



REPORT DI ANALISI LEGISLATIVA

LA CONVENZIONE ILO n. 190/2019 SULL'ELIMINAZIONE DELLA VIOLENZA E DELLE MOLESTIE NEL MONDO DEL LAVORO



Oggetto di questa breve dissertazione che non ha certo pretese di esaustività, è la Convenzione ILO n. 190/2019 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, adottata a Ginevra, in occasione del primo centenario di attività dell'ILO (*International Labour Organization*), Agenzia delle Nazioni Unite specializzata sui temi del lavoro e della politica sociale, istituita appunto nel 1919.

A norma dell'art. 14, comma 1, la *“Convenzione sarà vincolante per i soli Membri dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro la cui ratifica sarà stata registrata dal Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro”*; in ogni caso essa entrerà in vigore sul piano internazionale il 25 giugno 2021, ovvero, *ex art. 14, comma 2, della Convenzione stessa, “dopo dodici mesi dalla data di registrazione del Direttore Generale delle ratifiche di due Membri”*, avvenuta appunto il 25 giugno dello scorso anno.

Il Parlamento italiano si è distinto per tempestività, autorizzando *ex Cost. artt. 80 e 87, comma 8* – con Legge 15 gennaio 2021 n. 4, su iniziativa delle onorevoli Laura Boldrini e Romina Mura – il Presidente della Repubblica alla relativa ratifica.

L'approvazione unanime da parte di tutte le forze politiche dimostra l'urgenza e la necessità di una risposta istituzionale per prevenire e combattere la diffusione della violenza e delle molestie sul lavoro, che colpisce in stragrande maggioranza la popolazione femminile. I dati sono evidenti: circa 1,4 milioni di donne ha subito violenza nella propria vita lavorativa, con una maggiore incidenza nel settore dei servizi, nella fascia di età medio-giovane e con un livello educativo medio-alto e comunque prevalentemente al momento del colloquio di lavoro o in fase di assunzione (ISTAT, *“Le molestie e i ricatti sessuali sul lavoro. Anni 2015-2016”*, Roma, 13.02.2018).

La Convenzione di cui si discute, rappresenta il precipitato di un lungo *excursus* giuridico per l'eradicamento della violenza iniziato dai primi anni Novanta, sia a livello di organizzazioni internazionali (si ricordi la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa dell'11 maggio 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica), che a livello europeo, attraverso gli strumenti delle Direttive e degli accordi Quadro, nonché in ambito nazionale, proprio su impulso della normativa comunitaria.



Essa segna una pietra miliare in questo percorso, nella misura in cui fornisce una definizione concordata, a livello mondiale, di violenza e molestie nel mondo del lavoro, indicando agli Stati le azioni da intraprendere per prevenire e contrastare il fenomeno, raggiungendo così l'obiettivo della *tolleranza zero* (Preambolo della Convenzione) in ogni luogo di lavoro, inteso, come vedremo, in modo estensivo.

Tale Convenzione si caratterizza, nell'ormai amplissimo quadro normativo sull'argomento, per il suo approccio incentrato sull'efficacia e sull'**effettività della tutela**, anche in chiave di **prevenzione**, spostando l'attenzione da una logica meramente negativa (divieti) e sanzionatoria ad una fondata piuttosto su azioni positive, in grado di incidere sull'ambiente, creando quanto più possibile le condizioni per il rispetto della dignità di lavoratori e lavoratrici. Agli Stati aderenti è pertanto richiesta l'adozione non solo di misure punitive, ma anche preventive, con la previsione di obblighi positivi in tale direzione (si veda, a tal proposito, il capo VI "*Orientamento, formazione e sensibilizzazione*").

Nella consapevolezza che i comportamenti costituiscono una manifestazione della cultura di fondo, si intende agire, a livello preventivo, proprio sulle cause stesse all'origine della violenza, eradicando la cultura sessista ed intervenendo "*sui fattori di rischio, ivi compresi stereotipi di genere, forme di discriminazione multiple e interconnesse e squilibri nei rapporti di potere dovuti al genere*" (preambolo della Convenzione).

