



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2019

1. LA PROMOZIONE DEI DIRITTI DELLE DONNE. LE MISURE DI CONTRASTO ALLE FORME DI VIOLENZA DI GENERE NELLA VISIONE DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI (41 SESSIONE, 24 GIUGNO - 12 LUGLIO 2019)

1. Il quadro normativo di riferimento: gli strumenti di soft e di hard law quale base giuridica per i lavori della 41 Sessione del Consiglio dei Diritti Umani

Nel quadro dei lavori della 41 Sessione del Consiglio dei Diritti Umani (24 giugno-12 luglio 2019) uno dei temi prescelti per una trattazione approfondita nel formato della Discussione Annuale in seduta plenaria per l'intera giornata del 27 giugno è il contrasto ad ogni forma di violenza di genere con particolare riferimento al settore lavorativo.

Per un complessivo inquadramento della materia, in ordine ai principali strumenti normativi adottati dalla *Human Rights Machinery* di Ginevra e di natura sia vincolante che raccomandatoria, è importante evidenziare come questo aspetto non emerga in modo diretto e mirato: l'ambito professionale, infatti, è stato e viene tuttora spesso richiamato ai fini del rafforzamento dei diritti delle donne ed alla promozione della parità e delle pari opportunità nella declinazione complessa del *gender gap* remunerativo, della conciliazione dei tempi di lavoro tra impegni personali e familiari e lavorativi, delle opportunità di crescita professionale e di carriera delle donne nel settore pubblico e privato (si veda il [Commento generale n. 23\(2016\)](#) del Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali sul diritto a condizioni di lavoro eque e sostenibili).

Proprio per questo motivo è importante esaminare alcuni strumenti per proporre una lettura diversa e funzionale alla migliore comprensione del tema della Discussione Annuale.

Innanzitutto, la [Raccomandazione generale n. 35](#), adottata nel 2017 dal Comitato di controllo della Convenzione delle Nazioni Unite per l'Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne (CEDAW), si focalizza sulla portata materiale della violenza di genere.

La componente 'violenza' era già stata introdotta nella precedente [Raccomandazione generale n. 19 \(1992\)](#), rinviando all'art. 1 della Convenzione CEDAW che così ne definisce il contenuto: «violence which is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately»; le reiterate violazioni della disposizione appena richiamata già dai primi anni '90 inducevano gli Stati membri e Parti della Convenzione ad adottare comportamenti e pratiche tali da attribuire ad essa una portata giuridica di matrice consuetudinaria, confermata dallo stesso Comitato di controllo

nell'esame dei rapporti periodici trasmessi dagli Stati Parti sino agli ultimi cicli di monitoraggio.

In questo modo, la portata stessa della fattispecie è stata riconfigurata rispetto alla natura dell'offensore, ovvero lo Stato, l'Organizzazione intergovernativa, il soggetto non statale – ivi inclusi i soggetti privati ed i gruppi armati – come anche al contesto nel quale viene registrata, sia esso reale, pubblico e privato, o virtuale.

Nello specifico, l'imputabilità della violenza a carico allo Stato viene declinata in ordine al *vacuum* legislativo o politico in termini sia preventivi – giustificando la prevalenza dell'elemento tradizionale, culturale e religioso – sia tali da agevolare il ricorso a comportamenti e ad atti di matrice violenta per le condizioni di povertà diffusa e di democrazia compressa. Essa è altresì concepita come violazione commissiva o omissiva dell'obbligo statale *ex art.* 2 della Convenzione, declinata quale *due diligence* che l'apparato statale deve assicurare rispetto alla sua articolazione centrale e decentrata, dunque in carico agli organismi pubblici ma anche in relazione agli attori non istituzionali.

In altre parole, nella Raccomandazione si sottolinea la duplice natura della violenza quale fenomeno individuale e, soprattutto, sociale, in contesti collettivi («in the contexts of the family, the community, public spaces, the workplace, leisure, politics, sport, health services and educational settings, and the redefinition of public and private through technology-mediated environments») nei quali la prevaricazione fisica e psicologica colpisce donne, ragazze e bambine dando adito ad una «explicit or implicit social acceptance of gender-based violence against women, often still considered a private matter, and to the widespread impunity in that regard».

