

**COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MODENA E REGGIO EMILIA**

*Terza Serie*

**LO SFRUTTAMENTO  
DEL LAVORO MINORILE  
FATTISPECIE E AZIONI DI CONTRASTO**

a cura di  
**THOMAS CASADEI - ALBERTO TAMPIERI**



**GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO**

## INTRODUZIONE

In *cauda* all'anno celebrativo del centenario dell'OIL che abbiamo alle spalle, esce questo volume che nelle intenzioni dei curatori dovrebbe piuttosto fungere da strumento di riflessione su quello che non è improprio denominare come il *core* dei *core labour standards*.

Questi ultimi coincidono, notoriamente, con le otto - fino al 1999, sette - convenzioni espunte nel 1998 per utilizzarle come base di rilancio dell'attività dell'OIL da macchina di approvazione alluvionale di convenzioni e raccomandazioni a propugnatore e controllore dell'effettività mondiale di una base minima di protezione del lavoro. Svolta che conseguì alla constatazione diffusa che occorre guardare all'economia globale come a un'identità singola e che comportò la valorizzazione - che avevamo propugnato in tempi non sospetti in un volume collettaneo risalente al 2013: *Child Labour in a Globalized World - A Legal Analysis of ILO Action* che curai insieme ai colleghi trentini Giuseppe Nesi e Marco Pertile per i tipi di *Ashgate Publishing* - dell'attività (Matteo Borzaga, nel suo contributo a queste volume, dice "quasi-giurisprudenziale") della Commissione di esperti sull'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni dell'OIL nonché alla politica di inclusione della clausola sociale nei Trattati di libero commercio.

Proprio il lavoro infantile mette a nudo il rischio di percorrere questa strada inseguendo un vuoto concetto di globalizzazione; si rifletta sul dato che gli scambi commerciali si concentrano in massima parte nel triangolo Nord America-Europa-Asia e che le peggiori forme di sfruttamento del lavoro infantile non si trovano necessariamente lungo questa via di sviluppo (pensiamo alle miniere d'oro abusive in Ghana, agli allevamenti nel Golfo del Bengala o ai giacimenti con-

golesi di tantalio). La *mission impossible* del diritto internazionale del lavoro deve essere ispirata da aspettative realistiche, sguardo ben orientato a terra e alla massima che “qualcosa è sempre meglio di niente”.

Ora, introdurre un libro equivale a fornirne una chiave di lettura, indipendentemente dal fatto che il lettore decida poi di seguirla o no. Nel caso di specie, questo compito deve essere a maggior ragione assolto per il fatto che le relazioni qui pubblicate, e soprattutto quelle di Borzaga e Valerio Pocar, presentate in occasione di un Convegno tenutosi, il 5 aprile 2018, all’Università di Modena e Reggio Emilia su “Lo sfruttamento del lavoro minorile: fattispecie e azioni di contrasto” e poste quasi in tensione tra loro, si presentano come molto diverse tra loro, non solo per i contenuti ma anche per il punto prospettico prescelto dai due autori, fino al punto di far apparire le due relazioni *prima facie*, se non incompatibili, difficilmente componibili in un volume unitario.

Borzaga fornisce, *more solito*, un quadro esaustivo del diritto internazionale del lavoro – secondo la dizione francese (*enfants*) o spagnola (*infantil*) – degli infanti incentrata sulla Convenzione n. 138 del 1973 e poi anche sulla convenzione n. 182 del 1999 alla quale l’autore, reduce da una monografia sul tema (*Contrasto al lavoro infantile e decent work*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018), assegna, giustamente, l’emblema di *turning point* in tema di tecnica di redazione che sembra essere ormai ispirata dalla teoria delle *capabilities* di Amartya K. Sen (ma su questo tornerò più avanti) e anche per questo incentrata sulle forme peggiori di lavoro infantile. A ciò Borzaga stesso aggiunge una più rapida ricognizione dell’approccio eurounitario per il quale si esce dalla categoria *children* e si entra in quella *youth* dopo aver assolto all’obbligo scolastico (approccio che corrisponde ad una cultura tipicamente europea se solo riflettiamo sui molti luoghi africani in cui ancora oggi l’insegnamento è incentrato sulla violenza).

