

Le politiche di prevenzione e contrasto alla violenza e alle molestie nel luogo di lavoro: una lettura giuslavoristica*

Laura Calafà

1. Premessa: la ratifica della Conv. OIL n. 190 del 2019	37
2. La dimensione del fenomeno: dati e ricerche rilevanti	38
3. Declinare la «strategia globale» di prevenzione e contrasto della violenza e delle molestie nei luoghi di lavoro a livello nazionale	41
4. Principi, regole e strumenti in materia di molestie e violenza nei luoghi di lavoro	43
5. L'interazione tra tecniche di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e diritto antidiscriminatorio (con particolare riguardo alle molestie e alla violenza)	47
6. La scelta definitiva effettuata dalla Convenzione e l'impatto a livello nazionale	49
6.1 Molestie al lavoro e genere tra diritto interno e sovranazionale: questioni definitive	50
7. Il quadro regolativo qualitativo e quantitativo nel lavoro pubblico e in quello privato	54
7.1 La prevenzione delle molestie nel luogo di lavoro tra legge e strumenti contrattuali	54
7.2 Il recepimento dell'accordo quadro europeo del 2007 sulle molestie e la violenza sul luogo di lavoro	56
8. Focus codice di condotta come strumento di auto normazione: una premessa di sistema nel privato e nel pubblico	57
8.1 Protocolli d'intesa, accordi interconfederali e contratti collettivi nel lavoro privato	58

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 493/2025

8.2 Regole ed esperienze nella Pubblica amministrazione: soggetti e attività in corso	60
8.2.1 Il CUG come organismo di partecipazione collettiva nella PA (e i Piani Triennali di Azioni Positive)	64
8.2.2 Rete Nazionale dei CUG	66
8.2.3 Il sistema di prevenzione a rete delle molestie e violenza nella PA e il consolidamento dell'ascolto organizzato	67
8.2.4 Le fasi evolutive dell'ascolto organizzato	69
8.2.5 La prima e la seconda fase: l'incentivazione soft all'adozione di codici di condotta	70
8.2.6 La terza fase: tecniche integrate di prevenzione del rischio psico-sociale (non solo nell'ente pubblico)	73
9. Modello di prevenzione "a rete" con strumenti innovativi	74
9.1 La struttura di un codice di condotta/etico standard	75
9.2 Coesistenza dei codici nel lavoro pubblico	78
10. Pratiche promettenti in materia di violenza e molestie sul lavoro alle aggressioni nei luoghi di lavoro	81
10.1 Consigliere/Consiglieri di fiducia «in rete» - Bologna	82
10.2 Smart LaB CNR	83
10.3 Il Protocollo di contrasto alle molestie e alla violenza del Gruppo autostrade e il Codice di comportamento comprende un Codice di comportamento dedicato.	83
10.4 La rete di supporto psicologico individuale e di gruppo per i lavoratori ULSS 9 Scaligera – Regione Veneto	84
11. Conclusioni	85
12. Riferimenti bibliografici	87

1. Premessa: la ratifica della Conv. OIL n. 190 del 2019

Con la ratifica della Convenzione OIL n. 190 del 2019 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, si è riaperta in Italia la riflessione sugli strumenti di protezione e prevenzione, sia nel settore privato che nel settore pubblico. La finalità perseguita del presente contributo è di declinare a livello decentrato la dimensione generale della «strategia globale» di attuazione di misure di prevenzione e contrasto alla violenza e alle molestie (richiamata nell'art. 4, lett. c, Convenzione), nei luoghi di lavoro pubblici o privati.

La riflessione proposta si è focalizza nella definizione del perimetro d'azione delle misure di prevenzione dei fenomeni di violenza e molestie sul lavoro che coniuga due dimensioni regolative diverse: quella della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e quella della parità e pari opportunità tra donne e uomini. In questo perimetro d'azione operano diverse fonti regolative: da quelle legislative a quelle contrattuali collettive con interventi differenziati nel tempo e nei diversi ambiti (datori di lavoro pubblici o privati). Particolare attenzione, si è prestata alla codificazione di condotta che spesso collega il sistema interno di segnalazione e ascolto organizzato in funzione della prevenzione dei comportamenti violenti e molesti (un sistema che include meccanismi di segnalazione, sportelli di ascolto, consiglieri/e di fiducia, nuclei di ascolto organizzato)⁶².

In assenza di una raccolta stabile e sistematica dei codici di condotta da parte della Commissione consultiva permanente ex art. 6 d.lgs. 81/2008, si è dovuto escludere un'analisi di tipo quantitativo dei codici di condotta esistenti e si è privilegiato una riflessione di tipo qualitativo volta a segnalare due dimensioni di interesse per la costruzione di una policy di attuazione efficace dell'art. 9: l'assetto regolativo esistente a livello nazionale e gli strumenti di autonormazione come strumenti di prevenzione e di contrasto della violenza e molestie al lavoro.

⁶² Nella pratica internazionale degli strumenti di soft law in materia lavoristica si distinguono i "Codes of practice" che definiscono delle linee guida - per le autorità pubbliche, i datori di lavoro, i lavoratori, le imprese e altri gli organismi - rivolte ad un settore economico e/o ad un tema specifico (vedi per esempio, ILO Codes of practice on safety and health e ILO, Code of practice on workplace violence in services sectors and measures to combat this phenomenon). I "Codes of ethics" riguardano i principi e le regole a cui un'entità pubblica o un'impresa aderisce e rispetta, mentre i "Codes of conduct" definiscono i comportamenti che gli/le appartenenti ad un'organizzazione, sia pubblica che privata, devono rispettare e, spesso, includono i meccanismi sanzionatori da applicare in caso di non rispetto (vedasi per esempio, ILO, Code of conduct for prevention of all forms of violence and harassment at ILO events, Geneva, 2023). Nella pratica aziendale, spesso gli aspetti etici, i comportamenti e le azioni da intraprendere sono inclusi in un documento di politica aziendale (p.e. politiche aziendali di prevenzione della violenza e delle molestie sul lavoro, politiche sul benessere di lavoratori/trici, politiche sulla diversità, equità e inclusione) che può anche dare attuazione a codici già esistenti.

La regola di riferimento della Convenzione OIL n. 190 è l'art. 9 che obbliga gli Stati a adottare leggi e regolamenti che diano la responsabilità ai datori di lavoro di intraprendere misure adeguate e proporzionate al rispettivo livello di controllo in materia di prevenzione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, ivi compresi la violenza e le molestie di genere. In particolare, la responsabilità riguarda:

- l'adozione e l'attuazione, in consultazione con le lavoratrici e i lavoratori e i loro rappresentanti, di una politica aziendale in materia di violenza e di molestie a livello aziendale;
- l'inclusione della violenza e delle molestie, come pure dei rischi psicosociali correlati, nella gestione della salute e della sicurezza sul lavoro;
- l'identificazione dei pericoli e la valutazione dei rischi relativi alla violenza e alle molestie, con la partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori e dei rispettivi rappresentanti, e l'adozione di misure per prevenirli e tenerli sotto controllo; e
- l'informazione e la formazione riguardo i pericoli e i rischi identificati di violenza e di molestie e le relative misure di prevenzione e di protezione, ivi compresi i diritti e le responsabilità dei lavoratori e di altri soggetti interessati in relazione alle politiche aziendali summenzionate.

Nonostante la responsabilità del datore di lavoro non sia ancora stata declinata in una norma giuridica specifica di adeguamento della normativa interna alle disposizioni della Convenzione OIL n. 190, tenendo conto della legge di ratifica (legge 15 gennaio 2021, n. 4) e delle regole che sanciscono una responsabilità generale del datore di lavoro (come l'art. 2087 del Codice civile o l'art. 7 del d.lgs. 165/01), diverse Amministrazioni pubbliche e imprese private hanno già intrapreso iniziative in materia di prevenzione e contrasto della violenza e delle molestie sul lavoro. La responsabilità, in effetti, già esiste; mancano piuttosto gli strumenti di prevenzione.

2. La dimensione del fenomeno: dati e ricerche rilevanti

La ricerca «Esperienze di violenza e molestie sul lavoro: Una prima indagine globale» a cura di ILO - Lloyd's Register Foundation - Gallup è il primo tentativo di fornire una panoramica globale delle esperienze personali delle persone riguardo alla violenza e alle molestie sul lavoro. I risultati offrono una visione complessiva della portata e della frequenza della violenza e delle molestie sul lavoro, fornendo informazioni sulle principali forme di violenza e molestie (cioè fisiche, psicologiche e sessuali)

La violenza e le molestie sul lavoro sono un fenomeno diffuso in tutto il mondo, con più di una persona su cinque (22,8 per cento o 743 milioni) occupata che ha vissuto almeno una forma di violenza e molestie sul lavoro durante la propria vita lavorativa. Tra coloro che hanno vissuto violenza e molestie sul lavoro, circa un terzo (31,8 per cento) ha dichiarato di aver subito più di una forma, con il 6,3 per cento che ha affrontato tutte e tre le forme durante la propria vita lavorativa:

- Quasi una persona su dieci (8,5 per cento o 277 milioni) occupata ha vissuto violenza e molestie fisiche sul lavoro durante la propria vita lavorativa. Gli uomini erano più propensi delle donne a riferire di aver vissuto violenza e molestie fisiche.
- La violenza e le molestie psicologiche sono state la forma più comune di violenza e molestie riportata sia dagli uomini che dalle donne, con quasi una persona su cinque (17,9 per cento o 583 milioni) occupata che l'ha vissuta durante la propria vita lavorativa.
- Una persona su quindici (6,3 per cento o 205 milioni) occupata ha vissuto violenza e molestie sessuali sul lavoro durante la propria vita lavorativa. Le donne sono state particolarmente esposte alla violenza e alle molestie sessuali sul lavoro. I dati relativi alla violenza e alle molestie sessuali dimostrano la più grande differenza di genere tra le tre forme di violenza e molestie (8,2 per cento delle donne rispetto al 5,0 per cento degli uomini).

L'Agenzia europea sulla salute e sicurezza al lavoro (OSH), nel 2022 pubblica i Risultati dell'indagine OSH Pulse 2022 sui rischi psicosociali e sulla salute mentale. Una sintesi dei risultati delle interviste è molto utile per introdurre il fenomeno.

In particolare, emerge (% degli intervistati che riferiscono di essere esposti a fattori di rischio psicosociali):

- 46% forte pressione temporale o sovraccarico di lavoro
- 26% scarsa comunicazione o cooperazione all'interno della propria organizzazione
- 18% mancanza di autonomia o mancanza di influenza sul ritmo di lavoro o sui processi lavorativi
- 16% violenza o abusi verbali da parte di clienti, pazienti, alunni, ecc.
- 7% molestie o mobbing sul lavoro

% degli intervistati che lamentano problemi di salute causati o aggravati dal lavoro:

- 37% stanchezza generale
- 27% stress, ansia o depressione

44% ha riferito che lo stress legato al lavoro è aumentato durante la pandemia

Di estrema importanza, in ragione dell'attenzione al genere, la ricerca *Le molestie: vittime e contesto | anno 2022-2023* che ISTAT nel 2024 pubblica. L'indagine sulla sicurezza dei cittadini svolta nell'anno 2022-2023 rileva i dati di un modulo dedicato alle molestie a sfondo sessuale subite in ambito lavorativo e alle molestie non soltanto sessuali subite al di fuori di questo contesto.

La rilevazione ISTAT è uno strumento necessario di accompagnamento alla elaborazione di policy dedicate. Dal punto di vista sistematico, la rilevazione completa il rapporto presentato dall'OIL nel gennaio 2024 *Preventing and addressing violence and harassment in the world of work through occupational safety and health measures*, un rapporto che individua il quadro regolativo generale nella materia delle violenze e molestie al lavoro: si integrano la dimensione regolativa delle relazioni industriali e di diritto del lavoro con la regolazione antidiscriminatoria, con la questione dei rimedi, pensati anche nel diritto privato (risarcimenti) e pubblico (indennità varie collegate a malattie professionali/infortuni ad esempio, fino alle morti sul lavoro a seguito di aggressione di utenza e/o colleghi). Il diritto penale presidia giuridicamente il quadro regolativo, ma non lo esaurisce.

I livelli di intervento, indicati nel rapporto OIL sono 3: prevenzione primaria, secondaria e terziaria, interventi che si distinguono in ragione dell'intervento regolativo per legge/policy generali, sul luogo di lavoro, sui singoli compiti o task e comprendono anche formazione, informazione e programmi di salute dedicati. Il tema è strettamente integrato con quello dei rischi psico-sociali.

Se questo è il quadro, tracciato nella sua complessità dal rapporto del 2024, la riflessione lavoristica dedicata ci impone di individuare quali dati del report ISTAT sono utili per la costruzione di questi programmi.

Ecco i dati rilevanti:

- Impatto maggiore sulle donne delle molestie (le molestie colpiscono le donne nel 4,5 volte in più rispetto agli uomini),
- ma soprattutto che il ricatto sessuale è subito esclusivamente dalle donne e l'autore del ricatto è nel 96% dei casi uomo.

La parola, ovviamente, presupposta è “potere” e situazione di asimmetria di potere vissuta nel lavoro, una parola fortemente connotata dal genere o sesso dei lavoratori e delle lavoratrici.

Oggi, nell’ambito del dialogo avviato tra diverse discipline (non solo giuridiche), segnalo la necessità di una policy attenta alla dimensione pubblica di supporto e/o interna, nelle aziende del pubblico e del privato. Ogni policy mapping non può prescindere da questa premessa fortemente condizionata dalla questione giuridica degli assetti regolativi distinti (a livello nazionale), declinata in modo diverso nelle singole aziende e istituzioni, ma unificata ai fini della Convenzione (come in tutti gli strumenti di diritto internazionale e europeo).

In generale, nell’ordinamento interno pesano due fattori particolarmente critici: l’esatta configurazione e legittimazione dei rischi psico-sociali; il rapporto tra organizzazione, tutela della salute e autonomia collettiva e l’eventuale auto normazione.

A questo primo elenco di questioni, conviene già aggiungere, anticipando l’ultimo paragrafo del presente lavoro, che occorre aprire la riflessione giuridica alla fattispecie unitaria di violenza e molestia. Credo che questa modifica indotta dalla Convenzione ci imponga una verifica dedicata sugli strumenti di rilevazione dei fenomeni trattati. Del resto, come insegnano gli specialisti della materia, attenti alle analisi quantitative, il fenomeno si misura solo se emerge.

3. Declinare la «strategia globale» di prevenzione e contrasto della violenza e delle molestie nei luoghi di lavoro a livello nazionale

La Convenzione OIL 190/19 è ratificata in Italia con legge 15 gennaio 2021, n. 4 ed entra in vigore il 29 ottobre 2022 con il correlato strumento applicativo che l’accompagna, la Raccomandazione 206; questi strumenti innovano il quadro normativo domestico, sia sul versante delle definizioni che su quello dell’approccio ai fenomeni regolati [Alessi 2023; Calafà 2023].

Come già anticipato, nel presente contributo si dedicherà attenzione alla «strategia globale» di attuazione di misure di prevenzione e contrasto alla violenza e alle molestie, richiamata dall’art. 4, par. 2, lett. c) della convenzione OIL 190 declinata nei singoli luoghi di lavoro del settore pubblico e privato [ILO 2024; Eurofound 2015].

A seguito della ratifica della Convenzione gli Stati Membri – in generale – sono tenuti a rispettare, promuovere e attuare il diritto di tutti a un mondo del lavoro libero dalla violenza e dalle molestie. I primi due articoli della Convenzione definiscono violenza e molestie e il campo soggettivo di applicazione. In particolare, violenza e molestie

comprendono “un insieme di comportamenti e pratiche inaccettabili o la minaccia di porli in essere, sia in un’unica occasione, o sia ripetutamente, che si prefiggano, causino, o possano causare danno fisico, psicologico o sessuale o economico, e include la violenza di genere”. Quest’ultima è parte del concetto generale prioritariamente definito ed è intesa come la “violenza e molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso e genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali” (art. 1, lett. a e b). Alla definizione generale segue l’attenzione al sesso o genere, tutte espressioni della medesima violazione graduata del bene della dignità della persona, ricordando poi che la Convenzione non protegge solo i lavoratori dipendenti, ma “tutti i lavoratori, indipendentemente dallo status contrattuale, così come gli apprendisti, i tirocinanti, i volontari e quelli che hanno perso il lavoro o ne cercano uno” (comprese) “le persone che esercitano l’autorità, i doveri e le responsabilità di un datore di lavoro, come i manager o i proprietari di piccole imprese” (art. 2, comma 1). Lo stesso art. 2 aggiunge un secondo comma dedicato al campo di applicazione oggettivo che si estende “a tutti i settori, sia privato che pubblico, all’economia formale e informale, e alle aree urbane o rurali”.

