

C 190 - Convenzione ILO sulla violenza e sulle molestie

Irene Giacobbe

Le molestie sessuali legate al lavoro non sono un problema nuovo e questa non è la prima generazione di donne che ne ha fatto esperienza. Un problema non circoscritto ad un unico ambito di lavoro, ma esteso, multiforme, che colpisce soprattutto le donne, anche se non esclusivamente, di ogni età e condizione sociale.¹

1. *L'International Labour Organization* ha concluso la Conferenza internazionale del 21 giugno 2019 - Conferenza del centenario - con l'adozione di una **Convenzione (n. 190)** e una **Raccomandazione** sulla eliminazione della **violenza e delle molestie sul luogo di lavoro**².

Alla Conferenza hanno preso parte oltre 5.700 persone in rappresentanza di Governi, datori di lavoro, lavoratori e lavoratrici di 187 Stati membri.

La Convenzione, approvata con 439 voti a favore, 7 contrari e 30 astensioni, entrerà in vigore dodici mesi dopo la ratifica di almeno due Stati membri.

La **Raccomandazione** esplicativa è stata approvata con 397 voti a favore, 12 contrari e 44 astensioni.

La Conferenza ha altresì adottato la "Dichiarazione del centenario" per un futuro del lavoro *incentrato sulla persona*.

2. La Convenzione definisce "**violenza e molestie**" come un insieme di pratiche, comportamenti, atti e minacce che mirano a provocare o sono suscettibili di provocare danni fisici, psicologici, sessuali o economici che danneggiano la salute, la dignità, la famiglia e l'ambiente sociale e chiede agli Stati membri "tolleranza zero nel *mondo del lavoro*."

¹ V. lo studio del Servizio ricerche del Parlamento europeo "Sexual harassment of women in the EU", autori Martina Prpic e Giulio Sabbati, con i dati relativi alla diffusione del fenomeno in Europa.

² https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS_713379/lang--it/index.htm

L'espressione "violenza e molestie" include espressamente **"la violenza e le molestie di genere"**, tali intendendosi gli atti di violenza e le molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere o che colpiscono in modo sproporzionato persone di un sesso o genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali.

Si tratta della più ampia definizione di molestie e violenza sul lavoro contenuta in un documento internazionale.

Il *"mondo del lavoro"* coperto dalla Convenzione non è un ambito ristretto ma vasto e comprensivo delle multiformi figure che ne fanno parte; include

personale dipendente, persone in formazione, tirocinio e apprendistato, volontari, persone in cerca di lavoro, candidati ad un lavoro, persone che hanno cessato il rapporto di lavoro. Riconosce che anche persone che esercitano autorità, doveri o responsabilità propri di un datore di lavoro possono, a loro volta, essere soggetti a violenza e molestie.

Si tratta anche in questo caso del più ampio spettro di ambiti e figure coperto da una Convenzione.

I luoghi in cui si può verificare la molestia sul "posto" di lavoro includono il luogo in cui il lavoro si svolge, dove viene retribuito, dove si attuano le pause o il riposo, i servizi igienici e gli spogliatoi, gli alloggi, il percorso da casa al lavoro, i viaggi di lavoro, i periodi di formazione fuori sede e qualsiasi altro evento, anche ricreativo, collegato all'attività lavorativa, senza dimenticare le nuove tecnologie e i nuovi strumenti di comunicazione, le molestie via web e l'eventuale coinvolgimento di parti terze.

L'adozione di un così attento e accurato strumento internazionale ha comportato un lungo periodo di preparazione e il coinvolgimento di tutti o della maggior parte degli attori in campo: Governi, Associazioni datoriali; Associazioni sindacali dei lavoratori e delle lavoratrici.

I lavori preparatori hanno avuto inizio nel 2016, sono proseguiti nel 2017 e hanno preso forma nel 2018 ed è di grande interesse ripercorrerne l'iter.

3. Tra i documenti preparatori della 107th sessione ILO del 2018 era presente un dettagliato Report *"Porre fine alle violenze e molestie contro donne e uomini sul posto di lavoro"*.

Sulla base di tale documento, gli stati membri erano chiamati ad inviare entro **il 22 settembre 2017** le risposte ad un questionario sulle molestie

dopo “consultazione con le organizzazioni più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori”.

Il Report V, suddiviso in 8 capitoli, affronta in maniera dettagliata il tema delle **molestie** sul lavoro a partire dalla individuazione di **cosa** costituisce violenza, **chi** sono i soggetti coinvolti e **dove** si può produrre e manifestare questo comportamento; quindi le ricadute sulle persone e sulle imprese, i fattori di rischio.

