forniscono una base legale per l'ispezione del lavoro.

La miglior dimostrazione di impegno politico è l'esistenza di una politica nazionale volta all'abolizione del lavoro minorile. Una politica di questo tipo chiarisce come il lavoro minorile costituisca una priorità nel programma politico. Stabilisce dei passi chiari verso l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile come priorità, impegna il governo a lavorare con imprenditori, lavoratori e altri soggetti interessati per identificare ed eliminare tali forme più gravi di lavoro minorile, e a lavorare assieme a queste persone per ridurre l'impiego dei minori, proteggendo il bambino, migliorando le condizioni di lavoro e fornendo opportunità di istruzione e formazione.

È possibile rafforzare l'ispezione delle condizioni di lavoro minorile solo se si opera una distinzione razionale tra "lavoro pericoloso" e "non pericoloso" o, in altre parole, tra lavoro che può essere svolto soltanto da una persona che abbia superato i 18 anni e lavoro che può essere ammesso per un ragazzo/a di 15 anni. La

Convenzione n. 182 stabilisce nello specifico che governi e autorità competenti, in collaborazione con le organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori, definiscano i lavori che possono causare danni alla salute, sicurezza e benessere psicologico dei minori. Tale lista, che dovrebbe essere elaborata tenendo conto delle esigenze di sviluppo dei minori, del loro bisogno di protezione da abusi e sfruttamento e dei rischi particolari a cui sono soggetti, servirà da guida per gli ispettori nel decidere se un bambino lavoratore deve essere allontanato dal lavoro immediatamente o gradualmente, o protetto attraverso miglioramenti delle condizioni lavorative.

La presenza di un chiaro limite d'età al di sotto del quale nessun bambino può lavorare facilita il lavoro degli ispettori e la creazione di standard da rispettare. Alcuni Paesi proibiscono il lavoro durante l'orario scolastico: in questi casi è anche importante assicurare l'istruzione obbligatoria (preferibilmente gratuita) e fare in modo che l'età minima per l'accesso al lavoro coincida con quella in cui si terminano gli studi dell'obbligo scolastico. Queste leggi sull'istruzione obbligatoria devono anche far sì che le famiglie a reddito basso non debbano pagare tasse scolastiche e che tutti i bambini possano avere pari accesso alle scuole.

Affinché l'ispezione del lavoro sia efficace, i regolamenti giudiziari e amministrativi devono essere chiari. Molti Paesi hanno semplificato le loro leggi, abrogando standard contraddittori, superati o che si sovrapponevano e rendendo più comprensibile e accessibile le restanti normative. Alcuni Paesi hanno raggiunto questo scopo approvando leggi che definiscono gli obiettivi generali da raggiungere (ad esempio, "la protezione di tutti i lavoratori da pericoli per la loro salute o sicurezza" o "la protezione dei minori al lavoro"), integrandole con regolamenti, codici di condotta e linee guida scritte molto chiaramente. Qualunque sia la tradizione legale, l'obiettivo generale deve essere una legislazione esauriente, in linea con gli obblighi internazionali e comprensibile per tutte le parti interessate e per coloro che devono applicarla. Per facilitare ciò, si possono illustrare con immagini codici di condotta e linee guida.

### **5.1.2 Stabilire una politica d'ispezione del lavoro minorile**

L'autorità degli ispettori del lavoro in materia di lavoro minorile deve essere definita in maniera chiara e inequivocabile. Oltre a confermare il principio generale secondo cui gli ispettori possono svolgere liberamente le loro ispezioni a qualsiasi ora del giorno o della notte (articolo 12 della Convenzione ILO n. 81), questi regolamenti dovrebbero specificare settori o aree in cui tale potere può essere limitato. Ciò è importante non solo come guida per gli ispettori, ma anche per le altre parti (dipartimenti del governo, organizzazioni di imprenditori e lavo-

ratori, organizzazioni non governative, famiglie e comunità) che hanno un ruolo nel monitoraggio e nella protezione dei diritti dei bambini, in modo tale che capiscano il ruolo dell'ispettorato del lavoro e lo utilizzino efficacemente.

La politica dovrebbe stabilire ciò che è possibile raggiungere a medio e lungo termine, in considerazione della situazione sociale, occupazionale, economica e tecnologica del Paese o dell'area e, a breve termine, quali strategie si devono adottare per far fronte alle iniziative politiche, alle priorità nazionali prefissate, ai nuovi standard internazionali o alle preoccupazioni espresse da imprenditori e lavoratori. Lo sviluppo di una politica di ispezione del lavoro efficace richiede capacità tecniche, conoscenza del mercato industriale e commerciale, conoscenza delle operazioni di amministrazione e ispezione del lavoro, sensibilità politica e la capacità di negoziare e chiudere accordi. In materia di lavoro minorile, un ispettorato del lavoro dovrebbe prendere in seria considerazione la presenza dei seguenti punti nella propria politica:

- enfatizzare la prevenzione come obiettivo principale e sviluppare metodiche d'intervento orientate alla prevenzione;
- utilizzare sistemi di monitoraggio del lavoro minorile;
- bilanciare le proprie funzioni di consulenza, applicazione delle leggi e supervisione;
- per quanto riguarda la funzione di consulenza, cercare in particolare modo di motivare e convincere le varie parti interessate a collaborare per la progressiva eliminazione del lavoro minorile;
- promuovere strumenti complementari, quali registri delle nascite e della frequenza scolastica, servizi d'informazione, utilizzo dei mezzi di comunicazione, programmi ad adesione volontaria e codici di condotta;
- collaborare con altre organizzazioni e autorità, in particolare con l'ispettorato scolastico, i servizi sociali e altri nel campo dell'istruzione e della formazione;
- avere posizioni chiare sul lavoro minorile in generale e sulle sue peggiori forme in particolare, e sul ricorso alle sanzioni legali.

### 5.1.3 Chiarire la politica di applicazione delle leggi

La maggior parte degli ispettorati hanno a loro disposizione una gamma di strumenti per assicurare il rispetto delle leggi: consiglio verbale seguito da conferma scritta, visite di controllo, notifiche formali che richiedono cambiamenti specifici da effettuare entro un dato periodo di tempo, sanzioni amministrative, notifiche di divieto o chiusura e denuncia o rimando al pubblico ministero. Ma l'i-

spezione del lavoro minorile non è semplicemente una questione di ottemperanza o meno alle leggi, con una sanzione automatica per chi non le rispetta. Alcuni aspetti dell'occupazione minorile particolarmente pericolosi (per esempio, laddove il minore è a rischio immediato) richiederanno ovviamente azioni legali immediate, come avverrebbe anche nel caso di un adulto. In altre circostanze, sarà necessario un approccio più ponderato, più prudente, più multidisciplinare. In questi casi, bisognerà fare appello al proprio ruolo di consulenza/assistenza, ricorrendo poi a un approccio maggiormente orientato al rispetto delle leggi se necessario. Bisogna infatti ricordare che l'obiettivo è l'ottemperanza alle leggi e gli ispettori devono saper decidere come si possa raggiungere tale obiettivo a un livello sostenibile.

#### 5.1.4 Chiarire il margine di discrezione

Nella maggior parte dei casi, gli ispettori del lavoro hanno un notevole margine di discrezione nel decidere precisamente quali azioni intraprendere in circostanze particolari. I dirigenti dell'ispettorato devono porre dei limiti e fornire linee guida e l'abilità dell'ispettore del lavoro consiste proprio nell'esercizio di tale discrezionalità e nella capacità di vedere il quadro completo della situazione e di capire le implicazioni di misure alternative. I dirigenti degli ispettorati del lavoro hanno una notevole responsabilità, in quanto devono fornire indicazioni su come esercitare tale discrezionalità, visto che in questo contesto è molto importante saper bilanciare l'autonomia e l'iniziativa degli ispettori con l'esigenza fondamentale di uniformità e equità nell'applicazione della legge. Nessun ispettorato dispone di agenti in grado di coprire tutti i campi di competenza, ma ogni ispettore deve possedere conoscenze sufficienti a capire e valutare la natura di un problema, chiamare degli specialisti laddove necessario e coordinare gli interventi di altri soggetti nel processo d'ispezione e monitoraggio.

## 5.2 Raccolta e condivisione di informazioni

La presenza di informazioni precise sulla situazione del lavoro minorile e in particolare sulle sue peggiori forme è essenziale per creare una base comune d'intesa tra tutti i soggetti interessati. Raramente la raccolta di dati consiste in un'unica operazione, ma piuttosto in una serie di studi con obiettivi diversi e tecniche differenti, alcune delle quali sono piuttosto semplici. Ad esempio, le parti in causa possono diventare maggiormente consapevoli del problema guardando semplicemente dei filmati o vedendo le cose di persona (camminando in un'area e osservando bambini al lavoro). Ma per fornire dati dettagliati per la program-

mazione e il monitoraggio successivo, saranno necessari una valutazione rapida, una mappatura, uno studio di base e/o una ricerca nazionale.

Per gli ispettori del lavoro è molto utile partecipare alla raccolta dati per tali studi in qualità di intervistatori. Infatti, grazie a questa esperienza, sono in grado di capire meglio i problemi di quanto non riuscirebbero altrimenti, acquisiscono familiarità con aree e settori che non avevano mai affrontato prima e accumulano esperienza nell'intervistare bambini e datori di lavoro. Nell'analizzare i risultati, gli ispettori e le altre parti coinvolte si trovano gradualmente d'accordo sulla natura del problema e sulle metodiche migliori per affrontarlo. In altre parole, sviluppano una visione olistica del problema.

Studi di mappatura e/o profilo sono particolarmente utili per identificare luoghi e settori dove si concentrano i bambini lavoratori. Questi studi facilitano l'identificazione degli obiettivi e la raccolta di informazioni fondamentali sui minori e i settori nei quali sono impiegati. Lo studio dei luoghi è particolarmente importante per i bambini emigrati le cui case potrebbero essere molto distanti dalle sedi di lavoro.

Un altro processo di raccolta dati, spesso trascurato, riguarda le informazioni fornite dai diversi servizi preposti a intervenire, tra cui:

- servizi educativi (scuole elementari, istruzione non-formale, formazione professionale);
- servizi sociali, incluse le strutture sanitarie, previdenziali, assistenziali e di consulenza;
- programmi per adulti per l'aumento del reddito (microcredito, schemi di formazione);
- tribunali e strutture legali.

Le suddette strutture forniscono agli ispettori del lavoro informazioni necessarie per inviare ai servizi i bambini lavoratori da loro identificati.

### 5.3 Programmare e stabilire delle priorità

Programmare significa:

- valutare le informazioni raccolte sulla diffusione e localizzazione dei bambini lavoratori, sulle sedi di lavoro e sui servizi disponibili;
- decidere gli obiettivi finali;
- stabilire obiettivi intermedi realistici;
- preparare strategie e tattiche per raggiungere tali obiettivi entro limiti di tempo definiti;
- decidere come quantificare i progressi e come valutare i risultati.

Un piano o programma d'ispezione con priorità ben definite è di vitale importanza per una qualsiasi iniziativa contro il lavoro minorile per quattro motivi principali. In primo luogo, dato che i problemi del lavoro minorile e del mancato rispetto delle leggi sono talmente ampi, diffusi, spesso di lunga data, gli ispettori possono sentirsi facilmente scoraggiati di fronte al loro difficile compito e non sapere da dove cominciare. In secondo luogo, coloro che assumono minori devono essere convinti di accettare la necessità di un cambiamento, il che è più probabile se vedranno che gli ispettori affrontano i casi chiaramente peggiori, cioè le aziende o attività con condizioni particolarmente pericolose e pratiche di sfruttamento. In terzo luogo, individuare un determinato settore o area geografica dimostra che l'ispettorato è determinato, deciso e forse, soprattutto, rassicura gli imprenditori che i loro concorrenti vengono trattati allo stesso modo e non avranno vantaggi rispetto a loro. Di conseguenza, essi saranno più disponibili a collaborare e rispettare le indicazioni. In quarto luogo, un approccio di questo tipo permette all'ispettorato di concentrare risorse limitate in settori o aree per cui si dispone di buoni dati sulla localizzazione e sul tipo di lavoro minorile e in cui esiste la possibilità di istruzione per coloro che vengono allontanati dal lavoro e/o di attività pratiche per ridurre la povertà.

Un piano nazionale o regionale dovrebbe stabilire le strategie per l'ispezione e il monitoraggio. Assieme ai potenziali partner, l'ispettorato dovrebbe:

- identificare su quali settori occupazionali o aree geografiche si concentrerà l'attenzione;
- stabilire se coprire tutti i luoghi di lavoro o se concentrarsi su categorie specifiche, ad esempio urbano o rurale, registrato e non registrato, visibile o invisibile;
- decidere se considerare tutte le forme di lavoro minorile o se concentrarsi sulle situazioni di maggior sfruttamento o di maggior pericolo per bambini e giovani;
- decidere se e come cercare di migliorare le condizioni di lavoro dei giovani regolarmente impiegati;
- identificare e raccogliere dati sul lavoro minorile e sui minori impegnati in attività illecite che possano servire da guida per interventi futuri;
- chiarire il ruolo di consulenza/assistenza degli ispettori;
- decidere come collaborare con gli altri partner, tra cui gli organi di indagine e di controllo come la polizia e/o le autorità scolastiche.

In seguito, il programma d'ispezione dovrebbe essere elaborato realisticamente in base alle risorse disponibili. Bisogna prevedere tempo sufficiente per

esaminare incidenti o reclami, poiché potrebbero costituire valide fonti d'informazione, ma questo tipo di indagini non dovrebbe sottrarre tempo alle ispezioni preventive e propositive. Le priorità nel programma di ispezione e applicazione delle leggi possono essere stabilite in base a:

- età e sesso, proteggendo i bambini più piccoli e in particolare le bambine, che tendono a essere più spesso vittime di discriminazione;
- grado di pericolo del lavoro, tenendo in considerazione l'età e il sesso dei minori, l'ambiente naturale, l'ambiente di lavoro, il lavoro svolto e le condizioni di lavoro;
- probabilità di esposizione a violenza, lavori forzati, schiavitù, asservimento, prostituzione, gruppi armati, violenza fisica e morale.

Nel caso dell'agricoltura, il piano potrebbe distinguere tra minori che lavorano in piantagioni commerciali che vengono a contatto con pesticidi, raccolgono frutti da alberi alti o lavorano in un ambiente aggressivo senza protezione legale o senza servizi educativi, medici o sociali, e quei bambini che lavorano in ambienti agricoli informali, come la fattoria di famiglia, dove hanno un ruolo riconosciuto, acquisiscono esperienza pratica e sono adeguatamente controllati. Si può inoltre distinguere tra bambini che lavorano come servi domestici e che potrebbero essere vittime di maltrattamenti e violenza sessuale, e quelli che lavorano nel contesto della loro famiglia, in cui l'ambiente familiare, anche se non sempre libero da pressioni e a volte anche violenza, li protegge da abusi.