La Convenzione si applica alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro che si verificano in *occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscono dal lavoro*, chiarendo la dimensione spaziale - non solo fisica - di quel lavoro in cui si applica la Convenzione stessa: “nel posto di lavoro, ivi compresi spazi pubblici e privati laddove questi siano un luogo di lavoro; in luoghi in cui la lavoratrice o 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; a seguito di comunicazioni di lavoro, incluse quelle rese possibili dalle tecnologie dell’informazione e della comunicazione; all’interno di alloggi messi a disposizione dai datori di lavoro; durante gli spostamenti per recarsi al lavoro e per il rientro dal lavoro” (lett. a-f).

La «strategia globale» che gli Stati membri sono tenuti a adottare deve essere conforme al diritto e adattarsi ai contesti nazionali valorizzando la consultazione con le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori. L’approccio è inclusivo, integrato e incentrato sulla prospettiva di genere (art. 4, par. 2).

Il filo conduttore del presente contributo dedicato agli strumenti di prevenzione dedicati (spesso strumenti di auto-normazione dei datori di lavoro) impone di prestare attenzione particolare al titolo IV della Convenzione intitolato *Protezione e Prevenzione*. La strategia è a trazione pubblica, sostenuta a livello legislativo (come ricorda

l'art. 7 della Convenzione) e coordina misure adeguate a prevenire la violenza e le molestie: queste misure comprendono un ruolo determinante delle autorità pubbliche per i lavoratori e le lavoratrici dell'economia informale, l'identificazione dei settori o professioni e delle modalità di lavoro in cui i lavoratori e le lavoratrici sono maggiormente esposti alla violenza e alle molestie e l'adozione di misure efficaci (art. 8, lett. a, b, c).

È chiaro che lo spostamento dell'attenzione dall'adozione formale di regole alla loro applicazione efficace impone – dal punto di vista del metodo della ricerca – una costante consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, un profilo di confronto che taglia trasversalmente l'intero intervento regolativo. È l'art. 9 che traccia la concreta profilatura della *policy* nella specifica materia: attenta alla ragionevole fattibilità, la politica di protezione e prevenzione deve essere adottata e attuata nei luoghi di lavoro, includendo la violenza e le molestie con i rischi psico-sociali nella gestione della salute e sicurezza sul lavoro, identificando pericoli e valutando i relativi rischi e adottando misure per prevenirli e tenerli sotto controllo, assegnando un ruolo centrale al sistema di informazione e di formazione dedicata (lett. a, b, c, d).

4. Principi, regole e strumenti in materia di molestie e violenza nei luoghi di lavoro

Considerate le regole della Convenzione, in attesa di una eventuale proposta di modifica legislativa di adeguamento del sistema interno [più di recente, Brollo 2019]⁶³, diventa centrale la ricostruzione delle molteplici regole e le relative attività di prevenzione e protezione già esistenti e da consolidare o sviluppare ulteriormente, scontata la responsabilità datoriale ex art. 2087 cod. civ che governa l'intero sistema regolativo interno in materia di salute e sicurezza, in attuazione dell'art. 32 e 35 della Costituzione ai fini dell'adempimento degli obblighi di protezione e prevenzione ex art. 9

⁶³ Sono in attesa di definizione alle Camere i seguenti progetti di legge: DdL: AS 89 (Valente) Disposizioni volte al contrasto delle molestie e delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Delega al Governo per il contrasto delle molestie sul lavoro e per il riordino degli organismi e dei Comitati di parità e pari opportunità; AS 257 (Magni) Norme per la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori da molestie morali e psicologiche nel mondo del lavoro; AS 671 (Mancini) Disposizioni per la tutela della dignità e della libertà della persona contro le molestie e le molestie sessuali, con particolare riferimento al mondo del lavoro. Delega al Governo per il contrasto delle molestie sul lavoro e per il riordino degli organismi e dei Comitati di parità e pari opportunità; AS 813 (Lopreiato) Disposizioni volte al contrasto delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro e delle condotte vessatorie e generatrici di stress a carico delle lavoratrici e dei lavoratori. Si ricorda, inoltre, la dir. 2024/1385/UE del 14 maggio 2024 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica da trasporre entro il 14 giugno 2027.

della Convenzione ⁶⁴.

Nel quadro regolativo interno sono molteplici le dimensioni regolative che assumono centrale importanza nella prospettiva del contrasto e della prevenzione della violenza e delle molestie al lavoro. Ci si riferisce al sistema di salute e sicurezza imperniato nel d.lgs. d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (d'ora in poi TU) di attuazione dell'art. 2087 c.c. e al sistema di regole del c.d. diritto antidiscriminatorio che trattano la questione delle molestie al lavoro in chiave antidiscriminatoria; nel lavoro pubblico entrambe queste dimensioni regolative sono incardinate nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 testo unico del lavoro prestato per la PA (d'ora in poi TUIPI) che integra gli assetti regolativi per i pubblici dipendenti. Altrettanto trasversale il profilo di relazioni industriali rilevante in materia (sia nel lavoro pubblico che in quello privato), anche in ragione dello specifico riferimento contenuto nell'art. 50-bis del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (d'ora in poi CPO). L'art. 50-bis del codice della pari opportunità (d.lgs. 198/2006) prevede che i «contratti collettivi possono prevedere misure specifiche, ivi compresi codici di condotta, linee guida e buone prassi, per prevenire tutte le forme di discriminazione sessuale e, in particolare, le molestie e le molestie sessuali nel luogo del lavoro, nelle condizioni di lavoro, nonché nella formazione e crescita professionale». Il richiamo costante e trasversale al confronto tra la parte datoriale e sindacale nel testo della Convenzione ci ricorda che la questione della violenza e delle molestie è anche (ma non solo) una questione di relazioni industriali [Altilio, Negri 2023; ILO 2024; Eurofound 2015]. L'approccio al tema a partire dal concetto di rischio violenza e molestia si integra in questo contesto complesso regolativo [Giovannone, Lamberti 2023].

Questa premessa iniziale concorre a spiegare anche l'importanza dell'apporto che il diritto del lavoro è chiamato ad offrire a un tema tanto impegnativo come quello della violenza e molestie nei luoghi di lavoro. La prospettiva di contrasto e quella prevenzionistica rendono necessario un ritorno all'uso classico delle categorie qualificanti della disciplina: non tanto (e non solo) individuale e collettivo (comunque compreso), ma anche e soprattutto prevenzione e repressione/contrasto, i due poli concettuali entro i quali l'interesse scientifico della disciplina che ha nel lavoro (di ogni forma: subordinato, autonomo, in collaborazione, prestato per cooperative in qualità di soci,

⁶⁴ Giova riportare il testo dell'art. 2087 del codice civile (Tutela delle condizioni di lavoro), richiamato più volte in questa sede: «L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro».

dopo la Convenzione 190 anche informale) la propria identità, un'identità che si è grandemente ripensata proprio a partire dalle molte sollecitazioni degli studi genere.

La centralità del genere nella Convenzione ILO è indubitabile, pur non essendo quello del genere o della presenza di altri fattori di rischio (come età, disabilità, razza ed origine etnica, convinzioni personali e religiose) una caratteristica necessaria, ontologica, della definizione di molestia e della violenza al lavoro. Come ampiamente spiegato dalla dottrina, nell'ottica «adottata dalla Convenzione le molestie e la violenza vanno contrastate *a prescindere* dal fatto che integrino anche una discriminazione, e dunque si rivolgano a soggetti portatori di uno dei fattori protetti dalla normativa antidiscriminatoria» [Alessi 2023, p. 581].

In termini sistematici, la Convenzione consente una rilettura in chiave prevenzionistica dei rischi psico-sociali (d'ora in poi rps) della violenza e della molestia – intesa come fattispecie unitaria – nel contesto della tutela della salute e sicurezza regolata nel TU facendo tesoro dei progressi scientifici correlati all'uso di un diritto antidiscriminatorio decisamente perfezionatosi dalla prima metà del 2000 anche grazie all'apporto del diritto dell'Unione europea e dell'interpretazione dello stesso da parte della Corte di giustizia [Barbera, Guariso 2019].

Valorizzando il *completo stato di benessere fisico, sociale e mentale*, alla luce del preambolo dell'OMS richiamato nel TU e la tutela della dignità della persona che lavora, occorre coniugare una serie di riflessioni di matrice giuridica relative al funzionamento del diritto antidiscriminatorio e quelle relative alla valorizzazione della dimensione del benessere organizzativo come strumento di prevenzione del rischio psico-sociale di chi lavora [Lerouge 2009; 2012; Balandi, Calafà 2012]. Questo approccio che valorizza i rischi particolari elencati nell'art. 28 del TU ovvero lo *stress* lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nonché quelli legati alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione. Senza dimenticare che grava sul datore di lavoro, - in attuazione dell'art. 2087 c.c. – l'obbligo di considerare anche i rischi specifici per la salute e la sicurezza ai quali possono essere esposti sul luogo di lavoro in modo differenziato uomini e donne è espressamente previsto nell'ordinamento italiano (art. 28, comma 1, TU). Trattandosi di un principio già vigente da anni e da anni studiato e interpretato, in questa sede non si intende trattare il tema del modello giuridico che lo integra (a partire dalla nozione di salute fino alle singole regole in vigore collegate all'obbligo di sicurezza del datore di lavoro), ma piuttosto ricordare che è nella pratica che viene spesso trascurato o, comunque, non sufficientemente applicato, compromettendo l'attuazione concreta ed efficace delle misure di

contrasto e prevenzione della violenza e delle molestie al lavoro. Giova ricordare il *Quadro strategico dell'Unione in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027* dedicato alla sicurezza e salute sul lavoro in un mondo de lavoro in evoluzione. Il quadro strategico si concentra su tre obiettivi fondamentali trasversali, detta linee di *policy* agli stati nazionali. Aprendo a tematiche come digitalizzazione, conciliazione, invecchiamento e disabilità, torna costantemente sui nodi irrisolti tra l'ordinamento interno e il diritto multilvel (non solo UE, ma anche di derivazione OIL come ci segnala proprio la Convenzione 190/19 sulla violenza e molestie al lavoro): a) l'esatta configurazione dei rischi psico-sociali; b) il rapporto tra organizzazione, tutela della salute e autonomia collettiva. La riflessione giuridica nel presente è sicuramente proiettata nella trasformazione anche digitale del lavoro, mantenendo la centralità della persona consente anche di non sottovalutare la realtà della violenza e delle molestie al lavoro.

La rilettura in chiave di prevenzione dei RPS nel contesto della tutela della salute e sicurezza regolata nel TU è il contesto in cui si colloca la presente disamina. Occorre anche segnalare da subito la grave lacuna per l'efficacia del sistema di prevenzione e di tutela declinata con specifica attenzione al genere, dei lavoratori e delle lavoratrici, anche in fase di attuazione della Convenzione ILO 190. Questa rilettura impone una particolare attenzione al genere, quell'approccio peculiare che richiede di distinguere tra tecniche di prevenzione indiretta e diretta e, in queste ultime, segnalare la centralità della prevenzione primaria e/o dei modelli organizzazione e gestione della salute e sicurezza nelle singole aziende. Sono questi i livelli in cui viene assicurata la modificazione delle scelte di processo valutate come condizioni di rischio anche in materia di violenza e molestie [Lazzari 2021; Sclip 2018; *Sicurezza e salute di genere* 2023; Giovannone, Lamberti 2023].

Considerando che la salute e sicurezza *gender sensitive* è un'articolata serie di interventi progettati a tutti i livelli, quegli stessi livelli in cui si pone attenzione al "rischio" in attuazione dell'art. 2087 cod. civ., proprio nella fase di attuazione della Convenzione OIL 190 del 2019 sulla violenza e molestie di genere, che rende più evanescente il perimetro fisico del luogo di lavoro⁶⁵, appare centrale ricostruire una serie articolata di strumenti dedicati alla prevenzione della salute e sicurezza di genere che integrino diverse soluzioni di prevenzione. Queste soluzioni includono, in generale:

- 1) il monitoraggio e la raccolta di dati e informazioni sulla salute e sicurezza in ottica di genere (con tutto quello che comporta la riflessione non limitata alla sola

⁶⁵ Altilio, Negri [2023] per la trattazione delle soluzioni del contratto collettivo dedicate alla violenza di cui sono vittime le donne al di fuori del lavoro.

- gravidanza, ma estesa alla genitorialità);
- 2) la costruzione di una formazione integrata multidisciplinare *gender oriented* per tutte le figure del sistema di salute e sicurezza (RSPP e RLS in particolare);
 - 3) l'attivazione dei processi di informazione e comunicazione per garantire coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori e delle lavoratrici;
 - 4) la considerazione delle peculiarità individuali a partire dal genere di appartenenza (tempi e orari, ma non solo);
 - 5) l'individuazione delle lacune nel sistema regolativo interno (in particolare negli accordi di lavoro che non dovrebbero contenere misure solo apparentemente neutre che possono provocare un impatto differenziato tra donne e uomini; formulazione di proposte di regole dedicate da contrattare collettivamente);
 - 6) la progettazione di un sistema di attenzione dedicata alle esperienze negative dei singoli lavoratori e delle singole lavoratrici (strumenti di ascolto organizzativo).

Scontata l'urgenza di un'attività di sostegno tecnico e specialistico ai datori di lavoro e alle parti sindacali nei processi interni di attuazione della Convenzione (da parte di INAIL e della Commissione consultiva permanente ex art. 6 TU *in primis*, anche al fine di scongiurare la pratica di soluzioni prevenzionistiche non effettive, su cui si tornerà in sede di conclusioni), in ragione dell'interazione tra salute e sicurezza e logica anti-discriminatoria, è con il supporto di una maggiore attenzione alla salute e sicurezza *gender sensitive* che si può arrivare a considerare necessario il supporto formativo alle competenze degli operatori della sicurezza (degli RSPP e RLS in particolare) e una maggiore attenzione alle regole da contrattare a livello nazionale e aziendale, includendo gli strumenti di prevenzione primaria come i codici di condotta che possono diventare parte integrante dell'attività di confronto, partecipazione e contrattazione sindacale.

5. L'interazione tra tecniche di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e diritto anti-discriminatorio (con particolare riguardo alle molestie e alla violenza)

Un approfondimento delle nozioni già in vigore nell'ordinamento nazionale appare doveroso. Nell'art. 26 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (CPO) si definisce la molestia e la molestia sessuale nel senso che "sono considerate come discriminazioni" anche le molestie e le molestie sessuali, ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi connessi al sesso o a connotazione sessuale (espressi in forma fisica, verbale o non verbale), che hanno lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una

lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo (art. 2 *bis* e 2 *ter*, d.lgs. 145/2005). Dopo l'ampliamento del campo di applicazione della normativa antidiscriminatoria e la modifica delle nozioni di discriminazione (diretta ed indiretta), la terza novità del recepimento italiano della dir. 2002/73 è stata proprio l'introduzione della nozione di molestia e molestia sessuale, riproposta senza modifiche nell'art. 26 del d.lgs. 198, la prima riguardante un'azione solo *connessa al sesso*, la seconda un'azione a stretta *connotazione sessuale*, tanto che il legislatore ne identifica anche le precise espressioni: fisiche, verbali e non verbali. Alla molestia (anche sessuale) idonea a configurare il classico ricatto sessuale, si affianca, quindi, la molestia ambientale, legata allo specifico clima creatosi negli ambienti di lavoro (intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo). A completamento del quadro tracciato dal legislatore del 2005, occorre sottolineare la ribadita nullità degli atti, patti o comportamenti legati al rapporto di lavoro dei lavoratori e delle lavoratrici vittime e adottati in conseguenza "del rifiuto o della sottomissione ai comportamenti medesimi" (art. 26, comma 3, che regola le conseguenze delle molestie sotto forma di ricatto sessuale). In base allo stesso comma sono considerate discriminazioni "quei trattamenti sfavorevoli da parte del datore di lavoro che costituiscono una reazione a un reclamo o a una azione volta a ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento tra uomini e donne". Con l'inserimento del comma 2 bis nell'art. 26, il legislatore delegato interviene in materia di molestie aggiungendo il richiamo mancante ai trattamenti ritorsivi: "sono altresì considerati come discriminazione i trattamenti meno favorevoli subiti da una lavoratrice o da un lavoratore per il fatto di aver rifiutato i comportamenti di cui ai commi 1 e 2 o di essersi sottomessi".

