



Ancora sulle proposte di legge sul *mobbing* in discussione alla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati

Premessa

Pubblichiamo il testo della memoria consegnata dalla prof. Marina Brollo in occasione dell'audizione informale del 18 febbraio 2020 presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati sulle proposte di legge in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno delle molestie morali e delle violenze psicologiche in ambito lavorativo (*mobbing*), C.1722 (primo firmatario on. Rossini-Movimento 5 Stelle), C.1741 (prima firmataria on. De Lorenzo-Movimento 5 Stelle), C.2311 (prima firmataria on. Serrachiani-Partito democratico).

I testi di tali proposte di legge sono pubblicati nel Fascicolo n. 1/2019 di questa Rivista, Parte II, pagg. 32-61.

Memoria relativa all'audizione informale presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati

di Marina Brollo*

SOMMARIO: Introduzione. – Premesse. – Prima parte: Il concetto di *mobbing* e gli obiettivi da perseguire. – I.1. Normativa sul *mobbing*: inutilità, utilità o necessità? – I.2. Definizione di *mobbing*. – I.3. Obiettivi da perseguire. – I.4. Tecniche di tutela, attori e ruolo della prevenzione. – Seconda parte: Analisi delle tre proposte di legge. – II.1. Il campo di applicazione. – II.2. Le previsioni penali. – II.3. La condotta giuridicamente rilevante. – II.4. La tutela giudiziaria. – II.5. Le conseguenze lesive. – II.6. La prevenzione. – Terza parte: Proposte ulteriori. – III.1. Le sanzioni positive. – III.2. Il coinvolgimento delle strutture già esistenti sul territorio. – III.3. Il reperimento delle risorse. – III.4. L'ammonizione amministrativa. – III.5. E lo *straining*?

Introduzione

Le riflessioni sulle proposte di legge¹ in materia di “prevenzione e contrasto al fenomeno delle molestie morali e delle violenze psicologiche in ambito lavorativo”, ovvero di fenomeni riconducibili al c.d. *mobbing*, attualmente all'attenzione della XI Commissione, si articoleranno in tre parti.

Nella prima, cercherò di definire – e soprattutto distinguere – il concetto, che può essere sintetizzato con il nuovo termine (da tempo entrato nell'uso comune) di *mobbing*, ed enucleare le principali finalità che – a mio avviso – dovrebbe perseguire la normativa in materia.

In questa fase di avvio dell'*iter* legislativo, in considerazione del lungo tempo trascorso (oltre 20 anni) dai primi tentativi di definizione e di regolamentazione², forse può essere utile ritornare alle basi per affrontare sistematicamente il problema. In questi decenni, non solo la dottrina e la giurisprudenza hanno elaborato opinioni di cui – se si vuole – si può anche non tenere conto, ma è cambiato pure il *frame* normativo – all'interno di un sistema sempre più multilivello o multipolare –, di cui invece non si può non tenere conto. A mio avviso, di questo

* Marina Brollo è professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Udine e Presidente dell'Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale. marina.brollo@uniud.it

¹ La presente memoria è frutto di un lavoro di gruppo dato che è stata redatta in collaborazione con i componenti del “Laboratorio Lavoro” dell'Università degli Studi di Udine, da me diretto, con un ringraziamento particolare al prof. aggr. avv. Francesco Bilotta.

² A partire dalla proposta di legge dell'On. Cicu e altri, 9 luglio 1996 (A.C. 1813 della XIII Legislatura), a cui sono seguiti nel 1999 altri tre progetti di legge e altrettanti nel corso del 2000.

In giurisprudenza, invece, si ricorda la celebre sentenza del Tribunale di Torino, 16 novembre 1999, cui *adde* i discussi interventi dei legislatori regionali: L.R. Lazio n. 16 dell'11 luglio 2002, successivamente dichiarata incostituzionale da Corte Cost., 19 dicembre 2003, n. 35; L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 10 maggio 2016.

secondo aspetto si fanno poco carico i progetti di legge all'esame della Commissione.