Pocar assolve, invece, al suo compito di sociologo del diritto e quindi di interlocutore che solleva dubbi e criticità. Egli svolge questo compito fino al punto di denunciare presunti errori di prospettiva di coloro che studiano il problema del lavoro dei minori che sarebbero “accecati” dalla presunzione di sfruttamento. Attraverso ricordi personali, Pocar gira in realtà il coltello nella ferita i. e. nel

*problema della pluralizzazione degli standard valoriali* che è conseguito al forte aumento di paesi aderenti all'OIL al quale abbiamo assistito a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo. Il sociologo del diritto avrebbe anche potuto ulteriormente chiamare in causa l'influsso, poco indagato in questa materia, delle tradizioni religiose che possono essere notoriamente inclusive ed esclusive. Alcune, penso a quelle monoteiste ed in particolare a quella ebraica, fondate più delle altre sulla norma, sull'introiezione della moralità e sul disciplinamento paterno che può significare esecuzione di lavoro comandato. *Post festum*, torna comunque anche nelle parole di Pocar il modello europeo che ragiona in positivo nel senso che "il diritto all'istruzione e il diritto al gioco appaiono prevalenti rispetto al diritto al lavoro".

Per comporre il tutto, ritengo che il lettore debba mettere ordine prendendo le mosse dal punto di approdo più recente della normativa OIL, la già accennata Convenzione n. 182/1999 che per molti versi sembra abbandonare il classico *rights-based thinking* accogliendo l'invito di *passare dalla produzione alluvionale di norme alla realizzazione dei diritti*, virata che può essere incoraggiata anche da altre azioni oltre a quella normativa quale la predisposizione di istituzioni e soprattutto una ricognizione del significato reale del contesto sociale<sup>1</sup> troppo spesso ancora connotata da situazioni di servitù e dall'assenza di sensibilità per il valore dell'uguaglianza.

Ecco che, inforcata questa prospettiva condivisa dai curatori Alberto Tampieri e Thomas Casadei, torna utilissimo, anzi indispensabile, all'azione del giurista l'approccio della sociologia e della filosofia del diritto. Una recente ricerca commissionata da una *non government organisation*, e cioè da una delle grandi assenti nel consesso istituzionale dell'OIL - condotta in relazione a sette paesi chiave (Bangladesh, Cina, India, Indonesia, Malaysia, Myanmar, e Vietnam) - revoca decisamente in dubbio la tradizionale politica di contrasto al lavoro a domicilio evidenziando che i minori coinvolti stanno mediamente meglio dei loro coetanei che lavorano nelle fabbriche<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>A. SEN, *Work and Rights*, in *International Labour Review*, 139, 2, 2000, pp. 119-128, p. 123.

<sup>2</sup>Della ricerca si dà ampiamente conto sulla FAZ del 18 dicembre 2019, a p. 15.

Si tratta di un piccolo esempio su come il vuoto normativismo occidentale abbia fatto il suo tempo e su quanto sarebbe ampio il campo per ricerche fatte sul campo senza quelle pigrizie diffuse che la stessa selezione universitaria dovrebbe invero contrastare in modo più fermo.

In tal senso, è tempo che anche l'accademia ripensi al *core* della sua attività e consideri criticamente il reale *output* del proprio lavoro di ricerca.

*Luca Nogler*

PARTE PRIMA

UNO SGUARDO MULTILIVELLO



## CAPITOLO PRIMO

# LE RAGIONI (E GLI ESITI) DI UNA RICERCA SUL LAVORO MINORILE

*Alberto Tampieri*

SOMMARIO: 1. La prima fase: il diritto del lavoro minorile nel quadro normativo sovranazionale e italiano. - 2. Le indagini sul campo, a livello territoriale e regionale. In particolare: la situazione dei “minori stranieri non accompagnati”. - 3. *Segue*: l’attività del Servizio sociale per i minorenni. - 4. Il convegno conclusivo e la presentazione dei risultati dell’indagine.

### 1. *La prima fase: il diritto del lavoro minorile nel quadro normativo sovranazionale e italiano*

La ricerca di cui si dà conto in questo volume si è articolata in diverse fasi.

Un primo momento dell’indagine è stato dedicato alle prospettive e alla normativa di carattere sovranazionale sul lavoro dei minori<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Cfr. in generale, in una prospettiva giuslavoristica, M. BORZAGA, *Contrasto al lavoro infantile e decent work*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; F. GUARRIELLO, *Lotta al lavoro infantile e trasformazione del ruolo dell’ILO*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2010, p. 181 ss.; G. NESI-L. NOGLER-M. PERTILE, *Child labour in a globalized world. A legal analysis of ILO Action*, Ashgate, Aldershot, 2008.