L'ampia gamma di obblighi in capo allo Stato per far fronte al fenomeno implica un'azione di produzione legislativa nella dimensione preventiva, protettiva, punitiva e riparatoria. Nella Raccomandazione si rileva, per quanto concerne la violenza di genere nell'ambito lavorativo, la necessità che attore pubblico e privato cooperino in modo efficace per eliminare il fenomeno, «which should entail protocols and procedures addressing all forms of gender-based violence that may occur in the workplace or affect women workers, including effective and accessible internal complaints procedures, the use of which should not exclude recourse to law enforcement authorities, and should also address workplace entitlements for victims/survivors».

Un approccio simile viene richiamato nei [Principi Guida delle Nazioni Unite su Impresa e Diritti Umani](#). Nel quadro del primo pilastro dei Principi – il dovere dello Stato di proteggere i diritti umani - tra i principi operativi si menziona l'impegno statale nel «Providing adequate assistance to business enterprises to assess and address the heightened risks of abuses, paying special attention to both gender-based and sexual violence», sia al livello domestico che in situazioni di assistenza cooperativa in favore di Paesi in situazioni conflittuali o transizionali.

In modo differente ma complementare l'accertamento di comportamenti o atti violenti nei riguardi della donna nel luogo di lavoro è stato codificato nella disciplina convenzionale negoziata ed adottata in materia da parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO).

Già la [Convenzione n. 111 \(1958\)](#) dedicata alla discriminazione nel contesto lavorativo e professionale (in vigore in Italia dal 12 agosto 1963) includeva la componente in esame nella più ampia definizione del principio non discriminatorio di cui all'art. 1:

«1. For the purpose of this Convention the term discrimination includes:

(a) any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation;

(b) such other distinction, exclusion or preference which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation as may be determined by the Member concerned after consultation with representative employers' and workers' organisations, where such exist, and with other appropriate bodies.

2. Any distinction, exclusion or preference in respect of a particular job based on the inherent requirements thereof shall not be deemed to be discrimination.

3. For the purpose of this Convention the terms employment and occupation include access to vocational training, access to employment and to particular occupations, and terms and conditions of employment».

Agli Stati Parti, *ex art. 2* viene richiesto di adottare una politica nazionale che assicuri in principio e in fatto l'eguaglianza di opportunità e di trattamento nel contesto professionale.

In modo più mirato, la fattispecie violenza è richiamata nella [Convenzione n. 189 \(2011\)](#) sui lavoratori domestici (in vigore in Italia dal 22 gennaio 2013), nel cui art. 5 si statuisce che: «Each Member shall take measures to ensure that domestic workers enjoy effective protection against all forms of abuse, harassment and violence».

La condizione femminile e la necessità di garantire un adeguato trattamento della lavoratrice in maternità, disciplinata nella [Raccomandazione n. 191 \(2000\)](#) e nella [Convenzione n. 183 \(2000\)](#) (in vigore in Italia dal 7 febbraio 2001), non rinvia espressamente alle forme di violenza ma assicura ad ogni modo una appropriata tutela della donna.

Tali strumenti sono risultati comunque fondamentali per il processo negoziale finalizzato all'adozione, in occasione della 108 International Labour Conference, il 21 giugno 2019, della [Convenzione per combattere la violenza e le molestie sul luogo di lavoro](#), corredata di una apposita Raccomandazione. La Convenzione entrerà in vigore trascorsi 12 mesi dal deposito del secondo strumento di ratifica.

Il testo consta di venti articoli, nei quali si introducono i concetti base (art. 1):

«(a) the term “violence and harassment” in the world of work refers to a range of unacceptable behaviours and practices, or threats thereof, whether a single occurrence or repeated, that aim at, result in, or are likely to result in physical, psychological, sexual or economic harm, and includes gender-based violence and harassment; (b) the term “gender-based violence and harassment” means violence and harassment directed at persons because of their sex or gender, or affecting persons of a particular sex or gender disproportionately, and includes sexual harassment.

