

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 1290**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori EUFEMI, BOREA, IERVOLINO  
e SODANO Calogero**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 MARZO 2002**

—————

**Norme generali contro la violenza psicologica  
nei luoghi di lavoro**

—————

## **INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge .....	»	5

ONOREVOLI SENATORI. - Solo in anni recenti s'è prestata attenzione alla necessità d'individuare puntualmente e combattere le violenze psicologiche verificantisi sui luoghi di lavoro, ossia il fenomeno definito col termine inglese di *mobbing*: una nuova ed inquietante sintesi definitoria di comportamenti, strategicamente finalizzati ad estromettere uno o più lavoratori dal territorio ove essi svolgono il loro ruolo.

Il *mobbing*, da intendersi come attività persecutoria posta in essere nell'ambiente lavorativo dal detentore di poteri decisionali capaci d'incidere nell'altrui sfera giuridica, è un fenomeno in progressiva evoluzione non solamente nel settore privato del mondo lavorativo, ma anche nelle pubbliche amministrazioni, dove la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego ne ha modificato la configurazione. Da puntuali statistiche di varia fonte risultano, in proposito, dati allarmanti:

L'età del «mobbizzato» è oscillante, ma accentuata tra i cinquantuno ed i sessanta anni: maschio nel 52 per cento dei casi, quasi sempre coniugato (82 per cento);

la maggior parte dei «mobbizzati» ha titolo di studio medio-alto: il 71 per cento ha un diploma, il 17 per cento è laureato; nell'81 per cento dei casi si tratta d'impiegati o quadri o funzionari direttivi, nel 19 per cento di dirigenti;

alle amministrazioni pubbliche va la «palma» (si fa per dire) del *mobbing*, stando ad un sondaggio che ha visto effettuare da dipendenti pubblici il 71 per cento delle telefonate giunte ad un «centro d'ascolto» istituito qualche anno addietro da una grande confederazione sindacale.

Ai dodici milioni di vittime europee s'aggiunge il milione e mezzo d'oppressi italiani, in gran parte (43 per cento del totale) concentrati nel Lazio.

È stato pure calcolato che, in un'azienda con mille dipendenti, il costo della violenza psicologica s'aggirerebbe su qualche centinaio di milioni di lire (circa 200.000 euro).

Nelle amministrazioni pubbliche la forma più frequente di *mobbing* è il *bossing*, che mira ad emarginare il lavoratore. Il fenomeno del *mobbing*, nella sua complessità, può determinarsi come orizzontale (tra colleghi) o verticale (dal sopraordinato al dipendente e viceversa), e può riguardare «gruppi» che operano sul dipendente: in qualche caso si riscontra *mobbing* istituzionale.

Considerata dunque la rilevanza che il fenomeno assume anche nei rapporti di lavoro, nonchè constatando che per ogni individuo adulto la vita lavorativa assume grande importanza in forza d'intuibili ragioni oggettive e del gran numero d'ore ad essa dedicato quotidianamente, appare opportuno che la materia del *mobbing* sia disciplinata da una legge generale (oggi inesistente) la quale sancisca i principi fondamentali d'intervento nonchè le forme di tutela del lavoratore e le responsabilità degli autori dei comportamenti illeciti (talvolta aventi in sè una rilevanza penale, difficilmente enucleabile in Italia con gli attuali strumenti giuridici). A tal fine sarebbe opportuno che tutti i disegni di legge, attualmente all'esame del Parlamento e dei Consigli regionali, confluiscono in un testo unitario ed omogeneo nonchè fondato su principi certi ed universalmente idonei a comprendere le varie fattispecie di violenza psicologica nei luoghi di lavoro. Donde la *ratio* del presente disegno di legge, da intendere quale contributo anche di «rac-

cordo» perchè si giunga finalmente ad una definizione normativa ormai socialmente urgentissima e non più differibile.