La molestia è un atto lesivo della dignità della persona indipendentemente dall'instaurazione di un qualsiasi confronto tra soggetti coinvolti (una situazione che prescinde da qualsiasi giudizio di comparazione), ricordando che della dignità umana esiste un contenuto minimo indispensabile, il riconoscimento che ogni essere umano ha uguale valore, cui si affianca "un valore pertinente ma diverso (...) quello dell'autonomia delle persone. Da tempo la dottrina si è chiesta se l'intervento in materia di molestie sia da considerarsi – nel complesso – adeguato a difendere il bene protetto che non è più la sola eguaglianza, ma anche la stessa dignità delle persone [Barbera, Guariso 2019] e, più di recente, se non sia opportuno riflettere su una definizione diversa e più estesa di molestia, in grado di assorbire il fenomeno del mobbing [Alessi 2023; Tambasco 2022]; queste riflessioni si collegano, soprattutto, ad una prospettiva giuridica della prevenzione da praticare anche in ragione dell'art. 50 bis del CPO (v. *supra* par. 7.1.).

6. La scelta definitoria effettuata dalla Convenzione e l'impatto a livello nazionale

Come ricordato nel par. 1, a seguito della ratifica della Convenzione, gli Stati Membri sono tenuti a rispettare, promuovere e attuare il diritto di tutti a un mondo del lavoro libero dalla violenza e dalle molestie. I primi due articoli della Convenzione definiscono violenza e molestie e il campo soggettivo di applicazione. In particolare, violenza e le molestie comprendono “un insieme di comportamenti e pratiche inaccettabili o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, o sia ripetutamente, che si prefiggano, causino, o possano causare danno fisico, psicologico o sessuale o economico, e include la violenza di genere”. Quest'ultima è parte del concetto generale prioritariamente definito ed è intesa come la “violenza e molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso e genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali” (art. 1, lett. a e b). Alla definizione generale segue l'attenzione al sesso o genere, tutte espressioni della medesima violazione graduata del bene della dignità della persona, ricordando poi che la Convenzione non protegge solo i lavoratori dipendenti, ma “tutti i lavoratori, indipendentemente dallo status contrattuale, così come gli apprendisti, i tirocinanti, i volontari e quelli che hanno perso il lavoro o ne cercano uno” (comprese) “le persone che esercitano l'autorità, i doveri e le responsabilità di un datore di lavoro, come i manager o i proprietari di piccole imprese” (art. 2, comma 1). Lo stesso art. 2 aggiunge poi il secondo comma dedicato al campo di applicazione oggettivo che si estende “a tutti i settori, sia privato che pubblico, all'economia formale e informale, e alle aree urbane o rurali”.

La Convenzione si applica alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro che si verificano in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscono dal lavoro, chiarendo la dimensione spaziale - non solo fisica - di quel lavoro in cui si applica la Convenzione stessa: “nel posto di lavoro, ivi compresi spazi pubblici e privati laddove questi siano un luogo di lavoro; in luoghi in cui la lavoratrice o 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; a seguito di comunicazioni di lavoro, incluse quelle rese possibili dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; all'interno di alloggi messi a disposizione dai datori di lavoro; durante gli spostamenti per recarsi al lavoro e per il rientro dal lavoro” (lett. a-f).

È chiaro che la specifica scelta definitoria della Convenzione (un'unica fattispecie graduata) non vincola i singoli Stati membri che possono prevedere fattispecie unitarie o separate, con riguardo ai fenomeni molestie e della violenza. L'importante è che i

fenomeni siano chiari e definiti, in termini repressivi, ma anche nel contesto delle tecniche di prevenzione.

Il quadro nazionale, in estrema sintesi, è il seguente: a livello legislativo, esiste un insieme di regole di diritto penale rilevanti, ma non completamente soddisfacenti in termini di tutela dei diritti della persona, regole che spaziano dall'art. 660 cod. pen. "Molestie" fino alla "Violenza sessuale" regolata negli artt. 609 e ss del cod. pen., passando attraverso gli "Atti persecutori o *stalking*" regolati negli artt. 612-*bis* e ss [Virgilio 2020].

6.1 Molestie al lavoro e genere tra diritto interno e sovranazionale: questioni definitorie

Al di fuori della dimensione repressiva penalistica, il quadro regolativo comprende, per le molestie, anche i diversi decreti legislativi dedicati alle molestie come fenomeni discriminatori, collegati a specifici fattori di rischio (sesso o genere, D.Lgs. n. 198/2006 c.d. Codice delle pari opportunità; D.Lgs. 215 e 216 del 2003 con riguardo a razza e origine etnica, età, disabilità, orientamento sessuale, convinzioni personali e religiose). La violenza, invece, è riconosciuta - oltre al diritto penale (che prevede il reato di violenza privata, art. 610 cod. pen.) - solo nel settore del lavoro pubblico dato che l'art. 7, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001 (Testo unico sul pubblico impiego) prevede l'impegno della PA a garantire "un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno".

Dal punto di vista dell'ordinamento interno, quindi, il quadro regolativo italiano può considerarsi parziale e limitato. Già per questo primo profilo, quello definitorio, esistono problemi di coordinamento con la Convenzione che meriterebbero di essere attentamente trattati e risolti, dal legislatore. L'attesa per l'intervento legislativo, non esclude che un datore di lavoro, in base all'art. 26, comma 3-*ter*, D.Lgs. n. 198/2006 è tenuto "ai sensi dell'articolo 2087 del Codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Le imprese, i sindacati, i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici si impegnano ad assicurare il mantenimento nei luoghi di lavoro di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e di reciproca correttezza".

Se per la violenza, anche morale e psichica il quadro regolativo risulta da riallineare tra lavoro pubblico e lavoro privato, per i casi di molestia non si pone solo un

problema di superamento del mero approccio antidiscriminatorio in materia (la molestia è discriminazione se e in quanto collegata a uno specifico fattore di rischio).

A livello nazionale, si pone anche un problema di corretta costruzione della fattispecie da adeguare al diritto internazionale a seguito dell'adeguamento del diritto interno all'Accordo europeo sulle molestie e violenza sul luogo di lavoro del 26 aprile 2007 (v. infra par. 6.1.)⁶⁶. L'accordo descrive i fenomeni nel modo seguente: "Molestie e violenza sono l'espressione di comportamenti inaccettabili di uno o più individui e possono assumere varie forme, alcune delle quali sono più facilmente identificabili di altre. L'ambiente di lavoro può influire sull'esposizione delle persone alle molestie e alla violenza. Le molestie avvengono quando uno o più lavoratori o dirigenti sono ripetutamente e deliberatamente maltrattati, minacciati e/o umiliati in circostanze connesse al lavoro. La violenza interviene quando uno o più lavoratori o dirigenti sono aggrediti in circostanze connesse al lavoro. Molestie e violenza possono essere esercitate da uno o più lavoratori o dirigenti, allo scopo e con l'effetto di ferire la dignità della persona interessata, nuocere alla sua salute e/o creare un ambiente di lavoro ostile" (Barbera, Guariso 2019). L'adeguamento delle regole interne inserite nel codice di condotta/etico alla definizione della Convenzione è, quindi, la scelta minima indispensabile da compiere.

Il successivo comma 3 ter dell'art. 26 del d.lgs. 198/06 ricorda che i datori di lavoro "sono tenuti, ai sensi dell'articolo 2087 del codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Le imprese, i sindacati, i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici si impegnano ad assicurare il mantenimento nei luoghi di lavoro di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e di reciproca correttezza".

Le questioni giuridiche da trattare al livello generale (tenendo conto che i datori di lavoro non sono esonerati dalla responsabilità a livello di singola azienda o amministrazione), anche in fase di redazione/revisione dei singoli contratti collettivi e/o dei codici di condotta sono le seguenti:

- Molestie e violenza: decisione su fattispecie unitaria o disgiunta, con verifica relativa alla gravità e al disvalore rispetto all'ordinamento;

⁶⁶ Firmato da BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES (come pure il comitato di collegamento EUROCADRES/CEC).

- Verifica sul superamento della ripetitività del comportamento e dell'elemento soggettivo dello stesso (intenzionalità) ai fini della qualificazione del comportamento molesto/violento;
- Verifica sul superamento del collegamento ad un determinato fattore di rischio (con consequenziale superamento della nozione dettata nell'art. 26 del codice delle pari opportunità e del possibile superamento dell'approccio al mobbing come succedaneo della violenza morale destinata a diventare centrale nell'ordinamento conforme alla Convenzione OIL 190);
- Correlato chiarimento sul significato di inaccettabilità rispetto ad indesideratezza.

In attesa di un adeguamento di sistema, la giurisprudenza è chiamata a farsi carico di un primo sforzo interpretativo sulla definizione di molestia in vigore come segnala Cass., 14 dicembre 2023, n. 35066 in cui i giudici richiamano la nozione di molestia contenuta nella Convenzione ILO 190, scontato il punto fermo già acquisito in ordine all'oggettività della molestia, privata di ogni rilevanza dell'intento del soggetto agente in ambito giudiziario (Cassazione, 31 luglio 2023, n. 23295 richiamata come precedente specifico dalla più recente pronuncia del 14 dicembre 2023).

[Ordinamento interno: fattispecie a confronto]

Il diritto interno (art. 26 d.lgs. 198/06)	L'accordo quadro UE del 2007 trasposto con accordo interconfederale 25 gennaio 2016 CGIL CISL UIL e Confindustria	La Convenzione ILO 190 ratificata in Italia con legge 15 gennaio 2021, n. 4
1. Sono considerate come discriminazioni anche le molestie, ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per ragioni connesse al sesso, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile,	Le molestie e la violenza sono dovute a comportamenti inaccettabili di uno o più individui e possono avere diverse forme, alcune delle quali sono più facilmente identificabili di altre. L'ambiente di lavoro può influire sull'esposizione delle persone alle molestie e alla violenza.	La violenza e le molestie comprendono "un insieme di comportamenti e pratiche inaccettabili o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, o sia ripetutamente, che si prefiggano, causino, o possano causare danno fisico, psicologico o sessuale o economico, e include la violenza di

<p>degradante, umiliante o offensivo.</p> <p>2. Sono, altresì, considerate come discriminazioni le molestie sessuali, ovvero quei comportamenti indesiderati a connotazione sessuale, espressi in forma fisica, verbale o non verbale, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo.</p> <p>2 bis. Sono, altresì, considerati come discriminazione i trattamenti meno favorevoli subiti da una lavoratrice o da un lavoratore per il fatto di aver rifiutato i comportamenti di cui ai commi 1 e 2 o di essersi sottomessi.</p> <p>3. Gli atti, i patti o i provvedimenti concernenti il rapporto di lavoro dei lavoratori o delle lavoratrici vittime dei comportamenti di cui ai commi 1 e 2 sono nulli se adottati in conseguenza del rifiuto o della sottomissione ai comportamenti medesimi. Sono considerati, altresì, discriminazioni quei trattamenti sfavorevoli da parte del datore di lavoro che costituiscono una reazione ad un</p>	<p>Le molestie si verificano quando uno o più individui subiscono ripetutamente e deliberatamente abusi, minacce e/o umiliazioni in contesto di lavoro.</p> <p>La violenza si verifica quando uno o più individui vengono aggrediti in contesto di lavoro.</p> <p>Le molestie e la violenza possono essere esercitate da uno o più superiori, o da uno o più lavoratori o lavoratrici, con lo scopo o l'effetto di violare la dignità della persona, di nuocere alla salute e/o di creare un ambiente di lavoro ostile.</p>	<p>genere" ... Quest'ultima viene intesa come "violenza e molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso e genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali".</p> <p>Campo di applicazione soggettivo: Non protegge solo i lavoratori dipendenti, ma tutti i lavoratori, indipendentemente dallo status contrattuale, così come gli apprendisti, i tirocinanti, i volontari e quelli che hanno perso il lavoro o ne cercano uno. Anche le persone che esercitano l'autorità, i doveri e le responsabilità di un datore di lavoro, come i manager o i proprietari di piccole imprese</p>
---	---	--

reclamo o ad una azione volta ad ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento tra uomini e donne.		
--	--	--

7. Il quadro regolativo qualitativo e quantitativo nel lavoro pubblico e in quello privato

7.1 La prevenzione delle molestie nel luogo di lavoro tra legge e strumenti contrattuali

Esiste uno stretto legame tra l'art. 26 della dir. 2006/54 e l'art. 50 bis, come dimostra la stessa rubrica degli articoli pressoché identica⁶⁷. Il compito affidato agli Stati membri di incoraggiare, in conformità al diritto, la contrattazione collettiva a adottare strumenti di prevenzione delle discriminazioni si è tradotto in un articolo che ha confermato la prassi già esistente e consolidata, soprattutto, nella pubblica amministrazione di adottare codici di condotta di prevenzione sia delle discriminazioni (in generale) che delle molestie (sessuali, in particolare). L'art. 50 bis fa riferimento anche a "linee guida e buone prassi", ma è il codice di condotta lo strumento che più di ogni altro è apparso idoneo nella sperimentazione di sistemi di prevenzione delle discriminazioni come dimostrano anche pubblicazioni recenti [Calafà 2018]. È nel contesto del rafforzamento della prevenzione dei fenomeni di molestia e discriminazione che il Legislatore italiano è intervenuto a modificare l'art. 26 del d.lgs. 198/06 con l'inserimento nel testo di due nuovi commi (articolo modificato dal comma 218, dell'art. 1, l. 27 dicembre 2017, n. 205). Dal punto di vista tecnico, in effetti, i due commi non cambiano la portata dell'obbligo di protezione del datore di lavoro. Rafforzano le denunce e le iniziative informative atte a prevenire il fenomeno delle molestie nei luoghi di lavoro con lo scopo di educare i lavoratori e le lavoratrici al rispetto delle persone in ottemperanza ai principi di eguaglianza e correttezza, del rispetto della dignità di chi lavora proprio come prefigurato dall'accordo quadro europeo del 2007. Il nuovo comma 3-bis prevede che la lavoratrice e il lavoratore «che agisce in giudizio per la

⁶⁷ Il testo dell'art. 26 della dir. rifusione è il seguente: "Gli Stati membri incoraggiano, in conformità con il diritto, gli accordi collettivi o le prassi nazionali, i datori di lavoro e i responsabili dell'accesso alla formazione professionale a prendere misure efficaci per prevenire tutte le forme di discriminazione sessuale e, in particolare, le molestie e le molestie sessuali nel luogo di lavoro, nell'accesso al lavoro nonché alla formazione e alla promozione professionali come pure nelle condizioni di lavoro. Il testo dell'art. 50-bis, sempre intitolato Prevenzione delle discriminazioni, recita "I contratti collettivi possono prevedere misure specifiche, ivi compresi codici di condotta, linee guida e buone prassi, per prevenire tutte le forme di discriminazione sessuale e, in particolare, le molestie e le molestie sessuali nel luogo di lavoro, nelle condizioni di lavoro, nonché nella formazione e crescita professionale."

dichiarazione delle discriminazioni per molestia o molestia sessuale poste in essere in violazione dei divieti di cui al presente capo non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, determinati dalla denuncia stessa. Il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto denunciante è nullo. Sono altresì nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'articolo 2103 del Codice civile, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del denunciante. Le tutele di cui al presente comma non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del denunciante per i reati di calunnia o diffamazione ovvero l'infondatezza della denuncia». Il successivo comma 3 ter ricorda che i datori di lavoro «sono tenuti, ai sensi dell'articolo 2087 del Codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Le imprese, i sindacati, i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici si impegnano ad assicurare il mantenimento nei luoghi di lavoro di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e di reciproca correttezza».

L'importanza della scelta effettuata dal Legislatore nel 2017 di rafforzare il quadro di riferimento di contrasto alle molestie, non deve impedire ogni riflessione critica sulla tecnica normativa prescelta: la separazione del fattore di rischio sesso o genere rispetto agli altri fattori di rischio (età, disabilità, orientamento sessuale, convinzioni personali e religiose, razza e origine etnica) regolati, rispettivamente, nel d.lgs. 215 e 216 del 2003 – di cui non viene ricordata l'esistenza nel disegno di prevenzione tracciato dalla Legge di Stabilità per il 2018, nonostante l'acuirsi di fenomeni di molestie nei luoghi di lavoro che li riguardano.

La ratifica della Convenzione ILO 190 che slega la molestia da uno specifico fattore di rischio appare uno strumento importante per una verifica complessiva di coerenza del sistema regolativo interno [Alessi 2023; Scarponi 2021] anche al fine di riallineare l'intervento in materia antidiscriminatoria⁶⁸.

⁶⁸ Con riguardo alle modalità di prevenzione della molestie sessuali nei luoghi di lavoro, si ricorda che utili indici per la gestione del disagio da parte del datore di lavoro possono ricavarsi anche dalla giurisprudenza: si pensi, ad esempio, al valore del turn over del personale femminile di giovane età che Cassazione civile sez. lav., 15/11/2016, n. 23286 ha confermato come parametro del raccordo tra discriminazioni e molestie nei luoghi di lavoro (nel caso concreto, anche funzionale all'utilizzo del riparto dell'onere della prova ex art. 40 d.lgs. 198/06).

