



INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
UFFICIO INTERNAZIONALE DEL LAVORO
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

12 giugno 2002

UN FUTURO SENZA LAVORO MINORILE

Riassunto del rapporto globale *A future without child labour*

Nel mondo, milioni di minori sono costretti a lavorare a discapito della loro istruzione, del loro sviluppo personale e della loro esistenza futura. Molti sono sottoposti alle forme peggiori di sfruttamento e subiscono conseguenze fisiche e psicologiche definitive, talvolta a rischio della propria vita. Questo fenomeno, oltre a rappresentare una violazione intollerabile dei diritti dei minori, aggrava la povertà e compromette sia la crescita economica che uno sviluppo equo. L'abolizione effettiva del lavoro minorile costituisce un elemento fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, e cioè l'accesso di tutti gli uomini e di tutte le donne ad un lavoro dignitoso.

Il rapporto intitolato *A future without child labour*, terzo rapporto globale presentato a seguito della *Dichiarazione dell'ILO sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro*, dimostra l'estensione su scala mondiale dell'impegno per l'abolizione del lavoro minorile all'inizio del terzo millennio. Vengono esaminate le diverse forme di lavoro minorile nel mondo, la loro evoluzione, le differenze che esistono a questo riguardo tra maschi e femmine; vengono presentati nuovi dati sull'estensione del fenomeno allo scopo di accertarne le cause che si rivelano complesse e interdipendenti. Il rapporto descrive inoltre il sorgere del movimento mondiale contro il lavoro minorile ed elenca le diverse attività iniziate dall'ILO, dai suoi costituenti tripartiti (governi, organizzazioni di imprenditori e di lavoratori), ed da altri attori al livello internazionale e locale. In conclusione, il rapporto propone di rafforzare l'azione dell'ILO tramite un approccio tridimensionale poggiato sull'esperienza decennale acquisita dall'avvio del Programma internazionale per l'abolizione del lavoro minorile (IPEC).

Il rapporto ricorda che l'impegno dell'ILO contro il lavoro minorile risale alla sua fondazione. Infatti, la Convenzione (N. 5) sull'età minima (industria) è stata adottata alla prima sessione della Conferenza internazionale del Lavoro nel 1919. Il principio dell'età minima nell'ammissione all'impiego è stato poi esteso a vari settori economici, fino all'adozione, nel 1973, della Convenzione (N. 138) sull'età minima.

La decisione del 1998 di includere l'abolizione effettiva del lavoro minorile nelle quattro categorie di principi e diritti fondamentali nel lavoro enunciati dalla Dichiarazione dell'ILO rappresenta un passo importante. L'idea che, ovunque, il lavoro minorile ostacola lo sviluppo economico e sociale durevole raccoglie ormai un consenso sempre più ampio al livello mondiale. L'anno seguente, l'adozione all'unanimità della Convenzione (N. 182) sulle forme peggiori di

lavoro minorile e l'alto numero delle ratifiche registrate in tempi brevissimi sono segni della volontà politica dei governi degli Stati membri dell'ILO di fronteggiare con ogni emergenza, insieme alle organizzazioni di lavoratori e di imprenditori e a tutti i rappresentanti della società civile, le forme più estreme di sfruttamento minorile. Questa convenzione sottolinea il consenso riguardo alla necessità di porre immediatamente fine alle forme peggiori di lavoro minorile e di assumere le misure atte a prevenire e ad eliminare sul lungo termine ogni forma di lavoro minorile.