I programmi in cui le responsabilità e le priorità sono state valutate attentamente in anticipo possono rendere il monitoraggio più efficace. Si possono evitare molte mancanze e sovrapposizioni se i vari partner chiariscono i rispettivi ruoli e firmano accordi scritti.

#### **5.4 Prepararsi a nuovi ruoli: una nuova visione**

Per certi ispettorati e ispettori una nuova o rinnovata enfasi sulla lotta al lavoro minorile potrebbe costituire una sfida. Richiederà da parte loro una maggior attenzione e sensibilità su come agire, in modo che le loro azioni non peggiorino inavvertitamente la situazione del bambino. L'ispezione richiederà abilità, forza di persuasione e determinazione. In breve, il ruolo degli ispettori consisterà nell'utilizzare le loro conoscenze, il loro intuito, i loro poteri per esercitare pressioni legali, tecniche, sociali e morali in modo da porre fine allo sfruttamento dei minori e, in ultima analisi, fare la loro parte nella creazione di una cultura di rifiuto del lavoro minorile.



## CAPITOLO 6. CONDURRE LE ISPEZIONI

Questo capitolo definisce gli elementi fondamentali nell'ispezione di una situazione di lavoro minorile; tali elementi possono servire da "lista di controllo" sia come punti da affrontare nel corso di un programma di formazione, sia per ricordare agli ispettori cosa monitorare durante il loro lavoro quotidiano. Gli ispettori esperti conoscono bene i vari tipi di ispezione riguardanti gli adulti; in questa sezione discuteremo la validità di ognuna di tali tipologie in rapporto al lavoro minorile.

Durante un'ispezione gli ispettori e chi monitora controllano, e poi ricontrollano periodicamente, la presenza di bambini lavoratori, la sicurezza lavorativa e le condizioni igieniche sul posto di lavoro (che determinano anche la soglia d'età per i lavoratori più giovani) e raccolgono informazioni che potrebbero segnalare la necessità di una politica diversa.

Prima di analizzare gli elementi fondamentali di un'ispezione, è utile riflettere sull'opportunità di preannunciarla o meno, una questione di lunga data che ha conseguenze importanti. Esistono solo due regole: primo, un ispettorato non dovrebbe mai utilizzare soltanto una delle due tecniche e, secondo, in generale gli ispettori dovrebbero essere liberi di scegliere quale approccio seguire, ma nel contesto di una politica nazionale di ispezione/applicazione delle leggi ben definita. Le ispezioni preannunciate possono essere produttive nel senso che un datore di lavoro competente probabilmente farà una revisione preliminare delle condizioni di lavoro e agirà di conseguenza per cercare di evitare critiche. Quindi l'ispettore può dedurre che se c'è qualcosa che non va, questo sia dovuto a ignoranza delle regole o incompetenza e può quindi dare i consigli adeguati. È utile, inoltre, avvertire in precedenza se si vuole parlare con un manager o dirigente dell'azienda. Tuttavia, c'è lo svantaggio che possano essere stati temporaneamente fermati macchinari pericolosi o processi rischiosi e che, nel caso del lavoro minorile, i bambini siano stati avvertiti di non venire o che siano stati allontanati dai locali. Quindi, se l'ispettore vuole vedere un'azienda o attività nelle sue condizioni "normali", non dovrebbe preannunciare la sua visita, anche se deve essere consapevole che potrebbe essere trattenuto nell'ufficio mentre si cerca di sistemare le cose, fermare i processi pericolosi e allontanare i bambini lavoratori. Infatti in alcuni settori (ad esempio nei cantieri edili) i dirigenti potrebbero aver creato sistemi d'allerta elaborati e sarà quindi necessario l'aiuto della polizia per bloccare le uscite. Se questo metodo è utile quando l'obiettivo è quello di

identificare violazioni, sanzionarle e mandare i bambini a casa, non è certo che possa veramente prevenire il ritorno dei bambini in quel posto di lavoro (o anche l'ulteriore peggioramento delle loro condizioni) e che promuova realmente l'assunzione di adulti al loro posto. Dimostrazioni di forza di questo tipo possono essere efficaci purché facciano parte di un programma per l'integrazione dei bambini in laboratori protetti o in scuole di formazione professionale che permettano loro di continuare a guadagnarsi da vivere. Altrimenti, il processo dovrà essere ripetuto continuamente finché i bambini non avranno un'alternativa realistica che non sia il lavoro o una povertà ancora più grave.

### 6.1 Stabilire i primi contatti

La prima visita in un posto di lavoro dove sono impiegati minori comporterà probabilmente l'osservazione del tipo di lavoro svolto, le condizioni igieniche e di sicurezza, gli orari, i salari e il rapporto di lavoro. Dopo aver informato i dirigenti o i loro rappresentanti della propria presenza e dopo aver mostrato loro i tesserini, gli ispettori vorranno parlare coi minori del loro lavoro e sentire le opinioni degli altri lavoratori. L'ispettore raccoglierà poi informazioni anche sull'azienda e sui suoi impiegati, in particolare quelli sotto i 18 anni, per inserirle poi in un registro. I registri individuali di ogni minore includeranno i seguenti dati:

- informazioni personali (età, istruzione, casa, attività del bambino e dei genitori);
- sede di lavoro (in casa, nei campi, in un laboratorio o in una fabbrica);
- condizioni di lavoro (termini contrattuali e condizioni igieniche e di sicurezza);
- provvedimento adottato (allontanare il bambino dal posto di lavoro o proteggerlo; inviarlo presso un istituto scolastico e/o un'agenzia di servizi).

A meno che i bambini lavoratori non siano esposti a pericoli che possano metterne a rischio la vita o la salute (mentale o fisica), sarebbe controproducente minacciare sanzioni durante la prima visita. Invece l'ispettore dovrebbe adottare un approccio "preventivo" e cercare di **informare** il datore di lavoro sui rischi del lavoro precoce per i bambini, **avvisarlo** delle normative e delle misure richieste per legge e **convincerlo** che rispettare tali regolamenti a lungo termine rientrerà nei suoi stessi interessi (e certamente in quelli del bambino).

Se è convinto che le raccomandazioni non sono irragionevoli, e anzi inevitabili, e se gli viene dato abbastanza tempo per adottare i provvedimenti necessari, ci sono più possibilità che il datore di lavoro continui a rispettare le leggi

(allontanando i bambini lavoratori o migliorando le condizioni di lavoro), mentre quelli costretti da azioni legali possono facilmente tornare alle condizioni iniziali. A meno di situazioni riguardanti una delle “forme peggiori di lavoro minorile”, spesso gli ispettori possono suggerire provvedimenti relativamente semplici ed economici per la protezione dei lavoratori adolescenti, ad esempio ridurre i rischi, semplificare il lavoro e quindi renderlo più efficiente, accorciare i turni o aumentare le pause, che non necessariamente riducono il rendimento, e negoziare accordi per lasciar andare a scuola i bambini. Ci sono più possibilità che i datori di lavoro rispondano positivamente se il programma d’ispezione e monitoraggio avviene in coordinamento con altre agenzie locali.

### Esempio di un caso reale

L’ispettorato del lavoro venne a sapere attraverso i vicini, le voci e le lamentele di genitori e bambini, che ragazzi e ragazze tra gli 11 e i 14 anni d’età lavoravano in condizioni igieniche deprecabili in una tipografia, che erano esposti a polveri, rumori e fumi provenienti dalla colla riscaldata, che lavoravano stando in piedi per almeno 48 ore alla settimana, e che ricevevano salari molto più bassi dei salari minimi. Prima di visitare la fabbrica, l’ispettore (assai improbabile che andassero più ispettori) cercò di ottenere ulteriori informazioni parlando con discrezione con vicini, genitori e sindacalisti.

Durante la visita, il direttore dell’azienda affermò che alle sue dipendenze lavoravano solo circa 15 ragazzi che avevano più di 15 anni, tutti con un regolare contratto di apprendistato. Durante l’ispezione del posto di lavoro e i colloqui coi minori, le informazioni raccolte prima della visita permisero all’ispettore di convincere il direttore ad ammettere che in realtà nell’azienda lavoravano circa 30 giovani, tra cui 10 sotto i 15 anni d’età che non potevano essere descritti come apprendisti. Dopo queste ammissioni, fu possibile cominciare a discutere un programma di frequenza scolastica per alcuni di loro e di reale apprendistato per altri e vedere come migliorare le condizioni igieniche e di sicurezza di tutti i lavoratori, sia adulti sia minori.

### 6.2 Parlare coi bambini lavoratori

Quando si parla con bambini lavoratori, è importante ricordare che non è il minore che sta violando la legge, semmai il suo datore di lavoro. L’ispettore deve comportarsi come se stesse chiedendo un favore al ragazzo, non il contrario, quindi deve considerarlo come un collaboratore che sta vivendo una situazione particolare. In questo modo il minore può forse capire i vantaggi del colloquio, piuttosto che vedere l’ispettore come una persona che “chiede” collaborazione e che potrebbe intimidirlo. Se il minore accetta di parlare con un ispettore, gli verrà chiesto di raccontare alcuni aspetti della sua esperienza, sia all’interno dell’ambiente di lavoro che fuori. In pratica l’ispettore chiede aiuto al minore per cercare di capire la situazione, ma deve essere attento allo stato emotivo del bambino e consapevole delle conseguenze delle domande e deve rispettare il diritto del bambino a rispon-

dere o rimanere in silenzio. Per ottenere dei risultati soddisfacenti, l'ispettore dovrebbe creare il giusto contesto ambientale e psicologico. Ad esempio, è meglio evitare di parlare stando vicini a una macchina rumorosa, con persone che passano lì vicino, o far sedere il bambino per terra con l'ispettore in piedi. L'ideale sarebbe quindi parlare col minore senza che possano vedere o sentire i suoi superiori o anche i suoi coetanei, se questi appaiono ostili. Ma i vantaggi dello svolgere l'intervista mentre il bambino sta lavorando o comunque si trova sul posto di lavoro devono essere soppesati con gli svantaggi e la fattibilità della scelta. Bisogna inoltre ricordare che se il bambino resta lontano dal lavoro troppo a lungo, potrebbe incorrere in sanzioni da parte del suo principale, a meno che l'intenzione non sia proprio quella di allontanare immediatamente il bambino dal posto di lavoro.

Il clima psicologico sarà definito dalle condizioni che si creeranno, che potrebbero far sentire il minore a suo agio e al sicuro, oppure renderlo sospettoso e ansioso, timoroso di essere rimproverato, giudicato, schernito, e poi punito dal principale, o denunciato alle autorità. Il bambino potrà avere un atteggiamento neutrale, né positivo né negativo, oppure apparire distante e disinteressato, o amichevole e cordiale, aperto e disponibile a parlare, oppure ostile e non disposto a collaborare. L'ispettore quindi dovrà scegliere il momento migliore, durante una pausa o nell'ora di pranzo, ricordando che se il minore si allontana dal lavoro, ciò diminuisce il suo rendimento e quindi il suo salario. Qualunque sia la reazione del bambino, l'ispettore dovrà cercare di creare un'atmosfera non minacciosa, mostrarsi interessato e pronto a capire, incoraggiare il bambino a parlare facendogli delle domande aperte. Soprattutto, gli ispettori dovranno *ascoltare* con interesse ciò che sta dicendo il minore, ma dovranno anche sapere quando fermarsi, se le esperienze e i ricordi del bambino sono troppo intensi o dolorosi. A volte sono necessarie domande che richiedono semplicemente una risposta del tipo "sì" o "no", ma le domande aperte sono migliori perché permettono al minore di descrivere o spiegare, commentare o giustificare un'opinione. Se non si riesce a ottenere una risposta a una domanda fondamentale anche dopo averla riformulata, è meglio tornare sulla questione in seguito. È anche importante esser consapevoli del fatto che, come in tutti i colloqui, i bambini potrebbero adattare le risposte per cercare di soddisfare l'ispettore o per paura che ciò che diranno possa essere usato contro di loro. Perciò l'ispettore dovrà essere molto attento anche a questi elementi invisibili e non manifesti. Inoltre si può ripetere la stessa domanda in modi diversi in vari momenti del colloquio, per ottenere risposte più valide. Ad esempio, si potrebbe ripetere più volte la domanda "Sei contento/a di lavorare qui?" in varie forme:

- Pensi che continuerai a fare questo lavoro per molto tempo? Perché?
- Come ti trattano qui? Le persone sono simpatiche e gentili? Come si comportano con te? Sei contento/a di come vieni trattato/a?
- Per favore, potresti raccontarmi il momento più bello da quando hai cominciato a lavorare qui?
- Raccontami una cosa divertente che hai fatto qui.

È importante capire la situazione dal punto di vista del bambino. I bambini lavoratori, come tutti gli altri lavoratori, hanno una serie di esigenze e aspirazioni:

- esigenze fisiologiche fondamentali, come mangiare, bere, dormire, riposarsi, vivere in un luogo confortevole con buone condizioni igieniche;
- bisogno di essere protetto da pericoli, paure e problemi fisici, sociali ed economici;
- bisogno di appartenere ed essere accettato nella società e nel lavoro come membro di una famiglia e necessità di avere rapporti umani e di potersi esprimere;
- bisogno di sentirsi stimato, riconosciuto, apprezzato, rispettato e valorizzato con le proprie capacità e i propri limiti;
- esigenza di ottenere dei risultati, realizzarsi, sfruttare le proprie capacità tecniche, intellettive o artistiche.

Il reddito da lavoro minorile a volte può essere sufficiente solo per soddisfare le esigenze fisiologiche fondamentali, senza assicurare protezione dai pericoli sul posto di lavoro o dalla paura di essere rimproverati, picchiati o aggrediti. I lunghi turni di lavoro in fabbrica, nei campi, nei cantieri edili, nel commercio o come domestici non lasciano tempo ai bambini di giocare, riposarsi, essere liberi di comportarsi spontaneamente, senza costrizioni. Inoltre, i bambini lavoratori sono combattuti tra la pressione economica e quella dei genitori a lavorare e il desiderio e la necessità di imparare. Dovendo sempre trovare un compromesso tra le due esigenze e non avendo abbastanza tempo, potrebbero risolvere il problema abbandonando la scuola. Il lavoro viene quindi visto come una costrizione e tale atteggiamento nei confronti del lavoro potrebbe perdurare anche quando saranno adulti. Nella vita familiare c'è un ulteriore conflitto poiché, da un lato, ai bambini si richiede di svolgere un ruolo da adulti, guadagnando, facendo dei lavori, contribuendo alla sopravvivenza economica della famiglia e, dall'altro lato, essi devono rimanere bambini, ubbidendo ai loro genitori e ai loro padroni, accettando di non essere pagati come adulti e di essere soggetti a metodi didattici che non tengono in alcun conto la loro

esperienza lavorativa. In quanto bambini e lavoratori allo stesso tempo, devono sviluppare la loro personalità e il loro rapporto con il mondo sulla base di una contraddizione che porterà a conseguenze psicologiche e sociali negative.