Per quanto riguarda, nello specifico, la normativa italiana, cfr. P. STANZIONE, voce *Minori (condizione giuridica dei)*, in *Enc. dir. Annali*, vol. IV, Milano, 2011, p. 725; A. TOPO, *Il lavoro dei bambini e degli adolescenti*, in *Diritto del lavoro. Commentario* diretto da F. Carinci, vol. II, t. 1 (a cura di C. CESTER), Utet, Torino, 2007, p. 585 ss.; M. MISCIONE (a cura di), *Il lavoro dei minori. Legge, prassi amministrativa e contrattazione collettiva*, Ipsoa, Assago, 2002; M.L. DE CRISTOFARO, voce *Minori (lavoro dei)*, in *Dig.*



In questo ambito, si è proceduto innanzitutto avendo presente l'inquadramento del fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile – il cosiddetto “*child labour*” – delineato dalla fondamentale (e ormai ultratrentennale) Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 20 novembre 1989, documento che considera il minore come *soggetto attivo di diritti*<sup>2</sup>.

Al quadro internazionale è stato dedicato, agli inizi della ricerca, il 3 marzo 2017, un Seminario svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia, dal titolo “*Child, Labour, Dignity: An International Overview*”, al quale hanno partecipato studiosi provenienti dal Regno Unito e dalla Spagna, nonché ricercatori e ricercatrici del CRID-Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità dell'Università di Modena e Reggio Emilia<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda il contesto nazionale, invece, va ricordato che una legge italiana (n. 199/2016), pressoché coeva allo svolgimento della ricerca in esame, contiene un'espressa definizione (o meglio presunzione) di “sfruttamento del lavoro”, sia pure a fini eminentemente penalistici, che è stata inserita nel nuovo testo dell'art. 603-*bis* c.p., rubricato appunto “*Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*”) <sup>4</sup>.

---

*comm.*, vol. IX, Torino, 1993, p. 473; EAD., voce *Lavoro minorile*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990, p. 1. Nella manualistica A.C. MORO, *Manuale di diritto minorile*, Zanichelli, Milano, 2019, spec. cap. 12.

Più in generale, sulla nozione di “minore” accolta nella Costituzione (e in particolare nell'art. 37 Cost.) nonché nella legislazione giuslavoristica, cfr. E. PASQUALETTO, *Età di accesso al lavoro tra tutele differenziazioni e discriminazioni*, Cedam, Padova, 2013, p. 13 ss., la quale accoglie la più ampia – sebbene più generica – accezione del termine, cioè nel senso di “giovane” (e correlativamente di “lavoro dei giovani”).

<sup>2</sup>Sul principio dell’“interesse del minore” nella Convenzione del 1989, letto in una prospettiva penalistica, cfr. M. BERTOLINO, *I diritti dei minori tra delicati bilanciamenti penali e garanzie costituzionali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 21. Sul tema si vedano, in particolare, i contributi a questo volume di Francesca Baraghini, Thomas Casadei, M. Carmen del Barranco Avilés, nonché per una prospettiva critica, il contributo di Francesco Belvisi.

<sup>3</sup>Tra i materiali preparatori per il Seminario sono stati alcuni contributi pubblicati su “*Jura Gentium*” (<https://www.juragentium.org/forum/infanzia/index.html>); tra questi nel presente volume si è ritenuto opportuno riproporre quelli di Gavin Dingwall e Irene Antonopoulos, docenti della De Montfort University di Leicester (UK).

<sup>4</sup>Cfr. M. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro: spunti per una discussione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 463 ss.; G. DE SANTIS, *Caporalato e sfrut-*

Secondo quest'ultima norma, sono "indici di sfruttamento" la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo "palesamente difforme dai contratti collettivi" o comunque "sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato"; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro; 3) la violazione delle norme in materia di sicurezza sul lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative degradanti (cfr. l'art. 603-*bis*, c. 3, c.p.)<sup>5</sup>. Vi è poi l'aggravante specifica nel caso in cui lo sfruttamento riguardi minori in età non lavorativa.