Anzitutto, il rapporto precisa quello che va abolito. Non si tratta di vietare ogni lavoro ai minori. Molti di loro, in contesti nazionali diversi, lavorano in condizioni che non portano danno alla loro educazioni né al loro sviluppo fisico e mentale¹. Sulla base delle disposizioni delle convenzioni N. 138 e N. 182, il rapporto identifica tre categorie di lavoro che vanno comunque abolite :

1. i lavori effettuati da minori di età inferiore all'età minima specificata per questo tipo di lavoro nella legislazione nazionale ;
2. i lavori suscettibili di portare danno alla salute fisica o mentale, o alla moralità dei minori (i cosiddetti lavori pericolosi) ;
3. altri lavori classificati fra le forme peggiori di lavoro minorile poiché costituiscono attività di per sé condannabili, considerate dalla comunità internazionale come collegate alla schiavitù, alla tratta di persone, al lavoro forzato per debiti e ad altre forme di lavoro forzato, ivi compreso il reclutamento forzato per partecipare a conflitti armati, la prostituzione, la pornografia e altre attività illecite.

Il lavoro minorile è un fenomeno complesso, difficile da analizzare. In mancanza di informazioni sufficienti sulla sua natura e la sua estensione, è risultato difficile, per molti anni, combatterlo con efficacia. La situazione conosce tuttavia un netto miglioramento. In un nuovo clima di apertura, molti paesi hanno avviato inchieste dettagliate per tentare di capire il problema. Nuove stime dell'Ufficio internazionale del Lavoro sul numero di minori costretti al lavoro nel mondo nonché sulla loro ripartizione per categorie vengono presentate in questo rapporto. Queste nuove cifre destano molte preoccupazioni.

Secondo le stime, ca. 180 milioni di minori di età compresa tra i 5 e i 17 anni (ovvero il 73 per cento dei minori che lavorano) sono sottoposti alle forme peggiori di sfruttamento, cioè ai lavori pericolosi e a quelli di per sé condannabili². Si tratta quindi di un minore su otto al livello mondiale. Poco meno dei due terzi dei 170,5 milioni di minori sottoposti ad un lavoro pericoloso hanno meno di 15 anni. Essi dovrebbero pertanto essere immediatamente sottratti al lavoro e ottenere un aiuto per il loro reinserimento.

Nella fascia di età tra i 5 e i 14 anni, 67 milioni di minori sono sottoposti a lavori di per sé non pericolosi, ma dai quali dovrebbero essere sottratti, tenuto conto della loro età. Nella stessa fascia di età, 111 milioni sono coinvolti in lavori che portano danno al loro benessere. Per quanto riguarda gli adolescenti di età compresa tra i 15 e i 17 anni, che hanno quindi superato l'età minima per l'assunzione ad un impiego, le stime valutano a 59 milioni quelli che sono sottoposti a lavori pericolosi (ovvero il 42 per cento).

Oltre 8 milioni di minori sono costretti a forme di lavoro di per sé condannabili. Questa stima va tuttavia considerata con la massima cautela, per le difficoltà a raccogliere dati sui minori coinvolti in attività nascoste e illecite.

1 Nella linea della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, 1989, minore significa « ogni essere umano di età inferiore ai diciotto anni ».

2 Le stime si riferiscono al numero complessivo di lavoratori minori per l'anno 2000.

Nonostante la volontà manifestata dai governi, dalle parte sociali e dalla società civile, e nonostante gli sforzi da loro compiuti, il lavoro minorile rimane un enorme problema. Fenomeni quali la tratta di minori o l'espansione delle migrazioni di manodopera coinvolgono, ad un grado più o meno alto, tutti i paesi – sviluppati, in via di sviluppo o con economia di transizione. Il numero di minori sottoposti a lavori pericolosi è cresciuto molto in relazione alle stime di alcuni anni fa. Il rapporto suggerisce di considerare il numero e la percentuale di minori costretti al lavoro e soprattutto di minori sottoposti alle forme peggiori di lavoro minorile quale indicatore chiave dello sviluppo economico e sociale di un paese.

Infatti, il numero dei minori costretti a lavorare è soltanto uno degli elementi dell'immagine globale e dinamica tracciata dal rapporto globale. Per capire questo fenomeno complesso, occorre esaminare nei particolari la natura del lavoro al quale sono sottoposti ragazze e ragazzi in diversi settori economici e contesti sociali, l'obiettivo essendo quello di stabilire le cause e le conseguenze di diversi tipi di lavoro per diverse categorie di minori (secondo una ripartizione per sesso, età, appartenenza etnica, stato nutrizionale, sanitario, socio-economico). Il rapporto sottolinea che alcune attività, a prima vista innocue, possono essere dannose ai minori sul lungo andare. La questione andrebbe esaminata con più precisione.