Consapevoli del contrasto tra le aspirazioni dei bambini e l'impatto devastante del lavoro prematuro sul bambino e sulla famiglia, gli ispettori del lavoro saranno in grado di apprezzare meglio le motivazioni dei bambini, le loro reazioni durante i loro interventi, e saranno motivati a fare il massimo per alleviare questo sfruttamento e promuovere l'accesso all'istruzione e alla formazione che possono soddisfare le esigenze più importanti del bambino.

### 6.3 Valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro

Visto che i pericoli ai quali sono esposti i bambini lavoratori sono tanto gravi, gli ispettori e le squadre di monitoraggio devono almeno sapere come valutare i rischi. Esistono diversi strumenti e linee guida per l'identificazione e la valutazione di lavori e situazioni pericolose per gli adulti, ma quelle per i minori sono ancora poco conosciute. I bambini non sono semplicemente dei piccoli adulti. Sono particolarmente vulnerabili dal punto di vista del loro sviluppo fisico, psicologico e sociale. Per prima cosa, è utile distinguere tra pericolo e rischio nel valutare la gravità di una situazione e nel decidere quale deve essere la priorità.

- **Pericolo** è tutto ciò che può causare un danno, ad esempio sostanze chimiche, elettricità, lavorare su delle scale.
- **Rischio** è la possibilità, grande o piccola, che effettivamente tale danno si verifichi a causa di quel pericolo.

Ad esempio, un recipiente di solvente chimico su uno scaffale molto alto rappresenta un pericolo se il solvente è tossico o infiammabile, ma comporta un rischio molto ridotto (in particolare per i bambini lavoratori). Il rischio aumenta quando il recipiente viene portato giù e il contenuto versato in un secchio, poiché fuoriesce un vapore nocivo e c'è il pericolo di rovesciarne un po'. La possibilità di un danno, cioè il rischio, è quindi elevata. Per decidere se i rischi sono elevati, gli ispettori dovrebbero porsi le seguenti domande:

- Qual è la conseguenza peggiore? Un dito rotto? Un danno permanente ai polmoni o la morte?
- Quante probabilità ci sono che avvenga? Quanto spesso viene fatto il lavoro? Quanto si avvicinano le persone al pericolo? Quante probabilità ci sono che qualcosa vada storto?
- Quante persone potrebbero essere ferite se le cose vanno male?

Nel classificare i pericoli in termini di rischi alla salute e alla sicurezza, può essere utile valutare ogni pericolo su una scala da 1 a 5, dal meno serio al più grave, e poi fare lo stesso valutando il rischio su una scala simile. Combinando i due tipi di dati, si riuscirà a stabilire le priorità su cui intervenire con misure preventive, poiché gli elementi con le valutazioni più alte rappresentano un potenziale di pericolo elevato e hanno anche una maggior probabilità di verificarsi.

La valutazione dei pericoli nell'ambiente di lavoro richiede capacità speciali, in particolare nelle situazioni più complesse. Tuttavia, a volte viene descritta come un processo più misterioso e complicato di quanto non sia in realtà e in molti casi richiede semplicemente l'uso sistematico del buon senso. Si può facilitare e rendere più efficace il processo con delle linee guida pratiche, con una formazione di base e, se necessario, con la consulenza di esperti tecnici o medici. Ad esempio, ovviamente è pericoloso bloccare delle scale con materiale infiammabile (imballaggi, mobili rotti ecc.) o chiudere a chiave le uscite di sicurezza, come è avvenuto troppo spesso in occasione di noti incidenti. Piattaforme e scale molto alte, all'aperto e senza protezioni sono pericoli evidenti a chiunque, così come macchinari in movimento non sorvegliati, cavi elettrici non isolati ecc. Gli ispettori possono identificare i pericoli semplicemente immaginando di lavorare loro stessi in quel luogo per otto, dieci o più ore. Vedono i bambini lavorare in posizioni scomode, su sedili inadeguati e con un'illuminazione insufficiente, esposti a polvere, esalazioni pericolose, odori sgradevoli ecc. Non è necessaria una preparazione scientifica per sapere che queste condizioni sono potenzialmente pericolose.

Esistono tuttavia molti pericoli che possono essere valutati soltanto grazie a una conoscenza specialistica o al consiglio di esperti, ad esempio sostanze esplosive, infiammabili, tossiche o altre sostanze chimiche, solventi con effetti collaterali nocivi, pericoli elettrici e i pericoli di industrie specializzate come le miniere. È inoltre necessaria una conoscenza specialistica per la formulazione di misure precauzionali e preventive.

Anche in questi casi l'ispettore può imparare molto ponendo delle domande: "Lei sa se...?" "Cosa succede se...?" "Cosa fa se...?" "Quando è stata l'ultima volta che...?" "Chi controlla...?" Ciò chiarirà se il datore di lavoro conosce i rischi dei materiali, dei macchinari, delle sostanze chimiche e dei pericoli naturali nello stabilimento per bambini che non sono specializzati, propensi a incorrere in pericoli e non protetti. E se l'ispettore o la squadra di monitoraggio non sempre sapranno la risposta esatta, sarà spesso possibile giudicare se il datore di lavoro risponde onestamente o in maniera evasiva e se la risposta appare improbabile o convincente. La risposta spesso suggerisce la domanda successiva. La cosa più importante è che



a ogni ispettore deve essere dato il potere di prendere le misure necessarie laddove esistono rischi evidenti alla sicurezza o alla salute di minori o adulti.

### 6.3.1 Fonti di rischio

L'ispettore deve controllare varie categorie di pericoli (ad esempio biologici, fisici, chimici, ergonomici, psicologici) e l'ambiente e le condizioni generali di lavoro. In un'area di lavoro specifica l'ispettore dovrà osservare i giovani al lavoro, per vedere se sono esposti a uno di questi pericoli e per valutare il grado di rischio. La lista seguente fornisce soltanto delle indicazioni e non può essere esauriente, in quanto esistono altri pericoli molto più sofisticati che si ritrovano in grandi stabilimenti industriali o tipici dell'industria mineraria o della pesca.

#### a) Potenziali pericoli sul lavoro

- 1) Pericoli di natura biologica includono l'esposizione a batteri, parassiti, virus, piante, animali e insetti pericolosi.
- 2) Pericoli di natura fisica: esposizione al forte caldo o forte freddo, al rumore, a delle vibrazioni e radiazioni.
- 3) Pericoli di natura chimica includono l'esposizione a sostanze tossiche quali solventi, sostanze infiammabili o esplosive e sostanze chimiche usate in agricoltura come i pesticidi, gli erbicidi e i fungicidi.
- 4) Pericoli di natura ergonomica: trasporto di carichi pesanti, movimenti rapidi o ripetitivi, sedi di lavoro mal progettate che portano a posizioni di lavoro scomode ecc.
- 5) Pericoli di natura psicologica includono l'isolamento, le minacce, il sovraccarico di lavoro, la mancanza di controllo o di scelta, gli abusi e le molestie (sessuali o di altro tipo).
- 6) Condizioni di lavoro che comportano turni lunghi, turni notturni, salari bassi o la mancanza di contratti adeguati.
- 7) Un ambiente di lavoro in cui bisogna lavorare sotto terra, sott'acqua, ad altezze pericolose o in spazi limitati, oppure in locali in cattive condizioni o poco sicuri per la presenza di macchinari, attrezzature o strumenti pericolosi.

#### b) Rischi speciali per i bambini

I minori sono particolarmente vulnerabili ai rischi in quanto fisicamente sono immaturi e più deboli degli adulti e possono essere più sensibili alle sostanze tossiche. Inoltre:



- tendono a reagire diversamente (in maniera meno razionale) a pericoli imminenti come un incendio;
- hanno scarsa esperienza di vita, conoscenza dei rischi e di cosa fare in caso di pericolo;
- quasi sempre non sono stati adeguatamente formati nel campo della sicurezza;
- si stancano più facilmente e possono distrarsi, andando soggetti a infortuni;
- richiedono un controllo maggiore che spesso non esiste;
- sono vittime di bullismo (molestie fisiche, sessuali ecc.) e sfruttamento in quanto si impauriscono più facilmente e quindi tendono a ubbidire di più;
- vengono loro affidati lavori che sono troppo difficili o troppo pericolosi per loro, oppure lavori sgradevoli che gli adulti non vogliono svolgere.

Gli ispettori dovrebbero sempre tener presente che ciò che è pericoloso per gli adulti lo è ancora di più per i bambini.

#### 6.4 Considerazioni finali

Come in tutte le ispezioni, alla fine è fondamentale parlare con le persone più importanti, specialmente l'amministratore o il direttore dell'azienda, i rappresentanti dei lavoratori, i sindacalisti, i membri dei consigli di sicurezza e di altri organi simili. Sarebbe utile scambiare qualche parola anche coi bambini riguardo a cosa è stato scoperto, alle azioni che l'ispettore ha proposto o vuole intraprendere e per rassicurarli che non dovranno subire alcuna conseguenza. Al datore di lavoro l'ispettore esporrà le proprie impressioni sui risultati economici, gli obblighi finanziari, i rapporti individuali e gli incidenti, oltre che sui temi riguardanti il lavoro, e chiederà il suo punto di vista. Questo scambio di idee è importante in quanto può far capire all'ispettore se è possibile che le condizioni migliorino o perché vengono assunti dei bambini; inoltre, è anche un modo per comparare e controllare dati e statistiche provenienti da altre fonti, come i registri aziendali. Nel settore informale, nelle piccole aziende e nelle aziende di famiglia, normalmente c'è una sola persona, il proprietario, che controlla tutto e in sua assenza si potrà fare ben poco.

In ogni caso è importante accordarsi o specificare le priorità sulle quali intervenire, altrimenti il datore di lavoro potrebbe risolvere solo le questioni più facili ed economiche, piuttosto che quelle più importanti.

Dopo i colloqui, l'ispettore (o la squadra di monitoraggio) prepara un rapporto riassuntivo per fornire informazioni riguardanti:

- l'impresa stessa, la proprietà, l'indirizzo, il nome del direttore, il numero di telefono ecc;
- i lavoratori, in particolare l'età dei bambini impiegati, la natura del lavoro (stagionale, giornaliero, saltuario ecc.) e i compiti svolti;
- l'ambiente di lavoro;
- i turni di lavoro (distinguendo, se necessario, tra fasce d'età), insieme a una nota sui turni notturni, i periodi di riposo ecc;
- la retribuzione, se a ore o a cottimo, per le festività nazionali, le mance e gli eventuali benefici quali pasti, sistemazione, trasporto, abbigliamento ecc;
- qualsiasi informazione su incidenti e infortuni, in particolare se erano coinvolti dei bambini, e malattie (in quanto possono essere un indizio di malattie dovute al lavoro svolto).

#### Esempi di rischi per adulti e bambini

##### a) Pericoli comuni ai vari settori economici e industrie

###### Sostanza nocive:

- Materiali infiammabili e/o esplosivi, pesticidi, fungicidi e fertilizzanti, colori, vernici e solventi, acidi e amianto. Potrebbero avere effetti acuti o cronici, tossici o biologici, potrebbero essere irritanti o asfissianti e causare ipersensibilità, allergie o problemi cutanei.

###### Processi e attrezzature pericolosi:

- macchine saldatrici, trituratrici, lucidatrici;
- sistemi di riscaldamento e asciugatura o camere frigorifere, recipienti in pressione con temperature eccessive;
- sistemi di riscaldamento e recipienti in pressione con temperature eccessive;
- silos, serbatoi e altri depositi in cui si potrebbe restare intrappolati;
- macchinari elettrici.

###### Condizioni che provocano stress fisico:

- posizioni scomode: piegarsi, inginocchiarsi o stare in piedi a lungo, sedere su sistemazioni inadeguate;
- sollevare e trasportare carichi pesanti.

###### Condizioni che provocano stress psicologico:

- ritmi di lavoro esagerati, o lavoro monotono e ripetitivo, impedimenti visivi;
- molestie sessuali (gesti o allusioni);
- minacce, insicurezza, intimidazioni, percosse.

###### Situazioni in cui le protezioni personali non sono adeguate:

- abbigliamento, scarpe o attrezzature studiate per gli adulti possono non essere adatte ai bambini, quindi non c'è alcuna protezione;
- mancanza di acqua potabile o per lavarsi, di bagni o spogliatoi dove cambiarsi e tenere i propri vestiti, che può causare infezioni intestinali, problemi cutanei ecc.;
- informazioni scarse, inadeguate o errate sui possibili pericoli sul lavoro, istruzioni e consigli insufficienti in materia di sicurezza di macchinari, materiali o processi;

- mancanza di un comitato per l'igiene e la sicurezza sul lavoro o di rappresentanti sindacali, di pronto soccorso o persone esperte in medicazioni d'emergenza; coloro che si infortunano sul lavoro non possono ricevere cure immediate adeguate;
- mancanza di dottori o infermieri, distanze eccessive dagli ospedali o strutture sanitarie più vicine, mancanza di un'assicurazione o di una copertura per le spese sanitarie.

**Situazioni in cui le condizioni di lavoro sono scadenti:**

- turni di notte senza un riposo sufficiente, il che può portare a mancanza di concentrazione, incidenti e infortuni;
- rischi di incendio (dovuti a depositi inadeguati e all'utilizzo di sostanze infiammabili, alla mancanza di allarmi antincendio e di esercitazioni, alla mancanza di estintori funzionanti, alle vie di fuga e alle uscite di sicurezza bloccate o chiuse a chiave);
- nessuna libertà di uscire o di protestare (situazioni di reclusione o schiavitù ecc.).

**b) Pericoli specifici di alcune industrie:**

**Edilizia, pesca e industria mineraria:**

- lavorare sotto terra, sott'acqua, o in spazi limitati col rischio di rimanere intrappolati;
- impalcature, scale, piattaforme di lavoro, scale che possono diventare pericolose e instabili;
- lavorare ad altezze pericolose, ad esempio sui tetti;
- fossi, buche e scavi che possono franare.

**Industrie manifatturiere con macchinari, veicoli e apparecchiature elettriche:**

- strumenti a mano troppo grandi, mal progettati o difettosi;
- macchinari pericolosi con parti rotanti, che si assemblano in una morsa, che hanno uno spazio tra una cinghia e una puleggia, che sono progettati per tagliare o segare o che hanno un punto in cui si può restare intrappolati;
- motori, tutti i tipi di veicoli, argani e montacarichi. Seri pericoli sono associati anche alla preparazione, pulitura, manutenzione e riparazione di impianti e macchinari.

**Agricoltura:**

- Macchine pesanti, strumenti pericolosi, trasporto di carichi pesanti, movimenti ripetitivi, lavoro monotono, esposizione a erbicidi, fertilizzanti e insetticidi e tutti i possibili gravi pericoli per la salute e la sicurezza dei lavoratori, in particolare dei bambini.