Un’accurata documentazione inquadra le molestie e riporta gli interventi internazionali contro le varie forme di violenza sul lavoro, a partire dal Report di esperti che ampliò nel 2016 la definizione da “molestie” a “violenza e molestie”. Prosegue, quindi, richiamando le convenzioni ILO 29 e 105 contro il lavoro forzato e la Convenzione 111 contro ogni tipo di discriminazione. Precisa, inoltre, che specifiche norme contro le molestie (*harassment*) erano state in passato inserite nella Convenzione ILO riguardante il lavoro domestico (n.189/2011, articolo 5) e nella *Domestic Work Recommendation*, nonché nella Convenzione sul lavoro delle popolazioni indigene (n.169/89 art.20).

Altre Convenzioni ILO hanno in passato affrontato il tema della discriminazione e della protezione delle lavoratrici e dei lavoratori da violenze e abusi, tanto fisici che psicologici, con le ricadute sulla loro salute: la Convenzione su lavoratori migranti (n.143/75), sui lavoratori marittimi, agenzie per l’impiego private (n.181/97), così come le Convenzioni sulla salute e sicurezza (n.155/81) e sui servizi sanitari sul lavoro (n.161/85).

Tali Convenzioni, con le Raccomandazioni collegate, sono state adottate al fine di prevenire rischi per la salute psicofisica delle persone e aumentare la sicurezza in senso lato dei luoghi di lavoro.

4. Non è soltanto l’Organizzazione Internazionale del Lavoro a mettere a fuoco il tema.

Il lavoro di preparazione si è giovato anche degli interventi e delle decisioni di altre agenzie e organismi internazionali e delle stesse decisioni dell’assemblea delle Nazioni Unite.

L'Assemblea delle Nazioni unite ha richiamato in numerosi documenti, piattaforme e Convenzioni ONU la promozione di misure specifiche contro violenza e molestie: CEDAW, VAW, DEVAW.³

La Comunità Europea, nella Carta dei diritti fondamentali (art 1,20,21,23,31), vieta ogni discriminazione. Nel corso degli anni numerose raccomandazioni hanno sollecitato interventi contro le molestie che davano seguito alla prima indagine conoscitiva a livello europeo proprio sul tema delle discriminazioni e molestie sul lavoro (1987.I.De Vries.M. Rubenstein - *Combating sexual Harassment at work*).

Nel 2006 la direttiva del Parlamento e del Consiglio 2006/54/CE interviene esplicitamente contro le molestie, così come la direttiva del Consiglio 2004/113/CE.

Successivamente, le rilevazioni della Rete EQUINET, la risoluzione del 26/10/2017 sulla lotta alle molestie sessuali nell'UE, la risoluzione della CES (Confederazione Europea dei sindacati) "*Safe at Home, Safe at Work*" contro violenza e molestie a casa e al lavoro, hanno confermato da un lato la preoccupante estensione del fenomeno, dall'altra l'urgenza di porre rimedi chiari e adottare specifiche norme.

L'OMS in più ricerche e documenti ha riconosciuto l'impatto che violenze e molestie hanno sulla salute delle donne che le subiscono, sui figli e sulla la famiglia "*nella maggior parte dei casi grave, a volte devastante*" (WHO 2010).

Sempre più in questi anni le organizzazioni internazionali hanno sottolineato che si tratta di un problema che richiede rimedi urgenti a fronte di nuove modalità di lavoro e cambiamenti del mondo del lavoro e che servono misure concrete e un impegno di tutte le parti in causa Stati, datori di lavoro, associazioni dei lavoratori/lavoratrici.

5. All'interno del documento preparatorio esistono vari link a documenti degli anni precedenti⁴ (2016).

In particolare, nell'introduzione si richiama il REPORT del gruppo di esperti che ampliò nel 2016 il termine "**violenza**" in "**violenza e molestie**", proprio per sottolineare la necessità che l'insieme di questi comportamenti inaccettabili fosse debitamente e correttamente identificato.

³ <http://www.ohchr.org/Document/issues/Women/15YearReviewofVAWMandate.pdf>

⁴ http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_522932/lang--de/index.htm

Quanto allo scopo e alla metodologia dell'indagine, in preparazione del Rapporto è stata condotta un'analisi sul quadro normativo di **80 paesi membri**, prendendo in esame: quadro legislativo, accordi collettivi, politiche nazionali e interventi di varia natura. Non sono state prese in considerazione leggi contro violenze e molestie non direttamente collegate al mondo del lavoro.