Indipendentemente dal settore di attività, il lavoro minorile è quasi per definizione associato all'economia informale, non regolamentata, e che sfugge in gran parte al controllo delle istituzioni ufficiali, ivi compresa l'ispezione del lavoro. I media hanno soprattutto messo in risalto alcune categorie di minori – bambini di strada, minori che lavorano per l'esportazione, minori sfruttati come oggetti sessuali con turisti stranieri –, che non costituiscono tuttavia la parte più importante dei minori costretti a lavorare. Di fatti, la parte più rilevante dei lavoratori minori – addirittura quasi il 70 per cento – si registra nel settore agricolo, principalmente nelle piccole aziende familiari, ma anche nelle grandi piantagioni commerciali. Seppure questo lavoro può sembrare naturale, c'è rischio che, per molti aspetti, i minori ne ricavano pregiudizio – orari molto pesanti, utilizzo di sostanze chimiche tossiche, materiali inadatti o pericolosi. Non solo nei paesi in via di sviluppo ci sono minori sottoposti a lavori agricoli pericolosi. In certi paesi industrializzati, è proprio nell'agricoltura che si registra il più gran numero di morti sul lavoro di età inferiore ai 18 anni.

Vengono inoltre esaminati dal rapporto i minori al lavoro in altri settori economici : pesca, settore manifatturiero, turismo, lavoro domestico, costruzione, industrie estrattive, economia informale urbana. Vengono descritte le varie attività svolte, nonché le differenze di trattamento frequenti tra maschi e femmine. Vengono infine considerati i meccanismi tramite i quali paesi di ogni livello di sviluppo economico possono essere implicati in questo sistema. L'attenzione viene richiamata sui numerosi rischi ai quali sono soggetti i minori costretti a lavorare.

Alcuni minori costretti a lavorare hanno una forte visibilità – quali ad esempio i bambini di strada. Altri, come quelli che sono addetti a lavori domestici, sono molto meno visibili e quindi particolarmente vulnerabili, essendo esposti in particolar modo al rischio di abusi fisici, emozionali, sessuali. La maggior parte dei minori che lavorano nel settore manifatturiere non appartengono ad aziende del settore formale che esportano la loro produzione, bensì a reti di approvvigionamento che fabbricano per il mercato interno prodotti quali fuochi d'artificio, fiammiferi oppure bastoncini d'incenso. Sotto la pressione della concorrenza, si registra una estensione della fabbricazione a domicilio di questi prodotti e di altri, con la conseguenza di un maggior rischio di sfruttamento dei minori. Tutti quelli che lavorano nell'ombra costituiscono una popolazione difficile da studiare e pertanto da aiutare con efficacia.

Dopo l'esame della partecipazione dei minori ad attività economiche generalmente legittime ma che, per la loro natura o per le condizioni nelle quali vengono esercitate, sono inaccettabili per dei minori, il rapporto tratta delle attività di per sé condannabili e che negano i diritti fondamentali

dei minori. Sono oggi troppo frequenti fenomeni quali la tratta dei minori, il lavoro forzato per debiti, il reclutamento forzato di minori in conflitti armati, oppure il loro sfruttamento nella prostituzione o la pornografia o in altre attività illecite come lo spaccio di stupefacenti. Queste attività, delle quali è impossibile determinare con precisione l'estensione, hanno effetti catastrofici sui minori e richiamano sempre di più l'attenzione di tutto il mondo.