2. Without prejudice to subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article, definitions in national laws and regulations may provide for a single concept or separate concepts».

Alle precisazioni definitorie seguono i principi-chiave della Convenzione, essenziali per proteggere, prevenire, attuare e fornire rimedi, linee di indirizzo, realizzare attività formative e di sensibilizzazione sul tema.

In sintesi la Convenzione mira a proteggere i lavoratori, indipendentemente dallo *status* contrattuale e dalla categoria alla quale appartengono, dalla definizione-tipo del luogo

di lavoro e dagli strumenti di comunicazione interna ad esso, imputando a carico degli Stati la responsabilità primaria nel promuovere un «*general environment of zero tolerance*».

2. *Aspetti strutturali ed operativi della Procedura Speciale delle Nazioni Unite sulla violenza nei riguardi delle donne ed attività di reporting mirato*

La Procedura Speciale delle Nazioni Unite competente per la trattazione del tema della violenza nei riguardi delle donne venne istituita dall'allora Commissione sui Diritti Umani con [Risoluzione 1994/45](#), e riconfermata con successiva [Risoluzione 2003/45](#), con un mandato articolato ma preciso sotto il profilo sostanziale: «Strongly condemning all acts of violence against women and girls and in this regard called, in accordance with the Declaration on the Elimination of Violence against Women, for the elimination of all forms of gender-based violence in the family, within the general community and where perpetrated or condoned by the State, and emphasized the duty of Governments to refrain from engaging in violence against women and to exercise due diligence to prevent, investigate and, in accordance with national legislation, punish acts of violence against women and to take appropriate and effective action concerning acts of violence against women, whether those acts are perpetrated by the State, by private persons or by armed groups or warring factions, and to provide access to just and effective remedies and specialized, including medical, assistance to victims; Affirmed, in this light, that violence against women constitutes a violation of the human rights and fundamental freedoms of women and that violence against women impairs or nullifies their enjoyment of those rights and freedoms».

Detto mandato è stato riformulato da parte del Consiglio dei Diritti Umani nella [decisione 1/102](#) e della [Risoluzione 32/19](#) del 1 luglio 2016. La Procedura Speciale in parola può pertanto ricevere ed esaminare informazioni e materiali inerenti casi di violenza di genere da parte degli Stati membri e di altri organismi del sistema onusiano, come anche di organizzazioni non governative ed associazioni femminili, fornendo risposta sul punto; può compilare e trasmettere le proprie raccomandazioni per un'azione mirata a prevenire e a perseguire atti di violenza nei riguardi di donne registrati a livello locale, nazionale, regionale ed internazionale; è suo compito collaborare con le altre Procedure Speciali ed il Consiglio dei Diritti Umani per rafforzare la valenza della componente di genere nella dimensione civile, culturale, economica, politica e sociale; in ultimo, il suo mandato si articola, alla pari delle altre Procedure Speciali, nella trasmissione di appelli urgenti e comunicazioni agli Stati membri rispetto a specifici casi, nella conduzione di visite-paese e nella compilazione e trasmissione del proprio rapporto annuale al Consiglio dei Diritti Umani.

Nei lavori della 41 Sessione del Consiglio, il Relatore Speciale ha illustrato i contenuti dell'ultimo [rapporto](#) pubblicato, il quale anticipa la celebrazione di un duplice evento: il 25° anniversario dall'adozione della Dichiarazione e della Piattaforma d'Azione di Pechino e dalla creazione della Procedura in parola. È evidente, dalla lettura del documento, come il mandato si sia evoluto in modo lineare rispetto al quadro internazionale e regionale dedicato alla promozione ed alla protezione dei diritti delle donne e come si siano presentate numerose criticità per il pieno perseguimento di tali obiettivi, soprattutto nella dimensione della prevenzione e della repressione della violenza di genere. Il Relatore, per questo motivo, sottolinea l'importanza di adottare appositi correttivi all'interno del sistema delle Nazioni Unite, per evitare la frammentarietà e la

disomogeneità di politiche e di programmi operativi, insieme ad un uso più efficiente delle risorse disponibili.