Un'altra nozione - ma più generica, e *per relationem* - di "sfruttamento del lavoro" (e del lavoro dei minori in particolare) si ha nel T.U. immigrazione, il cui art. 22, c. 12 sanziona, con la reclusione da sei mesi a tre anni e con multa di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato, il datore di lavoro "che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato richiesto, nei termini di legge, il rinnovo revocato o annullato"; la pena è aggravata se i lavoratori interessati sono minori in età non lavorativa (c. 12-*bis*, lett. b). Le condizioni perché si possa parlare di "sfruttamento" sono, in questo caso, individuate mediante richiamo all'art. 603-*bis*, c. 3, c.p.<sup>6</sup>.

---

*tamento del lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina*, in *Resp. civ. prev.*, 2018, p. 2055; F. GORI, *La nuova legge sul grave sfruttamento lavorativo nell'ambito della normativa di contrasto al lavoro sommerso*, in *WP Adapt* n. 2 (2017), in [https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/28950/mod\\_resource/content/0/wp\\_2\\_2017\\_gori.pdf](https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/28950/mod_resource/content/0/wp_2_2017_gori.pdf).

<sup>5</sup>Per alcune considerazioni sul testo dell'art. 603 *bis* c.p. anteriore alla riforma del 2016, cfr. L. CALAFA, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 196; per la manualistica, A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, 2 voll., Giappichelli, Torino, 2015, vol. II: *Il rapporto di lavoro*, p. 793. In argomento - sempre sulla versione della norma anteriore al 2016 - cfr. Cass. pen., sez. V, 4 febbraio-27 marzo 2014, n. 14591, secondo la quale l'art. 603 - c.p. "in definitiva è finalizzato a sanzionare quei comportamenti che non si risolvono nella mera violazione delle regole poste dal D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 ..., senza peraltro raggiungere le vette dello sfruttamento estremo, di cui alla fattispecie prefigurata dall'art. 600 c.p." (che punisce la riduzione o il mantenimento in schiavitù o servitù) "come confermato dalla clausola di sussidiarietà con la quale si apre la previsione".

<sup>6</sup>Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento è agevolato dall'incentivo di cui all'art. 22, c. 12-*quater*, T.U., secondo il quale "nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo di cui al comma 12 *bis*, è rilasciato dal questore, su proposta o con il parere favore-

Queste indicazioni legislative sulla definizione del fenomeno dello “sfruttamento” del lavoro minorile, nozione, pur settoriali e comunque limitate all’ordinamento nazionale, sono comunque importanti non solo ai fini giuridici, ma anche per affiancare e supportare la correlativa definizione di sfruttamento del lavoro minorile sotto il profilo più specificamente sociologico-giuridico e della teoria dei diritti umani.

## 2. *Le indagini sul campo, a livello territoriale e regionale. In particolare: la situazione dei “minori stranieri non accompagnati”*

Una seconda fase della ricerca si è concentrata sul territorio locale e si è svolta in prevalenza mediante un confronto diretto con le istituzioni della Regione Emilia-Romagna che si occupano quotidianamente di diritto minorile, e spesso anche di lavoro (o sfruttamento del lavoro) dei minori.

Alcune occasioni di confronto si sono svolte direttamente presso gli uffici della Regione, in particolare presso il Servizio politiche per l’integrazione sociale, il contrasto alla povertà e terzo settore. Da tali incontri sono emersi aspetti interessanti, e per certi versi, sorprendenti: a oggi, in Emilia-Romagna (che pure è una regione particolarmente avanzata su molti aspetti legati ai fenomeni sociali e alla tutela dei lavoratori) non c’è una rilevazione diretta né organica, a livello istituzionale-regionale, del fenomeno del lavoro minorile e tantomeno dello *sfruttamento* del medesimo, e non esiste nemmeno una sorta di “mandato istituzionale” in questo senso.

Ciò non significa, naturalmente, che in Emilia-Romagna non vi sia un controllo “pubblico” nei confronti di minori a rischio (ad esempio di abbandono scolastico) da parte dei Servizi Sociali e dell’Autorità Giudiziaria. Tale controllo non solo esiste ma, anzi, è particolarmente intenso. Vi sono tuttavia situazioni difficili da monitorare e da seguire, come ad esempio quella che riguarda minori di età che già lavorano pur continuando a frequentare la scuola.

---

vole del procuratore della Repubblica, allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, un permesso di soggiorno”: cfr. ancora L. CALAFÀ, *op. cit.*, p. 196.