Nessun paese è a riparo della tragedia del lavoro minorile. Nessuno è neppure a riparo degli effetti dei bruschi cambiamenti macroeconomici – crisi finanziarie, catastrofi naturali, conflitti armati, diffusione dell'HIV/AIDS, effetti di una transizione economica e sociale. Le conseguenze di questi cambiamenti sui minori sono stati finora poco studiati. Il rapporto fa tuttavia notare che ne risulta sempre uno sconvolgimento della vita dei minori che, per di più, si vedono allora spesso costretti a lavorare.

Dopo l'esame delle diverse forme che può assumere il lavoro minorile, la prima parte del rapporto si conclude con una analisi delle cause. Vanno distinte le cause immediate, le cause remote e le cause strutturali. Seppure indissociabile dal lavoro minorile, la povertà non è l'unica ed esauriente spiegazione. Le diverse dimensioni della povertà interagiscono con altri fattori a tutti i livelli, da quello della vittima, ragazza o ragazzo, fino a quello dell'economia nazionale e oltre. Questa interazione determina quali sono i minori costretti a lavorare, quali sono quelli che vanno a scuola, quali sono quelli che fanno l'uno e l'altro, oppure né l'uno né l'altro. A perpetuare il lavoro minorile sono maggiormente i difetti del sistema di protezione sociale nonché le scarse risorse e la mancanza di qualità dei sistemi educativi. In molti paesi, la situazione si esacerba ancora a cause delle incoerenze delle politiche – ad esempio se viene fissata un'età diversa per la fine della scolarizzazione e per l'assunzione all'impiego. Una comprensione più approfondita delle diverse cause del lavoro minorile spiana la via alla formulazione di strategie atte a fronteggiare il problema con più efficacia. Queste strategie si stanno diffondendo su una scala senza precedenti.

Nella seconda parte del rapporto viene presa in considerazione la mobilitazione al livello locale, nazionale e internazionale contro il lavoro minorile. Vengono analizzate in particolare le attività compiute dai costituenti dell'ILO con l'appoggio del programma IPEC e di altri programmi dell'Ufficio internazionale del Lavoro. Senza dubbio, spetta anzitutto ai governi prendere le misure necessarie all'abolizione del lavoro minorile. Sono indispensabili una volontà politica indefettibile e un riorientamento concreto delle politiche, assieme allo stanziamento di risorse sufficienti. Lo Stato deve stabilire un quadro giuridico appropriato, impegnarsi per combattere la povertà, in particolare tramite la protezione sociale, i servizi sociali e l'educazione, e avviare programmi mirati a favore dei minori costretti a lavorare.

In stretta collaborazione con lo Stato, le parti sociali (cioè le organizzazioni di imprenditori e le organizzazioni di lavoratori) sono in una posizione particolarmente favorevole per capire la realtà del mondo del lavoro e lottare contro il lavoro minorile. Il rapporto fa l'esempio di molte iniziative delle parti sociali in questi ultimi anni e dà una sintesi degli insegnamenti che se ne possono ricavare. Sono particolarmente promettenti le iniziative sostenute da collaborazioni tripartite solide con estensione ad altri componenti della società civile.

Queste collaborazioni operano orizzontalmente al livello nazionale e verticalmente tra interlocutori nazionali, regionali e internazionali. Il rapporto dimostra che questo tipo di collaborazione permette di stabilire un quadro atto a combattere con efficacia il lavoro minorile a tutti i livelli. Ad esempio, l'IPEC, l'UNICEF e la Banca mondiale hanno lanciato un progetto di ricerca mirato all'arricchimento della banca dati mondiale di informazioni sul lavoro minorile e la sua eliminazione nonché al rafforzamento della capacità dei paesi di produrre ed analizzare l'informazione raccolta. La cooperazione internazionale si intensifica sempre di più per quanto riguarda i diritti dei minori, l'educazione e la riduzione della povertà. La cooperazione regionale si

sviluppa progressivamente per lottare contro la tratta dei minori e altri fenomeni transnazionali. Gli accordi per l'eliminazione totale del ricorso ai minori in alcuni settori di attività economica, recentemente siglati tra organizzazioni internazionali di imprenditori e di lavoratori e attori internazionali, testimoniano dello spirito di cooperazione a tutti i livelli. Questi sforzi comuni segnano la via da percorrere.