Rispetto alle proposte e ai disegni di legge presentati nella XIII legislatura ed all'inizio della presente, tre novità (in linea con legislazioni d'altri Paesi dell'Unione europea) presenta questo nuovo progetto:

a) la previsione del *mobbing* come reato (anzi, come delitto). Tale scelta, che si ritiene risponda ad esigenze di giustizia sostanziale (trasponendo sull'evento originato nell'ambiente lavorativo lo schema giuridico della violenza privata), nel vigente contesto ordinamentale risulta l'unico deterrente contro soprusi altrimenti non condannabili (in Italia, il *mobbing* non ha una specifica disciplina sanzionatoria);

b) l'attenzione ad una concreta fattispecie comportamentale, effettivamente riscontrabile ma poco nota in Italia: il *bossing*, ossia il *mobbing* perpetrato contro dirigenti o funzionari direttivi specialmente nelle amministrazioni pubbliche. Il fenomeno riguarda sovente vessazioni, operate da dipendenti sindacalisti senza scrupoli, contro autorità gerarchicamente sopraordinate; si concretizza in un misto di pressioni psicologiche, dispetti, richieste assurde, angherie, a volte minacce di deferimento all'autorità giudiziaria. Tali eventi si verificano con speciale frequenza nel lavoro pubblico e soprattutto contro le donne dirigenti o funzionarie direttive o (nel lavoro privato) quadri, in quanto gli eventi medesimi esaltano nei sindacalisti artefici del *bossing* il loro complesso d'inferiorità, secondo una personale vocazione alla tirannide (che potrebbe anche nascondere interessi diversi dal corretto e trasparente esercizio delle funzioni istituzionali). Così, sono proprio le donne ad essere più esposte a tutti gli effetti negativi che derivano dal *mobbing*. Tali patologiche situazioni non hanno nulla da spartire con l'esercizio di un'ordinaria pressione sindacale, connaturato al ruolo isti-

tuzionale delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori;

c) la previsione del *mobbing* esterno, cioè di una pressione proveniente da organizzazioni. Può infatti avvenire che tale pressione motivi, in taluni dirigenti, un'accondiscendenza al sindacato non fondata su ragioni giuridiche ed effettivamente volontaria; ma spesso si verifica che il dirigente od il funzionario non intenda soggiacere ad alcuna pressione e voglia invece esercitare correttamente nonchè con indipendenza morale la propria funzione istituzionale, ed in tal caso potrebbe anche esser sottoposto a minacce gravi. Perciò, stante la delicata complessità dell'indagine necessaria alla lotta contro queste patologie socio-giuridiche (appare arduo, infatti, stabilire con leggi o regole come debbano essere arginate le pressioni sindacali sul dirigenti), l'articolo 8 prevede forme di tutela e d'osservazione del fenomeno del *mobbing* esterno, affinché siano efficacemente verificate e «monitorate» mensilmente la situazione di partenza (entro tre mesi dopo l'entrata in vigore della legge) e quelle *in itinere* nel decorso del tempo futuro; ciò dovrà accertare - fra l'altro - se specialmente nelle amministrazioni pubbliche la classe dirigente sia davvero in condizione d'esercitare fino in fondo il proprio mandato istituzionale.

La legge potrà inoltre demandare alla contrattazione collettiva il compito di disciplinare, per ciascun settore, alcuni aspetti secondari od integrativi della disciplina generale che attengano all'ambito specifico in cui si svolge il rapporto di lavoro. A tale logica risponde l'articolo 4, che si ritiene ispirato al principio d'un corretto svolgimento delle relazioni tra le amministrazioni od aziende ed i sindacati.

Stante la vivissima attualità sociale della problematica in esame, si confida nell'esame benevolo e nell'approvazione del presente disegno di legge.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Principi e finalità della legge)*

1. Ai fini della presente legge è definito «violenza psicologica nell'ambiente di lavoro» ogni complesso d'atti, caratterizzati da ripetitività e durata di medio-lungo periodo, posti in essere da una o più persone nella loro qualità di lavoratori pubblici o privati, sopraordinati o sottordinati, contro altri lavoratori di livello rispettivamente inferiore o superiore e che comportano la sistematica non attribuzione d'incarichi adeguati o l'assegnazione di compiti squalificanti, la formulazione di continue critiche alle prestazioni od alle capacità professionali anche con atti di rilevanza esterna al luogo di lavoro, l'irrogazione di censure prive d'effettiva motivazione o con motivazione scarna e lacunosa, la compromissione dell'immagine professionale e personale sul luogo di lavoro ed altre conseguenze negative sul soggetto colpito. È parimenti definito «violenza psicologica nell'ambiente di lavoro» ogni comportamento di persona lavorativamente sopraordinata o sottordinata, che arbitrariamente ed ingiustificatamente nonchè in assenza di fondate ragioni obiettive determini nei confronti di lavoratori singoli o di gruppi di lavoratori una lesione dei propri diritti esplicantesi in demansionamento professionale, attesa la sua idoneità a dar luogo ad una pluralità di pregiudizi incidenti sulla potenzialità economica nonchè sull'intera vita professionale e di relazione degli interessati, con particolare riguardo alla lesione del diritto fondamentale alla libera esplicazione della loro personalità nel luogo di lavoro.