Nella seconda parte, cercherò di analizzare criticamente le tre proposte di legge, che in parte si sovrappongono e che in ordine di presentazione sono:

- ROBERTO ROSSINI ed altri: “*Disposizioni per la prevenzione e il contrasto delle molestie morali e delle violenze psicologiche in ambito lavorativo*” (n. 1722);

- DE LORENZO ed altri: “*Disposizioni per la prevenzione e il contrasto delle molestie morali e delle violenze psicologiche in ambito lavorativo*” (n. 1741);

- SERRACCHIANI ed altri: “*Disposizioni per la prevenzione e il contrasto della violenza morale e della persecuzione psicologica nei luoghi e nei rapporti di lavoro (mobbing)*” (n. 2311).

A ben vedere, la “madre” di tutte e tre le attuali proposte di legge è rinvenibile nel testo presentato nella scorsa legislatura dagli onorevoli Antonio Boccuzzi ed altri (A. C. n. 1606 della XVII legislatura). Infatti, tale testo è sostanzialmente riproposto dal progetto di legge (ultimo presentato) n. 2311 e, allo stesso tempo, costituisce la struttura base su cui sono stati sviluppati anche gli altri due progetti di legge n. 1722 e n. 1741.

Nell'analisi critica, il mio intento è fornire elementi utili per una revisione dei testi che sia la più possibile corretta sotto il profilo delle categorie giuridiche utilizzate dai proponenti.

Nell'ultima parte del mio intervento, cercherò di avanzare alcune proposte ulteriori rispetto a quelle contenute nei progetti di legge con l'intento di rendere più effettiva ed efficace l'azione del legislatore.

Premesse

Prima di entrare nel merito del mio intervento, mi si lasci sottolineare una doppia questione di metodo, che in verità non riguarda solo il tema che ci occupa oggi. Interventi legislativi che non partano da dati di realtà rischiano di non essere utili per le persone e soprattutto rischiano di ingolfare inutilmente il sistema giudiziario.

Per affrontare questioni complesse come quella del *mobbing*, che incide su una platea indeterminata di lavoratori e di lavoratrici, sarebbe necessario avere prima di tutto dati aggiornati, ascoltare ricercatori che dalle più diverse prospettive studiano il fenomeno: non solo del diritto e della psicologia del lavoro (come le audizioni di oggi), ma anche dell'organizzazione aziendale e della gestione delle risorse umane, a titolo di esempio.

In secondo luogo, vi è ormai la consapevolezza che l'esigenza di protezione integrale della persona che lavora si debba riferire non soltanto alla sua sfera patrimoniale, bensì alla tutela “a tutto tondo” della dignità della sua sfera

esistenziale³. In questa dimensione, contano non solo le caratteristiche delle attività svolte nei luoghi di lavoro, ma anche le caratteristiche dei soggetti: a partire dall'età, dal genere, dalla provenienza da altri Paesi. Infatti, lo stesso ambiente di lavoro impatta diversamente sul benessere a vent'anni e a cinquanta, nonché sui lavoratori e sulle lavoratrici coinvolti, o sui lavoratori con diverse identità culturali e/o religiose⁴.

Si tratta, in sostanza, di imparare dalle scienze dell'organizzazione a gestire e valorizzare (anziché svalutare) le diversità⁵ nell'ambiente di lavoro utilizzando (anche) gli strumenti del diritto, che sono quelli che poi avranno la maggiore rilevanza in sede di giudizio. Insomma, mediando dalla scienza medica, si tratta di stabilire un insieme di misure di "profilassi" (invero non solo normativa, ma anche di tipo sociale o economico) rivolte a evitare l'insorgenza di rischi di esclusione.

Infine, come delegata del Rettore dell'Università di Udine al "Trasferimento della conoscenza" (o c.d. "Terza missione") sento l'obbligo in questa sede di ricordare che il patrimonio di saperi che i nostri Atenei producono è costantemente a disposizione della collettività e che tutti trarremo beneficio da un ascolto più attento delle ricercatrici e dei ricercatori. La mia presenza oggi (come professoressa e donna) è un segnale incoraggiante in tal senso. Un segnale che mi auguro sia confermato in futuro dal coinvolgimento costante e il più ampio possibile delle ricercatrici e dei ricercatori dei più diversi campi del sapere nei lavori parlamentari.

Prima parte: Il concetto di mobbing e gli obiettivi da perseguire

I.1. *Normativa sul mobbing: inutilità, utilità o necessità?*

L'esigenza di prevedere una normativa nasce dalla nota assenza nel nostro ordinamento di una disciplina legale specifica in tema di *mobbing*.

