



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori MARGIOTTA, PEZZOPANE, SCALIA, MATTESINI, SPILABOTTE, TORRISI, AMATI, D’ADDA, BARANI, SONEGO, CUCCA, SOLLO, PAGLIARI, RAZZI, BERTUZZI e GRANAIOLA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 GIUGNO 2013**

Disposizioni in tema di violenza e persecuzione psicologica nell’ambito dell’attività lavorativa per la tutela e la prevenzione dei lavoratori

ONOREVOLI SENATORI. - Negli ultimi anni la giurisdizione del giudice del lavoro, insieme agli studi della sociologia del lavoro e dell'organizzazione, hanno dato sempre più spazio a un fenomeno che, trasversalmente, è presente tanto nel settore pubblico quanto in quello privato. Secondo recenti sondaggi, dall'8 al 9 per cento dei lavoratori dell'Unione Europea, dunque dai dodici ai tredici milioni di persone, sarebbero stati infatti vittime di violenze psicologiche sul posto di lavoro.

Il cosiddetto *mobbing* non è un fenomeno nuovo; piuttosto è recente la sua individuazione e trattazione. Risale al 1984, infatti, la prima pubblicazione nella quale il termine «*mobbing*» (mutuato dall'etologia e, più esattamente, dagli studi di Konrad Lorenz) veniva usato per indicare una forma di vessazione esercitata nell'ambiente di lavoro al fine di emarginare prima ed estromettere poi da esso la vittima designata. Il termine deriva dall'inglese *to mob*, che ha il significato di «attaccare», «accerchiare», ed è stato coniato per indicare un meccanismo di difesa collettivo che si attua nel mondo animale e mediante il quale un branco mantiene la sua omogeneità espellendo il «non simile» attraverso comportamenti di isolamento e lesivi.

Si deve a Leymann la sua introduzione nel settore lavorativo, a partire dagli anni '80 (Leymann Gustavsson, 1984; Leymann, 1990, 1993, 1996, 1997). Secondo tale autore «il *mobbing*, o terrore psicologico sul posto di lavoro, consiste in una comunicazione ostile e non etica diretta in modo sistematico da uno o più individui solitamente verso un singolo individuo, il quale a causa di ciò, si trova in una posizione indifesa e

impossibilitato a ricevere aiuto, essendo costretto in quella posizione da continue azioni mobbizzanti (...). Tali azioni si verificano con un'alta frequenza di base (definizione statistica: almeno una volta a settimana) e perdurano a lungo nel tempo (definizione statistica: almeno sei mesi). L'alta frequenza e la durata dei comportamenti ostili è causa di gravi problemi psicologici, psicosomatici e sociali» (Leymann, 1996, pag. 168).

Il *mobbing* è un fenomeno multiforme ma anche, nello stesso tempo, delicato ed ambiguo, e ne derivano pericoli seri non solo a chi è sottoposto alle forme di *mobbing*, ma anche alla struttura organizzativa nella quale si verificano questi episodi. Parimenti, occorre richiamare l'attenzione sulla necessità di guardarsi anche dai pericoli derivanti da possibili strumentalizzazioni in nome del *mobbing*, facendo ricadere ogni situazione di disagio in questa categoria.

L'attività di prevenzione di tale fenomeno risulta talora difficile per una mancata presa di coscienza della sua esistenza, diffusione e gravità, e per la sua incerta fisionomia (spesso le stesse vittime faticano a riconoscerlo come tale perché «fa parte della *routine* quotidiana» in certi ambienti di lavoro).

Inoltre, un altro elemento che emerge dalle ricerche relative a questo fenomeno nell'ambito dell'Unione Europea, è che si registra un'ampia variazione nella prevalenza segnalata del *mobbing* nei vari Stati membri. È possibile che queste differenze non dipendano soltanto da differenze nel verificarsi del fenomeno, bensì anche da differenze culturali nell'attenzione dedicata al *mobbing* ed alla sua conseguente segnalazione.

A livello internazionale, hanno cominciato ad interessarsi al problema le grandi organizzazioni specializzate dell'ONU, come l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e, soprattutto, l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) che ha promosso azioni contro la violenza sul luogo di lavoro. Proprio l'ILO - in uno studio promosso nel corso della Conferenza internazionale sul trauma sul luogo di lavoro tenutasi l'8 e 9 novembre 2000 a Johannesburg, intitolato «*La violenza sul lavoro: la minaccia globale*», da cui è emerso un nuovo approccio alla violenza sul lavoro - attribuisce uguale enfasi sia ai comportamenti lesivi dell'integrità fisica del lavoratore, sia a quelli che mirano ad intaccare il suo equilibrio psicologico.