7.2 Il recepimento dell'accordo quadro europeo del 2007 sulle molestie e la violenza sul luogo di lavoro

Il presupposto di ogni ragionamento giuridico di sistema legato al rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea in materia di salute e sicurezza deve considerare un presupposto condiviso ovvero che il tema della sicurezza rappresenta "l'orizzonte sensibile per misurare il complessivo livello d'integrazione europea e coesione sociale" [Tullini 2008].

In linea di massima, dell'evoluzione del diritto UE, si segnala una prima fase, in cui si affermano regole e competenze, in cui si valorizza lo strumento giuridico hard (con approccio di estensione dell'impianto di armonizzazione dei Trattati e delle direttive, responsabilità del datore al centro del modello di intervento) e una seconda fase attenta al dialogo sociale e agli strumenti giuridici soft con maggiore attenzione alla dimensione prevenzionistica e alla valutazione dei rischi. La linea di attenzione è quella dell'attuazione ed effettività delle regole degli accordi e delle strategie composite. La centralità del tema e del metodo è ribadita nel Pilastro dei diritti sociali dell'Unione europea che – nel capo II – dedicato alle Condizioni di lavoro eque, riconosce l'Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati, ricordando che «*I lavoratori hanno diritto a un elevato livello di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro*». Entrambe le fasi nella prospettiva giuridica sono percorse dalla tendenza a leggere i fenomeni nella logica risarcitoria (privata, da ente pubblico), una sorta di tentazione disciplinare che si tenterà di evitare in questa sede tracciando l'evoluzione del diritto in senso prevenzionistico nei confronti delle molestie e della violenza nei luoghi di lavoro. Il processo è segnato dalla trasformazione dal *riconoscimento indiretto* dei rps (riconoscimento indiretto e mediato attraverso la centralità della valutazione di tutti i rischi della direttiva quadro e della correlativa responsabilità del datore di lavoro) a quello *diretto, ma parziale* degli accordi UE del 2004 e del 2007 (una sede sicuramente importante e significativa, ma meno vincolante dal punto di vista del diritto) [Calafà 2012]. Come a dire che l'evoluzione si caratterizza per la relazione tra *soft* e *hard law* che si è aggiunta alla relazione (già avviata dal dialogo sociale europeo) tra disposizioni di fonte legislativa e contrattazione collettiva.

Con riguardo all'Italia ci si limita a ricordare le questioni più significative aperte dalla trasposizione dell'Accordo Quadro del 2007 su molestie e violenza nei luoghi di lavoro, inserite nella tabella di sintesi che segue in cui si effettua un confronto con la precedente trasposizione dell'Accordo Quadro sullo stress lavoro correlato. Il percorso di attuazione degli accordi UE del 2004 e del 2007 (sintetizzato nella tabella sottostante) è il seguente: per l'Accordo 2004 stress lavoro correlato la tecnica di trasposizione, comprende l'accordo interconfederale 9 giugno 2008 e un successivo

richiamo in funzione vincolante nell'art. 28 t.u. salute e sicurezza (tecnica combinata autonoma-eteronoma che ha prodotto un'ampia attività di attuazione a livello delle singole aziende e amministrazioni)⁶⁹; per l'accordo 2007 su molestie e violenza, la tecnica di trasposizione, si concentra sull'Accordo interconfederale 25 gennaio 2016 CGIL CISL UIL e Confindustria (si tratta di una tecnica esclusivamente autonoma, non rafforzata dall'esplicito rinvio al fenomeno regolato a livello legislativo).

Oggetto	Tecnica di trasposizione	Problemi aperti
Accordo 2004 stress lavoro correlato	Accordo interconfederale 9 giugno 2008 e richiamo in funzione vincolante nell'art. 28 t.u. salute e sicurezza (tecnica combinata autonoma-eteronoma)	È rimasta aperta nel tempo la questione della valenza prescrittiva o descrittiva della nozione dell'Accordo in termini di complessiva responsabilità del datore di lavoro
Accordo 2007 su molestie e violenza	Accordo interconfederale 25 gennaio 2016 CGIL CISL UIL e Confindustria (tecnica esclusivamente autonoma)	Ad una generale disattenzione al fenomeno molestie e violenza, si aggiunge la differenza di approccio nel settore pubblico e in quello privato (in quest'ultimo, si registra la funzione incentivante del solo accordo interconfederale, nel pubblico il sostegno all'intervento è garantito dal legislatore nel TUIP).

8. Focus codice di condotta come strumento di auto normazione: una premessa di sistema nel privato e nel pubblico

Il TU in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro assegna alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, ai sensi

⁶⁹ Si rinvia al progetto Rest@Work. Reducing STress at Work, per un'analisi degli esiti comparati dell'applicazione dell'accordo del 2004:
https://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/handbook_italiano_def.pdf.

dell'articolo 6, comma 8, lett. h), il compito di valorizzare gli accordi sindacali, i codici di condotta ed etici che, adottati volontariamente, orientino i comportamenti dei datori di lavoro, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, al fine di contribuire al miglioramento dei livelli di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Nel rispetto dei requisiti indicati dalla norma, la Commissione consultiva, in sede di applicazione del dettato normativo, ha effettuato la raccolta di un primo campione di accordi sindacali, codici etici e di condotta al quale dare massima divulgazione tramite il sito istituzionale e, quindi, in linea con la previsione di legge, consentirne una adeguata valorizzazione⁷⁰. Il primo campione comprende 47 tra accordi sindacali, codici di condotta e/o etici (solo 10 quelli relativi al settore pubblico).

La scarsità di accordi inseriti nella ricognizione pubblica ufficiale e la loro disomogenea collocazione tra il settore pubblico e privato, spiegano la necessità di un approfondimento *ad hoc* dedicato ai meccanismi procedurali che incidono sulla loro definizione e che rendono in settore pubblico certamente più attento al tema indipendentemente dal numero di accordi/codici riconducibili all'art. 6 del TU e validati della Commissione consultiva nazionale. Una prima lettura degli accordi/codici inseriti nel sito del Ministero del lavoro segnala che la raccolta è datata (si tratta di atti di auto normazione e/o contrattazione precedenti all'accordo interconfederale del 2016 e, per la PA, antecedenti al 2010, anno che segna un cambiamento significativo a seguito dell'entrata in vigore della l. 183/2010 – su cui v. *infra*, par. 5.2). I contenuti – quindi - non sempre tengono in considerazione la prevenzione e il contrasto alla violenza e alle molestie al lavoro. Meramente eventuale è l'attenzione alla violenza e alle molestie, più ricorrente il rinvio al rispetto dei principi di parità di trattamento e dei divieti di discriminazione che rappresentano la dimensione regolativa più ricorrente di riferimento.

La ricomposizione dell'approccio pubblico-privato è una premessa necessaria al fine di ricostruire un percorso di metodo teso all'adempimento degli obblighi della Convenzione ILO 190 al lavoro. La declinazione del percorso è, in effetti, molto diversa e merita di essere tracciata.

8.1 Protocolli d'intesa, accordi interconfederali e contratti collettivi nel lavoro privato

La riflessione sulla «strategia globale» di contrasto e prevenzione della violenza e molestie nel lavoro è oggetto di regolazione recente sia nel pubblico che nel privato.

⁷⁰ La raccolta può leggersi in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/salute-e-sicurezza/focus-on/commissione-consultiva-permanente/Pagine/Valorizzazione-degli-accordi-sindacali>.

Come segnalato dalla prima ricognizione dell'interesse alla materia del settore privato nella prospettiva delle relazioni industriali (Altilio, Negri 2023), sono due i livelli di regolazione: quello dei Protocolli e degli accordi interconfederali a cui si aggiunge il livello della contrattazione collettiva (nazionale e/o aziendale). Sicuramente centrale è l'Accordo quadro sulle molestie e violenza sui luoghi di lavoro sottoscritto il 25 gennaio 2016 (v. *supra* par. 7.2.) a cui si aggiunge il più recente Accordo interconfederale in tema di discriminazioni e per il contrasto delle molestie e delle violenze di genere nei luoghi di lavoro del 30 gennaio 2020 da AGCI, Confcooperative, Legacoop e Cgil, Cisl, Uil e, per il settore bancario, la Dichiarazione congiunta in materia di molestie e violenze del 12 febbraio 2019 sottoscritta da Abi e Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca e Unisin Falcri Silcea Sinfus (dati di Altilio, Negri 2023). Nei 30 CCNL verificati, sono due le linee di intervento preferenziali: a) la regolazione di misure di prevenzione e contrasto specifiche (includendo il mobbing tra le figure di riferimento); b) le misure di tutela in via diretta delle vittime di violenza nei contesti extra-lavorativi e inserite in contesti di protezione sociale.

L'attuazione dell'accordo interconfederale nel settore privato nel 2016 è stata effettuata a livello locale e/o di categoria e/o di gruppo. Si segnalano, a tale riguardo, i 12 accordi/protocolli inseriti nella piattaforma Belle Ciao della CGIL nazionale: <https://www.cgil.it/speciali/2023/belle-ciao-2023/contrasto-alle-molestie-e-alla-violenza-buone-pratiche-belleciao-la-piattaforma-di-genere-della-cgil-lgikd7he>.

Dall'analisi condotta, risulta che particolare attenzione è prestata alle risposte di tipo procedurale, alle attività formative e di studio e ricerca. Solo eventuale l'approvazione di un codice di condotta dedicato alla violenza e alle molestie. Il collegamento con il percorso ME TOO e le modifiche normative dell'art. 26 del CPO datate 2017 è evidente, confermando che l'attivazione in sede contrattuale è condizionata da fattori diversi: dal supporto legislativo al tema, dal condizionamento di fatti di cronaca di violenza nei confronti delle donne a cui anche i datori di lavoro risultano sensibili e attenti seppure in modo non omogeneo nelle diverse categorie e/o settori⁷¹. Il quadro regolativo nel settore privato è caratterizzato da una evidente discontinuità e

⁷¹ In generale, si rileva un particolare attivismo del settore bancario a conferma dell'esistenza di policies dedicate nei gruppi, anche di rilevanza internazionale (Mediobanca, *Direttiva di Gruppo su comportamenti discriminatori e vessatori, bullismo e molestie*, Versione aggiornata - Maggio 2023; Intesa San Paolo, *Regole di contrasto per le molestie sessuali* dell'aprile 2019; BNL, Gruppo Parisbas che prevede un centro d'ascolto e una specifica procedura di segnalazione delle molestie sessuali); la dimensione internazionale di riferimento e l'attenzione dedicata all'estero ai temi della Convenzione ILO pare confermare gli adeguamenti alla codificazione interna della Croce Rossa Internazionale, che il 9 novembre 2018 ha revisionato un codice precedente (oggi è intitolato *Codice di condotta per la prevenzione ed il contrasto alle molestie sessuali*).

disomogeneità di approccio, non sempre riconducibile al contesto del TU di salute e sicurezza e, quindi, lontano dall'attivazione di un sistema di ascolto organizzato interno alle imprese. La riflessione condotta conferma che un'attività di sostegno tecnico e specialistico ai datori di lavoro e alle parti sindacali nei processi interni di attuazione della Convenzione - da parte di INAIL e della Commissione consultiva permanente ex art. 6 TU *in primis* - è necessaria, anche al fine di scongiurare la pratica di soluzioni prevenzionistiche non effettive.

Rispetto all'Accordo Ue sulla violenza e molestie del 2007, a livello UE è possibile verificare la complessiva attuazione dell'accordo nel seguente (e datato) *Final joint report by the European Social Partners adopted at the Social Dialogue Committee on 27 October 2011* che, per quanto riguarda l'attuazione nazionale dell'accordo, si concentra sul datore di lavoro pubblico che può leggersi al seguente indirizzo web: <http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2014/04/2012-00763-E.pdf>⁷² L'interazione tra il modello del privato e quello del pubblico e i condizionamenti reciproci sono evidenti nelle realtà di confine, come quelle in cui si collocano le aziende che gestiscono servizi pubblici (in particolare l'università e i servizi per la collettività)⁷³.

8.2 Regole ed esperienze nella Pubblica amministrazione: soggetti e attività in corso

Il quadro regolativo del settore pubblico è diverso e merita una particolare attenzione. Oltre alla crescente attenzione nei confronti della logica prevenzionistica, l'attenzione nella specifica materia sulle molestie e sulla violenza nei luoghi di lavoro non può non enfatizzare la perdurante differenza tra lavoro pubblico e lavoro privato. Le

⁷² A pag. 22 è precisato che «The social partners in the public sector in Italy agreed that the substance of the framework agreement is taken into account by the discipline provided by the National Collective Agreements for the public sector since 2003. These collective agreements look at the question of harassment and violence at work from two different points of view. Firstly, from a psychological point of view and in this respect, Joint Committees on Mobbing have been created. These committees operate inside each public administration and are responsible for amongst others collecting data on the matter and formulating proposals in order to prevent and resolve possible problems. Secondly, the agreements look at the question from a physical-sexual point of view, resulting in the provision of the "Behaviour Code against Sexual Violence at Work", which represents a model of code to be implemented by each administration in order to face the problem of physical harassment and violence at work. Amongst others, the Code institutes the figure of the "Advisor" operating like a reference person that shall take care of the worker once he/she suffered from violence at the work place.

⁷³ Si ricorda IREN e l'Ordine di Servizio n. 36/2021, sulla *Politica su gestione delle violenze, molestie e atti di bullismo nei luoghi di lavoro* oppure il *Codice di condotta per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni e delle molestie morali e sessuali*. Per la tutela della dignità e del benessere delle persone nella Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli del giugno 2023.

amministrazioni pubbliche – dopo l'art. 21 l. 4 novembre 2010, n. 183⁷⁴ – si sono dotate di specializzati comitati CUG chiamati istituzionalmente ad operare, con alterne fortune, nella redazione ed attuazione di politiche valorizzazione del benessere della persona che lavora e di conciliazione vita e lavoro per gli enti di appartenenza, attuando piani triennali obbligatori di azioni positive [da ultimo Ferrara 2017]. E occorre ricordare, in particolare, che l'esperienza applicativa delle regole del 2010 ha esteso l'attività dei CUG al benessere organizzativo proprio perché "l'attenzione per il benessere psicofisico si spinge oltre e non prende in considerazione sola la degenerazione delle disfunzionalità organizzative in fenomeni di vera e propria vessazione o persecuzione" [Corazza 2012, p. 154; sulla questione dei rps anche nella PA: Balandi, Calafà 2012; da ultimo Ferrara 2017].

Nell'ordinamento italiano, in effetti, compare per la prima volta proprio nel 2010 un divieto di qualunque forma di violenza morale o psichica (d.lgs. 165/2001, art. 1, comma 1, lett. c, modificato nel 2010) e alla garanzia di un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e le PA si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno. Con riguardo, poi, al tema strettamente collegato delle fattispecie giuridiche riconducibili ai rps si segnala il rilievo attribuito alla violenza morale o psichica, tradotto dalla dottrina immediatamente nella rilevanza nella pubblica amministrazione del fenomeno del *mobbing* (che rimane anche oggi regolato solo per via giudiziaria) [Borelli 2012; Corazza 2012]⁷⁵.

⁷⁴ La legge 183/10 all'art. 21 interviene modificando gli articoli 1, 7 e 57 del d.lgs. 165/2001 nel modo seguente. All'articolo 1, comma 1, la lettera c) "Finalità e ambito di applicazione" è sostituita dalla seguente: «c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica». L'art. 7 rubricato "Gestione delle risorse umane" risulta modificato nel modo seguente: "Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e *l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro.* Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno" (in corsivo le modifiche apportate). Tutti gli articoli citati non risultano modificati dal 2010.

⁷⁵ Si sofferma sulla sottrazione da parte della legge e delle direttive ministeriali della competenza regolativa della contrattazione collettiva, Corazza [2012, p. 154] che si sofferma anche sull'unificazione delle competenze dei comitati unificati nell'acronimo CUG. Segnala, inoltre, che con le nuove regole sul benessere organizzativo, per la pubblica amministrazione, "l'attenzione per il benessere psicofisico si spinge oltre e non prende in considerazione sola la

Di fianco al blocco della contrattazione collettiva e alla riduzione dei margini per la partecipazione sindacale dopo il 2009, si è sviluppata una ricca esperienza che lega innovazione sociale e organizzativa nella PA. La riapertura dei tavoli di contrattazione nei comparti (ridotti a 4 della PA: Funzioni centrali, Funzioni locali, Sanità, Scuole e ricerca) impone di ricordare anche il tema della prevenzione delle molestie e della violenza nei luoghi di lavoro (di cui si occupano tutti i contratti siglati tra il 2016 e il 2017).