In mancanza di un riconoscimento del *mobbing* nel diritto positivo, la dottrina, la giurisprudenza, la contrattazione collettiva e la prassi amministrativa hanno cercato di dare una sistemazione concettuale al fenomeno descrivendone gli aspetti caratteristici, senza mai giungere a una definizione omnicomprensiva e a indirizzi

³ Così, per tutti: M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University Press, 2019, nella relazione delle *Giornate di Studi AIDLASS*, Udine, 13-14 giugno 2019 (video integrale in <https://www.youtube.com/watch?v=61mgqVVg6JQ&list=PLH-6XuZl9659J99pqYyXyG4GpwEH-O9ZX>).

⁴ Mi piace segnalare l'interessante raccolta di scritti a cura di A. VISCOMI, *Diritto del lavoro e società multiculturale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.

⁵ M. BUEMI, M. CONTE, G. GUAZZO (a cura di), *Il diversity Management per una crescita inclusiva*, Milano, Franco Angeli, 2015; p. 750; L. DE VITA, *Il Diversity Management in Europa e in Italia. L'esperienza delle Carte della diversità*, Milano, Franco Angeli, 2011; S. SORESI (a cura di), *Psicologia delle disabilità e dell'inclusione*, Bologna, Il Mulino, 2016; F. GALLUCCIO, *Inventarsi «diversity manager»*, in "Diversity Magazine europeo di inclusione e innovazione" 2, 2019, p. 11. Con l'occasione segnalo che l'Università di Udine ha attivato il primo Master universitario interdisciplinare in Inclusione delle Diversità (MIND), da me diretto: maggiori informazioni in www.uniud.it/mastermind.

consolidati; il tutto sta alimentando incertezze e contraddizioni, anche per il riconoscimento del diritto a prestazioni previdenziali pubbliche (Inail, NASpI).

Inoltre i giudici, nell'intento di arginare un contenzioso in continua e costante crescita⁶, hanno gravato il lavoratore di rigidi oneri probatori che di fatto hanno portato, in taluni casi, a una negazione di giustizia. Molteplici, infatti, sono le sentenze che disconoscono la sussistenza del *mobbing* allorquando il lavoratore non fornisca la prova in giudizio dell'elemento soggettivo, e cioè dell'intento persecutorio perpetrato dal datore di lavoro in suo danno, considerato elemento essenziale ai fini della configurabilità della fattispecie⁷.

L'oscillazione della giurisprudenza e della dottrina dimostra che non si è giunti ancora a una posizione univoca e chiara su tale questione e i progetti di legge in esame tentano di dare una risposta di giustizia concreta ai lavoratori e alle lavoratrici vittime di *mobbing*, prevedendo una tutela giuridica specifica, nonché l'introduzione di un apposito procedimento giurisdizionale che si caratterizza per la celerità del procedimento e per l'agevolazione probatoria a favore del lavoratore, superando così l'ostacolo della *probatio diabolica* a suo carico dell'intento persecutorio.

Pertanto chiarire il concetto di *mobbing* – non necessariamente ricalcando gli approdi giurisprudenziali – non solo rende l'intervento legislativo mirato, poiché evita sovrapposizioni con altre norme già vigenti, ma rende l'intervento legislativo più effettivo ed efficace, perché consente di immaginare azioni per il contrasto del fenomeno ulteriori rispetto a quelle sanzionatorie e rimediali.

Come al solito, il primo fondamentale problema delle proposte di legge è costituito dalla fattispecie, croce e delizia della materia. In questo caso, essa appare effettuata da una *definizione generale* (art. 2 di tutti i progetti presentati) – in larga misura mutuata dalla definizione giurisprudenziale – accompagnata da una *elencazione* (si presume non tassativa) dei comportamenti che possono concretizzarla. Una tecnica di *drafting* legislativo opinabile quanto alla sua effettiva utilità nel caso di specie. Per quanto dirò in seguito, infatti, in tal modo si risponde alla necessità di una individuazione più precisa della fattispecie solo in apparenza, mentre si creano paradossalmente solo incertezze nell'interprete.

Si è discusso molto se sia o meno opportuna una definizione di *mobbing*. Un tale dubbio ha ragion d'essere se si adotta il punto di vista degli studi psico-sociali o della giurisprudenza giuslavoristica. In entrambi i casi, infatti, c'è bisogno di dare rilievo alle peculiarità dei singoli casi. Non vi è molto interesse a cercare elementi ricorrenti che consentano l'enucleazione di una regola di comportamento sulla base di una definizione unitaria.