In ambito europeo, il 16 luglio 2001 la Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo ha presentato una relazione sul *mobbing* sul posto di lavoro (A5-0283/2000: all. 3), nella quale si analizza il fenomeno sotto vari punti di vista: definizione del fenomeno, ricerca delle cause della sua rapida espansione, individuazione degli effetti sulla salute del lavoratore e sull'efficiente ed economica organizzazione delle aziende, ricerca di strumenti efficaci per contrastarlo. Da un punto di vista più strettamente giuridico, la relazione evidenzia la necessità di chiarire se la vigente direttiva quadro per la salute e la sicurezza sul lavoro, la n. 89/391/CEE, possa essere interpretata estensivamente in modo da ricomprendere nel suo ambito applicativo anche i casi di *mobbing*. La relazione è stata quindi allegata alla Risoluzione sul *mobbing* che nel settembre 2001 il Parlamento europeo ha approvato (2001/2339(INI): all. 3). Con tale risoluzione, si è evidenziata la necessità per gli Stati membri di approfondire lo studio del fenomeno delle violenze psicologiche in ambito lavorativo, al fine di pervenire ad una comune definizione della fattispecie del *mobbing* e creare una più solida base statistica sulla sua diffusione. In parti-

colare, il Parlamento ha esortato gli Stati membri, le parti sociali e le istituzioni europee a farsi carico di questa problematica invitando la Commissione ad un'analisi dettagliata sulla situazione del *mobbing* negli ambienti lavorativi con riferimento ad ogni Stato membro e ad un programma d'azione concernente le misure comunitarie contro il *mobbing*.

La Risoluzione ha evidenziato, tra l'altro, che dai dati provenienti da uno degli Stati membri risulta che i casi di *mobbing* sono di gran lunga più frequenti nelle professioni caratterizzate da un elevato livello di tensione, professioni esercitate più comunemente da donne che da uomini e che hanno conosciuto una grande espansione nel corso degli anni 90, ed ha sottolineato che gli studi e l'esperienza empirica convergono nel rilevare un chiaro nesso tra, da una parte, il fenomeno del *mobbing* nella vita professionale e, dall'altra, lo stress o il lavoro ad elevato grado di tensione, l'aumento della competizione, la riduzione della sicurezza dell'impiego nonché l'incertezza dei compiti professionali.

Sono degni di specifica menzione, in particolare, due richiami dell'atto, uno volto ad evidenziare che tra le cause del *mobbing* vanno ad esempio annoverate le carenze a livello di organizzazione lavorativa, di informazione interna e di direzione, e che problemi organizzativi irrisolti e di lunga durata si traducono in pesanti pressioni sui gruppi di lavoro e possono condurre all'adozione della logica del «capro espiatorio» e al *mobbing*; l'altro secondo il quale il continuo aumento dei contratti a termine e della precarietà del lavoro, in particolare tra le donne, crea condizioni propizie alla pratica di varie forme di molestia.

La Risoluzione ha quindi esortato gli Stati membri a rivedere e, se del caso, a completare la propria legislazione sotto il profilo della lotta contro il *mobbing* e le molestie sessuali sul posto di lavoro, nonché a verificare e ad uniformare la definizione

della fattispecie del *mobbing*; ha inoltre raccomandato agli Stati membri di imporre alle imprese, ai pubblici poteri nonché alle parti sociali l'attuazione di politiche di prevenzione efficaci, l'introduzione di un sistema di scambio di esperienze e l'individuazione di procedure atte a risolvere il problema per le vittime e ad evitare sue recrudescenze; ha raccomandato, in tale contesto, la messa a punto di un'informazione e di una formazione dei lavoratori dipendenti, del personale di inquadramento, delle parti sociali e dei medici del lavoro, sia nel settore privato che nel settore pubblico, ricordando a tale proposito la possibilità di nominare sul luogo di lavoro una persona di fiducia alla quale i lavoratori possono eventualmente rivolgersi. Infine, ha esortato la Commissione ad esaminare la possibilità di chiarificare o estendere il campo di applicazione della direttiva quadro per la salute e la sicurezza sul lavoro oppure di elaborare una nuova direttiva quadro, come strumento giuridico per combattere il fenomeno delle molestie, nonché come meccanismo di difesa del rispetto della dignità della persona del lavoratore, della sua intimità e del suo onore, sottolineando sia l'importanza dell'adozione di misure preventive, sia l'importanza dell'ampliamento della responsabilità del datore di lavoro in ordine alla messa in atto di misure sistematiche atte a creare un ambiente di lavoro soddisfacente.