3. La Discussione annuale del 27 giugno 2019: la violenza di genere nel contesto lavorativo

Nella [Risoluzione 6/30](#) del 14 dicembre 2007 il Consiglio dei Diritti Umani ha ribadito l'importanza del principio dell'eguaglianza di genere in funzione di una effettiva promozione e protezione dei diritti delle donne. In linea con quanto in essa formulato è stato proposto un tema specifico da affrontare per la Discussione annuale nel quadro della 41 Sessione del Consiglio dei Diritti Umani del 27 giugno 2019: la violenza di genere nel contesto lavorativo.

Il quadro normativo di natura convenzionale e programmatica delle Nazioni Unite, sopra richiamato, è stato considerato fondamentale – come si rinviene dal dispositivo della Risoluzione – per l'affermazione del principio di parità uomo-donna e per la progressiva adozione dell'approccio di genere nell'apparato onusiano nel suo complesso.

Invero, tutti i principali organismi competenti nel sistema hanno adoperato una metodologia induttiva per il riconoscimento e la risoluzione delle problematiche derivanti dalle forme di discriminazioni multiple sofferte dalle donne e per la conseguente compilazione ed adozione di misure politiche e programmatiche tese ad affrontare in modo costruttivo la condizione di genere nel suo complesso. In questo processo, che ha visto partecipare in modo proattivo il Comitato di controllo della CEDAW e la Commissione sullo *Status* delle Donne (CSW), l'impegno dell'Organizzazione è stato guidato dalla duplice necessità di raccogliere informazioni e dati sulla discriminazione e sulle azioni in funzione del principio di parità di genere e di utilizzare un corretto linguaggio nella trattazione del tema. Al contempo, gli Stati membri sono stati invitati a promuovere il rafforzamento della componente di genere nell'adozione di misure di natura istituzionale e finanziaria che implicino la partecipazione attiva e di alto livello delle donne negli organismi nazionali ed internazionali.

Sulla scorta di tali riflessioni è stata pensata e convocata la Discussione Annuale in materia di violenza di genere nel contesto lavorativo.

In questo ambito, la violenza di genere si declina in quanto violenza fisica e psicologica, violenza e molestia sessuale – ivi incluse le molestie fondate sulle condizioni della donna in gravidanza o sulla sua situazione medica o ancora sulle sue responsabilità familiari, sino a ricomprendere l'aggressione sessuale e l'omicidio. In numerose circostanze, nel contesto lavorativo sia pubblico che privato, sia formale che informale, le donne sono vittime dei colleghi, dei datori di lavoro e talvolta anche dei clienti. La violenza ha luogo poiché poggia su un atteggiamento di matrice discriminatoria multipla (per fattori quali la razza, l'origine sociale, la condizione migratoria, la disabilità, la maternità, le responsabilità familiari, lo *status* contrattuale, l'orientamento sessuale e l'identità di genere) ed ha un impatto negativo sulla sicurezza reale e percepita da parte delle donne lavoratrici, sulla loro salute ed il loro benessere, sulla loro compartecipazione ai processi decisionali, sull'apprezzamento per le attitudini professionali che si traduce in benefici economici concreti. Ciò implica altresì una reale difficoltà delle donne in quanto vittime a denunciare il sopruso, convinte di non poter essere adeguatamente tutelate e risarcite.

La Discussione Annuale è stata aperta dall'intervento dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani Michelle Bachelet: in questo passaggio la condizione di parziale coinvolgimento della donna nel contesto lavorativo, in quanto vittima di violenza,

determina una situazione di insicurezza economica che si traduce in una perdita di 12 miliardi di dollari nella crescita del prodotto interno lordo globale entro il 2025. Se è vero che il contesto professionale informale è quello in cui si registra il più alto numero di casi di violenza, d'altra parte è quanto mai necessario – ha affermato l'Alto Commissario – potenziare il sistema di giustizia, affiancando alle misure specifiche di carattere riparatorio azioni complesse di natura politica e programmatica nel settore lavorativo, della sicurezza professionale e sanitaria.