⁶ S. AURIEMMA, *Il mobbing al vaglio della giurisprudenza*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 2019, n. 3 p. 695 ss.; C.T. BONORA, L. IMBERTI, G. LUDOVICO, F. MARINELLI, *Il mobbing nella giurisprudenza*, in "Diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 2006 p. 109 ss.

⁷ Da ultimo, R. NUNIN, *Configurabilità del mobbing e prova dell'intento persecutorio*, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2019, n. 4, p. 379 ss.

Di contrario avviso la giurisprudenza penale, che invece ha bisogno di una tipizzazione e quindi di una *rigorosa* definizione normativa del fenomeno. E di una tale esigenza sono avvertiti gli autori dei progetti di legge depositati.

Ma senza considerare a chi giovi una definizione legislativa, occorre ricordare che il lavoro di decantazione concettuale spetta – potrei dire – al “mestiere” dei teorici del diritto e non certo alla giurisprudenza. Immaginare un testo normativo sul *mobbing* solo a partire dalle acquisizioni giurisprudenziali – cosa pur utile in sé! – rende difficile cogliere le ricadute sistematiche di una definizione normativa. Concettualizzare significa definire, e definire significa chiarire a sé stessi il senso e la portata di una parola.

Ciò però non basta, perché c'è bisogno di cogliere le interazioni tra il concetto considerato e gli altri che caratterizzano l'intero ordinamento giuridico. C'è bisogno di una visione *olistica* che prescindendo dalla considerazione del caso concreto, come è (giustamente!) costretto a fare il giudice.

Il principale argomento contro una definizione unitaria di *mobbing* è che si tratta di un fenomeno talmente complesso (per es. verticale, orizzontale e ascendente) e variegato nel suo manifestarsi che sarebbe difficile descriverlo nel dettaglio. Eppure, nonostante tale diversità fenomenologica, tutti noi percepiamo come immediatamente utile categorizzare determinate condotte per prevenirle ed eventualmente sanzionarle. A questa utilità poi si accompagna la necessità di una definizione se – come si evince dai progetti di legge – si intende utilizzare anche la leva penale per il contrasto del *mobbing*.

Dunque, definire è *utile* e per certi versi *necessario*. Il fatto che sia anche complicato non può essere un argomento risolutivo. Del resto, è il problema che si incontra nella redazione di ogni norma definitoria che cerchi di cogliere il tratto comune delle epifanie di un certo fenomeno sociale. Chiediamoci: in quanti modi si può realizzare un fatto illecito? Eppure, questo non ci impedisce di avere un concetto di fatto illecito. In quanti modi si può produrre un danno alla vita di relazione? Ma questo non ci impedisce di avere un concetto di danno alla vita di relazione.

I.2. Definizione di mobbing

Dunque, è opportuno domandarsi cosa sia il *mobbing*. O meglio quali siano *i tratti comuni* alla molteplicità delle manifestazioni di questo comportamento. Ricordando la sua genesi etologica, e facendo sintesi delle descrizioni che ci sono offerte soprattutto dalla psicologia sociale e del lavoro⁸ possiamo dire che si tratta

⁸ *En passant*, sia permesso ricordare che non è stata la giurisprudenza a elaborare per prima un concetto di *mobbing*, come si legge nella relazione accompagnatoria della PDL 1722. Il dizionario della Accademia della Crusca già nel 1999 registra il pregresso uso della parola nel linguaggio tecnico specialistico dell'etologia con il seguente significato: “1. L'insieme dei comportamenti aggressivi tipici di alcuni animali, spec. uccelli, nei confronti di un predatore”. Nella

di un'aggressione reiterata nel tempo mirata a isolare e in certi casi a espellere la vittima dall'ambiente di lavoro.

In altri termini, la sostanza del *mobbing* è una condotta sintomatica di un comportamento organizzativo o socio-relazionale patologico ovvero di una disorganizzazione dell'ambiente di lavoro⁹.

L'essenza del *mobbing* non è, dunque, la molestia in sé, che sia morale, psicologica o fisica. Se partissimo da questo presupposto, non potremmo comprendere la differenza tra la molestia e il *mobbing*, giacché la prima è un *mezzo* per realizzare una situazione più complessa che indichiamo appunto con la parola *mobbing*.