Inoltre, il Parlamento europeo ha già provveduto all'istituzione, nell'ambito della propria organizzazione interna, di un apposito Comitato consultativo sulle molestie morali che, in base all'articolo 3 del suo regolamento «ha come compito principale la prevenzione da ogni azione verbale, fisica e professionale costituente molestia morale contro il personale, funzionari ed agenti, del Parlamento europeo. Il comitato sulla base delle denunce, delle segnalazioni ricevute o di propria iniziativa, dispone l'audizione dei denunciati e di ogni altra persona

reputata utile ai fini dell'istruzione della pratica».

Qualche riferimento indiretto al *mobbing* emerge da alcuni documenti comunitari relativi ai settori della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, delle condizioni di lavoro, del rispetto e della dignità dell'individuo, e della parità di trattamento.

In materia è intervenuta anche la Corte di Giustizia delle Comunità Europee in una sua pronuncia del 12 novembre 1996, C-84/94, Regno Unito/Consiglio, nella quale si è occupata indirettamente di *mobbing* quando, richiesta di chiarire le nozioni di «ambiente di lavoro» e «sicurezza» e «salute» richiamate dall'articolo 118A del trattato UE, ha fornito un'interpretazione molto ampia del concetto di ambiente di lavoro e delle sue implicazioni di natura psicologica, avvicinandosi alla concezione scandinava dell'ambiente di lavoro, particolarmente attenta all'integrazione psicosociale del lavoratore nella comunità di lavoro.

Venendo ora ad esaminare la situazione normativa italiana, va evidenziato che a livello nazionale non vi sono allo stato normative specificamente rivolte a disciplinare il fenomeno del *mobbing*, ma solo - e da diversi anni - alcuni disegni e proposte di legge che non hanno tuttavia trovato adeguato spazio nelle discussioni parlamentari.

Va peraltro ricordato che di molestie sul lavoro si parla nella disciplina, di rango legislativo e di derivazione comunitaria, antidiscriminatoria. Infatti, la nozione comunitaria di discriminazione, recepita dal nostro ordinamento nei decreti legislativi 215 e 216 del 2003, include le molestie e l'ordine di discriminazione (a prescindere dalla sua esecuzione) a causa dei motivi tipizzati: «le molestie sono da considerarsi una discriminazione in caso di comportamento indesiderato adottato e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo».

Sotto il profilo pratico, l'equiparazione della molestia alla discriminazione consente l'applicazione del regime probatorio agevolato e l'apparato sanzionatorio particolarmente incisivo previsto dalla disciplina antidiscriminatoria.

Peraltro, va ricordato che le fonti normative prevedono espressamente i motivi rilevanti per configurare una discriminazione: nella disciplina comunitaria, e poi nei decreti di recepimento, si tratta di razza, ori-

gine etnica, religione, convinzioni personali, *handicap*, età, sesso, tendenze sessuali; nella disciplina nazionale, oltre ai predetti motivi, rilevano lingua, credo politico, credo religioso, appartenenza sindacale, partecipazione ad attività sindacali, sieropositività.

Si tratta qui dei motivi tipici di discriminazione, ossia dei motivi a base degli atti o comportamenti che l'ordinamento qualifica in senso tecnico come discriminatori approntandovi una tutela specifica.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Finalità, ambito di applicazione)*

1. La presente legge stabilisce misure per la tutela e la prevenzione in materia di violenza o di persecuzione psicologica, definita ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della presente legge.

2. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano nell'ambito di qualsiasi rapporto di lavoro e in tutti i settori di attività, privati e pubblici, indipendentemente dalla mansione svolta o dalla qualifica ricoperta.

### Art. 2.

*(Definizioni)*

1. Per violenza o persecuzione psicologica, di seguito denominata «*mobbing*», si intendono gli atti o i comportamenti, reiterati e protratti nel tempo, posti in essere da parte del datore di lavoro, da superiori ovvero da colleghi di pari grado o di grado inferiore, nei confronti del lavoratore, che ledono e pongono in pericolo la salute fisica e psichica, la dignità e la personalità morale del lavoratore.

2. Il *mobbing* si caratterizza per il contenuto ostile, vessatorio indiretto, tradotto in maltrattamenti verbali e non verbali che danneggiano la personalità del lavoratore, che si sostanzia nei seguenti comportamenti:

- a) licenziamento;
- b) dimissioni forzate;
- c) violenze morali, dequalificazioni e soprusi;

d) pregiudizio delle prospettive di carriera;

e) ingiustificata rimozione da incarichi già affidati;

f) ingiustificate discriminazioni e penalizzazione del trattamento retributivo;

g) molestie sessuali;

h) squalificazione dell'immagine personale e professionale;

i) grave maltrattamento anche di fronte a terzi;

l) esclusione dalla comunicazione di informazioni rilevanti per lo svolgimento dell'attività lavorativa;

m) svalutazione dei risultati ottenuti.