## CAPITOLO 7. PROVVEDIMENTI SUCCESSIVI

Gli ispettori del lavoro operano laddove si incontrano il diritto, la tecnologia e la realtà economica. Vi è una serie di possibilità d'azione: allontanare i bambini lavoratori, rimuovere i pericoli (nel caso dei minori più grandi), mandare i bambini a scuola o dar loro altre valide alternative, dare alle famiglie punti di riferimento per ricevere assistenza o per intraprendere azioni legali contro il datore di lavoro ecc. Tuttavia, il primo passo consiste nello studiare la situazione da vari punti di vista in maniera logica e sistematica. Ciò significa che in questo processo l'ispettore dovrà valutare in generale la situazione dei bambini lavoratori e in particolare i rischi per la loro salute e sicurezza, trovare i punti su cui è possibile negoziare, identificare varie possibilità d'azione, valutare queste opzioni in base alle loro conseguenze sociali, politiche ed economiche e, infine, prendere una decisione e adottare dei provvedimenti.

### 7.1 Analisi

Non sempre è subito evidente quale sia l'azione "giusta". La scelta più problematica, nel caso di lavoro minorile pericoloso, consiste nel decidere se allontanare il bambino da quella situazione o se la situazione è tale che il minore possa rimanere, purché venga rimosso il pericolo<sup>1</sup>. Durante l'analisi, l'ispettore deve riflettere su una serie di domande. La situazione di lavoro minorile considerata:

- può essere di competenza delle autorità di polizia (ad esempio, minori coinvolti nel traffico di droga, nella prostituzione o in altre attività illecite)?
- è pericolosa anche per gli adulti che lavorano lì?
- può chiaramente danneggiare la salute, la sicurezza e la moralità dei bambini? Se sì, come?
- a causa dell'immediatezza o del livello di pericolo, richiede l'immediata chiusura del luogo di lavoro, o lo spegnimento della macchina, o l'allontanamento del bambino dal lavoro per la sua incolumità?
- anche se in realtà illegale e/o spiacevole, può essere migliorata a breve termine con ulteriori precauzioni, un miglior ambiente di lavoro, turni più brevi ecc.?

<sup>1</sup> Questo vale ad esempio per la produzione di fuochi artificiali, dove il bambino lavora in casa con materiali esplosivi. Ovviamente il bambino non può essere allontanato da casa sua, ma il pericolo (inserire polvere da sparo) può essere rimosso da quei locali e trasferito in un'area controllata.

- è tale che il lavoro potrebbe essere svolto da minori più grandi con formazione e supervisione adeguate?
- è tale che, se allontanati dal lavoro, i bambini ricadrebbero o scomparirebbero in attività di minor visibilità e maggior sfruttamento, magari pericolose e/o illecite?
- è trattata nelle politiche nazionali d'ispezione e rispetto delle leggi?
- è compresa nell'attuale programma d'ispezioni?
- è trattata in un programma sul lavoro minorile o in un progetto del governo, di una ONG o di altri soggetti?
- è tale che un provvedimento dell'ispettorato riceverebbe il sostegno dei sindacati?

Per prepararsi a negoziare col datore di lavoro, gli ispettori dovranno anche analizzare le seguenti questioni:

- Qual è l'esatto status di lavoro dei bambini lavoratori?
- È evidente quale sia il vero datore di lavoro?
- Tale occupazione è contro la legge?
- Il datore di lavoro è stato avvertito in precedenza di non assumere bambini?
- Ci sono progetti di lavoro o servizi sociali disponibili per questi bambini?
- La comunità è coinvolta nel monitoraggio?
- Il datore di lavoro è disponibile a collaborare, indifferente o ostile?
- La mancanza di collaborazione è dovuta a una precisa volontà di sfruttamento, alla paura di non essere competitivi o alla mancanza di informazioni?
- Sarebbe possibile esercitare le stesse pressioni su concorrenti locali o di settore?
- Ci sono strutture scolastiche o di formazione professionale nelle vicinanze?
- È possibile negoziare delle esenzioni parziali in modo che i bambini possano andare a scuola o ricevere una formazione professionale?
- È possibile fare delle concessioni in modo da convincere il datore di lavoro a impegnarsi a lungo termine a non assumere più bambini (ad esempio, concedere più tempo per mettersi in regola, o allontanare prima i bambini più piccoli, o escludere i bambini da certi processi)?
- Se è la povertà che spinge le famiglie a far lavorare i loro figli, ci sono forme di sostegno sociale per le famiglie?

- Esistono stipendi o altre forme di retribuzione per bambini che smettono di lavorare per andare a scuola?
- Le autorità scolastiche e/o i servizi sociali possono fornire assistenza?
- Il datore di lavoro sta bluffando quando minaccia di chiudere l'azienda se sarà costretto a sostituire i bambini con degli adulti o a pagare stipendi stabiliti per legge? (Probabilmente sì)

A questo punto, l'ispettore sarà giunto a una serie di opzioni, dalle misure più severe a quelle relativamente morbide. Per ogni opzione ci saranno dei pro e dei contro, dei vantaggi e degli svantaggi, e naturalmente ci saranno delle incertezze.

Normalmente questo è il momento di parlare con i colleghi e con altri soggetti e parti in causa (rappresentanti sindacali, ONG ecc.). Queste discussioni spesso porteranno a scoprire altre opzioni, altri svantaggi e benefici e, a volte, a dei possibili compromessi – tutti utili per le trattative successive. Nel caso di situazioni particolarmente gravi o insolite, bisogna far rapporto ai propri superiori, così da ottenere consigli, linee guida e possibilmente una decisione finale. Questi rapporti forniscono, inoltre, materiale importante da poter utilizzare in futuri programmi di formazione e per creare un corpus che potrà essere utilizzato dai dirigenti per influenzare le decisioni future e per garantire un approccio coerente.

Dopo aver identificato una gamma di opzioni, il passo successivo consiste nel valutare la fattibilità di provvedimenti alternativi, se assumere un atteggiamento rigido per far rispettare le leggi, se cercare di ottenere risultati con la forza della persuasione o se assumere un approccio di consulenza/assistenza. Potrebbero essere utili le seguenti domande:

**a) Considerazioni economiche:**

- Se l'azienda dovesse essere chiusa, sarebbe una perdita insopportabile per la comunità?
- L'imprenditore può essere convinto a investire in migliori condizioni di lavoro per proteggere i minori o a finanziarne l'istruzione?
- La famiglia è in uno stato di povertà tale che il lavoro del bambino è essenziale per comprare il cibo?
- Quale è stato l'impatto economico di misure simili adottate altrove?

**b) Considerazioni culturali:**

- La comunità locale accetta la posizione legale ed etica contro il lavoro minorile e capisce le ragioni per cui si dovrebbero cambiare atteggiamenti e tradizione sociale?

- In caso contrario, la mancanza di collaborazione dei genitori e dei bambini e la collusione coi datori di lavoro affinché continui il lavoro minorile costituiranno degli ostacoli insormontabili?
  - In questo caso, è meglio precedere qualsiasi tipo di azione con campagne di sensibilizzazione sui mezzi di comunicazione e con approcci individuali per spiegare i rischi, cambiare la percezione del lavoro minorile nella società e per ottenere la fiducia della comunità locale?
- c) Considerazioni riguardanti i bambini:** come si possono convincere meglio i bambini che lavorare così presto non è salutare per loro?
- La vedono come una cosa inevitabile?
  - Provano un senso di obbligo economico nei confronti della famiglia?
  - Il lavoro li fa guadagnare nel breve termine ma riduce le loro possibilità nel lungo termine?
  - È l'unico modo per prepararsi a gestire l'azienda agricola o l'impresa familiare oppure per acquisire una specializzazione?
  - La scelta è considerata prerogativa dei genitori?
  - Il lavoro è considerato necessario per legittimare il ruolo del bambino nella società?
  - È particolarmente discriminatorio nei confronti delle bambine e delle ragazze?
- d) Considerazioni politiche:** a un livello superiore, i dirigenti dell'ispettorato dovranno considerare:
- se i provvedimenti suggeriti riflettono l'attuale volontà politica e le politiche nazionali;
  - in caso contrario, se ci sono settori dell'opinione pubblica che esprimeranno il loro sostegno a favore di misure decisive contro il lavoro minorile;
  - se è più probabile che il governo si faccia influenzare dalle obiezioni e dalle posizioni degli imprenditori;
  - se i ministri possono esercitare pressioni sull'ispettorato perché faccia marcia indietro;
  - se il semplice fatto di prendere dei provvedimenti, anche se poi rovesciati o cancellati, possa essere utile a lungo termine per sensibilizzare l'opinione pubblica, aumentare il sostegno all'eliminazione del lavoro minorile e influenzare il pensiero politico;

- a prescindere dall'efficacia o meno dei provvedimenti, se le argomentazioni espresse e la pubblicità ottenuta grazie a queste azioni possono essere utilizzate per promuovere una legislazione coerente, stabilire standard di igiene e sicurezza chiari, fornire definizioni precise di lavoro pericoloso per i minori e fissare limiti nell'orario di lavoro;
- se si può raggiungere un accordo (memorandum, dichiarazione congiunta ecc.) con un ente donatore, l'ILO-IPEC o altri organi per promuovere, possibilmente finanziare o istituire un comitato nazionale per la lotta al lavoro minorile.

La decisione riguardante le azioni da intraprendere, per quanto possibile, terrà quindi conto della situazione analizzata con tutti i suoi vantaggi, svantaggi e incertezze e verrà valutata in base alla sua fattibilità in termini economici, sociali, culturali e politici.

## 7.2 Negoziare una soluzione

A volte gli ispettori del lavoro applicano la legge in maniera meccanica. Tuttavia, la maggior parte riconosce che, per ottenere risultati tangibili, bisogna spiegare la legge e il motivo per cui bisogna adottare certe misure e invitare alla collaborazione sottolineando i vantaggi del rispetto delle regole con altri modi per convincere, persuadere ed esortare l'imprenditore a un rispetto sostenibile della legge. Gli ispettori cercheranno dunque di giungere a un accordo, elaborando una tabella con delle scadenze per eliminare le irregolarità e allontanare progressivamente i bambini dal lavoro. Naturalmente, per loro non sarà sempre facile e non sempre avranno subito successo, ma negoziare una soluzione dà a entrambe le parti la possibilità di raggiungere i propri obiettivi a un livello che sia accettabile per entrambi, purché si seguano dei criteri stabiliti nella politica di applicazione delle leggi.

Bisognerebbe cominciare a trattare prima i problemi più gravi. Se l'ispettore del lavoro richiede semplicemente all'imprenditore di adottare misure correttive su tutti i punti contrari alla legge, senza stabilire delle priorità sulla base della gravità delle violazioni, della loro urgenza o del numero di persone esposte ai pericoli, in realtà lascia all'imprenditore la scelta su dove intervenire prima. Di fronte a una tale lista, questi sceglierà semplicemente le questioni che sono più economiche e meno problematiche da risolvere, lasciando quindi da parte le violazioni più gravi.

Per poter cominciare a negoziare delle soluzioni, ci deve essere la volontà di farlo. Devono esserci dei potenziali punti d'accordo o aree in cui si possono fare delle concessioni. Entrambe le parti devono avere l'autorità per poter cam-



biare posizione e ognuna deve aver pronti e ben chiari gli obiettivi da raggiungere. Sull'andamento delle trattative incidono diversi fattori: se l'ispettore e l'imprenditore si conoscono già; quanto sono forti le convinzioni dell'imprenditore; la forza della posizione legale e pratica dell'ispettore; l'importanza del raggiungimento di un accordo. Spesso è meglio cominciare con l'identificare i problemi, concordare i punti su cui è possibile raggiungere un accordo, possibilmente facendo alcune piccole concessioni, ma soprattutto essendo flessibili.

Tuttavia, se c'è un clima di contrapposizione, e l'imprenditore non vuole collaborare, l'ispettore deve esprimere la propria posizione e chiarire le conseguenze di un mancato rispetto dei requisiti. Si possono fare delle concessioni non di vitale importanza che eviteranno all'altra parte di perdere la faccia. È sempre opportuno evitare di lasciarsi trasportare dalle emozioni, ma è importante sottolineare le conseguenze di un mancato accordo per l'altra parte. Potrebbe portare a buoni risultati cercare di aumentare il rispetto reciproco e adottare un approccio condiviso per risolvere i problemi, ma a volte l'ispettore dovrà accettare l'idea che non è possibile alcun approccio collaborativo.

L'ispettore deve sempre ricordare che non deve permettere gravi mancanze, se queste possono danneggiare imprenditori che collaborano rispettando le regole. Quanto detto finora dimostra come sia fondamentale, in qualsiasi programma di formazione per ispettori del lavoro, includere anche lo sviluppo di capacità sociali, in particolare capacità di negoziazione. Altri punti utili da trattare in tali programmi potrebbero essere la gestione dei conflitti, le capacità comunicative e l'uso dei mezzi di comunicazione.

### 7.3 Allontanamento dal lavoro e riabilitazione

Non rientra nei compiti degli ispettori quello di fornire assistenza e sostegno ai bambini lavoratori che sono stati allontanati dal lavoro, ma essi devono comunque dare indicazioni su programmi e centri che possono fornire tali servizi. In generale, poi, non è sufficiente fornire ai bambini semplicemente delle indicazioni su scuole e servizi sociali, ma piuttosto è meglio seguirli per verificare se in effetti si sono rivolti a tali servizi e partecipano ai loro programmi. Altrimenti, potrebbero semplicemente passare a lavorare per qualcun altro. Allo stesso modo, nel caso di azioni legali, bisogna seguire i procedimenti per controllare che vengano presi dei provvedimenti. Se le citazioni non hanno seguito e non vengono imposte delle sanzioni, i datori di lavoro saranno poco incentivati a cambiare le cose.

Bisogna sempre tener presente il fine ultimo, ovvero che le condizioni del bambino dovrebbero migliorare in seguito al suo allontanamento dal lavoro e alla

sua riabilitazione. Il monitoraggio non dà tale risposta, ma fornisce le informazioni che permetteranno ad altri di giudicare.

Le attività di riabilitazione comprendono:

- cure sanitarie e sostegno psicologico o consulenza, in particolare per coloro che sono stati esposti a situazioni traumatiche;
- sostegno e protezione legale per bambini minacciati di rappresaglia;
- istruzione di base o informale per i bambini più grandi in modo che possano accedere o ritornare con successo al livello più appropriato di scuola regolare;
- facilitare l'accesso diretto a scuole regolari per i bambini più piccoli, fornendo anche strumenti per la scuola e in alcuni casi sussidi o borse di studio per compensare le spese scolastiche;
- formazione professionale per i bambini più grandi;
- programmi di reddito alternativo per i bambini estremamente poveri, per i quali la mancanza di un reddito potrebbe comportare la mancanza di cibo o di altre cose necessarie per loro o la famiglia.