Come pure è stato messo in luce (nella relazione accompagnatoria della PDL 1741), nel nostro ordinamento abbiamo una definizione di molestia di cui occorre tener conto in questa sede per evitare sovrapposizioni normative che sarebbe difficile districare in fase di applicazione, qualora i progetti di legge divenissero norme vigenti.

Le disposizioni italiane sulle molestie in ambito lavorativo si strutturano sulle definizioni europee, sicché "molestia" è quel "comportamento indesiderato, posto in essere sulla base di una caratteristica personale della vittima, aventi lo scopo o l'effetto di violarne la dignità e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo nell'ambiente di lavoro"¹⁰.

È evidente che un tale comportamento possa essere alla base del *mobbing*, ma non è detto che sempre il *mobbing* possa fondarsi su una molestia o che addirittura coincida con essa. Inoltre, l'isolamento di una persona può prescindere assolutamente da una sua caratteristica personale come nella molestia: le motivazioni, infatti, possono essere le più diverse. Così stando le cose, il *mobbing* potrebbe *non* essere considerato una molestia secondo la definizione che è accolta allo stato attuale nel nostro ordinamento.

Né è detto che si possa negare carattere mobbizzante a una condotta che, pur non essendo una molestia e pur non incidendo sul benessere psicologico della persona (in ipotesi particolarmente strutturata e quindi resistente dal punto di vista psicologico), ponga la vittima in una condizione di isolamento tanto da indurla a lasciare l'ambiente di lavoro.

Vi è dunque un'oggettività nella fattispecie del *mobbing*, che non coincide con la molestia isolata, né con la molestia che non abbia come fine l'isolamento e

stessa voce si ricorda anche una seconda accezione in ambito socio-psicologico: "2. Spec. in ambienti di lavoro o comunità, persecuzione ed emarginazione nei confronti di un singolo individuo da parte del gruppo in cui è inserito" in <https://accademiadellacrusca.it/it/parole-nuove/mobbing/891>. Per gli studi di psicologia del lavoro v., per tutti, H. EGE, *Oltre il mobbing. Straining, stalking e altre forme di conflittualità sul posto di lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2005.

⁹ C. LAZZARI, *Le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2018, n. 2, I, p. 1 ss. Più in generale F. FRACCAROLI, C. BALDUCCI, *Stress e rischi psicosociali nelle organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2011.

¹⁰ Si rinvia, da ultimo, a G. GOSETTI (a cura di), *Violenza e molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Riflessioni a partire da un progetto di ricerca*, Milano, Franco Angeli, 2019. In precedenza, v. A. PIZZOFERRATO, *Molestie sessuali sul lavoro*, Padova, Cedam, 2000.

l'espulsione dal contesto lavorativo e che consista nella mera lesione della dignità del lavoratore.

Inoltre, la molestia ha una rilevanza giuridica e va contrastata a prescindere dalla considerazione della intenzione del molestatore e va calibrata sulla percezione della vittima. A qualificare la molestia, dunque, vi è un'irrilevanza della volontà del molestatore e vi è di contro una rilevanza della soggettività della vittima. Non è così invece per il *mobbing*.

Possiamo, dunque, descrivere il *mobbing* come una condotta protratta nel tempo, idonea a isolare o indurre la vittima a lasciare o a perdere il lavoro: dimettendosi¹¹, o ancora a rendere la persona talmente improduttiva o irritabile o invisibile ai propri colleghi da essere infine licenziata.

Segnalo che nella PDL n. 2311, nell'elencazione degli atti e dei comportamenti integranti il *mobbing*, viene menzionato espressamente il licenziamento (art. 2, lett. a). Invero il licenziamento, sebbene possa rientrare in un disegno persecutorio perpetrato ai danni del lavoratore, riceve già una specifica tutela reale (e, in alcuni casi, una specifica tutela giurisdizionale – Rito Fornero) nell'ambito dei licenziamenti discriminatori, nulli o dettati da motivo illecito (art. 18 st. lav. *post*-Fornero e d.lgs. n. 23/2015, c.d. *Jobs Act*)¹². Nei casi di licenziamento, pertanto, è necessario un raccordo tra la tutela giurisdizionale istituita nei 3 progetti di legge e quella già in vigore nel nostro ordinamento.