Queste riflessioni di carattere strutturale ci consentono di ricordare anche una seconda differenza tra lavoro pubblico e lavoro privato: la legge 7 agosto 2015, n. 124, la legge delega di riforma della PA, cd. Riforma Madia, ha previsto una forma mobilità speciale per la dipendente pubblica vittima di violenza di genere. In base al comma 6, dopo il comma 1-*bis* dell'articolo 30 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, è inserito il seguente: *“1-ter. La dipendente vittima di violenza di genere inserita in specifici percorsi di protezione, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza, può presentare domanda di trasferimento ad altra amministrazione pubblica ubicata in un comune diverso da quello di residenza, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza. Entro quindici giorni dalla suddetta comunicazione l'amministrazione di appartenenza dispone il trasferimento presso l'amministrazione indicata dalla dipendente, ove vi siano posti vacanti corrispondenti alla sua qualifica professionale”*. La mobilità per la lavoratrice della pubblica amministrazione vittima di violenza di genere si affianca allo speciale congedo introdotto dall'art. 24 d.lgs. 15 giugno 2015, n. 80, Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 [Lazzeroni 2016], un congedo che – a differenza della mobilità – può essere utilizzato anche nel lavoro privato. Questo congedo retribuito, della durata massima di tre mesi, può essere richiesto dalla lavoratrice subordinata e dalla collaboratrice coordinata e continuativa (nei confronti della quale è riconosciuta, più correttamente, una sospensione contrattuale) laddove inserite «nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza o dai centri antiviolenza o dalle case rifugio di cui all'articolo 5-bis decreto-legge 14

degenerazione delle disfunzionalità organizzative in fenomeni di vera e propria vessazione o persecuzione”. Nel ricordare che il riferimento al benessere organizzativo induce “a considerare anche altri aspetti, quali lo stress lavoro correlato” (...) che integra “la nozione di ambiente salubre (...). Tuttavia, anche con riferimento a questi più sofisticati aspetti della tutela della persona nell'ambito dell'organizzazione non si può fare a meno di rilevare la valenza sostanzialmente programmatica degli impegni posti a carico del datore di lavoro pubblico” [Corazza 2012, p. 148].

agosto 2013, n. 93, conv. In l. 15 ottobre 2013, n. 119»⁷⁶. Seppur con funzione rimediale rispetto alla violenza (già subita, non certo e non solo nel luogo di lavoro), la risposta del Legislatore merita di essere apprezzata perché è un omaggio non solo simbolico agli impegni che la Repubblica italiana si è assunta con la ratifica della Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come 'Convenzione di Istanbul', adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011.

Si tratta di un esempio ulteriore di come l'approccio giuridico al tema delle molestie e violenza nei luoghi di lavoro – attento alla dimensione di genere – non può non arrivare ad enfatizzare lo stretto collegamento tra il tema (le fattispecie, in linguaggio strettamente giuridico), la pluralità di approcci necessari e la pluralità di attori

⁷⁶ L'art. 24 dedicato al *Congedo per le donne vittime di violenza di genere* (in vigore dal 1° gennaio 2018) ha un testo complesso ed articolato che merita di essere ricordato. "1. La dipendente di datore di lavoro pubblico o privato, inserita nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza o dai centri antiviolenza o dalle case rifugio di cui all'*articolo 5-bis decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 15 ottobre 2013, n. 119*, ha il diritto di astenersi dal lavoro per motivi connessi al suddetto percorso di protezione per un periodo massimo di tre mesi. 2. Le lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere, debitamente certificati dai servizi sociali del Comune di residenza o dai Centri antiviolenza o dalle Case rifugio di cui all'*articolo 5-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 15 ottobre 2013, n. 119*, hanno diritto alla sospensione del rapporto contrattuale per motivi connessi allo svolgimento del percorso di protezione, per il periodo corrispondente all'astensione, la cui durata non può essere superiore a tre mesi. 3. Ai fini dell'esercizio del diritto di cui al presente articolo, la lavoratrice, salvo casi di oggettiva impossibilità, è tenuta a preavvisare il datore di lavoro o il committente con un termine di preavviso non inferiore a sette giorni, con l'indicazione dell'inizio e della fine del periodo di congedo e a produrre la certificazione di cui ai commi 1 e 2. 4. Durante il periodo di congedo, la lavoratrice ha diritto a percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione, con riferimento alle voci fisse e continuative del trattamento, e il periodo medesimo è coperto da contribuzione figurativa. L'indennità è corrisposta dal datore di lavoro secondo le modalità previste per la corresponsione dei trattamenti economici di maternità. I datori di lavoro privati, nella denuncia contributiva, detraggono l'importo dell'indennità dall'ammontare dei contributi previdenziali dovuti all'ente previdenziale competente. Per i dipendenti dei predetti datori di lavoro privati, compresi quelli per i quali non è prevista l'assicurazione per le prestazioni di maternità, l'indennità di cui al presente comma è corrisposta con le modalità di cui all'*articolo 1 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 29 febbraio 1980, n. 33*. Tale periodo è computato ai fini dell'anzianità di servizio a tutti gli effetti, nonché ai fini della maturazione delle ferie, della tredicesima mensilità e del trattamento di fine rapporto. 5. Il congedo di cui al comma 1 può essere usufruito su base oraria o giornaliera nell'arco temporale di tre anni secondo quanto previsto da successivi accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In caso di mancata regolamentazione, da parte della contrattazione collettiva, delle modalità di fruizione del congedo, la dipendente può scegliere tra la fruizione giornaliera e quella oraria. La fruizione su base oraria è consentita in misura pari alla metà dell'orario medio giornaliero del periodo di paga quadrisettimanale o mensile immediatamente precedente a quello nel corso del quale ha inizio il congedo. 6. La lavoratrice di cui al comma 1 ha diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale, verticale od orizzontale, ove disponibili in organico. Il rapporto di lavoro a tempo parziale deve essere nuovamente trasformato, a richiesta della lavoratrice, in rapporto di lavoro a tempo pieno. 7. Restano in ogni caso salve disposizioni più favorevoli previste dalla contrattazione collettiva"

chiamati ad affrontarlo. È sufficiente ripensare all'ideale collegamento tra le definizioni di molestie e violenza contenuta nell'accordo quadro europeo del 2007 (ricordato in apertura del presente contributo) e la Convenzione di Istanbul - che proietta il tema della violenza nei confronti delle donne nel contesto naturale della lesione dei diritti umani cui si affianca il riconoscimento del carattere discriminatorio. L'art. 3 della Convenzione è dedicato alle Definizioni e *“con l'espressione “violenza nei confronti delle donne” si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata”*.

Risulta accertato, quindi, il collegamento tra diritto antidiscriminatorio, relazioni personali-familiari (a prescindere dalla portata letterale dell'art. 23 del d.lgs. 198/06 che va riportato, in via interpretativa, nel giusto contesto che non è certo quello del codice civile, ma del diritto dell'Unione europea e della tutela dei diritti fondamentali della donna che la convenzione di Istanbul ha concorso a definire) con la gestione delle relazioni nel luogo di lavoro in cui deve essere garantito il *completo stato di benessere fisico, sociale e mentale*, come recita il preambolo dell'OMS richiamato nel d.lgs. 81/2008.

In questa parte del contributo si cercherà di riassumere una interessante esperienza in corso da alcuni anni in alcune Pubbliche amministrazioni al fine di concorrere alla miglior definizione delle nuove tecniche di regolazione nel sistema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici integrate con quella antidiscriminatoria.

Sono due le dimensioni di specifico interesse: la prima è quella dei soggetti attivi ed operativi nella PA; la seconda è relativa al sistema integrato di prevenzione delle molestie e/o violenze nei luoghi di lavoro con il supporto di codici etici e/o di condotta e dei Consiglieri di fiducia.

8.2.1 Il CUG come organismo di partecipazione collettiva nella PA (e i Piani Triennali di Azioni Positive)

Il legislatore nel 2010 in occasione dell'approvazione della l. 183, cd. *Collegato lavoro*, regola e unifica le competenze dei comitati di parità e antimobbing già esistenti che risultano confluiti nell'acronimo CUG (Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e il contrasto alle discriminazioni) [Corazza 2012, p. 154]. Ogni amministrazione pubblica ha l'obbligo di costituire

un CUG. Come recita l'art. 57 del d.lgs. 165 del 2001, comma 3, il «Comitato unico di garanzia, all'interno dell'amministrazione pubblica, ha compiti propositivi, consultivi e di verifica e opera in collaborazione con la consigliera o il consigliere nazionale di parità. Contribuisce all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori». Le amministrazioni pubbliche – dopo l'art. 21 l. 183/2010⁷⁷ – si sono dotate di specializzati comitati CUG chiamati istituzionalmente ad operare, nella redazione ed attuazione di politiche di conciliazione vita e lavoro per gli enti di appartenenza, attuando piani triennali obbligatori di azioni positive [sulle alterne fortune di CUG, Ferrara 2017]. È importante ricordare che le regole del 2010 hanno esteso l'attività dei CUG al benessere organizzativo perché «l'attenzione per il benessere psico-fisico si spinge oltre e non prende in considerazione solo la degenerazione delle disfunzionalità organizzative in fenomeni di vera e propria vessazione o persecuzione» [Corazza 2012, p. 154; sulla questione dei rischi psico-sociali anche nella PA: Balandi, Calafà 2012].

Di centrale importanza il rapporto tra logiche partecipative in cui opera il CUF e dinamiche contrattuali collettive che coinvolgono i rappresentanti dei lavoratori e delle lavoratrici in sede decentrata. Nel periodo (2008-2018) in cui risultava bloccata la contrattazione collettiva a livello nazionale e venivano ridotti i margini per la partecipazione sindacale dopo il 2009, si è sviluppata – con il supporto dei CUG – una ricca esperienza che ha legato innovazione sociale e organizzativa nella PA, seppur non omogenea in tutte le realtà dell'amministrazione pubblica italiana.

I CUG sono organismi paritetici presenti in tutte le amministrazioni pubbliche italiane a livello centrale, nazionale e locale. L'obiettivo dell'attività svolta che è da ricondurre

⁷⁷ La legge 183/10 all'art. 21 interviene modificando gli articoli 1, 7 e 57 del d.lgs. 165/2001 nel modo seguente. All'articolo 1, comma 1, la lettera c) "Finalità e ambito di applicazione" è sostituita dalla seguente: «c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica». L'art. 7 rubricato "Gestione delle risorse umane" risulta modificato nel modo seguente: "Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno" (in corsivo le modifiche apportate). Tutti gli articoli citati non risultano modificati dal 2010.

a quella di un organismo di partecipazione collettiva che favorisce una politica di attenzione alla persona, attraverso la realizzazione di un ambiente di lavoro improntato al rispetto e al benessere organizzativo al fine di mantenere alta la qualità dei servizi erogati e la produttività a vantaggio dell'intera collettività.

Sono molte le funzioni assegnate ai CUG dalla normativa vigente:

- la valorizzazione delle diversità e il contrasto alle discriminazioni;
- il contrasto ai fenomeni di violenza morale, fisica o psicologica sui singoli;
- la promozione di azioni positive per le pari opportunità e l'introduzione di strumenti di flessibilità lavorativa a supporto della conciliazione vita e lavoro e della genitorialità;
- la funzione di mediazione, utile a prevenire l'insorgere di situazioni che possano causare disagio e contenziosi.

L'intervento più recente in materia di supporto ai CUG è la direttiva 2/19 della Funzione pubblica⁷⁸; il 29 novembre 2023 è stata approvata anche la direttiva specifica dedicata alle azioni nella PA di contrasto alla violenza contro le donne⁷⁹.

8.2.2 Rete Nazionale dei CUG

I CUG attivi si sono riuniti in un network spontaneo che oggi prende il nome di Rete Nazionale dei CUG. In particolare, la Rete ha la finalità di:

1. definire e promuovere azioni comuni su temi di competenza e/o di interesse dei CUG;
2. elaborare documenti e proposte da presentare agli Enti di appartenenza, alle organizzazioni sindacali nonché al Governo, al Parlamento, agli altri organismi centrali dello Stato, alle istituzioni comunitarie e internazionali;
3. favorire lo scambio di buone prassi.

La Rete, in quanto unicum nel panorama del lavoro pubblico, ha trovato pieno riconoscimento formale con l'emanazione della direttiva 2/2019, che in essa riconosce un'interlocutrice istituzionale privilegiata, in grado di rafforzare le azioni dei singoli Comitati.

⁷⁸ https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva_n_2.pdf.

⁷⁹ https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva_superamento_violenza_contro_donne.pdf

Il 18-11-2020 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa per il contrasto alla violenza di genere nel lavoro tra la Ministra per le pari opportunità e la Ministra per la pubblica amministrazione e la Rete dei CUG,⁸⁰ anche alla luce della Direttiva 2/2019 i Comitati Unici di Garanzia forniscono e possono dare un importante contributo per prevenire, conoscere e contrastare violenze e molestie nei confronti delle donne intervenendo non solo intercettando le situazioni che si verificano all'interno delle amministrazioni, ma anche contribuendo a far crescere la cultura del rispetto in termini generali, anche all'esterno delle amministrazioni, attraverso la *mission* degli enti cui i CUG appartengono.

8.2.3 Il sistema di prevenzione a rete delle molestie e violenza nella PA e il consolidamento dell'ascolto organizzato

In Italia, alla data della somministrazione del questionario, risultano attivi circa 77 Consiglieri di fiducia nominati ed operativi in enti e istituzioni pubbliche e approvati almeno 112 codici di condotta/codici etici.

È necessario precisare che nella Pubblica amministrazione esistono oggi tre tipi di versi di codici di condotta.

Nell'ente pubblico i livelli regolativi esistenti sono tre: Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 che dal 2023 richiama le discriminazioni; esiste il Codice disciplinare approvato nel contratto collettivo che regola le sanzioni di applicare a chi compie molestie e violenze nel luogo di lavoro; esistono, infine, codici settoriali Codici integrativi (di comportamento e/o etici) che tracciano un sistema interno di prevenzione delle violenze e delle molestie nei luoghi di lavoro⁸¹.

Il codice di condotta integrativo è da sempre collegato all'adozione di policies degli enti sostenute da un Piano triennale di azioni positive della Pubblica amministrazione oggi confluito nel cd. PIAO (ex art. 48 del d.lgs. 198/06 e successivo D.P.R. 24 giugno

⁸⁰ https://portalecug.gov.it/sites/default/files/attachments/2020-11/Protocollo%20di%20intesa%20Min.%20Da-done%20_Min%20Bonetti_CUG-signed.pdf.

⁸¹ Il nome è il seguente Codice etico/di comportamento per la prevenzione delle molestie sessuali e morali e per la tutela della dignità delle persone che lavorano e operano all'interno di un ente o azienda x.

2022, n. 81).⁸² Sono queste azioni positive a rappresentare la base della policy dedicata nella PA.

È a questi ultimi che occorre dedicare attenzione perché ogni codice di condotta/etico applicato in un'amministrazione pubblica prevede un soggetto di riferimento (Consigliere di fiducia) chiamato ad operare nel contesto del contrasto e prevenzione delle molestie e violenze nei luoghi di lavoro.

In questa sede non è possibile soffermarsi sulla figura del Consigliere di fiducia, delineandone la fisionomia in modo esaustivo. È importante segnalare che la realtà nella quale si cala l'attività del Consigliere di fiducia è plasmata dal codice di riferimento adottato, che ne definisce i confini di competenza e l'ambito di operatività della sua azione; e questa stessa realtà deve confrontarsi, direttamente o indirettamente, anche con lo sviluppo di quegli strumenti di prevenzione collettiva del disagio al lavoro che sono rappresentati dai CUG. Il tutto collocato in un contesto normativo in continua modificazione che considera congiuntamente aree tematiche tradizionalmente disgiunte nella scienza giuridica lavoristica: la parità, i divieti di discriminazione, la tutela della salute e della sicurezza, l'attività di codificazione autonoma e gli istituti di partecipazione sindacale. Semplificando, possiamo ammettere che il legame tra codice, consigliere/a e comitato, è quasi ontologico, una lettura che tende a prediligere

⁸² L'art. 48 del d.lgs. 198/06 prevede che ai «sensi degli articoli 1, comma 1, lettera c), 7, comma 1 e 57 comma 1 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le province, i comuni e gli altri enti pubblici non economici, sentiti gli organismi di rappresentanza previsti dall'articolo 42 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ovvero, in mancanza, le organizzazioni rappresentative nell'ambito del comparto e dell'area di interesse, sentito inoltre, in relazione alla sfera operativa della rispettiva attività, il Comitato di cui all'articolo 10, e la consigliera o il consigliere nazionale di parità, ovvero il Comitato per le pari opportunità eventualmente previsto dal contratto collettivo e la consigliera o il consigliere di parità territorialmente competente, predispongono piani di azioni positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne. Detti piani, fra l'altro, al fine di promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate, ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lettera d), favoriscono il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi. A tale scopo, in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita e adeguata motivazione. I piani di cui al presente articolo hanno durata triennale. In caso di mancato adempimento si applica l'articolo 6, comma 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. 2. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 57 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165». Il D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81, ha disposto (con l'art. 1, comma 1, lettera f) che ai «sensi di quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con più di 50 dipendenti, sono soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), gli adempimenti inerenti ai piani di cui alle seguenti disposizioni: (...) f) articolo 48, comma 1, del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Piani di azioni positive)».

la centralità dell'atto di normazione *ad hoc* (il codice di condotta), rispetto alla descrizione dell'attività prestata dal soggetto incaricato di attuarlo (il/la Consigliere/a).