A fianco di questi servizi diretti per bambini lavoratori, ci sono attività indirette che sono ugualmente importanti per la riabilitazione del bambino lavoratore. Tra queste:

- misure per migliorare la qualità, l'accessibilità e la disponibilità di scuole, perché in molti casi i bambini vanno al lavoro in quanto le scuole non offrono grandi prospettive;
- sensibilizzare i genitori, i bambini stessi e altri membri della comunità sui rischi del lavoro precoce;
- programmi di sostegno al reddito per le famiglie dei bambini lavoratori, come microcredito e mobilitazione dei risparmi.

In alcuni Paesi è stato elaborato un nuovo approccio, basato su programmi temporali che stabiliscono una cornice nazionale che garantisce la disponibilità di servizi di supporto fondamentali come quelli appena elencati (in particolare per i bambini soggetti alle forme peggiori di lavoro minorile), che formino un insieme coerente e che siano sostenuti da politiche adeguate.

#### **7.4 Protezione e miglioramento delle condizioni di lavoro**

La situazione dei giovani e degli adolescenti che lavorano regolarmente deve essere costantemente monitorata per assicurare che siano protetti da even-

tuali pericoli o, nel caso in cui vadano ancora a scuola, che non vi siano ostacoli alla loro istruzione. Nel caso in cui un minore abbia raggiunto l'età lavorativa legale, gli ispettori del lavoro possono svolgere un ruolo importante nella riduzione o eliminazione dei pericoli sul posto di lavoro. A volte, soluzioni molto semplici possono ridurre drasticamente l'esposizione ai pericoli dei giovani lavoratori. Il miglioramento delle condizioni di lavoro può essere importante anche come misura transitoria verso la totale eliminazione del lavoro minorile. Gli ispettori del lavoro possono consigliare i proprietari delle aziende e gli imprenditori su come rendere più sicuro e meno pericoloso il posto di lavoro. In quest'area di lavoro può essere molto efficace la cooperazione con le autorità locali, i sindacati, gli istituti e gli esperti di igiene e sicurezza sul lavoro.

Sia a livello locale che nazionale, è comprovata l'utilità della collaborazione con i sindacati nel monitoraggio di tali situazioni.

## 7.5 Applicazione delle leggi

La maggior parte degli ispettorati ha a propria disposizione una serie di sanzioni, quali l'avvertimento verbale, la comunicazione scritta, le notifiche formali che richiedono provvedimenti per migliorare la situazione (con visite successive di controllo), eventualmente le ammende amministrative, le notifiche di chiusura o di divieto che chiudono un processo, uno stabilimento o un'azienda e le azioni legali come il rapporto o la denuncia al pubblico ministero.

Qualunque sia il risultato di uno di questi provvedimenti, l'ispettorato del lavoro dovrà saper imparare lezioni per il futuro, sfruttare i successi e, come spesso è possibile, anche gli apparenti fallimenti. Quindi l'ispettorato dovrà prendere in considerazione:

- di sensibilizzare gli imprenditori locali o importanti associazioni industriali di settore per elaborare un programma concordato per l'eliminazione del lavoro minorile e il miglioramento delle condizioni di lavoro;
- di promuovere una collaborazione pratica più stretta con i sindacati;
- di stabilire legami più stretti e politiche di alto livello meglio coordinate con le autorità scolastiche e sociali;
- di assicurare la massima pubblicità a risultati positivi;
- di monitorare la situazione per assicurare che non vi sia un regresso all'interno del programma di monitoraggio del lavoro minorile;
- di notificare alle autorità competenti difetti o abusi non contemplati specificatamente nelle norme esistenti, come richiesto dall'articolo 3(c) della Convenzione ILO n. 81.



## CAPITOLO 8. IL PROCESSO DI FORMAZIONE

Questo capitolo suggerisce alcuni metodi per la formazione degli ispettori del lavoro sui processi discussi finora. Ovviamente, la formazione varierà a seconda delle circostanze locali, l'esperienza precedente degli ispettori, il numero di funzionari da preparare e il tempo e le risorse disponibili, ma alcune caratteristiche sono comuni e alcune tecniche possono essere applicate nella maggior parte dei casi.

In breve, l'obiettivo del processo di formazione è di fare in modo che gli ispettori ricevano le informazioni di base necessarie sulla natura del lavoro minorile, sulle norme e politiche nazionali pertinenti e su come affrontare il lavoro minorile in modo da proteggere l'interesse superiore del bambino. Durante i corsi di formazione, bisognerebbe discutere di come l'ispezione relativa al lavoro minorile differisca dall'ispezione in altri campi e mettere gli ispettori in grado di valutare ciò che imparano e osservano e di decidere le misure adeguate. Soprattutto, il processo di formazione dovrebbe sensibilizzare gli ispettori a un nuovo ambito, creare l'atteggiamento giusto e motivarli ad agire con forza e determinazione.

### 8.1 Il ruolo fondamentale dell'ispettore del lavoro

Gli ispettori del lavoro hanno un ruolo fondamentale nella lotta al lavoro minorile, in quanto l'ispettore è il solo ad avere il potere di accedere liberamente alle sedi di lavoro, senza ostacoli e a qualsiasi ora del giorno o della notte, di negoziare coi datori di lavoro miglioramenti alle condizioni di lavoro e l'applicazione delle norme, di fare rapporto e prendere misure decise riguardo alle violazioni, di coinvolgere altre autorità, come quelle scolastiche e i servizi sociali e, se necessario, di procedere a sanzioni e avviare procedimenti legali con l'appoggio del suo ufficio e della legge. Tuttavia, solo se l'ispettore è pienamente convinto dell'importanza del suo ruolo nell'eliminazione del lavoro minorile, si avvertirà un senso d'urgenza nel lavorare duramente per il raggiungimento di tale obiettivo. Allo stesso tempo gli ispettori devono capire che non sempre il compito è così semplice e chiaro. Laddove i pericoli a cui sono esposti i bambini sono inaccettabili per gli adulti, le misure da prendere sono evidenti. In effetti, se una situazione è già pericolosa per un lavoratore adulto, a maggior ragione lo è per i bambini e gli adolescenti. Ma anche se vengono migliorate le condizioni, il tipo di lavoro potrebbe rimanere troppo pericoloso, e anche illegale, per dei

bambini. Nei casi in cui l'interruzione del reddito del bambino minaccia la sua sopravvivenza o quella della sua famiglia, la decisione dell'ispettore si complica, potrebbe essere necessario trattare col datore di lavoro, chiedere sostegno e consiglio ai propri superiori e cercare la collaborazione delle autorità scolastiche o dei servizi sociali.

## 8.2 Prepararsi a un nuovo ruolo

Mentre in alcuni Paesi, la maggior parte dei quali industrializzati, esistono programmi completi di formazione per gli ispettori del lavoro, in molti Paesi questi programmi sono elementari e sporadici o, più spesso, del tutto inesistenti. Potrebbero esserci corsi su nuove norme e procedure, ma nessun programma o certificazione in atto. Quindi, ogni ispettore tende a sviluppare il proprio metodo per adeguare il lavoro alle richieste di maggior efficienza e produttività. Le pratiche burocratiche potrebbero scoraggiare l'innovazione e la messa in discussione di risposte e procedure stabilite. Alcuni ispettori si concentrano sull'aspetto regolamentare e sul rispetto delle leggi e di conseguenza concepiscono il loro ruolo come quello di colui che deve "punire" e dimenticano che l'obiettivo del loro lavoro è il miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro.

I singoli ispettori sono influenzati non solo dalla cultura dell'organizzazione, con le sue norme di comportamento ed etica di lavoro, ma anche dall'ambiente governativo e sociale in generale. Nella lotta al lavoro minorile, non sempre la tecnologia è complessa, ma certamente lo è la realtà economica del rapporto del bambino con la famiglia e la vita lavorativa. Oltre a ricevere istruzioni sui contenuti, gli ispettori dovrebbero imparare anche a migliorare le proprie capacità comunicative, a risolvere vari tipi di problemi e a trattare con successo con gli imprenditori, caratteristiche fondamentali nel loro lavoro di ispettori.

## 8.3 Implicazioni per gli ispettorati del lavoro

Per poter migliorare la conoscenza, l'esperienza e il bagaglio culturale degli ispettori, bisogna prima analizzare i loro bisogni formativi. Spesso l'importanza di questo processo viene sottovalutata, ma il fatto è che la formazione degli ispettori deve cominciare dall'osservazione delle competenze disponibili nell'ispettorato. Queste devono poi essere paragonate con le competenze necessarie a realizzare efficacemente una politica di ispezione e monitoraggio del lavoro minorile chiara, coerente e lineare. Il divario tra competenze disponibili e richieste deve poi essere superato attraverso una formazione adeguata. Ovviamente, non si può costringere nessuno a imparare, per cui l'istruttore deve accettare che gli

allievi portino le loro esperienze, pregiudizi, opinioni, valori e personalità nei corsi di formazione.

Dato che a volte questi atteggiamenti mentali si esprimono come cinismo o scarsa disponibilità, spesso occorre “sbloccarli” per poter creare negli ispettori la fiducia necessaria a recepire e affrontare le complessità del lavoro minorile. Fondamentale è quindi l'utilizzo di metodi di formazione nuovi e partecipativi, cercando di evitare il più possibile lezioni formali e discussioni noiose su leggi e regolamenti. L'utilizzo di tecniche volte a catturare l'attenzione degli allievi, come progetti sul campo e giochi di ruolo, possono portarli a vedere i problemi da angolazioni diverse e a scoprire una serie di soluzioni alternative. Difendere i bambini richiede sensibilità, premura e impegno, qualità che non si possono imparare semplicemente con l'apprendimento teorico, ma richiedono l'identificazione con i bambini che soffrono.

#### 8.4 Fasi di un programma di formazione

Un buon programma di formazione dovrebbe prevedere in teoria quattro moduli da 5 giorni separati da due o tre mesi di lavoro pratico sul campo. Il modulo 1 consisterebbe nel **guardare e imparare**, raccogliere le informazioni di base fondamentali osservando i bambini lavoratori in varie situazioni. Il modulo 2 utilizzerebbe queste esperienze per **capire e valutare** perché i bambini lavorano e per stabilire priorità di settore o località. Il modulo 3 consisterebbe nell'esaminare le possibili soluzioni in base alla loro attinenza, fattibilità e coerenza e poi nel **prendere provvedimenti**. In pratica, la durata del corso dovrà dipendere dalle circostanze locali, ma l'idea di dividere il corso con uno o più periodi di lavoro pratico sul campo è valida. Il modulo 4 comprenderebbe quattro elementi fondamentali, ovvero motivazione, comunicazione e informazione; capacità di negoziare; risoluzione dei problemi; prendere decisioni e fare rapporto.

Gli ispettori sono sempre tentati di saltare alle conclusioni e di agire senza passare per il processo di osservazione e valutazione delle azioni più adatte ad affrontare efficacemente i problemi riscontrati. Pertanto, durante il processo di formazione, i futuri ispettori non dovrebbero passare dalla prima fase (raccolta di informazioni, osservazione e ascolto) alla seconda (valutazione delle condizioni di lavoro) senza aver imparato come valutare i pericoli, le condizioni di lavoro e i tipi di impiego. Allo stesso modo, prima di decidere quali aree sono prioritarie, devono stabilire quali sono i rischi più alti e le condizioni di lavoro più pericolose. La tentazione continua è di proporre soluzioni già pronte troppo presto,

prima di aver identificato correttamente le categorie di bambini più vulnerabili e di aver deciso i metodi d'intervento migliori.

### 8.5 Apprendere sulla base dell'esperienza, non dell'insegnamento

Molti ritengono che l'apprendimento sia più efficace se basato sull'esperienza personale piuttosto che sull'insegnamento, con istruttori e allievi coinvolti nel processo di apprendimento e con un ruolo attivo nel determinarne il successo. Gli allievi non sono semplicemente degli spettatori nel processo di apprendimento, ma in larga parte sono loro a determinare quanto impareranno. Diventano padroni di ciò che imparano quando scoprono qualcosa nel corso delle loro attività. Alcune cose non possono essere semplicemente insegnate attraverso una lezione o una discussione; ad esempio, non si apprende l'impegno per la causa dei bambini semplicemente ascoltando qualcuno che ne parla. L'apprendimento basato sull'esperienza permette agli allievi di "costruire" questo impegno e di venire a patti con le eventuali riserve che hanno sulla questione. Metodi di questo genere comprendono attività di vario tipo:

- partecipare alle interviste e alla raccolta dati per ricerche, indagini e studi sul lavoro minorile e preparare spunti per progetti futuri;
- preparare e presentare mostre di fotografie sulle condizioni di lavoro e sui bambini lavoratori e/o su ciò che hanno fatto durante il loro lavoro sul campo;
- guardare filmati sul lavoro minorile;
- firmare una dichiarazione d'intenti;
- tenere sessioni di gruppo durante le quali analizzare i problemi e discutere le soluzioni con altri che hanno già incontrato le stesse difficoltà;
- sottolineare alcuni argomenti fondamentali d'apprendimento e legarli a situazioni pratiche dove si potrebbero utilizzare le nuove capacità;
- giochi di ruolo per capire meglio le situazioni e imparare come comportarsi;
- seminari in cui i partecipanti possono proporre liberamente le loro idee ed esprimere le loro opinioni, paure e preoccupazioni e in cui possono cooperare e collaborare con altri membri;
- presentazioni di gruppo nelle quali a turno i partecipanti tengono una relazione sui punti discussi nei loro gruppi di lavoro, sviluppando così le proprie capacità comunicative;
- sessioni di lavoro sul campo (che probabilmente sono l'esercizio più utile), durante le quali un gruppo osserva casi di lavoro minorile.



## 8.6 Elementi fondamentali di una formazione efficace

I buoni risultati non si ottengono per caso, ma con un'attenta preparazione, con l'osservazione di come sta procedendo il programma e con azioni correttive quando necessario. I seguenti sono alcuni dei fattori cruciali:

- mantenere i gruppi piuttosto ristretti, con al massimo 12-15 partecipanti;
- conoscere il bagaglio culturale, l'esperienza, ecc. dei partecipanti e farvi riferimento durante le discussioni;
- incoraggiare i partecipanti a esplorare nuovi modi di concepire l'ispezione del lavoro. Come è stato ribadito più volte, occuparsi di lavoro minorile richiede approcci diversificati piuttosto che la rigida applicazione delle leggi in qualsiasi caso;
- aiutare i partecipanti a valutare le proprie conoscenze, capacità e atteggiamenti alla luce di quanto hanno imparato. I partecipanti dovrebbero esser pronti a mettere in discussione i loro valori e le loro prassi così come quelle dell'ispettorato in generale;
- includere la difesa dei diritti dei bambini nell'ispezione del lavoro;
- fare in modo che si verifichino i cambiamenti istituzionali necessari e che ci sia il sostegno delle autorità. I dirigenti dell'ispettorato devono prendere in considerazione i vari compiti aggiuntivi degli ispettori e giudicarli in base all'aspetto del loro lavoro legato alla protezione dei bambini;
- seguire gli ispettori anche nel periodo successivo a quello di formazione per far sì che l'ispettorato ne sostenga gli interessi e l'impegno;
- tenere corsi d'aggiornamento periodici e fornire agli ispettori una formazione specialistica se necessario (ad esempio, su pericoli specifici).