3. Il danno sull'integrità psico-fisica del lavoratore è rilevato ogni volta comporta una riduzione delle sue capacità lavorative per disturbi psico-fisici di qualunque entità, quali depressione, ipertensione, ulcera, artrite, disturbi allergici, e ogni forma di disturbi psico-somatici conseguenti a stress lavorativo.

### Art. 3.

#### *(Annullabilità degli atti discriminatori)*

1. Gli atti posti in essere dal datore di lavoro, nonché i provvedimenti assunti, nella eventuale modifica delle mansioni e qualifiche, di incarichi, trasferimenti di altra natura, riconducibili alle condotte di cui all'articolo 2 sono annullabili a richiesta del lavoratore danneggiato.

2. Il lavoratore è reintegrato nel posto di lavoro se la violenza o la persecuzione psicologica ne ha comportato le dimissioni.

3. Il reintegro sul posto di lavoro deve avvenire per volontà espressa dal lavoratore e con il supporto di professionisti in grado di seguire l'*iter* integrativo.

## Art. 4.

*(Azioni giudiziarie)*

1. Qualora vengano denunciati comportamenti definiti ai sensi dell'articolo 2, su ricorso del lavoratore o, per sua delega, delle organizzazioni sindacali, il tribunale territorialmente competente, in funzione di giudice del lavoro, nei cinque giorni successivi alla data della denuncia, convocate le parti e assunte sommarie informazioni, se ritiene sussistente la violazione oggetto del ricorso, ordina al responsabile del comportamento denunciato, con provvedimento motivato e immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo, ne dispone la rimozione degli effetti, stabilisce le modalità di esecuzione della decisione e determina in via equitativa la riparazione pecuniaria dovuta al lavoratore per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento. Contro la decisione di cui al primo periodo è ammessa, entro quindici giorni dalla data di comunicazione alle parti, opposizione davanti al tribunale, che decide in composizione collegiale, con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli articoli 413 e seguenti del codice di procedura civile.

2. Nel caso in cui il lavoratore agisce giudiziariamente per la tutela dei suoi diritti relativi a una situazione di violenza o persecuzione psicologica, l'onere della prova è posto a carico del soggetto chiamato in causa.

3. È posto a carico di colui che è accusato di perpetrare una condotta di *mobbing* l'onere di dimostrare l'inesistenza della predetta condotta o delle vessazioni lamentate, la legittimità dei comportamenti adottati e, nel caso del datore di lavoro, l'adeguatezza delle misure di prevenzione o di repressione impiegate, quando il lavoratore ha presentato indizi sufficienti per lasciare presumere l'esistenza di una forma di violenza o persecuzione psicologica ai suoi danni.



## Art. 5.

*(Pubblicità del provvedimento del giudice)*

1. Su istanza della parte interessata, il giudice può disporre che della sentenza di accoglimento, ovvero di rigetto, di cui all'articolo 4, sia data informazione, a cura del datore di lavoro, mediante lettera ai lavoratori interessati, per unità produttiva o amministrativa nella quale sia stato denunciato il caso di *mobbing* oggetto dell'intervento giudiziario, omettendo il nome della persona che ha subito tali comportamenti.

## Art. 6.

*(Responsabilità disciplinare)*

1. Nei confronti di coloro che pongono in essere atti e comportamenti definiti ai sensi dell'articolo 2, è disposta, da parte del datore di lavoro, pubblico o privato, una sanzione disciplinare stabilita in sede di contrattazione.

## Art. 7.

*(Informazione e prevenzione)*

1. I datori di lavoro, pubblici e privati, sono tenuti a pianificare e ad organizzare il lavoro in modo da prevenire ogni forma di molestia morale e di violenza psicologica nei luoghi di lavoro e sono obbligati ad adottare tutte le iniziative necessarie, ivi comprese apposite regole di comportamento, intese a prevenire tali condotte.

2. Nell'ambito delle iniziative di formazione previste dalla normativa vigente in materia rientrano anche corsi specifici di gestione delle relazioni interpersonali, della conflittualità o del *mobbing* affidati a soggetti, anche esterni, accreditati come esperti del settore.