Peraltro gli stereotipi di genere si sono persino rafforzati durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, a fronte di un incremento del lavoro di cura non retribuito delle donne, tra gestione degli anziani, resi ancor più fragili dalla pandemia, e didattica a distanza dei figli, da conciliare talvolta con il lavoro agile. Si registra inoltre, dato ancor più grave, una maggiore incidenza della perdita di lavoro tra le donne – il cui salario, di norma più basso rispetto a quello dei *partners*, è considerato socialmente "più sacrificabile", anche perché compensato dal lavoro di cura, sebbene non retribuito – con conseguente debolezza economica, minore indipendenza e maggiore esposizione a rischio di violenza, anche psicologica.

L'attuazione delle norme viene quindi assicurata attraverso il consolidamento complessivo degli strumenti, anche di natura giuridica, in grado di rimuovere pregiudizi, costumi, tradizioni fondati su un'idea di inferiorità della donna e sulla stereotipizzazione dei ruoli, alla base dei comportamenti socio-culturali della



popolazione, attraverso l'adozione, da parte degli stati membri, di un **“approccio inclusivo, integrato e incentrato sulla politica di genere per la prevenzione e l'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro”** (art. 4, comma 2), sulla scia di quelle *“Politiche globali e coordinate”* cui è intitolato l'art. 7 della c.d. Convenzione di Istanbul, per esteso *“Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica”* dell'11 maggio 2011.

Si tratta, altrimenti detto, di intraprendere un'azione di sistema, che affronti il problema in un'ottica multidisciplinare. A tal proposito la Raccomandazione n. 206 – strumento giuridico non vincolante che accompagna ed integra la Convenzione, fornendo agli Stati aderenti linee guida e orientamenti sulla sua applicazione – al par. 2 chiarisce che *“[...] i Membri dovranno trattare la violenza e le molestie nel mondo del lavoro nella legislazione relativa al lavoro e all'impiego, alla salute e alla sicurezza sul lavoro, all'uguaglianza e alla non discriminazione e, se del caso nel diritto penale”*.

Ma non è questione solamente di integrare diversi ambiti di intervento, bensì anche di **coordinare l'azione dei vari attori istituzionali**: a norma dell'art. 4, comma 3 della Convenzione *“[...] ciascun Membro riconosce i ruoli e le funzioni, diversi e complementari, di governi nonché di datori di lavoro e lavoratori e delle rispettive organizzazioni, tenendo conto della diversità della natura e della portata delle rispettive responsabilità”*. Il par. 4, lett. a) della Raccomandazione sollecita poi i Membri a: *“promuovere l'effettivo riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva a tutti i livelli quale modalità per prevenire la violenza e le molestie e intervenire nei confronti delle stesse e, nella misura del possibile, attenuare l'impatto della violenza domestica nel mondo del lavoro”*, sottolineando il rilievo, accanto alle leggi, ai regolamenti e alle politiche governative, dello strumento della contrattazione collettiva.

Il corollario di tale prospettiva è che si adottino politiche non solo integrate ma anche stabili e costanti, non legate cioè a progettualità e finanziamenti discontinui, in guisa da garantirne il massimo grado di efficacia.

L'**“approccio incentrato sulla politica di genere” (gender mainstreaming)** implica poi l'adeguata considerazione, in tutti i programmi e le misure da adottare, delle differenze esistenti tra le situazioni di vita, le esigenze e gli interessi



rispettivamente degli uomini e delle donne, principio già presente nel D.Lgs. n. 198/2006 “*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*” (art. 1, comma 4). Del resto, solo adottando una prospettiva che valuti tutti i programmi politici e gli interventi economici e sociali, in relazione alla condizione esistenziale delle donne, si può disvelare la stereotipizzazione dei ruoli, fonte di discriminazione, che è alla base persino dell’enunciazione dei diritti fondamentali delle donne nelle società occidentali, evidenziando così l’ipocrisia di un’uguaglianza di genere *de jure*, solo formalmente e retoricamente tale, cui non corrisponde un’uguaglianza *de facto* (Giolo O. e Pastore B., *I nuovi femminismi*, in *Ragion Pratica*, Il Mulino, Bologna, 2011).