2. Le misure atte a contrastare i comportamenti di cui al comma 1 costituiscono applicazione del principio del diritto alla salute, di cui all'articolo 32 della Costituzione, e del principio della dignità del lavoratore individuato dall'articolo 41 della Costituzione. Tali misure sono adottate altresì in relazione all'articolo 2087 del codice civile con particolare riferimento all'espresso obbligo, per il datore di lavoro, di prevenire i danni alla salute, e con riferimento alle misure di tutela riguardanti il rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro e nella definizione dei metodi di lavoro secondo il disposto dell'articolo 3 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, nonché per contrastare le possibili lesioni dell'integrità psicofisica della lavoratrice o del lavoratore con riguardo al disposto dell'articolo 13 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, e successive modificazioni.

#### Art. 2.

##### *(Forme di tutela contro la violenza psicologica nei luoghi di lavoro)*

1. Il datore di lavoro privato o chiunque nelle amministrazioni pubbliche rivesta posizione d'autorità gerarchicamente sopraordinata rispetto a lavoratori dipendenti, il quale eserciti violenza psicologica su taluno di loro ai sensi del comma 1 dell'articolo 1, è punito con la reclusione fino a quattro anni. La pena è aumentata fino ad un terzo, qualora il giudice accerti che il colpevole ha espressamente o tacitamente istigato altre persone del medesimo ambiente lavorativo ad attuare comportamenti riconducibili a fattispecie di cui al comma 1 dell'articolo 1; per i concorrenti nel reato s'applicano gli articoli da 110 a 119 del codice penale. La pena è aumentata da un terzo alla metà, qualora il giudice accerti che un'amministrazione pubblica o privata ha adottato strategie con lo scopo di provocare dimissioni o licenziamenti di uno

o più lavoratori per ridurre o ridistribuire più facilmente il proprio personale; in tal caso il giudice può disporre, nei confronti degli amministratori o dei responsabili delle medesime, l'interdizione per un anno da qualsiasi ufficio; per i concorrenti nel reato s'applicano gli articoli da 110 a 119 del codice penale.

2. Alla medesima pena di cui al primo periodo del comma 1 soggiace chiunque, in posizione lavorativa gerarchicamente sottordinata, eserciti violenza psicologica su taluno dei lavoratori gerarchicamente sopraordinati. La pena è aumentata fino ad un terzo, qualora il giudice accerti che il colpevole, anche approfittando di personali posizioni effettive o presunte di potere nella struttura amministrativa od aziendale oppure all'interno di gruppi economici o d'organizzazioni partitiche o sindacali, ha espressamente o tacitamente istigato altre persone del medesimo ambiente lavorativo ad attuare comportamenti riconducibili a fattispecie di cui al comma 1; per i concorrenti nel reato s'applicano gli articoli da 110 a 119 del codice penale. La pena è aumentata da un terzo alla metà, qualora il giudice accerti che un gruppo economico oppure un'organizzazione partitica o sindacale ha adottato strategie con lo scopo di provocare trasferimenti o dimissioni o licenziamenti di uno o più lavoratori, ovvero altre misure amministrative pregiudizievoli nei loro confronti, per esercitare potere ingiustificato tra il personale interessato; in tal caso il giudice può disporre, nei confronti degli autori del delitto, l'interdizione per un anno da qualsiasi ufficio; per i concorrenti nel reato s'applicano gli articoli da 110 a 119 del codice penale.

3. In ordine alle fattispecie di cui ai commi 1 e 2, è fatta salva l'imputazione per delitti più gravi qualora ricorrano le condizioni previste dall'articolo 416 del codice penale, ovvero qualora il comportamento del soggetto agente abbia determinato nel soggetto passivo del reato un progressivo e crescente logorìo psicofisico, tale da provo-

cargli l'insorgere di patologie mediche ed alterazioni neuropsicologiche con effetti lesivi per l'organismo, eventualmente irreversibili, anche in ordine alla possibile diminuzione temporale della vita fisica.

4. Ferme restando le conseguenze penali contemplate dai commi 1, 2 e 3, nonchè le eventuali responsabilità per danno erariale nel caso di reati o comunque d'illeciti commessi per violenza psicologica nell'ambiente lavorativo d'amministrazioni pubbliche, nelle ipotesi in cui la mortificazione della professionalità della lavoratrice o del lavoratore offenda l'affermazione d'un valore superiore della professionalità, direttamente collegato ad un diritto fondamentale della lavoratrice o del lavoratore medesimi e costituente sostanzialmente un bene materiale, gli atti ed i comportamenti di cui al comma 1 sono suscettibili di valutazione medico-legale nonchè riconducibili ad una dimensione patrimoniale, pure se non concretamente provata nella sua entità, la quale rende risarcibile il danno e valutabile anche equitativamente.