Il Consigliere di fiducia vanta già un dignitoso passato operativo in Italia. Sono almeno tre le fasi evolutive che oggi possono già compiutamente delinearsi. I connotati di questa evoluzione saranno tracciati nel presente contributo consapevoli che le tessere del mosaico da ricomporre non sono sempre di immediata evidenza. Solo ricomponendole ci pare di poter adeguatamente perseguire la finalità ultima del presente contributo che è quella di proporre un modello di buona prassi da validare ex art. 2 e 6 del d.lgs. 81/2008 o, comunque, di considerare l'attività svolta nel contesto delle attività specifiche di attuazione della Convenzione ILO 190 e della Raccomandazione n. 206.

8.2.4 Le fasi evolutive dell'ascolto organizzato

La figura del Consigliere di Fiducia è stata prevista nella Raccomandazione della Commissione europea 92/131 relativa alla *Tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro* e dalla Risoluzione A3-0043/94 del Parlamento europeo. Un cenno al Consigliere di Fiducia viene fatto anche nell'Accordo quadro europeo sullo stress lavoro correlato dell'8 ottobre 2004⁸³. La fase di recepimento delle direttive comunitarie antidiscriminatorie (dir. 2000/43, 2000/78, 2002/73) e l'approvazione del TU di salute e sicurezza (d.lgs. 81/2008), hanno reso sempre più evidente la centralità di una simile professionalità chiamata ad attuare un c.d. codice di comportamento e di prevenzione adottato da un datore di lavoro pubblico o privato. Seppure esistente anche nel settore privato, è nell'ambito pubblico che risulta presente in modo massiccio.

Il/La Consigliere/a di fiducia è uno/a specialista chiamato/a ad affrontare il tema delle molestie (non solo sessuali) sui luoghi di lavoro e, di recente, del *mobbing*. In particolare, tali esperti sono chiamati a: prevenire, gestire, risolvere efficacemente i casi di molestie, *mobbing* e discriminazioni laddove esista un codice di comportamento approvato dall'Ente o dall'impresa di riferimento. I compiti del/della Consigliere/a di fiducia sono vari e compositi e tendono ad aumentare nel periodo attuale in cui ampio

⁸³ Nel punto 6 dell'Accordo dedicato a *Prevenire, eliminare o ridurre i problemi di stress da lavoro* si trova scritto che sono diverse le misure che possono prevenire, eliminare o ridurre i problemi derivanti dallo stress e che queste misure possono essere collettive, individuali o entrambe, possono misure concrete oppure politiche sullo stress. Il riferimento al Consigliere di fiducia è indiretto dato che l'Accordo scrive che qualora "la presenza di esperti all'interno dei luoghi di lavoro dovesse risultare insufficiente, possono essere designate consulenze esterne, nel rispetto della legislazione europea e nazionale, degli accordi e delle pratiche collettive". Il riferimento è, in effetti, alquanto labile: anche il successivo Accordo interconfederale siglato da Cgil, Cisl, Uil e rappresentanti di alcuni datori di lavoro il 9 giugno 2008 rinvia a generici "esperti esterni" laddove non ci siano professionalità adeguate in azienda.

risalto nella normativa vigente viene dato ai rischi stress-lavoro correlato e/o alle nuove tipologie di rischio legati alle differenze di genere, di nazionalità e di contratto di lavoro.

Questa ricca definizione dettata nell'ambito di una esperienza di ricerca collegata ad una di didattica-applicata, consapevole di un dato oramai acquisito e cioè che i fenomeni patologici complessi hanno multiple dimensioni che trovano una risposta appagante solo nella logica multidisciplinare, fornisce una sintesi estrema di tre momenti evolutivi precisi della figura del Consigliere e del contesto giuridico nel quale opera. Il tracciato evolutivo si evidenzia nell'oggetto mutante dell'interesse (e quindi della relativa competenza) del/della Consigliere/a: dalle molestie sessuali al mobbing, passando attraverso le discriminazioni, per arrivare, genericamente, a forme diverse di disagio al lavoro che possono comprendere stress, burn-out e altre figure non completamente tipizzate dalle scienze competenti.

8.2.5 La prima e la seconda fase: l'incentivazione *soft* all'adozione di codici di condotta

L'introduzione della figura del Consigliere non può essere disgiunta dall'approvazione di un codice di condotta da parte dell'ente/azienda interessato/a. Per quanto riguarda i codici di condotta, questi sono atti di carattere volontario, assunti dal datore di lavoro (pubblico e privato) al fine di promuovere un clima favorevole al rispetto della dignità della persona che lavora. Il codice integra, affianca e supporta le regole contenute nei contratti collettivi e nelle leggi. Ha specifiche funzioni di prevenzione dei comportamenti vietati, crea procedure utili alla soluzione delle vicende rientranti nel suo campo d'applicazione, favorisce l'emersione delle situazioni latenti e cerca, allo stesso tempo, di formare ed informare. La procedura di applicazione delle eventuali sanzioni, in particolare, con gli anni si è standardizzata in due specifici tronconi: la procedura informale (che vede come soggetto attivo il Consigliere di fiducia, con funzioni di ascolto, consulenza e mediazione) e la procedura formale (che rimane regolata dalle disposizioni del contratto collettivo applicabile e dalla legge).

Il codice di condotta – essendo un atto di auto normazione - viene approvato dal datore di lavoro (pubblico e privato), facendo riferimento alle diverse regole operative nei due settori; il codice è preferibilmente il risultato di un processo di elaborazione partecipata, aperto alle parti sociali, ai comitati di parità o antimobbing (laddove esistenti) e/o ai dipendenti e alle loro rappresentanze.

La Comunità europea negli anni Novanta - con una serie di atti non vincolanti – cercò di incentivare l'introduzione di codici di condotta per reprimere e prevenire le molestie sessuali nei luoghi di lavoro e l'affermazione del ruolo del Consigliere di fiducia,

chiamato a gestire un simile codice. Il codice di condotta e la figura del Consigliere di fiducia sono stati, in effetti, previsti:

- nella Raccomandazione della Commissione europea 92/131 relativa alla *Tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro*;
- dalla dichiarazione del Consiglio del 18.12.1991 relativa alla applicazione della raccomandazione stessa con la quale si invitano gli Stati membri a sviluppare e ad applicare politiche integrate volte a prevenire e a lottare contro le molestie sessuali nel mondo del lavoro;
- dalla Risoluzione A3-0043/94 del Parlamento europeo;
- dalla Risoluzione del Parlamento europeo A5-0283/2001;

La Risoluzione del Parlamento europeo A5-0283/2001, in particolare, dopo aver consigliato agli Stati membri di completare e rivedere la normativa in materia di mobbing, raccomanda *“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; ricorda a tale proposito la possibilità di nominare sul luogo di lavoro una persona di fiducia alla quale i lavoratori possono eventualmente rivolgersi”*.

I codici di condotta – da allora e laddove approvati (in Italia se ne contano numerosi, soprattutto nel settore pubblico) – hanno registrato una progressiva estensione dell’oggetto della propria competenza dalle molestie sessuali nei luoghi di lavoro fino alla repressione e prevenzione di ogni atto rivolto a violare la dignità di chi lavora (comprese le discriminazioni e il *mobbing*).

Ad oggetto variabile, rimane immutata la struttura del codice di condotta così come si era prefissato lo stesso legislatore comunitario predisponendo un “modello di codice” da riprodurre nelle singole realtà aziendali. E così è stato fatto: si ricordi, ad esempio, che l’esperienza di codificazione dei comitati pari opportunità costituiti ex contratto di comparto a partire dalla tornata del 1998, ha avuto a disposizione un facsimile di codice di condotta allegato al contratto nazionale stesso.

Il quadro normativo fissato dall’Unione europea si arricchisce – dal 2000 – di una serie di direttive c.d. antidiscriminatorie che si integrano alle regole di natura soft appena ricordate, creando un raccordo tra discriminazioni e molestie, senza modificare la parte del codice di condotta e del Consigliere di fiducia; le tornate della contrattazione collettiva di comparto a partire del quadriennio 2002-2005 hanno, come poco sopra anticipato, anche affrontato il tema facendo rientrare tra le competenze dei

costituendi comitati antimobbing anche quella di proporre codici di condotta specifici che verranno poi presentati alle Amministrazioni per i conseguenti adempimenti specifici. Tra questi *adempimenti conseguenti*, la clausola standard presente in tutti i contratti di comparto, elenca la costituzione e il funzionamento di sportelli di ascolto, nell'ambito delle strutture esistenti e l'istituzione della figura del consigliere/a di fiducia⁸⁴.

Dal punto di vista dei contenuti, ci si limita a segnalare, nell'impossibilità di trattarla adeguatamente, la questione della molestia ambientale e del suo legame con il fenomeno del mobbing. La molestia c.d. ambientale è una discriminazione vietata ex d.lgs. 215 e 216 del 2003, e d.lgs. 198/2006 e concerne la creazione di un "ambiente di lavoro ostile, degradante, umiliante e offensivo" in ragione della razza e origine etnica, dell'età, della disabilità, delle convinzioni personali o religiose e del genere.

Questa seconda fase risulta ricca di sollecitazioni importanti in tema che vanno, appunto sistematizzate. Presenta caratteristiche specifiche: al diritto promozionale *soft* della Comunità delle origini si aggiunge la contrattazione collettiva e un diritto antidiscriminatorio non semplicissimo da comprendere, ma estremamente importante come supporto all'intera attività di progettazione dei codici e di promozione del Consigliere di fiducia. Basti ricordare il valore della disposizione relativa all'obbligatorietà dei piani triennali di azioni positive per la pubblica amministrazione transitata dal d.lgs. 196/2000 al d.lgs. 198/2006. È grazie all'azione progettuale avviata con i piani triennali che trovano spazio approvati numerosi codici nella Pubblica amministrazione italiana (art. 48 del d.lgs. 198/2006 c.d. codice della pari opportunità). L'ampliamento dell'oggetto della codificazione "oltre le molestie sessuali" fa contemporaneamente mutare il ruolo rivestito dal Consigliere. Anche senza conoscere in modo approfondito il significato e le specifiche differenze tra le varie figure oggetto di codificazione – non è questa la sede opportuna – appare evidente quanto tali fenomeni siano accumulati dalla loro natura "patologica" nel senso che appaiono comunque lesivi del benessere inteso – nella sua accezione più semplice – come ricerca di un equilibrio positivo tra dimensione fisica e psichica della persona che lavora, privilegiato *soggetto dell'attenzione organizzativa*. È questa intersezione tra promozione della dignità e strumenti di innovazione legati al perseguimento delle pari opportunità a rappresentare il collante della seconda fase appena descritta. L'idea di approvare un codice e di nominare un consigliere concorre a costruire specifiche competenze chiamate ad affrontare simili

⁸⁴ Chi scrive ha coordinato il Corso di perfezionamento universitario per Consiglieri di fiducia dell'Università di Verona fino al 2015: <https://www.dsg.univr.it/?ent=cs&id=682>.

situazioni di disagio appare come una delle risposte possibili al perseguimento di strategie innovative del personale della pubblica amministrazione. A partire dalla prevenzione/repressione speciale di fenomeni di patologica violazione della dignità delle persone (le molestie), la seconda fase si caratterizza per un oggetto ampliato e fortemente condizionato da una graduale centralità assunta dai sistemi di valorizzazione del benessere della persona che lavora ancora non generalizzata, ma potenzialmente in grado di riqualificare l'intera esperienza avviata. Il confronto ancora in corso con la comparsa di nuovi soggetti di partecipazione come i comitati antimobbing è una delle novità che hanno reso necessario un ripensamento degli equilibri definiti.

8.2.6 La terza fase: tecniche integrate di prevenzione del rischio psico-sociale (non solo nell'ente pubblico)

Il/la Consigliere/a di fiducia è una *figura atipica* e non certo una *figura anomala*. Dal quadro appena tracciato emerge chiaramente che nell'ordinamento sono rinvenibili i presupposti di legittimità che giustificano (anche se in termini di mera volontarietà) la scelta del datore di lavoro pubblico e privato di organizzarne il servizio previa approvazione di un codice di condotta. La centralità del codice di condotta nella definizione della fisionomia del Consigliere di fiducia, risulta importante sia in termini di fissazione delle competenze, sia in termini di definizione dello schema operativo (attività svolta).

Nelle prime due fasi tracciate è emersa una mappatura variegata e puntiforme di figure potenzialmente rilevanti per un codice di condotta del fenomeno del disagio al lavoro, che si manifesta attraverso diverse figure quali le molestie (sessuali e non, ambientali, morali), il *mobbing* e il suo collegamento con le c.d. costrittività organizzative, il *burn out*, finanche lo stress. A partire dalla lesione del bene della dignità della persona mediante le molestie sessuali, si è arrivati gradualmente e non uniformemente, a proiettare il codice di condotta e il ruolo del Consigliere di fiducia a quello del benessere della persona che lavora e alla tutela della salute della stessa in termini di equilibrio psico-fisico.

È esattamente questo il punto di incontro tra le due parti del contributo proposto.

L'ambito tematico generale è quello descritto nel documento della Commissione europea *Adattarsi alle trasformazioni del lavoro e della società: una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006* (Commissione Ce, 11/3/2002), in cui si sottolinea come i "cambiamenti nell'organizzazione del lavoro, in particolare le modalità più flessibili di organizzazione dell'orario di lavoro e una gestione delle risorse umane più individuale e maggiormente orientata al risultato hanno un'incidenza profonda sui problemi legati alla salute sul luogo di lavoro (...) e sul benessere sul luogo

di lavoro". La strategia comunitaria in materia di salute ha un triplice carattere innovativo: si caratterizza per l'impostazione globale legata al benessere, si cerca il consolidamento della cultura della prevenzione, si collega una politica sociale ambiziosa con la competitività dell'impresa.

Se la terza fase, quella attuale, arriva a caratterizzarsi per una decisa valorizzazione della salute di chi lavora, non possono non rappresentare delle suggestioni da approfondire quelle derivanti dall'approvazione del d.lgs. 81 del 2008 (così come modificato nell'agosto 2009, con il d.lgs. 3 agosto, n. 106). Il legame tra un sistema di responsabilità sociale delle imprese, la valorizzazione delle buone prassi e dei codici di condotta, e, infine, un testo come quello dell'art. 28 che inserisce nell'elenco dei rischi da valutare in azienda, anche quello collegato allo stress lavoro correlato, al genere e alla diversa provenienza geografica, oltre che quello derivante dall'atipicità al lavoro, modifica in modo significativo il contesto nel quale si trova ad operare il Consigliere di fiducia. Anche se in termini alquanto approssimativi, possiamo riconoscere che sull'attualità del Consigliere di fiducia incidono una crescente complessità dell'oggetto (o del campo oggettivo del codice), l'ampliamento dei soggetti interessati al funzionamento dello stesso (che si potrebbe descrivere come la moltiplicazione delle figure della prevenzione) e la condivisione del metodo di elaborazione di un codice che pare non poter più essere se non "integrato".

9. Modello di prevenzione "a rete" con strumenti innovativi

La strumentalità dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008 era finalizzata proprio a dar conto della difficoltà di valutare i rischi psico-sociali. Di fronte a questa difficoltà, ma con la consapevolezza che si tratta di rischi emergenti da prendere in seria considerazione e che solo una risposta di matrice prevenzionistica può risultare appagante, la questione della valutazione dei rischi e del relativo obbligo ci porta fino ad una verifica dell'esistenza di uno spazio libero da colmare con buone prassi che si collocano volontariamente "oltre l'obbligo" previsto dal legislatore.

Il rischio psico-sociale di origine lavorativa non è facile da misurare. Tale rischio, però, si può prevenire mediante strumenti innovativi che possono trovare adeguato riconoscimento nel sostegno all'innovazione che il testo unico di salute e sicurezza consente di progettare.