Esaminati i principi di effettività della tutela, anche attraverso la prevenzione, nonché dell’approccio inclusivo, integrato e incentrato sulla politica di genere, ci soffermiamo ora sulla **parte descrittiva della Convenzione** (Capo I Definizioni), contenente la definizione di “Violenze e molestie” nel mondo del lavoro e di “violenza e molestie di genere” (art. 1), nonché sull’ambito di applicazione (Capo II), sia dal punto di vista soggettivo (art. 2, comma 1) che oggettivo, intendendo tanto il settore lavorativo (art. 2, comma 2) che le circostanze in cui possono verificarsi fattispecie di violenza e molestie (art. 3). Tratto saliente di questa disciplina è il superamento di qualsiasi formalismo, per adottare invece un’ottica estremamente aderente all’attuale realtà del mercato del lavoro e dei suoi attori.

L’articolo 1 colloca all’interno della fattispecie “**Violenze e molestie nel mondo del lavoro**” (lett. a) la *species* della “Violenza e molestie di genere” (lett. b), vincolando gli stati all’adozione di quelle definizioni, ma lasciandoli liberi circa la previsione di un concetto unico oppure distinto.

Si tratta di una definizione molto ampia di violenza e molestie, comprendente anche comportamenti e pratiche che provocano o mirano a provocare, sia in un’unica soluzione sia ripetutamente, danni fisici, psicologici, sessuali o economici: sono così incluse la violenza fisica, ma anche verbale, nonché condotte riconducibili a *mobbing*, *straining* e *stalking* occupazionale.

Secondo l’art. 1, lett. b), “L’espressione “**violenza e molestie di genere**” indica la violenza e le molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso o genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali”.



Peraltro non sono solo le donne ad essere colpite in modo sproporzionato: l'art. 6 prende in considerazione anche “*altri soggetti appartenenti ad uno o più gruppi vulnerabili o a gruppi in situazioni di vulnerabilità*”, che possono essere oggetto di violenza e molestie nel mondo del lavoro in modo sproporzionato e rispetto ai quali ciascun Membro si impegna ad adottare leggi, regolamenti e politiche che garantiscano il diritto alla parità e alla non discriminazione in materia di impiego e professione.

Altrettanto ampio è l'**ambito di applicazione soggettivo della norma**: la tutela della Convenzione si estende a tutte le lavoratrici, i lavoratori e le altre persone nel mondo del lavoro, indipendentemente dallo *status* contrattuale, inclusi quindi anche i volontari e coloro che svolgono un periodo di formazione, tirocinio e apprendistato. La nozione supera anche l'arco temporale del periodo lavorativo vero e proprio, ricomprendendo i lavoratori licenziati nonché chi è alla ricerca di un impiego ed i candidati a un lavoro, prendendo atto che è proprio in questa fase che si registrano più frequentemente episodi di minacce e violenza. Parallelamente, dal lato datoriale, il concetto viene esteso fino a ricomprendere gli individui che esercitano l'autorità, i doveri e le responsabilità di un datore di lavoro, superando il dato meramente formale, per abbracciare un'impostazione sostanziale dell'esercizio del potere (art. 2, comma 1).

Dal punto di vista oggettivo, la Convenzione si applica a tutti i settori, sia privati che pubblici, nell'economia formale e informale, in aree urbane o rurali (art. 2, comma 2), operando in modo automatico, in virtù della ratifica da parte degli stati membri.

La Convenzione estende la tutela alla violenza e alle molestie nel **mondo del lavoro** che si verificano in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscano dal lavoro (art. 3).