5. Il lavoratore, che abbia subito violenza psicologica nel luogo di lavoro, può inoltre avvalersi delle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi. Il lavoratore ha comunque facoltà di adire in giudizio la controparte responsabile delle violenze, promovendo tentativo di conciliazione ai sensi della normativa vigente e in particolare dell'articolo 410 del codice di procedura civile.

6. Per il ricorso in giudizio civile s'applicano le disposizioni di cui all'articolo 413 del codice di procedura civile. Il giudice, nel caso di condanna del responsabile del comportamento sanzionato, dispone il risarcimento del danno liquidandolo anche in forma equitativa, ai sensi del comma 4.

7. Su istanza della parte interessata il giudice adito, ove lo ritenga opportuno, può disporre che il datore di lavoro informi sui provvedimenti giurisdizionali di condanna mediante lettera, i dipendenti interessati per reparto ed attività nel luogo dove si sia manifestato il caso di violenza psicologica og-



getto dell'intervento giudiziario, omettendo il nome della persona che ha subito tali violenze qualora essa ne dia al giudice indicazione esplicita.

Art. 3.

*(Responsabilità disciplinare)*

1. Si applicano le misure previste con riferimento alla responsabilità disciplinare, nei confronti di chi ponga in essere gli atti od i comportamenti previsti dall'articolo 1.

2. La medesima responsabilità di cui al comma 1 grava su chi denuncia consapevolmente atti o comportamenti inesistenti, allo scopo d'ottenere vantaggi comunque configurabili.

Art. 4.

*(Accertamento non giurisdizionale di fatti persecutori)*

1. Qualora atti e comportamenti di cui all'articolo 1 siano portati a conoscenza da singoli o da gruppi di lavoratori al datore di lavoro ovvero alle rappresentanze sindacali aziendali, questi sono obbligati a porre in essere le misure atte a verificare la fondatezza dei fatti ed assumere i provvedimenti necessari per il loro superamento ai sensi della direttiva 89/391/CEE, recepita dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626. A tali fini, l'accertamento clinico del fatto è effettuato da consulenti e psicologi facenti capo a struttura pubblica ed esterni all'organizzazione amministrativa od aziendale in cui si sarebbero svolti i predetti atti o comportamenti; l'accertamento avviene attraverso colloqui individuali, incontri di gruppo, sottoposizione a *test* e sostanze reattive, in grado di verificare se si tratti di:

a) forme di maltrattamento vere e proprie, vessazione, discriminazione e persecuzione in ambito lavorativo;

b) fenomeni di collusione psicologica tra vissuti propri ed esperienza lavorativa;

c) disturbi propri del soggetto, connessi al ciclo di vita od alla struttura della sua personalità.

2. Il lavoratore, qualora venga accertato il fenomeno persecutorio cui sia stato sottoposto, ha diritto al rimborso, da parte dell'amministrazione nella quale presta servizio, delle spese mediche e psicoterapeutiche sostenute per un suo pieno recupero psicologico, sociale, relazionale e lavorativo.

3. Nell'articolo 20 della legge 20 maggio 1970, n. 300, dopo il primo comma, è inserito il seguente:

«I lavoratori hanno diritto di riunirsi fuori dall'orario di lavoro, per un limite massimo di sei ore annue, allo scopo d'esaminare e dibattere su violenze e persecuzioni psicologiche nei luoghi di lavoro, con le modalità e con le forme previste dal presente articolo».

#### Art. 5.

##### *(Nullità degli atti discriminatori)*

1. Sono nulli gli atti e le decisioni, riconducibili alla violenza psicologica di cui al comma 1 dell'articolo 1, che si riferiscano alle variazioni delle qualifiche o delle funzioni nonché delle attribuzioni e delle mansioni o degli incarichi. Sono altresì nulli i trasferimenti anche in altri territori o in differenti aree del medesimo sistema lavorativo, riconducibili alla medesima fattispecie.

2. Sono inoltre nulli gli atti e le decisioni, che si riferiscano a discriminazione sessuale o contro disabili o comunque facciano capo a motivi razziali o linguistici o religiosi. Tali atti e decisioni comportano altresì, per l'amministrazione od azienda, l'immediata comunicazione del fatto alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le

pari opportunità -, secondo quanto previsto dalla legge 10 aprile 1991, n. 125, e successive modificazioni.