La proposta di standardizzare una procedura che, prendendo avvio da una indagine di clima gestita dai comitati esistenti (istituti di prevenzione collettiva), porti alla redazione di un codice di condotta integrato (fonti di prevenzione di carattere volontario) a tutela della dignità e della salute di chi lavora trova ragione nell'esperienza

maturata da numerose pubbliche amministrazioni. È l'ascolto e le tecniche a questo collegate che aiutano a prevenire il rischio psico-sociale ed è a queste tecniche (esercitate professionalmente da Consiglieri di fiducia, sportelli d'ascolto o mediatori) che il modello di prevenzione del rischio psico-sociale e organizzativo in azienda dovrebbe guardare con un po' di attenzione, soprattutto in un ambito come quello della Pubblica amministrazione dove strutturale appare lo scollamento tra utilizzazione della persona che lavora, potenziale della stessa e procedure di assunzione e di progressione in carriera.

Il sistema di prevenzione a rete comprende diversi soggetti, dell'ente di riferimento (Direzione, CUG, rappresentanti dei lavoratori/lavoratrici; OIV):

- Per la parte salute e sicurezza: Medico competente – RSPP - Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza
- Per la parte ascolto organizzativo: Consigliere/a di fiducia - Nucleo di ascolto organizzato/sportello psicologico di ascolto.

Per comprendere in modo compiuto il quadro regolativo nazionale si ricordi che ciascun contratto collettivo di comparto in vigore prevede la seguente dichiarazione congiunta in materia di molestie: «A fine di incentivare l'adozione di misure per la prevenzione delle molestie sessuali per la tutela della dignità delle lavoratrici e dei lavoratori, le parti auspicano l'adozione, da parte degli enti, di codici di comportamento relativi alle molestie sessuali nei luoghi di lavoro, tenendo anche conto delle indicazioni già fornite con il codice tipo in materia, allegato al CCNL del 5.10.2001».

Le presenti riflessioni dedicate alla nozione di molestia tengono conto che un datore di lavoro, in base all'art. 26, comma 3-ter, D.Lgs. n. 198/2006 è tenuto "ai sensi dell'articolo 2087 del Codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Le imprese, i sindacati, i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici si impegnano ad assicurare il mantenimento nei luoghi di lavoro di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e di reciproca correttezza".

9.1 La struttura di un codice di condotta/etico standard

La struttura standard del codice integrativo (etico/di condotta) consente all'azienda/ente interessato alla sua applicazione l'attivazione di un processo di condivisione all'interno dell'azienda/ente di riferimento. Si ricorda che la redazione di un

codice è auspicato dalla dichiarazione congiunta contenuta nei contratti collettivi di comparto in vigore nella PA.

La struttura standard dei codici oggi esistenti e applicati, in estrema sintesi, è la seguente:

- Ambito di applicazione (soggettivo: soggetti a cui si applica)
- Principi e finalità
- Molestie sessuali, morali e atti discriminatori (definizioni)
- Procedura informale e formale di trattazione della molestia e delle discriminazioni.

In generale, un codice di condotta approvato dopo il 2010, consente alla PA di assumersi impegni specifici. Di seguito, un elenco dei più ricorrenti:

- a) si impegna a rimuovere ogni ostacolo all'attuazione di questo diritto, in modo da garantire un ambiente di lavoro in cui donne e uomini rispettino reciprocamente l'inviolabilità e la dignità della loro persona;
- b) si impegna a garantire a tutti coloro che operano all'interno dell'ente il diritto alla tutela da qualsiasi atto o comportamento che produca effetto pregiudizievole nei rapporti interpersonali e che discrimini, anche in via indiretta, in ragione del sesso o dell'orientamento sessuale, della razza ed origine etnica, della lingua, della religione, dell'età, della disabilità, dell'aspetto fisico, delle convinzioni personali o qualunque altra potenziale categoria;
- c) si impegna ad operare per la cessazione della condotta molesta, anche avvalendosi di procedure tempestive ed imparziali ed assicura l'adempimento, di chi pone in essere comportamenti prevaricatori o persecutori tali da arrecare disagio e malessere psicofisico nel lavoratore o nella lavoratrice.
- d) si impegna a adottare le iniziative volte a favorire il rispetto reciproco dell'inviolabilità della persona attraverso la formazione continua e la prevenzione.

Il dovere di collaborazione come strumento principale gestione del codice perché

- I responsabili delle strutture hanno il dovere di prevenire il verificarsi di discriminazioni, di atti e comportamenti, ivi incluse le molestie, anche sessuali, la violenza morale o psichica, lesivi della dignità della persona e di sostenere la persona che ne risulti vittima, oppure che si senta o appaia tale nelle more degli accertamenti relativi.

- Tutti i lavoratori e le lavoratrici devono contribuire ad assicurare un ambiente di lavoro in cui venga rispettata la dignità delle persone.
- Le/i testimoni, che non intervengono in difesa di coloro che sono oggetto di comportamenti in violazione della loro dignità personale, possono essere considerate corresponsabili.

Tra le procedure specifiche di contrasto e di prevenzione risulta inserito/a il/la Consigliere/a di fiducia, che opera all'interno dell'ente di riferimento; può essere interno o esterno (esterno: consulente; interno: dipendente dell'ente stesso):

- Quando si verifichi un atto o un comportamento, ivi comprese le molestie e le molestie sessuali e la violenza morale o psichica, lesivo della dignità della persona, chiunque ne sia oggetto potrà rivolgersi al/la Consigliere/Consigliera di Fiducia per avviare, a sua scelta, la procedura informale o la procedura formale, fatta salva, in ogni caso, ogni altra forma di tutela giurisdizionale della quale possa avvalersi.

Si ricorda che il Consigliere/a di fiducia è persona incaricata di fornire consulenza e assistenza ai dipendenti oggetto dei comportamenti di cui al presente Codice. Esterna/o all'Istituto è scelta/o tra le persone che possiedono l'esperienza e l'indipendenza idonee a svolgere il compito previsto; la nomina è condivisa con il CUG. Tenendo conto che il personale operante nelle strutture a volte è distribuito su più sedi del territorio nazionale, è prevista la possibilità di avere più di un/a Consigliere/a di Fiducia o una Rete degli stessi (v. infra, par. 7). Il/La Consigliere/a può suggerire azioni opportune volte a promuovere un clima organizzativo idoneo ad assicurare la pari dignità e libertà delle persone e partecipa alle iniziative di informazione e formazione promosse dall'ente sui temi oggetto del Codice, in collaborazione con il CUG. Può altresì comunicare al personale dell'Ente l'esistenza di iniziative di particolare interesse inerenti al proprio ambito di attività

Disarticolare e precisazioni sul ruolo del/della Consigliere/a per parole chiave è importante; è la base dell'ascolto qualificato interno all'ente. Le parole sono le seguenti:

- Procedura informale e formale
- Consulenza e assistenza
- Formazione e informazione

Si rileva la centralità della procedura informale: si tratta di uno strumento dinamico e interno per gestire fenomeni di molestia e di violenza nel luogo di lavoro anche in chiave prevenzionistica.

La procedura formale è una procedura disciplinare attivata con il supporto del/della Consigliere/a di fiducia (deve essere coerente con la procedura disciplinare regolata nel d.lgs. 165/2001 e con il codice disciplinare contenuto nel contratto di comparto).

9.2 Coesistenza dei codici nel lavoro pubblico

Quella della coesistenza dei codici nel lavoro pubblico è un tema rilevante che richiede una verifica preliminare nella fase di avvio delle attività formali e informali considerando che nell'ente pubblico i livelli regolativi esistenti sono tre: Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 che richiama le discriminazioni; esiste, poi, il Codice disciplinare approvato nel contratto collettivo che regola le sanzioni di applicare a chi compie molestie e violenze nel luogo di lavoro; esistono, inoltre, codici settoriali Codici integrativi (di comportamento e/o etici) di cui ci occupiamo in questo rapporto che tracciano un sistema interno di prevenzione delle violenze e delle molestie nei luoghi di lavoro⁸⁵. Dalla struttura e dai contenuti dei singoli codici di condotta standard cd. integrativi si possono ricavare le risposte alle seguenti questioni generali da porre a chi è chiamato a costruire un sistema interno di prevenzione delle molestie e violenza:

(i) consente di verificare la definizione di violenza e molestie utilizzata dallo strumento di soft law anche al fine di coordinamento con la definizione contenuta nella Convenzione ILO 190; quella della codificazione è attività dinamica che consente di innalzare gli standard regolativi interni rispetto a quelli generali (i codici in vigore contengono il richiamo al fenomeno del mobbing da contrastare pur mancando a livello generale una nozione legislativa dedicata);

(ii) consente di comprendere il funzionamento dei limiti e delle potenzialità di sistema di segnalazione e ascolto organizzato nei luoghi di lavoro, dei meccanismi interni di risoluzione delle controversie e gli strumenti per facilitare l'accesso alla giustizia, come pure i sistemi di protezione di potenziali vittime, testimoni e informatori. L'ente che si impegna ad attuare la procedura informale, si impegna ad operare a diversi livelli per contrastare i fenomeni di violenza e molestie operando «in rete»

⁸⁵ Il nome è il seguente Codice etico/di comportamento per la prevenzione delle molestie sessuali e morali e per la tutela della dignità delle persone che lavorano e operano all'interno di un ente o azienda x.

all'interno dell'ente, con una molteplicità di competenze dedicate. Ogni anno il Consigliere di fiducia presente alla governance dell'ente il risultato del lavoro svolto e propone alla stessa interventi strutturali di tipo organizzativo per migliorare l'ambiente di lavoro.

Nella prospettiva di applicazione della sanzione disciplinare per comportamenti molesti e/o violenti, si ricorda il quadro completo delle relative fonti che comprendono l'art. 2106 c.c., gli artt. 54, 55-bis-co. 7⁸⁶, 55-quarter, 55-sexies, d.lgs. 165/200; la contrattazione collettiva (art. 40, d.lgs. 165/2001) che fissa infrazioni e sanzioni e il Codice di comportamento dei dipendenti della PA. Al codice di comportamento viene riconosciuta autonoma valenza disciplinare (art. 54 d.lgs. 165/2001)⁸⁷.

Una delle domande centrali alle quali un datore di lavoro deve rispondere – considerato l'assetto di regole esistente – è come si rapporta la procedura disciplinare con molestie e discriminazioni regolate nel codice integrativo (etico o di condotta). Sicuramente la procedura formale del codice di condotta deve essere coerente con il sistema disciplinare in vigore appena tracciato, ricordando che anche la giurisprudenza della Cassazione conferma che le molestie considerate come discriminazioni sono atti che non rendono necessaria la prova dell'intento di molestare da parte del soggetto agente.

Da un'analisi dell'assetto delle regole in vigore analizzate si ricava:

⁸⁶ «1. Per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale, il procedimento disciplinare è di competenza del responsabile della struttura presso cui presta servizio il dipendente. Alle infrazioni per le quali è previsto il rimprovero verbale si applica la disciplina stabilita dal contratto collettivo (...). 2. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento e nell'ambito della propria organizzazione, individua l'ufficio per i procedimenti disciplinari competente per le infrazioni punibili con sanzione superiore al rimprovero verbale e ne attribuisce la titolarità e responsabilità. (...) 9-bis. Sono nulle le disposizioni di regolamento, le clausole contrattuali o le disposizioni interne, comunque qualificate, che prevedano per l'irrogazione di sanzioni disciplinari requisiti formali o procedurali ulteriori rispetto a quelli indicati nel presente articolo o che comunque aggravino il procedimento disciplinare».

⁸⁷ Il comma 3 prevede che «La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1». In base al comma 7 «Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi. Le pubbliche amministrazioni prevedono lo svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico».

- che le nozioni inserite non sono coerenti con la Convenzione ILO 190 (più ampia di quella regolata e da estendere espressamente alla violenza nel luogo di lavoro);
- che non è chiarito il rapporto tra regole della procedura disciplinare e nozione di molestia come fattispecie discriminatoria (la discriminazione, in base alla giurisprudenza in vigore, è oggettiva e non soggettiva; l'intento discriminatorio non rileva);
- la centralità del ruolo del/della Consigliera di fiducia nominato/a o di altro soggetto chiamato/a a partecipare ad percorso di accompagnamento verso la sanzione disciplinare va migliorato (perché il percorso è chiamato a comprendere un'attenzione agli atti che vanno trasmessi alla commissione disciplinare, alla partecipazione o meno alla procedura come persona informata sui fatti e, in generale, una verifica sull'istruttoria svolta dalla commissione disciplinare con cui interagire – chiarendo se la stessa è completamente autonoma oppure no). Questo percorso verso la richiesta della procedura disciplinare deve considerare che la persona vittima di violenza e molestia potrebbe non apprezzare gli esiti della procedura disciplinare stessa.
- Vanno chiariti i rapporti tra dimensione di contrasto al fenomeno e dimensione preventiva dello stesso (collegamenti con il sistema della salute e sicurezza, ad esempio).

Per evitare che l'interazione tra procedura informale e formale nel codice integrativo nel singolo ente di riferimento si risolva in uno spostamento del baricentro delle attività sulla sola gestione della sanzione disciplinare, si propone uno strumento regolativo standard di soft law per la trattazione in funzione preventiva dei fenomeni di violenza e molestie sul lavoro in ambito di lavoro pubblico e privato; questo comprende un riordino delle definizioni esistenti (articolo 1), dei soggetti protetti (articolo 2) e dell'ambito spaziale di applicazione (articolo 3) della Convenzione OIL n. 190⁸⁸; la definizione di molestie e violenza nel luogo di lavoro privato e pubblico è fondamentale per rendere il codice strumento integrato tra gli strumenti di prevenzione (sia pubblici che privati). L'idea di base (rappresentata nello schema che segue) comprende la necessaria interazione tra dimensione prevenzionistica e disciplinare, che non può essere l'unica ad essere praticata. Come a dire che la sanzione diventa il segnale di un

⁸⁸ Come riferimento vedasi la guida OIL e i templates sulla prevenzione e gestione della violenza e delle molestie sul lavoro: ILO, *Violence and harassment at work: A practical guide for employers*, Geneva, 2022.

fenomeno che deve essere trattato in termini organizzativi anche in funzione di prevenzione di comportamenti futuri di violazione delle regole.

In conclusione, si ricorda che il codice di nuova generazione è un codice multifunzionale con una struttura che potrebbe comprendere:

- Parte generale: definizione/definizioni molestia/molestie, violenza, aggressioni, percorsi e soggetti della prevenzione e della repressione (nozioni adeguate alla Convenzione ILO 190);
- Parte prevenzionistica: ascolto organizzato e raccordo con attività SSL (soggetti e struttura delle risposte individuali integrate, collettive) (sistema integrato interno salute e sicurezza e antidiscriminazione);
- Parte sanzionatoria integrata (rapporto con il contratto collettivo-codice di condotta dipendenti pubblici-eventuali codici etici); la procedura e le regole (nel rispetto del TUPI, ma tenendo conto delle particolarità procedurali del diritto antidiscriminatorio che considerano le discriminazioni nella loro dimensione oggettiva di impatto)

Il percorso esterno: introduzione alla denuncia e alle sue conseguenze, il rapporto con il diritto penale e la dimensione probatoria.

10. Pratiche promettenti in materia di violenza e molestie sul lavoro alle aggressioni nei luoghi di lavoro

Le pratiche promettenti proposte presuppongono l'adozione di un codice integrativo (di condotta o etico) di riferimento e si distinguono in pratiche della PA e del settore privato. Ogni pratica è inserita nel presente paragrafo in ragione di una specifica caratterizzazione:

- nell'esperienza 10.1. risulta centrale il modello organizzativo dei Consiglieri di fiducia che operano in diversi enti in collaborazione tra di loro al fine di migliorare il servizio offerto senza aggravio di costi per la PA;
- nell'esperienza 10.2. si segnala la continuità progettuale con i Circoli di ascolto organizzativo che hanno funzionato nella PA in ragione della Direttiva del 2004 dedicata al benessere organizzativo⁸⁹, a conferma che le policy che funzionano sono quelle sostenute a livello legislativo (attivazione CUG, approccio stress

⁸⁹ <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/24-03-2004/direttiva-benessere-organizzativo-nella-pa>.

lavoro correlato) o con supporto di specifiche iniziative dedicate da parte di Funzione pubblica;

- l'esperienza 10.3 è – invece – supportata a livello sindacale perché attivata da un gruppo aziendale che adotta l'accordo UE del 2007 attuato con accordo interconfederale. L'esperienza segnala che il modello di intervento in ambito privato in materia è coerente con quello del pubblico, condizionandosi reciprocamente;
- l'esperienza 10.4. è importante perché affronta la complessità delle aggressioni in sanità con una risposta in linea di sviluppo con l'ascolto organizzativo e gli strumenti operativi già attivati dall'ente. La specifica esperienza può anticipare le linee integrative di intervento della contrattazione di comparto che - anche nel più recente rinnovo 2019-2022 – non tratta specificamente il tema delle aggressioni in Sanità promuovendo. L'esperienza può alimentare un utile benchmarking tra aziende sanitarie nei diversi territori.