## 8.7 Cosa devono sapere gli ispettori del lavoro minorile

### Descrizione generale del problema

Gli ispettori del lavoro devono conoscere gli ultimi eventi e dati relativi al problema del lavoro minorile nelle aree di cui si occupano. Queste informazioni dovrebbero includere la portata del problema, la natura del lavoro minorile per quanto riguarda i settori e i rapporti di lavoro e l'analisi delle peggiori forme di lavoro. La raccolta di tali informazioni può essere un'esperienza importante di apprendimento di per se stessa e può, inoltre, permettere di stabilire contatti con altre parti interessate e partner potenziali che potrebbero essere fondamentali nel prosieguo del lavoro.

### **Convenzioni e raccomandazioni ILO**

Gli strumenti dell'ILO descritti nel Capitolo 2 saranno punti di riferimento e di partenza importanti per tutto il lavoro successivo.

### **Legislazione nazionale, politica di governo e strumenti per l'applicazione delle leggi**

Gli ispettori devono conoscere nei dettagli la legislazione nazionale relativa al lavoro minorile. Inoltre, devono avere anche una conoscenza più generale delle leggi sull'istruzione, sulla protezione dei bambini e sui diritti dei bambini. Dovrebbero essere informati sulle politiche governative per il lavoro minorile, sui settori e le aree geografiche in cui intervenire per prima e la natura e portata dell'impegno politico. È importante conoscere le responsabilità degli altri ispettorati (ad esempio, ispettorato scolastico, ispettorati per l'igiene e la sicurezza sul lavoro) e delle procedure o accordi di collaborazione con altri dipartimenti o organi per il rispetto delle leggi.

### **Collaborazione con altri dipartimenti governativi e ONG**

Gli ispettori devono conoscere le politiche, le priorità e le strutture delle autorità scolastiche e di previdenza sociale. Ancor più importante è che conoscano i programmi di sostegno organizzati da ONG, governo, gruppi religiosi ecc. per bambini che sono stati allontanati dal lavoro. Ad esempio, potrebbero esserci scuole speciali, istruzione informale, istruzione professionale o tecnica per i bambini e programmi di sostegno economico per i genitori. In breve, gli ispettori dovrebbero capire che, tranne in casi di estremo pericolo che richiedono azioni immediate, il processo di allontanamento del bambino dal lavoro deve essere sempre legato a un processo di reinserimento (istruzione, formazione ecc.).

### **Cooperazione con le organizzazioni degli imprenditori e con i sindacati**

Gli ispettori devono capire il ruolo fondamentale delle organizzazioni degli imprenditori e dei sindacati negli sforzi congiunti per la lotta al lavoro minorile. Devono conoscere i programmi nazionali sul lavoro minorile, se esistono. Potrebbe esserci un comitato direttivo con rappresentanti del governo, degli imprenditori, dei sindacati e di altri settori della società civile. La conoscenza e partecipazione a questo tipo di accordi a livello nazionale permetterà, inoltre, agli ispettori di poter negoziare meglio con gli imprenditori e i sindacati locali. L'ispettorato vorrà inoltre essere attivamente coinvolto nella programmazione di misure contro il lavoro minorile, mettendo a disposizione le proprie informazioni

sul lavoro minorile e studiando come poter collaborare con partner sociali, altri dipartimenti e ONG.

### **Cambiamenti necessari nell'affrontare il lavoro minorile**

È importante che gli ispettori sappiano come possono cambiare le politiche e le prassi dell'ispettorato se c'è maggiore enfasi sul lavoro minorile. Ad esempio, quando si agisce nel campo del lavoro minorile, bisogna quasi sempre modificare le procedure standard, perché non è sufficiente citare gli imprenditori e assicurare il rispetto delle leggi (ad esempio, allontanando i bambini lavoratori), ma bisogna anche far sì che i bambini allontanati dal lavoro non ritornino a lavorare o siano costretti a lavorare altrove in circostanze ancor più pericolose perché spinti dalla povertà e/o dalla mancanza di opportunità educative. Gli ispettori dovrebbero sapere come si inseriscono queste nuove priorità nei programmi o piani di lavoro esistenti e fino a che grado verranno integrate nel programma generale di ispezione.

### **L'autorità degli ispettori**

È utile concepire l'autorità degli ispettori (cioè la loro capacità di influenzare gli altri) in quattro forme diverse ma collegate, ovvero il "potere legato alla posizione", il "potere tecnico", il "potere legato alla persona" e il "potere legato all'atteggiamento".

Il **potere legato alla posizione** è conferito dalle leggi e normative sul lavoro, che danno agli ispettori il diritto di entrare nei posti di lavoro, di fare delle verifiche, dei test, delle indagini, di parlare con gli imprenditori e i lavoratori e di adottare provvedimenti per porre rimedio a quelle che ragionevolmente ritengono essere minacce alla salute e alla sicurezza dei lavoratori. Norme speciali devono regolamentare l'accesso degli ispettori nei luoghi o nelle case private in cui i bambini lavorano come domestici. Questi poteri sono importanti ma non sufficienti per assicurare il rispetto delle leggi.

Il **potere tecnico** degli ispettori deriva dalla loro conoscenza dettagliata delle leggi e normative, dalla loro capacità di consigliare gli imprenditori sul rispetto delle norme, dalla loro conoscenza tecnica in settori specialistici e dalla loro capacità di analizzare i processi di lavoro e di identificare i problemi. Oltre a conoscere le misure da prendere per la protezione dei lavoratori in generale e dei bambini lavoratori in particolare, devono tenere dei registri, raccogliere statistiche, analizzare dati e scrivere dei rapporti.

Il **potere legato alla persona** riguarda la capacità di relazionarsi con gli altri, di motivare e convincere le persone, di guadagnare la fiducia e la collabo-

razione degli altri e di evitare e risolvere situazioni di conflitto. Deriva dalla personalità dell'ispettore e dalla capacità di usare la propria posizione e le proprie conoscenze in maniera persuasiva e dalla sua conoscenza dei rapporti umani.

Il **potere legato all'atteggiamento** consiste nel raggiungere il giusto equilibrio tra il potere legato alla posizione, il potere tecnico e il potere legato alla persona e poi nell'aver la determinazione e l'impegno per svolgere il proprio lavoro. Significa che bisogna relazionarsi con tutte le parti coinvolte con lo stesso grado di empatia e di comprensione, ma allo stesso tempo rimanere indipendenti e imparziali e, infine, essere sicuri e decisi.

Queste sono le capacità fondamentali che dovrebbe possedere un buon ispettore. La complessità e la delicatezza del lavoro minorile fanno sì che sia particolarmente importante raggiungere tale equilibrio e fare in modo che l'intero processo di ispezione sia efficace.

## 8.8 Valutazione

Nessun programma di formazione è completo senza una valutazione della sua efficacia, che dovrebbe essere fatta sia durante i seminari sia alla fine. Mentre il programma è ancora in corso gli istruttori dovrebbero incontrarsi regolarmente per valutare come è andata la giornata in termini di attività, idee condivise, risultati, processi di apprendimento, problemi riscontrati e soluzioni applicate. Le attività di formazione hanno contribuito a raggiungere gli obiettivi del corso? Cosa bisogna fare il giorno successivo per migliorare le cose? Al termine del programma di formazione, bisognerebbe annotare attentamente le lezioni impariate e le mancanze ravvisate per elaborare una guida per il programma di formazione successivo. La valutazione è un'esperienza di apprendimento per gli istruttori stessi.

Infine, bisognerebbe sforzarsi di valutare l'impatto dei programmi di formazione sui partecipanti osservandoli al lavoro. Gli ispettori dovrebbero utilizzare le tecniche e capacità esposte durante il corso diagnosticando i pericoli quando conducono le ispezioni, parlando in maniera più adatta ai bambini, programmando più efficacemente le visite di controllo e negoziando con maggior persuasione.



## APPENDICE 1. BIBLIOGRAFIA

### Bibliografia scelta di pubblicazioni ILO

#### Convenzioni e raccomandazioni ILO

- Raccomandazione sull'ispezione del lavoro, 1923, (n. 20)  
 Convenzione sull'ispezione del lavoro (Industria e commercio), 1947, (n. 81) (e Protocollo del 1995)  
 Raccomandazione sull'ispezione del lavoro, 1947, (n. 81)  
 Convenzione sull'ispezione del lavoro (Agricoltura), 1969, (n. 129)  
 Raccomandazione sull'ispezione del lavoro (Agricoltura), 1969, (n. 133)  
 Convenzione sull'età minima, 1973, (n. 138)  
 Raccomandazione sull'età minima, 1973, (n. 146)  
 Convenzione sull'igiene e la sicurezza nel lavoro, 1981, (n. 155)  
 Raccomandazione sull'igiene e la sicurezza nel lavoro, 1981, (n. 164)  
 Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999, (n. 182)  
 Raccomandazione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999, (n. 190)  
 Convenzione sull'igiene e la sicurezza nella costruzione, 1988, (n. 167)  
 Raccomandazione sull'igiene e la sicurezza nella costruzione, 1988, (n. 175)  
 Convenzione sull'igiene e la sicurezza nell'agricoltura, 2001, (n. 184)  
 Raccomandazione sull'igiene e la sicurezza nell'agricoltura, 2001, (n. 192)

#### Ispezione del lavoro e lavoro minorile

- Sourcebook for Labour Inspector training*, Jean-Maurice Derrien, 1993.  
*Labour inspection and the adoption of a policy on child labour*, Training Guide, Jean-Maurice Derrien, ILO, 1994.  
*Training package on the design, management and evaluation of action programmes on Child labour*, ILO-IPEC, 1994.  
*Labour inspection and the adoption of a policy on child labour. The Working Child: Psychosociological Approach*, Boidin, ILO, 1995.  
*Trade Unions and Child Labour: A Guide to Action*, Fyfe & Jankanish, ILO, 1996.  
*Role of Labour Inspection in Transitional Economies*, Hammer and Ville, ILO, 1996.  
*Specialized Training on Child Labour for the Philippine labour inspectorate*, ILO-IPEC, 1997.  
*Effective Negotiation - A practical guide*, Heron and Vandenabele, ILO, Bangkok, 1997.  
*New prevention strategies for labour inspection*, Lurvey and Richthofen ILO, 1998.

- Labour inspection policy and planning, a practical guide*, Heron, ILO, Bangkok, 1998.
- A new tool to combat the worst forms of child labour*, ILO Convention No. 182, leaflet without reference number.
- Labour inspection and child labour*, Report for Discussion at meeting of experts Geneva September 1999.
- Labour inspection and child labour*, Report of the meeting of experts, September 1999 MELICL/1999/D7.
- Workplace monitoring in Asia to combat child labour*, Vahapassi, ILO Background Paper 2, ILO/Japan Asian Regional High-Level meeting on Child Labour, 2000.
- Labour inspection: A guide to the profession*, von Richthofen, ILO, 2001 (draft).
- Labour inspection and child labour*, von Richthofen, in working papers on Child Labour in Africa (II), ILO- IPEC, (Bangkok), 2001.
- Monitoring guidebook* (draft), van der Pols, 2001.

#### **Igiene e sicurezza nel lavoro**

- Safety, health and welfare on construction sites: A training manual*, 1995.
- Children at work: Health and safety risks*, Forastieri, ILO, 1997.
- Encyclopaedia of occupational health and safety*, 4th ed. ILO, 1998.
- Safety and the use of chemicals at work: An ILO code of practice*, 1998.
- Safety and health in the use of chemicals at work: A training manual*, 1998.
- Fundamental Principles of Occupational Health and Safety*, IALI, ILO, 2000.

#### **Lavoro minorile**

- Action for the elimination of child labour*, Overview of the Problem and the Response, ILO-IPEC, 1994.
- Find out about child labour [Quickly]; A manual for rapid assessment*, ILO-IPEC, 1994.
- Child labour: Targeting the intolerable*, Report VI (1) submitted to the 86th Session (1998) of the International Labour Conference, Geneva, 1996.
- Report of the ILO Committee on Child Labour*, 87th Session of the International Labour Conference, Geneva, June 1999.
- Action against child labour*, Haspels and Jankanish, ILO-IPEC, 2000.
- 2000-2001 Implementation Report*, IPEC-ILO, 2001 Good practices: Seven country study, ILO-IPEC, 2001.
- Time-bound Programme: El Salvador*, 2001.
- Time-bound Programme: Tanzania*, 2001.
- Time-bound Programme: Nepal*, 2001.

## APPENDICE 2. INCONTRO DI ESPERTI SU ISPEZIONE DEL LAVORO E LAVORO MINORILE GINEVRA, SETTEMBRE 1999 - ESTRATTI DEI VERBALI

### I. Introduzione

A seguito di una proposta scaturita da un incontro ministeriale informale sul lavoro minorile tenutosi durante la Conferenza internazionale del lavoro (1996), il Consiglio di amministrazione ha deciso di convocare un *Incontro di esperti su ispezione del lavoro e lavoro minorile*. L'incontro si è svolto a Ginevra, nel settembre 1999. Si sono riuniti esperti di ispezione del lavoro e di lavoro minorile per condividere idee ed esperienze riguardo al ruolo degli ispettori del lavoro nella lotta al lavoro minorile, alle prassi e agli approcci migliori e per formulare raccomandazioni per azioni future a livello nazionale e internazionale. La necessità di sviluppare strumenti efficaci per fermare lo sfruttamento del lavoro minorile, che costituiva l'obiettivo dell'incontro, era e rimane una priorità nell'agenda internazionale.

La Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e i suoi seguiti, adottata nel 1998, dispone l'obbligo per tutti gli Stati membri di rispettare, promuovere e realizzare, tra gli altri obiettivi, l'effettiva abolizione del lavoro minorile; la Convenzione sull'età minima, 1973 (n. 138), ratificata da sempre più Stati, rimane uno strumento fondamentale riguardo al lavoro minorile. Tali strumenti promuovono provvedimenti ampi per rafforzare il rispetto delle leggi e l'ispezione del lavoro. Quest'ultima ha un ruolo essenziale nel segnalare attività pericolose, identificare le sedi di lavoro, laddove esistono e nell'affrontare il difficile problema del diritto d'accesso al settore informale, alle aree rurali, alle case private e alle piccole attività che si svolgono in casa che sono caratterizzate dal lavoro minorile; l'ispezione del lavoro ha inoltre un ruolo fondamentale nel valutare la situazione delle bambine e di altri gruppi più deboli.