Un tema molto importante, di grande attualità e per certi versi drammatico, emerso anche nel confronto con la Regione, è quello dei “minori stranieri non accompagnati” (MSNA). Dai dati emersi all’epoca dell’indagine (aprile 2017), sul solo territorio regionale i MSNA erano circa 1200, di cui 500 di origine albanese. Peraltro, il gruppo dei minori albanesi presenta caratteristiche differenti rispetto allo *status* classico di MSNA, perché questi giovani, letteralmente “inviati” in Italia con speranze di vita migliore o prospettive di studio, trovano, spesso, sul territorio italiano una rete familiare e sociale pronta a sostenerli e ad accoglierli; pur essendo formalmente minori non accompagnati, quindi, essi non possono considerarsi in sostanziale condizione di abbandono, a differenza di minori di altri paesi.

La situazione regionale, ben evidenziata nelle dettagliate relazioni annuali del Garante per l’infanzia e l’adolescenza della Regione Emilia-Romagna<sup>7</sup>, trova riscontro nei numeri dei MSNA censiti nel *report* statistico mensile elaborato a livello nazionale dalla Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche dell’integrazione del Ministero del lavoro<sup>8</sup>, ai sensi dell’art. 33 del T.U. sull’immigrazione (d.lgs. n. 286/1998) e dell’art. 2, c. 2, del d.p.c.m. n. 535/1999. Da tali dati si evidenziano numerosità, provenienza dei MSNA e accoglienza con riferimento alle diverse regioni italiane.

Nei *report* (ancor più dettagliati) di monitoraggio semestrale, redatti dalla medesima Direzione generale, si ricorda come il Consiglio d’Europa abbia raccomandato agli Stati membri che “i giovani rifugiati, che abbiano fatto ingresso in Europa da minorenni, abbiano accesso, anche dopo il compimento della maggiore età, a un alloggio, alle cure sanitarie, all’istruzione e alle misure volte a favorire

---

<sup>7</sup> Consultabili all’indirizzo <https://www.assemblea.enr.it/garante-minori/documentazione/publicazioni-e-relazioni-annuali>. Sul tema, e per il ruolo degli enti locali in materia, cfr. il V rapporto Anci/Cittalia su “i minori stranieri non accompagnati in Italia”, Tipografia Grasso, Roma, 2014, a cura di M. GIOVANNETTI, e in particolare la Presentazione di G. PIGHI, p. 7: [https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2014/10/V\\_Rapporto\\_Cittalia\\_ANCI\\_misna.pdf](https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2014/10/V_Rapporto_Cittalia_ANCI_misna.pdf). Di quest’ultimo si veda anche: *Un nuovo scenario di violazione dei diritti del fanciullo: i minori stranieri non accompagnati*, in “Jura Gentium”, 2015: <https://www.juragentium.org/forum/infanzia/it/pighi.html>.

<sup>8</sup> Si veda <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>.

*l'ingresso nel mondo del lavoro*"<sup>9</sup>. Ebbene, in questa prospettiva, emerge tuttavia (ad esempio nel *report* del I semestre 2019) che solo il 14% circa dei pareri rilasciati dalla Direzione generale ai fini del rilascio del permesso di soggiorno riguarda esperienze di scuola-lavoro; e anche per quanto riguarda i tirocini formativi, vengono evidenziate nel *report* - accanto a indubbi aspetti positivi - alcune criticità, ad esempio per quanto riguarda la scarsa competenza linguistica dei tirocinanti, la brevità dell'esperienza, e soprattutto la concentrazione dei tirocini in aree del paese che già sono a basso tasso di occupazione (nelle regioni meridionali in particolare)<sup>10</sup>.

Si consideri poi che, sempre dai dati risultanti dai *report* semestrali del Ministero del lavoro, molti dei MSNA hanno dichiarato di aver lavorato nel corso del viaggio che li ha portati in Italia, ma senza aver ricevuto alcun compenso. Si tratta spesso di fattispecie annoverabili tra le peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile (sulle quali v. anche *infra*).

Tornando ai colloqui svolti con i Servizi competenti della Regione Emilia-Romagna, è risultato che i MSNA hanno un tutore e sono presi in carico da un Servizio sociale di riferimento, sotto la vigilanza dell'autorità giudiziaria minorile e del giudice tutelare; il fenomeno è controllato anche tramite la c.d. "cartella sociale", prevista dalla normativa italiana, ma di fatto, in Emilia-Romagna, già attiva da tempo.