L'atto convenzionale adotta quindi un concetto di lavoro che supera il contesto fisico tradizionale del luogo di lavoro, anche tenendo conto dei cambiamenti delle modalità di esecuzione della prestazione lavorativa (si pensi al lavoro agile). Da questo punto di vista, l'art. 3, alla lettera a) equipara a “luogo di lavoro” gli “*spazi pubblici e privati laddove questi siano un luogo di lavoro*”; inoltre, comprende, tra le varie forme di violenza e minacce, quelle veicolate tramite le tecnologie



dell'informazione, utilizzate nella comunicazione di lavoro (lett. f), in misura ancor più intensa con lo *smart working*.

La tutela viene inoltre estesa ai luoghi in cui il lavoratore riceve la retribuzione, in luoghi destinati alla pausa o alla pausa pranzo, oppure nei luoghi di utilizzo di servizi igienico-sanitari o negli spogliatoi; durante spostamenti o viaggi di lavoro, formazione, eventi o attività sociali correlate con il lavoro; all'interno di alloggi messi a disposizione dai datori di lavoro; durante gli spostamenti per recarsi al lavoro e per il rientro dal lavoro.

La Convenzione prende in considerazione financo la **violenza domestica**, nella consapevolezza dell'interconnessione tra vita privata e vita lavorativa, resa ancor più evidente durante la pandemia, in cui la casa di fatto ha finito per coincidere con il luogo di lavoro (*lavoro agile*), esponendo soprattutto le lavoratrici a maggior rischio di violenza domestica. Il documento infatti impegna gli Stati ad adottare misure per riconoscere la violenza domestica ed attenuarne gli impatti sul lavoro (Convenzione, art. 10, lett. f), in termini di salute, sicurezza e produttività delle lavoratrici nonché dal punto di vista della loro capacità di entrare, rimanere e progredire nel mercato del lavoro (preambolo Convenzione). La Raccomandazione, a tal proposito, suggerisce una serie concrete di misure (par. 18), tra cui anche il congedo per le vittime di violenza domestica, peraltro già presente nel nostro ordinamento in virtù del D.Lgs. n. 80/2015 "*Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*".

Terminata la disamina della parte definitoria e dell'ambito di applicazione e dei principi fondamentali (capi I, II e III), analizziamo ora i tre pilastri principali in cui si articolano la Convenzione e la Raccomandazione, vale a dire:

1. Protezione e prevenzione (Convenzione capo IV, Raccomandazione capo II);
2. Verifica dell'applicazione e meccanismi di ricorso e di risarcimento (Convenzione capo V, Raccomandazione capo III);
3. Orientamento, formazione e sensibilizzazione (Convenzione capo VI, Raccomandazione capo IV).

Per quanto riguarda l'aspetto della **Protezione e prevenzione**, l'art. 7 obbliga gli Stati membri ad adottare leggi e regolamenti che – mutuando la definizione di violenze e minacce sul lavoro, inclusa la violenza di genere, dall'art. 1 della Convenzione – ne prescrivono il divieto, in un'ottica quindi sanzionatoria, laddove il



successivo art. 8 pone piuttosto l'accento sull'aspetto della prevenzione, specificato, a livello di politica aziendale, nell'art. 9 come integrato dal paragrafo 7 della Raccomandazione.

In particolare, l'art. 9 prevede l'inclusione della violenza e delle molestie nella gestione della **salute e della sicurezza sul lavoro** (lett. b) nonché l'identificazione dei relativi pericoli, la valutazione dei rischi psicosociali correlati, i più rilevanti dei quali sono elencati nel par. 8 della Raccomandazione, ed ancora l'adozione di misure di prevenzione (lett. c).