Di seguito vengono presentate le due serie di raccomandazioni adottate all'unanimità dall'Incontro tripartito di alto livello di esperti e contenute nel resoconto formale (MELICL/1999/D.7) al Consiglio d'amministrazione dell'ILO.

### II. Raccomandazioni: azioni a livello nazionale

A. I governi, in stretta collaborazione con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, dovrebbero creare, promuovere e garantire una cornice e un ambiente politico nel contesto delle politiche sociali e lavorative nazionali, volto a sottolineare l'importanza dell'abolizione del lavoro minorile. A questo proposi-



to i ministeri del lavoro hanno una responsabilità speciale. È soltanto grazie a un forte impegno politico che l'ispettorato del lavoro di uno Stato membro può avere un ruolo fondamentale nell'eliminazione del lavoro minorile e in particolare delle sue peggiori forme. Quindi:

- 1) Gli Stati membri dovrebbero osservare la Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e i suoi seguiti, 1998, che, in base alla loro appartenenza all'Organizzazione, stabilisce l'obbligo per tutti gli Stati membri di rispettare, promuovere e mettere in pratica gli standard fondamentali di tutela del lavoro, compresa l'effettiva abolizione del lavoro minorile.
- 2) Gli Stati membri dovrebbero ratificare le convenzioni ILO sul lavoro minorile, in particolare la Convenzione sull'età minima, 1973 (n. 138) e la Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (n. 182), e sull'ispezione del lavoro, in particolare la Convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947 (n. 81) e il Protocollo del 1995 alla Convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947, la Convenzione sull'ispezione del lavoro (Agricoltura), 1969 (n. 129), e la Convenzione sull'amministrazione del lavoro, 1978 (n. 150). Inoltre, dovrebbero tenere in considerazione le raccomandazioni ILO complementari (n. 20, 81, 82, 133, 146, 158 e 190) nel formulare le loro politiche.
- 3) Gli Stati membri dovrebbero elaborare ampie politiche nazionali sull'ispezione del lavoro e una politica di applicazione delle leggi coerente e conforme che dovrebbe includere anche una politica chiara sull'ispezione del lavoro minorile e su questioni correlate.
- 4) Gli Stati membri dovrebbero stabilire norme legislative ampie e chiare sul lavoro minorile e l'ispezione del lavoro per dare piena espressione alla cornice politica, e rafforzare l'autorità dell'ispettorato del lavoro in tema di controllo del rispetto della legislazione sul lavoro minorile. La legislazione sul lavoro minorile e la legislazione sull'ispezione del lavoro dovrebbero coprire tutti i tipi di attività e accordi di lavoro, sia formali sia informali.
- 5) L'impegno politico dovrebbe comprendere lo stanziamento di un budget sufficiente per mantenere e far funzionare un sistema efficace di ispezione del lavoro, per far sì che possa contribuire a migliorare le condizioni di lavoro e a eliminare il lavoro minorile. Inoltre, dovrebbero essere stanziati risorse adeguate per la riabilitazione e l'integrazione sociale di bambini allontanati dal lavoro.

**B.** Se possibile, l'ispezione del lavoro dovrebbe andare oltre gli standard minimi contenuti nell'articolo 3 della Convenzione n. 81 (e nell'articolo 6 della Convenzione n. 129), e avere un ruolo più attivo, maggiormente orientato alla prevenzione. Gli ispettori del lavoro non solo dovrebbero identificare durante un'ispezione i bambini che lavorano in condizioni illegali, se necessario allontanarli dal posto di lavoro e vietare al datore di lavoro di riassumerli, ma dovrebbero anche avere un ruolo di consulenza e dovrebbero facilitare misure di complemento a un'azione di supervisione.

**C.** In base all'articolo 4 della Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (n. 182), l'ispettorato del lavoro dovrebbe partecipare attivamente all'elaborazione di una lista precisa di lavori pericolosi da proibire ai minori di anni 18 e da eliminare con urgenza.

**D.** I sistemi di ispezione del lavoro dovrebbero essere funzionali, professionali ed efficaci, operare con strutture idonee, e comprendere un numero adeguato di ispettori ben preparati, attrezzati e motivati. Un sistema di ispezione del lavoro efficiente dovrebbe utilizzare le risorse disponibili in maniera sistematica ed economica, stabilendo, tra le altre cose, delle priorità tra tutte le attività che deve svolgere per legge e programmandole in maniera appropriata. Tale sistema dovrebbe basarsi sulla cornice di un sistema di amministrazione del lavoro più ampio, guidato da dirigenti competenti e fortemente sostenuto dalle autorità politiche responsabili.

**E.** Gli ispettori dovrebbero essere ben informati, indipendenti e ben preparati anche sulle problematiche del lavoro minorile. L'essere a conoscenza di tali problematiche e l'essere sensibili alla situazione dei bambini che lavorano, in particolare in condizioni pericolose, sono requisiti essenziali se gli ispettori del lavoro devono fornire il loro contributo per l'effettiva abolizione del lavoro minorile.

**F.** Nell'affrontare il lavoro minorile, l'ispettorato del lavoro dovrebbe programmare le proprie attività in modo tale da ispezionare regolarmente tutti quegli stabilimenti che possono essere ispezionati e dove è risaputo o ci si può aspettare che lavorino dei bambini e dovrebbe, inoltre, reagire rapidamente in seguito a delle lamentele.

- 1) Le ispezioni dovrebbero contribuire alla raccolta di dati sulla natura e sulla diffusione del lavoro minorile, disaggregati per quanto possibile

- nella maniera suggerita nel paragrafo 5(2) della Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (n. 190).
- 2) Tali informazioni dovrebbero essere memorizzate in una banca dati che rifletta la situazione delle imprese e in un sistema di gestione dei dati sulle sedi di lavoro e messe a disposizione per la pianificazione, il monitoraggio, la ricerca ecc.
  - 3) Le informazioni dovrebbero essere utilizzate dall'amministrazione del lavoro come uno strumento di gestione per pianificare gli obiettivi di lavoro riguardanti il lavoro minorile e in particolare le sue forme peggiori.
  - 4) Le informazioni raccolte dovrebbero contribuire alla creazione di una banca dati nazionale sul lavoro minorile, dovrebbero essere utilizzate per produrre pubblicazioni sul lavoro minorile, ad esempio sulla reale situazione del lavoro minorile a livello nazionale e potrebbero essere usate dal Ministero del lavoro per elaborare politiche specifiche o per sensibilizzare l'opinione pubblica su tali tematiche.
  - 5) Le informazioni raccolte dovrebbero essere comunicate all'Ufficio internazionale del lavoro in forma adeguata, ad esempio nel contesto dei rapporti in base all'articolo 22 della Costituzione.

G. Per eliminare il lavoro minorile, devono essere intraprese una serie di misure ampie che richiedono la collaborazione di altri soggetti. Per prima cosa, gli ispettori del lavoro devono lavorare a stretto contatto con gli altri dipartimenti dell'amministrazione del lavoro. Inoltre, i servizi dell'amministrazione del lavoro dovrebbero collaborare con i servizi responsabili delle politiche per bambini e giovani riguardanti la loro salute, istruzione, formazione, assistenza sociale e consulenza.

H. Bisogna cercare di costruire buoni rapporti di lavoro con le organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori a tutti i livelli e con altri soggetti interessati come le ONG, in quanto queste sono spesso nella posizione giusta per identificare casi di abuso e per assistere i bambini una volta che sono stati allontanati dal lavoro.

I. Gli ispettori del lavoro responsabili per il lavoro minorile dovrebbero, inoltre, essere competenti e ricevere assistenza specialistica per essere in grado di far rispettare le norme sui lavori pericolosi. Devono quindi tenersi corsi di for-

mazione specifici in modo che gli ispettori possano riconoscere elementi, processi e condizioni di lavoro pericolose.

**J.** Gli ispettori del lavoro devono avere l'autorità per emettere notifiche che impongano il miglioramento delle condizioni di lavoro, notifiche di chiusura e di divieto, per poter portare avanti le loro ispezioni e denunciare le forme peggiori di lavoro minorile. Bisogna stabilire delle sanzioni come strumento forte da utilizzare e prendere tutti i provvedimenti necessari affinché l'autorità degli ispettori del lavoro sia supportata dalla polizia e dal sistema giudiziario.

**K.** Gli ispettori del lavoro dovrebbero essere protetti in qualità di agenti del governo e dovrebbero ricevere la protezione della polizia laddove siano evidenti pericoli o minacce alla loro persona. Inoltre, dovrebbero essere tutelati contro azioni legali derivanti dall'esercizio dei loro doveri professionali.

**L.** I servizi dell'amministrazione del lavoro dovrebbero sviluppare attività innovative riguardanti il settore informale, ad esempio sensibilizzando l'opinione pubblica, realizzando campagne informative rivolte a imprenditori, cooperative, organizzazioni dei produttori e sindacati, lavorando con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, le ONG, le organizzazioni religiose e le associazioni di donne. Tale politica dovrebbe anche comprendere metodiche per educare i bambini e i loro genitori sui pericoli e le conseguenze occupazionali del lavoro minorile. Dovrebbero essere inoltre sviluppati meccanismi innovativi per raggiungere anche gli analfabeti.

**M.** L'ispezione del lavoro dovrebbe avere a propria disposizione strutture adeguate in modo da poter monitorare e prevenire efficacemente il lavoro minorile.

**N.** I servizi di ispezione dovrebbero essere rafforzati assicurando condizioni di lavoro adeguate per gli ispettori, quantomeno in linea con gli standard definiti negli strumenti più importanti, in particolare nell'articolo 6(1) della Convenzione n. 81 e nell'articolo 8(1) della Convenzione n. 129. Bisogna fare tutto il possibile per far sì che all'interno dell'ispettorato vi sia un'equa rappresentanza in termini di razza, sesso, etnia, religione e provenienza geografica e per fornire a tutti la giusta formazione in servizio.

O. Un'ampia politica nazionale per il rispetto delle leggi sul lavoro dovrebbe comprendere istruzioni politiche chiare sull'ispezione del lavoro e sul lavoro minorile, che dovrebbero:

- 1) promuovere la prevenzione come obiettivo principale e sviluppare metodiche d'intervento orientate alla prevenzione;
- 2) rispondere all'esigenza di bilanciare gli elementi di consulenza e di supervisione, le ispezioni non annunciate e il ricorso alle sanzioni;
- 3) trattare l'utilizzo di misure complementari come i registri delle nascite e i registri di frequenza scolastica, i servizi di informazione, l'uso dei mezzi di comunicazione, i programmi e i codici di condotta ad adesione volontaria, i protocolli d'intesa e sistemi di monitoraggio credibili, laddove necessario, in collaborazione con altri soggetti.

P. La politica dovrebbe comprendere anche misure per persuadere, influenzare e stimolare gli imprenditori che ricorrono al lavoro minorile a osservare le leggi su base sostenibile.

### III. Raccomandazioni: azioni future da parte dell'ILO

Per mettere in pratica i principi e i diritti contenuti nella Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e i suoi seguiti del 1998, l'ILO, in base al suo mandato costituzionale e in quanto organo internazionale competente che tratta e stabilisce gli standard internazionali del lavoro e promuove i diritti fondamentali nel lavoro, dovrebbe:

- 1) Promuovere con forza la ratifica e la piena applicazione delle convenzioni ILO sull'ispezione del lavoro e sul lavoro minorile e l'approvazione delle raccomandazioni relative, in particolare, la Convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947 (n. 81) e il Protocollo del 1995 alla Convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947, la Convenzione sull'ispezione del lavoro (Agricoltura), 1969, (n. 129), la Convenzione sull'amministrazione del lavoro, 1978 (n. 150), la Convenzione sull'età minima, 1973 (n. 138) e la Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (n. 182).
- 2) Sostenere, nel pieno rispetto del sistema tripartito, le attività degli Stati membri volte all'eliminazione del lavoro minorile attraverso la collaborazione tecnica del Programma internazionale per l'eliminazione del lavoro infantile (IPEC), quali il supporto continuo a progetti sostenibili e sistemi credibili di monitoraggio e verifica.

- 3) Continuare a sviluppare e rafforzare l'amministrazione del lavoro negli Stati membri e, in particolare, i sistemi di ispezione del lavoro attraverso maggiori servizi di consulenza e collaborazione tecnica con lo scopo, tra gli altri, di accrescere l'autorità, lo status, la libertà da ingerenze, i diritti nel lavoro e le condizioni di servizio degli ispettori del lavoro.
- 4) Promuovere la cooperazione tra varie agenzie per l'applicazione delle leggi e la realizzazione di controlli successivi e migliorare la collaborazione tra i vari dipartimenti dell'ILO, sia negli uffici sia sul campo, incluso il rafforzamento dell'esperienza in amministrazione del lavoro dei gruppi multidisciplinari.
- 5) Fornire assistenza tecnica agli ispettorati del lavoro dei Paesi membri per lottare contro il lavoro minorile, con servizi quali:
  - a) assistenza tecnica, a livello regionale e nazionale, per lo sviluppo di politiche adeguate e, dove necessario, per una riforma legislativa e organizzativa;
  - b) corsi di formazione sulle convenzioni ILO, in particolare la Convenzione sull'età minima, 1973 (n. 138), la Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (n. 182) e sulle raccomandazioni relative, che evidenziano i criteri che definiscono le forme peggiori di lavoro minorile e di lavoro minorile pericoloso nella Convenzione n. 182 e nella Raccomandazione n. 190;
  - c) corsi di formazione sull'applicazione della legislazione sul lavoro minorile e metodiche per identificare e affrontare prima le forme peggiori di lavoro minorile;
  - d) preparazione e sviluppo dell'uso di moduli di formazione sull'ispezione del lavoro e sull'ispezione del lavoro minorile in particolare.
- 6) Attraverso l'IPEC, insieme a governi, organizzazioni di imprenditori e lavoratori, ONG e organizzazioni internazionali come l'UNICEF, continuare a elaborare e realizzare programmi di settore che comprendano il monitoraggio del lavoro minorile, la creazione di programmi di riabilitazione e, attraverso le pubblicazioni ILO, la diffusione di buone prassi nei sistemi di monitoraggio e verifica.
- 7) Proseguire il proprio lavoro volto a sviluppare una maggior cooperazione nel sistema delle Nazioni unite e con agenzie multilaterali in base alla Dichiarazione, tenendo in considerazione la necessità di politiche internazionali che sostengano la reale eliminazione del lavoro minorile e il rafforzamento degli ispettorati del lavoro.

**APPENDICE 3. INCONTRO TRIPARTITO DI ESPERTI DELLA REGIONE AFRICANA  
SUL RUOLO DELL'ISPEZIONE DEL LAVORO NELLA LOTTA AL LAVORO  
MINORILE (ARLAC), HARARE, 17-21 SETTEMBRE 2001  
Riassunto esecutivo**

**I. Introduzione**

L'obiettivo dell'incontro era definire, nella cornice legislativa degli standard internazionali attinenti, soluzioni africane a problemi africani, per garantire l'eliminazione a lungo termine delle forme peggiori di lavoro minorile in Africa attraverso un'efficace azione coordinata.