Katrín Jakobsdóttir, Primo Ministro islandese, ha evidenziato come la parità di genere nel sistema politico e nella partecipazione ai processi decisionali non sia stata ancora pienamente conseguita e che si sia assistito, in tempi recenti, ad un nuovo e più enfatico dibattito sul tema anche in considerazione delle rivendicazioni del movimento #MeToo, le cui considerazioni devono essere rilanciate in modo più forte e mirato sul piano nazionale ed internazionale, come occorso recentemente nel sistema ILO attraverso la compilazione ed adozione di un nuovo strumento convenzionale dedicato. In questa prospettiva, infatti, si potrà affrontare la violenza di genere in modo strutturato, responsabilizzando in particolare gli Stati, i datori di lavoro e gli offensori.

Nella moderazione del dibattito, il Presidente del Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sui diritti umani, le multinazionali e altre tipologie di imprese, Surya Deva, come già ricordato sopra, ha evidenziato che anche gli attori non statali rivestono un ruolo importante nella prevenzione della violenza di genere nel contesto lavorativo: invero la *due diligence* imprenditoriale poggia su una attenta e completa raccolta dati e sulla collaborazione attiva delle donne nei luoghi di lavoro, in quanto lavoratrici e rappresentanti sindacali, nel dialogo con i datori di lavoro per un miglioramento complessivo della situazione di genere.

Le tre relatrici del dibattito (Maria Luz Vega, Coordinatore della *Future of Work Initiative*/ILO, Dubravka Šimonović, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla violenza nei riguardi delle donne, Novelita Palisoc, il Rappresentante Regionale per l'Asia della *International Domestic Workers Federation* e Presidente delle *United Domestic Workers* delle Filippine) hanno affrontato il tema in modo del tutto complementare.

La prima ha focalizzato l'attenzione sull'azione dell'ILO: l'assetto lavorativo non può essere contraddistinto dalla violazione del principio di discriminazione e dei diritti delle donne giacché comportamenti ed atti in tal senso sono dannosi non soltanto per le vittime, ma anche per l'ambiente professionale, il livello di produttività e l'immagine reputazionale di un'impresa. Per questo motivo, i datori di lavoro hanno una responsabilità primaria nel preoccuparsi di prevenire e di monitorare le condizioni delle lavoratrici donne.

La seconda ha testimoniato come, attraverso l'esercizio del suo mandato, la violenza di genere anche nel contesto lavorativo non abbia subito contrazioni e ha messo in evidenza la responsabilità degli attori statuali nell'assicurare una idonea *due diligence* nell'affrontarlo, rispetto agli impegni assunti nel complesso quadro convenzionale onusiano ora arricchito dal nuovo strumento convenzionale dell'ILO.

La terza ha rivendicato l'importanza della conoscenza, per le donne lavoratrici, dei propri diritti e delle migliori modalità per esercitarli anche per prevenire forme di sfruttamento e di violenza nei loro riguardi da parte dei datori di lavoro.

Si è convenuto in via generale che l'eliminazione della violenza e delle molestie nel luogo di lavoro sono parte integrante del concetto di 'decent work' ed è su questo binomio che l'ILO ha operato per il negoziato finalizzato all'adozione di un'apposita Convenzione in materia.

Per affrontare dati numerici quali «more than 250 million women lacked adequate protection at work while a higher proportion of the 40 million people caught in modern slavery were women», è quanto mai necessario responsabilizzare in termini di *governance* e di contesto giuridico e culturale, come anche «dismantling the structural inequalities and social norms that underpinned gender-based violence». La responsabilizzazione implica una risposta articolata che muove dalla trasparenza del fenomeno, in termini di denuncia individuale e collettiva, dal potenziamento delle misure persecutorie nei confronti dell'offensore, sino ad arrivare all'azione programmatica ed operativa degli attori statuali e privati, in collaborazione con le donne per una effettiva parità di genere nel contesto professionale.

CRISTIANA CARLETTI