La Convenzione, pertanto, obbliga gli Stati ad identificare e valutare i rischi di minacce e violenza, al fine di adottare misure efficaci di prevenzione, estendendo o eventualmente adattando le misure esistenti in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, oppure elaborando, qualora necessario, misure specifiche. A tal riguardo la Raccomandazione invita gli Stati a sviluppare e diffondere modelli di *“strumenti di valutazione del rischio in materia di violenza e molestie nel mondo del lavoro, di natura generale e specifici per settore, che tengano conto delle situazioni specifiche delle lavoratrici e lavoratori e di altri soggetti appartenenti a gruppi”* vulnerabili (par. 23, lett. c).

Il legislatore italiano sarà probabilmente chiamato a riconsiderare il contenuto dell'art. 28, comma 1, D.Lgs. 81/2008, che già prevede quale oggetto del Documento di Valutazione (DUVRI) *tutti* i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, *“ivi compresi [...] quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell' 8 ottobre 2004, e [...] quelli connessi alle differenze di genere [...]”*.

Il capo V della Convenzione, recante **“Verifica dell'applicazione e meccanismi di ricorso e di risarcimento”**, si colloca invece nella diversa prospettiva delle molestie e delle violenze già perpetrate, rispondendo all'esigenza di conferire effettività ed efficacia alla tutela delle vittime. Si consideri che, sempre secondo la già citata indagine ISTAT, quasi l'81% delle vittime intervistate non ha comunicato a nessuno sul posto di lavoro dell'incidente occorso e meno dell'1% l'ha denunciato alle forze dell'ordine (*“Le molestie e i ricatti sessuali sul lavoro. Anni 2015-2016”*, Roma, 13.02.2018). Certo, il movimento *Me Too* ha contribuito a sensibilizzare le donne nei confronti della necessità della denuncia, ma il



rafforzamento degli strumenti di ricorso, risarcimento ed assistenza può senz'altro costituire un ulteriore incentivo in tal senso.

Integrano l'art. 10, lett. b) della Convenzione, sia il paragrafo 14 della Raccomandazione, che individua alcuni meccanismi di ricorso e risarcimento, quali, tra gli altri, il diritto alle dimissioni con indennità, il reintegro nel posto di lavoro ed un risarcimento dei danni adeguato, sia il paragrafo 16 che, tra gli strumenti di risoluzione delle controversie, contempla anche la consulenza legale ed assistenza per querelanti e vittime nonché l'inversione dell'onere della prova, a seconda dei casi, in procedimenti diversi da quello penale. Completa il quadro il par. 17 della Raccomandazione che include, tra gli strumenti di supporto alle vittime, il sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro, servizi di ascolto telefonico disponibili 24 ore al giorno, centri per la gestione di crisi, inclusi alloggi protetti ed unità di polizia specializzate o agenti di polizia con formazione specifica al supporto delle vittime, alcune misure delle quali già operanti in Italia.

Il capo VI, intitolato *“Orientamento, formazione e sensibilizzazione”* punta invece nuovamente sulla prevenzione, stante il ruolo chiave della formazione in quella che è, come abbiamo visto, soprattutto una battaglia culturale.

Il par. 23 della Raccomandazione individua, tra gli altri, gli strumenti delle linee guida e programmi di formazione, a supporto dei giudici, ispettori del lavoro, agenti di polizia, pubblici ministeri e gli altri attori istituzionali nella prevenzione e negli interventi relativi alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro (lett. b); modelli di **codici di condotta e di strumenti di valutazione del rischio in materia di violenza e molestie nel mondo del lavoro** (lett. c); campagne pubbliche di sensibilizzazione nelle diverse lingue del paese (lett. d); programmi e materiali didattici sulla violenza e sulle molestie, per tutti i livelli di istruzione e formazione professionale (lett. e); materiale per giornalisti e altri operatori dei mezzi di comunicazione sulla violenza e le molestie di genere (lett. f).

Come si può constatare, l'orientamento, la formazione e la sensibilizzazione in materia di violenza sono previste – secondo la prospettiva di genere e multidisciplinare che informa la Convenzione ILO – in tutti gli ambiti, non solo per gli attori del mondo del lavoro, le forze di polizia e la popolazione in generale, ma anche per le scuole di ogni ordine e grado e gli organi di informazione.