All'Ufficio internazionale del Lavoro, dalla sua creazione nel 1992, l'IPEC è in primo piano per la lotta al lavoro minorile. Dal 2000 in poi, il programma ha conosciuto il suo maggiore sviluppo. L'IPEC opera attualmente in 75 paesi ed è finanziato da 26 donatori. L'IPEC stimola e facilita l'azione dei suoi numerosi collaboratori sul terreno per promuovere le ratifiche delle convenzioni e la riforma della legislazione e delle politiche, per sensibilizzare e mobilitare le comunità, per rafforzare la capacità delle istituzioni che si occupano dei minori o del lavoro minorile, per appoggiare gli interventi diretti degli organismi pubblici, delle organizzazioni di lavoratori o di imprenditori o di altri componenti della società civile a favore dei minori costretti a lavorare e delle loro famiglie. Nonostante un inizio modesto nel corso del quale è stato possibile collaudare approcci diversi a secondo dei settori e dei luoghi, le attività dell'IPEC si sono progressivamente diversificate con lo scopo di raggiungere un numero crescente di minori e di famiglie appartenenti a settori geografici o economici considerati nel loro complesso e di appoggiare progetti a livello regionali o sotto-regionali.

I programmi con scadenza prefissata segnano una nuova tappa nell'evoluzione dell'IPEC. Il loro obiettivo, alquanto ambizioso, è l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile in un paese entro un tempo determinato relativamente breve (dai 5 ai 10 anni). Nei tre primi paesi nei quali tali programmi sono stati avviati – El Salvador, Nepal e Repubblica unita di Tanzania – sono interessati ca. 100 000 minori.

Non basta certo questo rapporto a riassumere la ricchissima esperienza decennale dell'IPEC e dei suoi interlocutori. Vengono soltanto presentati alcuni esempi illustrando la diversità degli approcci: sensibilizzazione e mobilitazione sociale, educazione e formazione, protezione e assistenza sociale, liberazione e reinserimento dei minori, monitoraggio sull'applicazione della legislazione. Importanti sono gli insegnamenti ricavati. Ad esempio, per capire bene un problema, occorre un ricerca approfondita con la consultazione di tutte le parti, ivi compresi gli stessi minori; il problema va sempre indirizzato in modo articolato, con l'integrazione della prevenzione e del reinserimento, avviando le famiglie verso alternative economiche valide prima di sottrarre i minori dal lavoro; le popolazioni locali devono assumere direttamente ogni intervento; è fondamentale il ruolo dell'educazione in tutte le strategie di lotta al lavoro minorile; l'abolizione del lavoro minorile deve essere integrato a tutte le politiche economiche e sociali nazionali.

La terza parte del rapporto presenta ai costituenti dell'ILO e al Consiglio di amministrazione le grandi linee di un piano di azione contro il lavoro minorile. Questo piano si articola in tre elementi: rafforzamento dell'azione dell'IPEC nel senso della sensibilizzazione, della ricerca, dell'elaborazione delle politiche e della cooperazione tecnica; integrazione dell'abolizione del lavoro minorile in tutte le attività dell'Ufficio internazionale del Lavoro a favore del lavoro dignitoso e del rispetto universale dei principi e diritti fondamentali nel lavoro enunciati nella Dichiarazione dell'ILO; collaborazione più stretta tra Ufficio internazionale del Lavoro e altri interlocutori per raggiungere il comune obiettivo di un mondo senza lavoro minorile.

Il rapporto dimostra che sono tuttora salde le fondamenta necessarie all'abolizione effettiva del lavoro minorile, che sono in corso progressi, ma che la strada da percorrere è ancora lunga. Tutte le persone interessate vengono quindi esortate a compiere ulteriori sforzi per assicurare a ogni minori, ovunque viva, l'infanzia a cui ha diritto.