Gli obiettivi dell'incontro erano di sviluppare

- consapevolezza, preoccupazione e entusiasmo per lavorare assieme sulle forme peggiori di lavoro minorile;
- modelli di monitoraggio africani e non, esaminati durante l'incontro;
- una rete di esperti africani per sostenere gli sforzi locali di monitoraggio;
- le informazioni regionali in una conoscenza globale sul monitoraggio e sulla lotta alle forme peggiori di lavoro minorile.

L'incontro era a composizione tripartita: erano presenti rappresentanti del governo, di organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori, con una ONG, Save the Children, in qualità di osservatore. Esperti e partecipanti provenivano da sette Paesi: Egitto, Nigeria, Sudafrica, Zimbabwe, Namibia, Etiopia e Kenya. Sono stati invitati, inoltre, esperti dell'ILO/IPEC provenienti da Uganda, Zambia, Costa d'Avorio, Costa Rica, Tanzania, Paesi Bassi e Regno Unito per condividere le loro esperienze di modelli di monitoraggio.

**II. Raccomandazioni**

L'Incontro tripartito di esperti ha adottato all'unanimità la seguente serie di raccomandazioni.

Notando che:

Gli Stati membri dovrebbero osservare la Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e i suoi seguiti, 1998, che, in base alla loro appartenenza all'Organizzazione, stabilisce l'obbligo per tutti gli Stati membri di rispettare, promuovere e mettere in pratica i principi di tutti gli standard fondamentali, compresa l'effettiva abolizione del lavoro minorile;

Gli Stati membri dovrebbero ratificare le convenzioni ILO fondamentali, incluse quelle sul lavoro minorile, in particolare la Convenzione sull'età minima, 1973 (n. 138) e la Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (n. 182), quelle sull'ispezione del lavoro, in particolare la Convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947 (n. 81) e il Protocollo del 1995, la Convenzione sull'ispezione del lavoro (Agricoltura), 1969 (n. 129) e la Convenzione sull'amministrazione del lavoro, 1978 (n. 150) e le convenzioni sull'igiene e la sicurezza nel lavoro, in particolare la Convenzione sull'igiene e la sicurezza nel lavoro, 1981 (n. 155) e la Convenzione sull'igiene e la sicurezza nell'agricoltura, 2001 (n. 184). Inoltre, dovrebbero tenere in considerazione le raccomandazioni ILO complementari (n. 20, 81, 82, 133, 146, 158, 164, 190 e 192) nel formulare le loro cornici politiche e che l'istruzione primaria universale, il dialogo sociale, un lavoro decoroso e il rispetto dei principi e diritti fondamentali nel lavoro sono prerequisiti per l'eliminazione del lavoro minorile;

Considerando negli Stati membri africani:

- la portata del problema del lavoro minorile, di cui l'Africa ha l'incidenza globale più elevata;
- la pandemia di HIV/AIDS, che ha aggravato i problemi esistenti del lavoro minorile e della miseria minorile;
- la ratifica da parte di molti Paesi africani delle convenzioni ILO 138 e 182 sul lavoro minorile e l'adozione della Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro;
- che il Programma internazionale per l'eliminazione del lavoro infantile è lo strumento preminente designato dalla comunità internazionale per guidare la lotta contro il lavoro minorile;
- la serietà del problema, in particolare nell'agricoltura commerciale e di scala ridotta, nel settore informale urbano e nel lavoro domestico;
- che la responsabilità statutaria per il monitoraggio del lavoro minorile spetta ai servizi di ispezione del lavoro che, a causa della mancanza di risorse e di altre serie limitazioni, non possono coprire adeguatamente tutti i settori in cui esiste il lavoro minorile;
- che vi è una sempre maggior esperienza di buone prassi di monitoraggio sia in Africa sia in altre zone del mondo, che coinvolgono sindacati, imprenditori, varie agenzie governative, iniziative sociali su base volontaria, ONG e associazioni civili;
- che alcuni Paesi, avendo ratificato le convenzioni, stanno già sviluppando processi di collaborazione, intraprendendo attività volte all'eliminazione del lavoro minorile (con particolare enfasi sulle forme peggiori),



quali la raccolta dati, la riforma legislativa e lo sviluppo di piani d'azione nazionali;

- che per poter garantire un'attuazione efficace è necessario sviluppare sistemi di monitoraggio che permettano agli uffici ILO a livello nazionale di valutare i progressi fatti verso l'eliminazione del lavoro minorile, con le sue forme peggiori come priorità.

L'Incontro tripartito di esperti ILO della regione africana sul ruolo dell'ispezione del lavoro nella lotta al lavoro minorile, tenutosi ad Harare dal 17 al 21 settembre 2001, in considerazione delle raccomandazioni del precedente Incontro tripartito internazionale di esperti su ispezione del lavoro e lavoro minorile (Ginevra, settembre 1999), ha adottato le seguenti raccomandazioni:

- 1) Gli Stati membri dovrebbero riconoscere il ruolo centrale del governo, in particolare dei servizi di ispezione del lavoro, nello sviluppo di una politica sul lavoro minorile e nell'applicazione degli standard fondamentali sul lavoro minorile;
- 2) Gli Stati membri dovrebbero garantire che esista una legislazione nazionale per la lotta al lavoro minorile, in particolare alle sue forme peggiori, riguardante sia l'economia formale sia l'economia informale e, dove necessario, emendare le leggi in vigore per assicurare una copertura universale;
- 3) Gli Stati membri dovrebbero garantire ai servizi di ispezione del lavoro risorse e competenze adeguate per svolgere con efficacia tutte le loro funzioni relative al monitoraggio del lavoro minorile;
- 4) Gli Stati membri dovrebbero quindi rafforzare i loro servizi di ispezione del lavoro, sviluppare sistemi e politiche di ispezione efficienti, fornire risorse adeguate a questi sistemi e rispettare pienamente i loro obblighi stabiliti nelle convenzioni ILO 81 e 129, rispettivamente sull'ispezione del lavoro in industria e commercio e in agricoltura;
- 5) Gli Stati membri dovrebbero in particolare fare in modo che i loro servizi di ispezione del lavoro rivedano i propri programmi e attività in un'ottica maggiormente volta alla prevenzione piuttosto che unicamente a metodiche d'intervento di contrasto;
- 6) Gli Stati membri, nel pieno rispetto del sistema tripartito, dovrebbero far sì che i servizi di ispezione del lavoro e i partner sociali abbiano un ruolo importante nello sviluppo di Piani d'azione nazionali e nell'elaborazione e attuazione di programmi e progetti IPEC;

- 7) Gli Stati membri dovrebbero accertarsi che i comitati nazionali sul lavoro minorile creino dei gruppi di lavoro, guidati dai servizi di ispezione del lavoro, che comprendano i vari uffici e, dove opportuno, altri gruppi interessati, per sviluppare e testare modelli di monitoraggio del lavoro minorile;
- 8) Gli Stati membri dovrebbero sviluppare approcci di monitoraggio multidisciplinari e integrati, basati sui vantaggi comparati e le competenze complementari dei diversi soggetti, quali i servizi di ispezione del lavoro, le organizzazioni di lavoratori e imprenditori, le iniziative sociali su base volontaria, le ONG e le associazioni civili;
- 9) Gli Stati membri, in particolare attraverso i servizi di ispezione del lavoro, dovrebbero stabilire e rafforzare legami con iniziative sociali su base volontaria, come l'Iniziativa per il Commercio Etico, e esplorare opportunità di maggior collaborazione con i servizi di ispezione del lavoro nel monitoraggio del lavoro minorile;
- 10) Gli Stati membri dovrebbero far sì che le strategie, incluse le priorità di monitoraggio, siano basate su dati nazionali di alta qualità sulla natura e diffusione del lavoro minorile, disaggregati per quanto possibile nella maniera suggerita nel paragrafo 5(2) della Raccomandazione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (n. 190);
- 11) Gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che i sistemi di monitoraggio siano strettamente collegati a sistemi di protezione sociale per garantire ai bambini allontanati dalle peggiori forme di lavoro minorile libero accesso all'istruzione primaria e, laddove possibile e appropriato, a corsi di formazione professionale, in modo che non siano più emarginati o che non ricadano in forme di lavoro ancor più inaccettabili;
- 12) Gli Stati membri dovrebbero far sì che le attività di supporto ai sistemi di monitoraggio del lavoro minorile siano condotte all'interno di piani nazionali di sviluppo, in modo da garantire un finanziamento sostenibile ai servizi di ispezione del lavoro e complementarietà con altri programmi di settore;
- 13) Gli Stati membri dovrebbero perseguire con decisione l'obiettivo dell'istruzione primaria universale obbligatoria, in quanto strategia più efficace ed economica di lotta al lavoro minorile, e sollecitare il sostegno, inclusa la cancellazione del debito, da parte dei partner per lo sviluppo internazionale;

- 14) I servizi di ispezione del lavoro dovrebbero considerare il monitoraggio del lavoro minorile al centro delle loro funzioni, programmi e attività fondamentali, in linea con l'articolo 3, paragrafo 1 della Convenzione 81 e con l'articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione 129;
- 15) I servizi di ispezione del lavoro dovrebbero stabilire o rafforzare meccanismi di azione coordinata per la lotta al lavoro minorile, in particolare delle sue forme peggiori, quali meccanismi di coordinamento che coinvolgano i partner sociali e, dove opportuno, altre parti interessate, come le iniziative sociali su base volontaria;
- 16) I servizi di ispezione del lavoro dovrebbero riconoscere e coinvolgere intermediari per monitorare il lavoro minorile, in particolare i sindacati e le organizzazioni di imprenditori, le autorità locali, i dirigenti agricoli, le associazioni civili, le ONG, le iniziative sociali su base volontaria, le cooperative, le organizzazioni dei produttori e i gruppi religiosi, per aumentare la copertura e l'efficacia dei meccanismi di monitoraggio, compresi quelli per persone esposte a rischi particolari e quelli che considerano la situazione speciale delle bambine;
- 17) I servizi di ispezione del lavoro dovrebbero riconoscere l'importanza fondamentale dei gruppi e delle associazioni femministe nella lotta contro il lavoro minorile;
- 18) I servizi di ispezione del lavoro dovrebbero rafforzare il sostegno agli intermediari attraverso campagne di sensibilizzazione, istruzione, servizi di consulenza e quindi garantire l'efficienza dei metodi di monitoraggio e la credibilità dei risultati;
- 19) Per garantire l'efficacia e la sostenibilità dei loro programmi di monitoraggio per combattere contro il lavoro minorile e in particolare le sue forme peggiori, i servizi di ispezione del lavoro dovrebbero parlare con i bambini lavoratori e sviluppare metodiche adatte a questo scopo;
- 20) I servizi di ispezione del lavoro dovrebbero sviluppare metodi innovativi ed efficaci di verifica dell'età basandosi sulle buone prassi esistenti e gli Stati membri dovrebbero sostenere tali sforzi;
- 21) I servizi di ispezione del lavoro, consultandosi con le organizzazioni nazionali di imprenditori e lavoratori più rappresentative e, dove appropriato, con altri gruppi interessati, dovrebbero sviluppare una politica specifica di applicazione delle leggi per occuparsi efficacemente di lavoro minorile e in particolare delle sue forme peggiori;

- 22) I servizi di ispezione del lavoro dovrebbero sviluppare una politica di applicazione delle leggi chiara e coerente per occuparsi efficacemente delle forme di lavoro minorile estremamente pericolose, affrontando in particolare le questioni di quando fermare il lavoro con effetto immediato e di quando allontanare i bambini dal posto di lavoro;
- 23) I servizi di ispezione del lavoro dovrebbero prestare particolare attenzione a temi attinenti all'uguaglianza tra i sessi e alla diversità linguistica nelle loro strategie di monitoraggio, affrontando anche i bisogni dei bambini più vulnerabili;
- 24) I servizi di ispezione del lavoro dovrebbero tenere in considerazione il Codice di condotta ILO sull'HIV/AIDS nel mondo del lavoro, che sottolinea l'importante ruolo di tali servizi, gli effetti della pandemia di HIV/AIDS sulla questione del lavoro minorile e sui bambini lavoratori; inoltre, nello sviluppare buone prassi di monitoraggio, i servizi di ispezione del lavoro dovrebbero prestare particolare attenzione ai bisogni dei bambini e delle famiglie colpite da HIV/AIDS;
- 25) I servizi di ispezione del lavoro dovrebbero sviluppare indicatori misurabili in maniera oggettiva per valutare l'impatto e l'efficacia dei sistemi di monitoraggio del lavoro minorile;
- 26) I servizi di ispezione del lavoro dovrebbero rafforzare ulteriormente la cooperazione regionale e internazionale nel monitoraggio del lavoro minorile, ad esempio attraverso l'Associazione internazionale dell'ispezione del lavoro;
- 27) Gli imprenditori dovrebbero cercare di rafforzare il proprio impegno all'eliminazione del lavoro minorile, sostenendo tra le altre cose il dialogo sociale e il ruolo dell'ispezione del lavoro, non assumendo più altri bambini lavoratori e contribuendo a procedure e programmi per garantire la transizione dei bambini dal lavoro all'istruzione o, dove appropriato, alla formazione professionale;
- 28) L'ILO dovrebbe sostenere lo sviluppo di linee guida su:
  - procedure per allontanare i bambini dal lavoro;
  - strategie di rimedio efficaci;
  - parametri di competenze e buone prassi nel monitoraggio del lavoro minorile;
- 29) L'ILO dovrebbe aumentare la sua assistenza tecnica e il suo sostegno allo sviluppo di competenze a tutti gli uffici perché siano in grado di sostenere le attività dei servizi di ispezione del lavoro e di monitorag-

- gio. La comunità internazionale dovrebbe sostenere questi sforzi con un'assistenza multilaterale e bilaterale;
- 30) Il Centro regionale africano dell'amministrazione del lavoro (ARLAC), sostenuto dall'IPEC e da altri partner nello sviluppo di competenze istituzionali, potrebbe essere designato come istituzione regionale dei Paesi africani anglofoni per coordinare le attività di monitoraggio del lavoro minorile, quali la promozione del dialogo sociale e del sistema tripartito in questo contesto, ricerca, formazione, servizi di consulenza e informazione per governi, imprenditori, sindacati e altri gruppi interessati, per rafforzare le reti per una migliore condivisione di informazioni e diffusione di buone prassi;
- 31) Tra le altre cose l'ARLAC potrebbe anche coordinare lo sviluppo di una guida africana integrata sull'ispezione del lavoro e il lavoro minorile.

*Finito di stampare nel mese di febbraio 2007  
presso il Centro Stampa  
della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*