10.1 Consigliere/Consiglieri di fiducia «in rete»- Bologna

I Consiglieri e le Consigliere di Fiducia «in rete» sono a disposizione per ascoltare le situazioni di conflitto e di disagio, e fornire informazioni utili sulle forme di tutela per il proprio benessere, oltre a sviluppare insieme percorsi di accompagnamento e mediazione.

Si tratta di un gruppo interaziendale formato da professionisti e professioniste di:

Azienda USL di Bologna - Azienda Ospedaliero-Universitaria IRCCS Policlinico Sant'Orsola - Istituto Ortopedico Rizzoli - Azienda USL di Imola - Comune di Bologna - Città Metropolitana di Bologna.

L'intervento di ascolto organizzato rinvia ad un metodo di lavoro consolidato e condiviso dalle diverse aziende del territorio metropolitano. Con assoluta riservatezza, viene garantito ascolto e supporto a tutte le persone che lavorano, a qualunque titolo, all'interno delle strutture aziendali e che si ritengono vittime di molestie, mobbing o discriminazioni. Il supporto è previsto e descritto nel Codice di condotta che può leggersi nella pagina pubblica dei/delle Consiglieri/e . In particolare, viene proposto un percorso personalizzato di tipo informale, con obiettivi chiari e azioni condivise, senza fare nulla senza l'espreso consenso dell'interessato/a. Se ritenuto utile, insieme a chi ha chiesto l'intervento e solo se è opportuno e utile, si organizzano incontri di mediazione tra le parti, finalizzati a migliorare la comunicazione e la relazione sul lavoro. Come precisato nella pagina informativa, non ci sono soluzioni facili precostituite, ma si aprono percorsi possibili, su misura, considerando come prioritaria la volontà del

singolo o del gruppo. Il contatto avviene per mail agli indirizzi aziendali (cdf@ausl.bologna.it, consiglieri.fiducia@aosp.bologna.it, cdf@ior.it, cdf@comune.bologna.it, consiglieradifiducia@cittametropolitana.bo.it e all'indirizzo e-mail personale dei singoli Consiglieri e Consigliere riportate nella pagina web delle amministrazioni coinvolte [Chi siamo](#)).

Questa specifica esperienza ultradecennale prevede il coinvolgimento di consiglieri di fiducia interni dipendenti delle aziende di riferimento del progetto che – lavorando in staff – si scambiano sedi di intervento per evitare problemi di violazione della privacy e/o coinvolgimento diretto con superiori e/o colleghi/e di lavoro. Operano sempre in coppia, in modo da garantire un supporto attento specialistico adeguato in base alle relative competenze professionali. Informazioni ulteriori possono raccogliersi al seguente sito web: <https://www.ausl.bologna.it/pro/consiglieri-di-fiducia>

10.2 Smart LaB CNR

In continuità con i circoli di ascolto organizzato [sul progetto Pelizzoni, Minchillo et al 2008], il CNR organizza attività di ascolto organizzativo dedicato da valorizzare perché riprende le finalità dello sviluppo organizzativo.

Lo SMART LAB è un luogo di lavoro in cui incontrano persone che lavorano in una sede per discutere di problematiche organizzative ed elaborare soluzioni di miglioramento in relazione ad un tema scelto dai/dalle Direttori/Direttrici dopo una condivisione iniziale con tutto il personale.

Le attività seguono un percorso strutturato, caratterizzato da incontri con finalità specifiche, da obiettivi da raggiungere e da output da realizzare.

Le riunioni sono presidiate da un team di facilitazione, scelto tra il personale della sede, che utilizza una serie di strumenti di supporto per la realizzazione del percorso.

Le attività si concludono con la predisposizione di un piano di miglioramento che l'organizzazione adotta ai fini dello sviluppo organizzativo.

10.3 Il Protocollo di contrasto alle molestie e alla violenza del Gruppo autostrade e il Codice di comportamento comprende un Codice di comportamento dedicato.

Il progetto è collegato al contratto collettivo nazionale di lavoro e al gruppo di lavoro attivato in quella sede (Comitato Bilaterale di tutela e inclusione), in attuazione del Patto della fabbrica del 2018 e della stessa Convenzione ILO 190. È centrale l'attivazione di uno sportello di ascolto e di prima assistenza telefonico anche finalizzato al supporto psicologico di una vittima di molestia o violenza nel luogo di lavoro che viene accompagnata anche alla denuncia esterna oltre che all'applicazione del contratto

collettivo per la parte del codice disciplinare. https://files.cgil.it/version/c:NmZkYtIhNTctY2UwZS00:NDJhNjAxODMtYzY0Ny00/Protocollo%20di%20contrasto%20alla%20violenza%20e%20alle%20molestie_firmato.pdf

10.4 La rete di supporto psicologico individuale e di gruppo per i lavoratori ULSS 9 Scaligera – Regione Veneto

Nella ULSS 9 (già ULSS 20) l'iniziativa rappresenta lo sviluppo di una serie di attività ulteriori legate alla prevenzione delle aggressioni in ambito sanitario seguite all'applicazione di uno specifico Codice etico aziendale di comportamento per la prevenzione e contrasto dei fenomeni di mobbing e tutela della salute psico-sociale della persona sul luogo di lavoro già dal 2012⁹⁰. L'iniziativa collega una specifica procedura di «gestione degli atti di violenza e delle aggressioni verbali e/o fisiche a danno degli operatori sanitari» attivata tra il 2018 e il 2019. Uno specifico gruppo di lavoro (comprendente la direzione, rspp, risk manager, medico competente, psicologia ospedaliera, centro benessere organizzativo) si è attivato per la SPERIMENTAZIONE di una PROCEDURA (che coinvolge il Pronto Soccorso, SERD, Sanità Penitenziaria e Psichiatria). Gli strumenti sono

- Una scheda di segnalazione
- Un protocollo di intervento

Il Protocollo sperimentale psicologico per aggressione in ambito sanitario, in collaborazione con il medico competente, comprende:

- incontro di gruppo allo scopo di depotenziare la dimensione emotiva legata all'episodio
- colloqui psicologici con i singoli operatori coinvolti direttamente o indirettamente nell'evento

⁹⁰ Si ricorda che alle regole ordinarie, applicabili a tutta la PA, si aggiunge nella Sanità, la l. 113/2020 che impone alle strutture sanitarie di prevedere nei propri piani per la sicurezza misure volte ad inserire specifici protocolli operativi con le forze di polizia (per prevenire episodi di aggressione e di violenza) al fine di garantire interventi tempestivi (art. 7) e fissa la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 500 a euro 5.000 per chiunque tenga condotte violente, ingiuriose, offensive, ovvero moleste nei confronti di personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria nonché nei confronti di chiunque svolga attività di cura, assistenza sanitaria o di soccorso presso strutture sanitarie e socio sanitarie pubbliche o private (art. 9). *Si ricorda l'approvazione del d.l. 34 del 2023 che inasprisce le sanzioni per i casi di violenze su operatori sanitari, pubblici ufficiali in servizio. Si ricordino le sanzioni penali approvate al termine del 2024 in materia di aggressioni al personale sanitario. Il sistema prevede oggi l'arresto in flagranza differita e crea un ulteriore collegamento tra il sistema penale in vigore e le regole in materia di salute e sicurezza inserite nei d.lgs. 81/08, l. 113/2020, d.l. 137/24.*

- follow-up di gruppo per monitorare il livello di benessere psicologico degli operatori
- follow-up sul singolo per la verifica di remissione degli eventuali sintomi di disturbo Post traumatico da stress o di altre sintomatologie reattive

<https://www.ospedalesicuro.eu/index.php/vdm-old-rischi-soluzioni/vdm-old-rs-agentiorganizzativi/aggressioni/556-17-10-2018-ulss-9-scaligera-procedure-di-gestione-delle-aggressioni>

11. Conclusioni

La ratifica della Convenzione ILO 190 rappresenta sicuramente un'importante occasione per adeguare l'ordinamento interno in materia di molestie e violenza nei luoghi di lavoro; la stessa convenzione e la legge di ratifica risultano strumenti di importante supporto per portare a sistema le esperienze avviate di ascolto organizzato collegato ai codici di condotta in funzione di contrasto e prevenzione delle molestie e delle violenze al lavoro raccolte nel presente rapporto, strumenti di prevenzione duttile e adattabile ai diversi contesti produttivi e organizzativi.

All'esito della ricognizione effettuata, le linee di azione da valorizzare per rendere effettiva una «strategia globale» di prevenzione e contrasto della violenza e delle molestie nei luoghi di lavoro sono risultate le seguenti:

- 1) dall'analisi effettuata, risulta evidente lo squilibrio esistente tra settore privato e settore pubblico che meritano di essere allineati. Mentre quest'ultimo necessita di un supporto al perfezionamento e alla verifica in termini di impatto degli strumenti che già esistono (e che devono essere allineati alla Convenzione per la parte definitoria), il settore privato si caratterizza per una disomogeneità dell'intervento e una sostanziale discontinuità e risulta ancora arretrato in termini quantitativi e qualitativi. Gli strumenti contrattuali e codicistici dedicati alla violenza e alle molestie non possono considerarsi, in effetti, ancora stabilizzati (v. *supra* par. 8.1 e par. 8.2.). L'allineamento tra i due ambiti appare fondamentale in termini di attuazione della Convenzione; il settore privato, in particolare, necessita di strumenti di supporto e incentivazione dedicati; da monitorare con particolare attenzione l'eventuale ruolo della certificazione di genere ex art. 46 del CPO;
- 2) le leve da attivare sono diverse, rinviano contemporaneamente alla dimensione regolativa della parità di trattamento e dell'antidiscriminazione che devono coniugarsi con il sistema di prevenzione e protezione della salute e

sicurezza nel lavoro. Come si è cercato di dimostrare *supra*, dal par. 5, il collegamento tra diritto antidiscriminatorio e tutela della salute e sicurezza nel lavoro percorre il tema trattato dalle origini: le leve attivate nel passato sono quelle del diritto antidiscriminatorio sia nel lavoro privato che in quello pubblico (in cui sono attivi Piani Triennali di Azioni positive nella PA in particolare regolati nel CPO oggi confluiti nel PIAO). Da segnalare anche la promozione di matrice internazionale della codificazione che opera nei gruppi di grandi dimensioni (come i gruppi bancari) oppure per gli enti e le istituzioni che utilizzano fondi di finanziamento UE (come le Università che hanno approvato specifici Gender Equality Plan che incentivano le *policies* interne a favore del contrasto e della prevenzione della violenza e delle molestie al lavoro).

- 3) scontata l'urgenza di un'attività di sostegno tecnico e specialistico ai datori di lavoro e alle parti sindacali nei processi interni di attuazione della Convenzione (da parte di INAIL e della Commissione consultiva permanente ex art. 6 TU *in primis*, anche al fine di scongiurare la pratica di soluzioni prevenzionistiche non effettive), in ragione dell'interazione tra salute e sicurezza e logica antidiscriminatoria, è con il supporto di una maggiore attenzione alla salute e sicurezza *gender sensitive* che si può arrivare a considerare necessario il supporto formativo alle competenze degli operatori della sicurezza (degli RSPP e RLS in particolare) e una maggiore attenzione alle regole da contrattare a livello nazionale e aziendale, includendo gli strumenti di prevenzione primaria del rischio violenza e molestia come i codici di condotta che possono diventare parte integrante dell'attività stabile di confronto, partecipazione e contrattazione sindacale. L'aggiornamento e adeguamento dell'intervento istituzionale della Commissione consultiva nazionale potrebbe garantire uno sviluppo significativo di attenzione nei confronti dei rischi al lavoro ex art. 28 del TU sicurezza e una maggiore attenzione alla valutazione dei rischi, anche mediante un espresso rinvio dedicato alle molestie e violenza nel lavoro (ex art. 29, d.lgs. 81/08). Da monitorare con particolare attenzione, il rinvio alla certificazione di genere ex art. 46 d.lgs. 198/06.⁹¹
- 4) Le istituzioni dovrebbero operare per una raccolta sistematica e uniforme della codificazione e contrattazione dedicata alla prevenzione e contrasto delle molestie e violenza al lavoro, riattivando il canale privilegiato già esistente, ma non aggiornato riconducibile alla Commissione consultiva permanente ex art. 6 del

⁹¹ Giovannone, Lamberti [2023] da pag. 15 e 16.

TU di salute e sicurezza anche con il supporto di INAIL, grande assente in questa fase di complessa attuazione della Conv. ILO 190/19.

12. Riferimenti bibliografici

Albi P. [2008], *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in Il codice civile. Commentario, diretto da F.D. Busnelli, Milano: Giuffrè.

Alessi C. [2023], *La Convenzione ILO sulla violenza e le molestie sul lavoro*, in *Lavoro e diritto*, n. 3, p. 578 e ss.

Altilio C., Negri S. [2023], *Violenza sulle donne e mondo del lavoro: una prospettiva di relazioni industriali. Una prima ricognizione*, in Working Paper n. 13/23, www.bollettinoadamp.it.

Atti del I Convegno nazionale delle Consigliere e dei Consiglieri di fiducia, *FIDARSI È MEGLIO! Il lavoro delle Consigliere e dei Consiglieri di fiducia in Italia*, Bologna 21 settembre 2023, con interventi di Colombari, Calafà, Ciccarelli, Casadio, Farneti, Neri, Salvaggio, Federici, Benetti, Berni, Parisse, in *Diritto della Sicurezza sul lavoro*, n. 1, 2025.

Barbera M., Guariso G. [2019], (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, Torino, 2019.

Brollo M. [2019], *Ancora sulle proposte di legge sul mobbing in discussione alla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n. 2, p. 1.

Calafà L. [2023], *Molestie e violenze sul lavoro: strumenti di prevenzione e contrasto*, in *ISL – Igiene & Sicurezza del Lavoro*, numero monografico agosto 2023.

Calafà L. [2018], *Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa della PA alle soglie della XVIII legislatura*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 3, p. 473 e ss.

Calafà L. (2012), *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, in *Lavoro e diritto*, n. 2. p. 257.

Calafà L. (2019), *La violenza e le molestie nei luoghi di lavoro: il poliedrico approccio del diritto del lavoro gender oriented*, in *Violenza e molestie sessuali nei luoghi di lavoro* (2019), a cura di G. Gosetti, Milano: FrancoAngeli, p. 36 ss.

Calafà L., Balandi G. G. [2012] Balandi G.G., Calafà L. (2012), *Il rischio psico-sociale nel lavoro. Un'analisi comparata*, a cura di, in *Lavoro e diritto*, p. 179 ss.

Corazza L. [2012], *Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*, in *La riforma del mercato del lavoro. Commento alle disposizioni della l. n. 183/2010*, a cura Nogler L., Marinelli M., Utet, Torino, p. 143 ss.

Eurofound [2015], *Violence and harassment in European workplaces: Causes, impacts and policies*, Dublin.

Ferrara M. D. [2017], *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, in (a cura di) O. Bonardi, *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, Roma, p. 157 ss.

Giovannone M., Lamberti F. [2023], *Il rischio violenza e molestie nella disciplina prevenzionistica e nella certificazione della parità di genere*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n. 2, p. 1.

ILO [2024], *Preventing and addressing violence and harassment in the world of work through occupational safety and health measures*, International Labour Office, Geneva.

Lazzari C. [2021], *Salute e lavoro: questioni di genere*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 2, pag. 226.

Sclip G. [2019], (a cura di), *Sicurezza accessibile La sicurezza sul lavoro in una prospettiva di genere*, Trieste, Edizioni Università di Trieste.

Pelizzoni B., Minchillo F., Rinaldi A., Gaiarin N. [2008], *I Circoli di ascolto organizzativo. Dall'analisi del benessere organizzativo all'esperienza dell'ascolto nelle amministrazioni pubbliche*, Rubettino editore, Catanzaro.

Scarponi S. [2021], *La convenzione Oil 190/ 2019 su violenza e molestie nel lavoro e i riflessi sul diritto interno*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 1, p. 23 e ss.

Sicurezza e salute di genere [2023], *ISL – Igiene & Sicurezza del Lavoro*, numero monografico agosto 2023.

Tambasco D. [2022], *Violenza e molestie nel mondo del lavoro. Un'analisi della giurisprudenza del lavoro italiana*, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Tullini P. [2008], *Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un'ipotesi di sviluppo*, in AA.V.V., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, tomo II, Bari: Cacucci editore, p. 1257

Virgilio M. [2020], *Molestie sessuali alla prova della ratifica della Convenzione OIL 190 del 2019*, in *www.giudicedonna.it*, n. 3-4.