L'aspetto più delicato è quello del periodo successivo alla dimissione dalla comunità di accoglienza del minore, che avviene naturalmente per superamento del limite di età (e ingresso nella maggiore età): in questo periodo possono infatti verificarsi episodi di sfruttamento del lavoro, che sfuggono al monitoraggio con gli strumenti usualmente previsti per il lavoro minorile.

Altro aspetto degno di nota riguarda la c.d. *povertà minorile*, che in Regione (ma anche in generale a livello nazionale) non è rilevata come indice autonomo e non ha un monitoraggio sistematico. Vengono invece analizzate, in conformità alle rilevazioni ISTAT e ai dati

---

<sup>9</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016809416e1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809416e1). Il corsivo è mio.

<sup>10</sup> Cfr. ancora <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>, e in particolare il *report* I semestre 2019, punto 7.1.

del Ministero del lavoro, più in generale, sia la *povertà economica*<sup>11</sup>, con particolare riferimento ai nuclei familiari con minori a carico, che la *povertà educativa* - sicuramente non meno importante - misurata in termini di accesso (o meno) a determinati beni e servizi che permettono al minore (e più in generale al giovane) lo sviluppo di competenze cognitive, relazionali e sociali, essenziali nel mondo attuale<sup>12</sup>.

Un altro aspetto della discussione con gli organi regionali ha riguardato il tema, esteso e (purtroppo) quanto mai attuale, del lavoro *illegale* del minore, che a volte ricade nella vera e propria schiavitù<sup>13</sup>. In una prospettiva non solo sociale ma giuridica, ci si deve chiedere se l'accattonaggio, la prostituzione, i reati contro il patrimonio (per limitarci ad alcuni dei fenomeni più noti) possano rientrare - almeno nella prospettiva del minore - nel concetto (in senso ampio) di "lavoro": infatti tali attività vengono comunque percepite, non solo da chi le compie, ma anche talvolta nel comune sentire, come attività dirette *comunque* al sostentamento della persona<sup>14</sup>. La risposta,

---

<sup>11</sup>Nozione, questa, che si ritrova, seppur appena accennata, anche nella giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost. 20 luglio 2018, n. 166), a differenza di quella di "povertà educativa".

Sulla povertà - in particolare educativa - come "fatto collettivo", cfr. Th. CASADEI, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze University Press, Firenze, 2012, p. 13; sull'attuale povertà economica di una gran parte dei lavoratori - i c.d. *working poors* - nei paesi emergenti (ma non solo), cfr., per tutti, F. MARTELLONI, *Lavoro, diritto, democrazia*, Cedam-Wolters Kluwer, Padova, 2018, p. 12.

Secondo R. PESSI, *Il diritto al lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci, Bari, 2019, p. 476, «manca tutt'ora una previsione costituzionale che sia rivolta a quanti, pur dotati di piena capacità lavorativa, si trovino in situazione di bisogno per mancanza di occupazione ... e/o per situazioni di disagio personale o familiare». Sul tema cfr., anche, S. LAFORGIA, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela. Discorso sulla dignità sociale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. cap. I.

<sup>12</sup>Sul punto, cfr. B. MANIER, *Lavoro minorile* (1999), Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2001, pp. 35-43.

<sup>13</sup>Su questi aspetti si veda, tra altri studi, F. CARCHEDI (a cura di), *Schiavitù di ritorno: il fenomeno del lavoro gravemente sfruttato: le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo*, Maggioli, Sant'Arcangelo di R. (RN), 2010. Cfr., anche, da ultimo Th. CASADEI, *Tra storia e teoria giuridica: per un inquadramento dei caratteri della schiavitù contemporanea*, in M. SIMONAZZI-Th. CASADEI (a cura di), *Nuove e antiche forme di schiavitù*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 135-151.

<sup>14</sup>In proposito è particolarmente interessante la lettura della sentenza 7 giugno 2019, n. 141 della Corte costituzionale, la quale nel dichiarare non fondate le questioni di le-

che potrebbe apparire scontata – nel senso, cioè, dell'impossibilità di considerare tali attività alla stregua di un vero "lavoro" – forse non lo è del tutto, dato che gli stessi minori non accompagnati, come emerge dai citati *report* di monitoraggio da parte ministeriale, riferiscono di aver *lavorato*, sia pure in condizioni di sfruttamento e senza retribuzione, nel corso del loro viaggio verso l'Italia<sup>15</sup>. Non va tuttavia dimenticato che si sta parlando delle *peggiori forme di sfruttamento del lavoro* (anche ai sensi della Convenzione n. 182 dell'ILO), ad opera di organizzazioni criminali.