3. Ciascuna regione, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, promuove e realizza:

a) campagne pubblicitarie e informative per favorire la più ampia conoscenza della presente legge e delle azioni ed interventi in essa previsti ed attuati;

b) studi e ricerche sul *mobbing* e sullo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro, anche avvalendosi della collaborazione delle aziende sanitarie locali e l'Osservatorio regionale di cui all'articolo 8;

c) strumenti permanenti di documentazione e informazione sul *mobbing*;

d) l'attivazione, nell'ambito di quanto consentito dall'ordinamento vigente, di corsi post-laurea nelle discipline specifiche oggetto della presente legge.

#### Art. 8.

*(Istituzione Osservatorio regionale per la prevenzione, la diagnosi e i disturbi psico-sociali da disadattamento lavorativo)*

1. Presso ciascuna regione, entro sei mesi dalla presente legge, è istituito l'Osservatorio regionale per la prevenzione, la diagnosi e i disturbi psico-sociali da disadattamento lavorativo, di seguito denominato «Osservatorio», composto da:

a) il presidente della giunta regionale, o un assessore delegato, che lo presiede;

b) un membro designato dal comitato regionale di coordinamento per la sicurezza nei luoghi di lavoro;

c) il dirigente responsabile della struttura regionale competente in materia di prevenzione, o suo delegato;

d) il dirigente responsabile della struttura regionale competente in materia di lavoro, o suo delegato;

e) un rappresentante designato congiuntamente dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori;

f) un rappresentante designato congiuntamente dalle organizzazioni dei datori di lavoro;

g) un medico del lavoro;

h) un esperto di relazioni interpersonali e di relazioni d'aiuto;

i) un avvocato con documentata esperienza nella materia oggetto della presente legge.

2. L'Osservatorio svolge i seguenti compiti:

a) formula proposte alla giunta regionale in ordine alle azioni ed interventi di cui alla presente legge;

b) svolge attività di consulenza nei confronti degli organi regionali, e si raccorda con gli enti pubblici, le associazioni, gli enti privati e le aziende sanitarie locali che adottano progetti o sviluppano iniziative a sostegno delle finalità della presente legge;

c) si raccorda con i comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing* o con organismi analoghi eventualmente previsti dai contratti collettivi di lavoro;

d) realizza il monitoraggio e le analisi del fenomeno del *mobbing* e dello stress psico-sociale nei luoghi di lavoro, anche avvalendosi degli enti strumentali delle regioni, delle aziende sanitarie locali, dei centri di ascolto, e delle associazioni, pubbliche e private, competenti in materia;

e) promuove studi, ricerche, campagne di sensibilizzazione e di informazione in raccordo con i soggetti destinatari della presente legge;

f) promuove protocolli d'intesa e collaborazioni con gli organismi di vigilanza, al fine di contrastare il fenomeno del *mobbing* e dello stress psico-sociale nei luoghi di lavoro, anche nell'ambito dello svolgimento delle loro attività istituzionali;

g) svolge la propria attività anche in collaborazione con l'Osservatorio Nazionale *Mobbing* istituito presso l'Università La Sapienza di Roma e con gli altri osservatori

regionali, nonché con altri organi istituiti in materia da altri enti ed istituzioni.

3. Presso ciascun osservatorio regionale sarà istituito uno sportello di assistenza ed ascolto sul *mobbing*, al fine di fornire informazioni ed indicazioni sui diritti dei lavoratori e sui relativi strumenti di tutela e di orientare il lavoratore presso le strutture di supporto presenti nella regione.

4. Ciascuna azienda sanitaria locale del comune capoluogo di provincia istituisce, nell'ambito della propria organizzazione amministrativa, un centro di riferimento per il benessere organizzativo nei luoghi di lavoro con i seguenti compiti:

a) accertamento dello stato di disagio psico-sociale o di malattia del lavoratore ed eventuale indicazione del percorso terapeutico di sostegno, cura e riabilitazione;

b) individuazione delle eventuali misure di tutela da adottarsi da parte dei datori di lavoro nelle ipotesi di rilevati casi di disagio lavorativo;

5. Nei centri di cui al comma 4 è istituito un collegio multidisciplinare di specialisti, provenienti anche dal dipartimento di salute mentale dell'azienda sanitaria locale, composto almeno da:

a) un medico specialista in medicina del lavoro, con funzioni di coordinamento;

b) un esperto in *test* psicodiagnostici;

c) un esperto in psicologia del lavoro e delle organizzazioni;

d) un medico specialista in psichiatria;

e) uno psicoterapeuta.

#### Art. 9.

*(Entrata in vigore)*

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