Tra le recenti novità legislative sul tema in Italia occorre segnalare la legge di bilancio 2018 (art.1, comma 218, l.205/2017) che ha previsto l'**obbligo** per i datori di lavoro anche di **prevenire** le molestie sessuali sui luoghi di lavoro; obbligo che può essere adempiuto proprio mediante adeguate iniziative di natura informativa e formativa e con ogni altra iniziativa finalizzata a realizzare ambienti di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e reciproca correttezza.

Con riferimento, poi, alle più recenti iniziative specifiche nei settori dell'istruzione e del giornalismo possiamo citare, per il primo, il Protocollo d'intesa firmato l'8 marzo 2021 tra la Rete Nazionale di CUG e le Ministre per la Pubblica Amministrazione, per le Pari Opportunità e la Famiglia ed il Ministro dell'Istruzione, in virtù del quale i CUG afferenti alla Rete si impegnano ad interventi formativi nelle scuole per la diffusione di una cultura improntata alle pari opportunità, nonché, per il secondo, il "Testo unico dei doveri del giornalista" del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, che dal 1° gennaio 2021 ha introdotto il "rispetto delle differenze di genere", con particolare riguardo all'uso di un linguaggio non sessista.

Il superiore richiamo alla Rete Nazionale dei CUG, pone al centro della nostra osservazione il **ruolo attivo dei Comitati nel contrasto alla violenza di genere**, stante la funzione – loro attribuita dalla Direttiva 26 giugno 2019, n. 2, recante “Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche” – di importanti sensori, all'interno dell'amministrazione pubblica, delle situazioni di malessere collegate alla violenza e alla discriminazione, anche al fine di segnalare le suddette situazioni ai soggetti funzionalmente e territorialmente competenti. Di recente questa funzione è stata sottolineata dalla sottoscrizione, in data 18.11.2020, di un ulteriore protocollo di intesa, proprio sul contrasto alla violenza di genere, tra la Rete Nazionale di CUG e le Ministre per la Pubblica Amministrazione e per le Pari Opportunità.

L'azione di contrasto alla violenza rientra peraltro nei compiti più ampi attribuiti ai CUG – fin dalla loro costituzione, ad opera della Legge 4 novembre 2010, n. 183 – di promozione di condizioni di benessere lavorativo e di contrasto alle discriminazioni.

I Comitati, difatti, giocano un ruolo di primo piano, in qualità di soggetti proponenti all'interno della P.A. sia del codice di Condotta, come efficace strumento



di prevenzione e rimozione delle situazioni di discriminazione, di violenze sessuali, morali o psicologiche, sia, al tempo stesso, di promozione delle azioni positive che concorrono al miglioramento del benessere organizzativo.

A seguito della ratifica italiana della Convenzione ILO, si rende necessario **aggiornare i vigenti Codici di Condotta**, alla luce dei contenuti definitivi della stessa.

Un alleato dei Comitati è costituito dal/la **Consigliere/a di Fiducia**, figura prevista dalla Risoluzione del Parlamento Europeo A3/0043/94, con compiti di tutela, secondo precise procedure, nei casi di molestie sessuali e delle discriminazioni di genere, e spesso contemplata all'interno dello stesso Codice di condotta. Un ulteriore attore istituzionale è rappresentato dal/dalla **Consigliere/a di Parità**, istituita e disciplinata dalla L. 125/1991, dal D.Lgs.196/2000 e dal D.Lgs. 198/2006, che interviene nei casi di discriminazioni basate sul genere. È fondamentale che il CUG operi, nel campo della prevenzione e del contrasto alla violenza, in sinergia con queste figure, nell'ottica sia della "rete" cui è informata la citata direttiva n. 2/2019, sia dell'approccio inclusivo, integrato e collaborativo tra le varie istituzioni, principio cardine della convenzione ILO.

LA RETE CUG AMBIENTE