3. Il provvedimento che decide sulla nullità degli atti, contemplati nei commi 1 e 2, è emanato dal giudice del lavoro, sentite le parti.

#### Art. 6.

##### *(Prevenzione ed informazione)*

1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, entro novanta giorni dalla data d'entrata in vigore della presente legge, emana un regolamento, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, in cui individua le fattispecie di violenza psicologica ai danni dei lavoratori, le quali siano rilevanti ai fini della presente legge.

2. I datori di lavoro pubblici e privati nonché le rispettive rappresentanze sindacali adottano tutte le iniziative necessarie allo scopo di prevenire qualsiasi forma di violenza psicologica di cui alla presente legge, attraverso informazioni e comunicazioni attinenti:

a) alle modalità per l'utilizzazione e l'impiego dei lavoratori;

b) all'illustrazione delle intenzioni e degli obiettivi generali sulla politica dell'amministrazione o dell'azienda;

c) all'elaborazione di procedure, che garantiscano adeguate condizioni psicologiche e sociali nei luoghi di lavoro;

d) all'adozione di misure, che impediscano od inneschino reazioni negative;

e) all'offerta di pari opportunità ai lavoratori, al fine di favorire il miglioramento delle loro conoscenze e delle loro prestazioni.

3. Le iniziative di cui al comma 2 sono portate a conoscenza dei lavoratori nei

modi e nelle forme previsti dalla normativa vigente, con criteri d'informazione che ne garantiscano veridicità e completezza.

Art. 7.

*(Configurazione nell'ambito della vita dei partiti politici e delle associazioni)*

1. La presente legge è applicata anche nel contesto della vita dei partiti politici nonché delle associazioni regolate dall'articolo 36 del codice civile.

2. Quando i soggetti passivi di violenza psicologica rivestano non la qualifica di lavoratori dipendenti, bensì quella di semplici iscritti o soci, le attività di prevenzione e d'informazione contemplate nell'articolo 6 s'intendono demandate agli organismi di controllo regolarmente costituiti ed operanti conformemente agli atti costitutivi ovvero agli statuti dei singoli organismi interessati.

3. Se per la propria tutela il soggetto passivo di violenza psicologica non intende ricorrere alla giustizia ordinaria di cui all'articolo 2, ogni eventuale controversia può essere composta mediante il ricorso al collegio dei probiviri ovvero ad altri organi di controllo previsti dallo statuto dell'organismo interessato.

Art. 8.

*(Sportelli contro gli abusi. Osservazione sulle violenze psicologiche nei luoghi di lavoro)*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica - è istituito lo sportello unico contro gli abusi nell'ambiente lavorativo delle amministrazioni pubbliche individuate dall'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Tale sportello è destinato ad

offrire consulenza ai lavoratori del pubblico impiego, che si ritengano interessati ad atti e comportamenti persecutori.

2. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito lo sportello unico contro gli abusi nei posti di lavoro privato, destinato ad offrire consulenza ai lavoratori del settore privato che si ritengano interessati ad atti e comportamenti persecutori.

3. Presso entrambi gli sportelli di cui ai commi 1 e 2 sono addetti un avvocato ed uno psicologo; tali sportelli possono rispettivamente avvalersi d'esperti in medicina del lavoro. Ciascuno dei due sportelli è altresì dotato d'un numero verde, destinato ad agevolare la possibilità di corrispondere consulenze telefoniche.

4. Conformemente all'articolo 20 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, i sindacati e le rappresentanze delle rispettive amministrazioni pubbliche per il settore lavorativo pubblico, nonché i sindacati e le associazioni datoriali per il settore lavorativo privato, possono istituire appositi organismi paritetici nazionali, territoriali e di settore per promuovere la cultura della prevenzione contro le violenze psicologiche sui luoghi di lavoro.

5. Ciascuno dei due organismi di cui ai commi 1 e 2 elabora quotidianamente i dati raccolti durante la propria attività, in ordine ai vari aspetti giuridici e statistici. Le medesime modalità elaborative sono seguite, per quanto di competenza, dagli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità. Entro l'ultimo giorno d'ogni mese il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro per la funzione pubblica ed il Ministro per le pari opportunità riferiscono per iscritto al Presidente del Consiglio dei ministri sulle rispettive elaborazioni dei dati mensili, inerenti al fenomeno della violenza psicologica sui luoghi di lavoro.

Art. 9.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.