In definitiva, dai colloqui con la Regione Emilia-Romagna è stata confermata, da un lato, l'immagine di una regione virtuosa, dove anche la "tradizionale" concezione del lavoro minorile (prestato nel settore agricolo o nell'edilizia, o anche nel contesto familiare) è ormai superata; nondimeno, occorrerebbe affinare ulteriormente le indagini (e la raccolta di dati) sull'aspetto specifico del lavoro minorile e della povertà minorile, concentrandosi sulla crescente presenza di fenomeni di sfruttamento che rientrano nella categoria delle peggiori forme di lavoro minorile secondo la normativa internazionale.

Questa conclusione trova conferma, in modo particolarmente interessante, da quanto emerso a seguito di ulteriori colloqui con il Servizio sociale per i minorenni della Regione Emilia-Romagna.

### 3. Segue: *l'attività del Servizio sociale per i minorenni*

Particolarmente significativo e importante è stato l'incontro (svoltosi nel giugno 2017) presso il Servizio sociale per i minorenni della regione Emilia-Romagna.

---

gittimità costituzionale dell'art. 3, c. 1, n. 4), prima parte, e n. 8), della l. 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui – c.d. legge Merlin), ha osservato tra l'altro, richiamando l'art. 41 Cost., che l'"offerta di prestazioni sessuali verso corrispettivo non rappresenta affatto uno strumento di tutela e di sviluppo della persona umana, ma costituisce – molto più semplicemente – una particolare forma di attività economica". In argomento cfr. M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, Bergamo, 2019, in part. p. 175 ss.

<sup>15</sup> Su questi aspetti, e per ulteriori approfondimenti dottrinali, cfr. di recente R. PESSI, *Il diritto del lavoro e la costituzione: identità e criticità*, cit., p. 181 ss.

Va premesso che gli USSM (Uffici dei Servizi sociali per i minorenni), in quanto servizi del Centro per la Giustizia minorile, svolgono la loro attività con riferimento ai minori autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale: essi ad esempio predispongono, su richiesta della magistratura requirente, la raccolta di elementi conoscitivi per l'accertamento della personalità dei minori, elaborano ipotesi progettuali per il recupero della persona e concorrono all'assunzione delle decisioni dell'Autorità giudiziaria minorile.

L'intervento del Servizio sociale si può suddividere in due aree.

La prima è quella dei c.d. *minori "a piede libero"*: nei confronti di questi ultimi viene svolta una indagine e vengono raccolte informazioni, che vengono trasmesse mediante un'apposita relazione alla Procura minorile che le ha richieste. Nello svolgimento delle indagini personologiche su incarico della Procura, il coinvolgimento progressivo in attività lavorative del minore - e questo è un primo aspetto di rilievo ai fini della ricerca - non è tuttavia un dato che venga evidenziato in modo particolare.

La seconda area è quella della presa in carico di *minori sottoposti a misura cautelare o sottoposti a procedimento penale*, nel corso del quale si renda necessario attivare un progetto sociale; in questo caso, il Servizio interviene anche con progetti di formazione. Ad esempio, nell'esecuzione di una sospensione del processo con messa alla prova, i minori studiano e/o lavorano. Quanto ai numeri, i minorenni che risultavano "in carico" all'USSM dell'Emilia-Romagna, all'epoca dell'incontro, erano 3115.

In merito alla categoria peculiare dei *minori stranieri non accompagnati (MSNA)*, cui si è accennato in precedenza, il Servizio sociale minorile se ne occupa solamente laddove essi commettano reati; dal confronto con l'ufficio è emerso che negli ultimi tempi la percentuale dei MSNA in carico al Servizio sociale si è peraltro ridotta. I MSNA arrivano in Italia dopo fenomeni migratori devastanti, che li mettono a repentaglio sia mentalmente sia fisicamente; si tratta di esperienze che indubbiamente rendono più faticoso il loro inserimento, anche lavorativo, in Italia e li rendono allo stesso tempo particolarmente vulnerabili ed esposti a forme di sfruttamento.

Come accennato, il profilo di maggior interesse ai fini della ricerca ha riguardato la circostanza che l'attività lavorativa dei minori, e le tutele a essa connesse, non costituiscano l'aspetto principale dell'attività