Sono stati osservati 15 Paesi delle Americhe, 20 dell'Africa, 4 Paesi arabi, 15 dell'Asia e dell'area del Pacifico, 26 dell'Europa e dell'Asia centrale.

Per la definizione di violenza, sia fisica che verbale, è interessante l'osservazione al punto 59 sull'uso intercambiabile di vari termini *“senza alcun riferimento a CHI ha dato inizio alla cosa:”* **bullying, mobbing e talvolta harassment**. E' quanto accaduto in Italia, con lo spostamento di senso dalle *“molestie contro le donne”* al mobbing più generico, meno connotato sessualmente, allontanato dalla specificità del mondo del lavoro.

Si sottolinea al Cap. 2 (punto 89) come le relazioni di potere siano connesse al genere; le donne possono sconvolgere le preesistenti relazioni di potere e la risposta degli uomini può concretizzarsi nel ricorso alle molestie al fine di riaffermare il proprio potere.

Con riferimento ai quadri normativi nazionali contro violenza e molestie (Cap. 5 – punto 244), dai dati raccolti risulta che in Italia i datori di lavoro non sono chiamati ad intervenire per una condivisione delle misure da applicare e che il rischio di molestie nella sanità è molto più alto che in altri settori. Quest'ultimo dato era già emerso all'esito di una ricerca condotta in Italia nel 1989 e alla quale ho collaborato, con specifico riferimento a due ospedali di viale Trastevere, in Roma.

Si sottolinea nel Cap. 6 (punto 6.1) l'importanza della raccolta di dati comparabili per consentire una approfondita comprensione dell'impatto della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro e per sviluppare *“leggi informate”* e politiche adeguate di contrasto alla *“cultura dell'impunità”* che facilita le violenze e le molestie.

Infine, si sollecita l'adozione di *“linee guida”* e corsi di formazione, oltre ad interventi normativi specifici, richiamando in particolare la legge organica della Spagna del 2004 che ha lanciato il piano di sensibilizzazione Nazionale e di prevenzione ed il Piano della Finlandia che ha visto l'istituzione di 600 *“work communities”*, zone *“*

discrimination free”, cioè Comunità di lavoratori/trici costituite al fine di combattere ogni forma di discriminazione, bullismo e molestie (Cap.7).

Da ultimo, si sottolinea l'importanza della specifica formazione per ispettori, giudici e altri responsabili, nonché la necessità di un approccio integrato alle varie problematiche (Cap. 8).

Chiude il Rapporto un dettagliato questionario, diretto in particolare a raccogliere le indicazioni dei singoli Stati sulla natura dello strumento da adottare (Convenzione o Raccomandazione).

Un secondo Report ILO, a completamento del primo, contiene le risposte al questionario da parte degli Stati membri. Sulla base di tali risposte è stata predisposta e poi approvata nella Conferenza internazionale del 21 giugno 2019 la Convenzione n. 190 e la relativa Raccomandazione esplicativa.

5. Per la ratifica e l'esecuzione in Italia della Convenzione è stata presentata alla Camera dei Deputati, il 23 ottobre 2019, una proposta di legge d'iniziativa della on. Laura Boldrini; la proposta contiene le clausole di autorizzazione e di esecuzione, con la previsione di entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La Convenzione entrerà in vigore a livello internazionale dopo dodici mesi dalla registrazione delle ratifiche di due Stati membri; successivamente, entrerà in vigore per ciascuno Stato membro dodici mesi dopo la data di registrazione della relativa ratifica (art. 14 Conv.).

Dopo la ratifica, la Convenzione potrà essere denunciata da ogni Stato membro alla scadenza di dieci anni dalla data iniziale di entrata in vigore, con effetto a partire da un anno dopo la data in cui la denuncia è stata registrata (art. 15 Con.).

Le misure previste, tutte dirette a promuovere un “ambiente generale di tolleranza zero” nei confronti delle violenze e delle molestie nel mondo del lavoro, richiedono politiche adeguate da parte degli organismi pubblici e un'attiva partecipazione da parte delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati, ma anche un forte impegno da parte di tutte le donne, singolarmente e attraverso forme associative, per contrastare le discriminazioni di genere, la violenza e le molestie che colpiscono “sproporzionatamente” donne e ragazze, come si riconosce nel preambolo della Convenzione.