La domanda perciò è la seguente: se il lavoratore viene licenziato per *mobbing*, deve attivare la tutela giurisdizionale sommaria prevista dai progetti di legge o quella ordinaria (tra queste anche il Rito Fornero per gli assunti *ante* 7/3/2015)? Sarebbe opportuno chiarire tale aspetto onde evitare una *duplicazione* di rimedi giurisdizionali che possono creare *incertezza* tra gli operatori (giudici e avvocati).

È tuttavia plausibile ritenere che il licenziamento possa essere oggetto di un mero accertamento *incidenter tantum* nell'ambito del giudizio per *mobbing*, rilevando cioè ai soli fini della valutazione complessiva della condotta mobbizzante ed escludendo invece che in quella stessa sede il giudice del lavoro possa anche conoscere della validità e/o legittimità dell'atto di recesso medesimo. Tale ultimo accertamento dovrà, cioè, costituire oggetto di separato giudizio che seguirà le ordinarie regole processuali. Come è evidente, una soluzione al problema si può certamente ricavare dal punto di vista interpretativo, ma è certamente preferibile evitare che sorga grazie a una più felice redazione della norma.

¹¹ Per la giurisprudenza il *mobbing* costituisce giusta causa di dimissioni: Cass. (ord.), 19 febbraio 2018, n. 3977, in "Pluris"; Cass. (ord.), 16 febbraio 2018, n. 3871, *in*; per la prassi amministrativa, con diritto alle indennità di disoccupazione (ora NASpI) perché tali dimissioni sarebbero non-volontarie (Circ. Inps n. 163 del 20 ottobre 2003; Circ. Inps n. 94 del 12 maggio 2015, punto 2.2).

¹² Cfr. Trib. Bologna, 29 dicembre 2017, con nota di M. MARINELLI, *Licenziamento per motivo illecito e "mobbing"*, in "Lavoro nella giurisprudenza", 2018, p. 396 ss.

I.3. Obiettivi da perseguire

Alla luce del concetto di *mobbing* appena illustrato, è possibile individuare gli obiettivi di fondo di una futura *normativa* in materia: da un lato, vi è il benessere della persona che lavora, dall'altro la salvaguardia del posto di lavoro ovvero la *stabilità*.

Quanto al primo aspetto, volutamente si usa l'espressione benessere¹³. Da tempo ormai sia la dottrina sia la giurisprudenza tengono presente la definizione di salute accolta dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), intesa quale "stato di totale benessere fisico, mentale e sociale" e non semplicemente "assenza di malattie o infermità". Del resto, in linea con tale nuova sensibilità, si colloca anche la definizione di «salute» contenuta all'art. 2, lett. o, del d.lgs. n. 81/2008, "*Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro*", che richiama espressamente la definizione dell'OMS appena ricordata. Come vedremo, chiarire questo punto dei rischi psico-sociali sarà rilevante nella seconda parte dell'intervento.

La salute, così intesa, consente di dare rilevanza al sistema socio-relazionale e alla dimensione non solo individuale ma anche *collettiva* che caratterizza l'ambiente e l'organizzazione nel cui ambito opera la persona che lavora. È appunto la rilevanza degli aspetti relazionali che consente di distinguere la salute dai concetti di "integrità fisica" e "personalità morale" che ritroviamo nell'art. 2087 c.c.

Perché è importante una tale sottolineatura? È importante perché il *mobbing*, sia per quanto riguarda le modalità con cui si può realizzare sia per quanto riguarda le conseguenze che da esso discendono, ha una strutturale dimensione relazionale. Quindi, focalizzandosi sulle conseguenze negative del *mobbing* è un errore appiattirsi sulle sole conseguenze "nosograficamente rilevabili", mediche per essere più espliciti.

Quanto al secondo aspetto, la salvaguardia del posto di lavoro dal rischio della sua perdita risponde a due esigenze di tutela: (i) del lavoratore che, in un contesto economico come quello attuale, una volta espulso dall'ambiente di lavoro rischia di rimanere disoccupato, con un aggravio della sua situazione personale e familiare e con un costo per il sistema della sicurezza sociale; (ii) del mercato del lavoro, che, per funzionare nel miglior modo possibile, ha bisogno di un'allocazione della forza lavoro a partire dalle competenze di ogni singola persona e non può essere turbato dalle idiosincrasie che si possono generare nell'ambiente lavorativo a causa di una poca sorveglianza sulle dinamiche personali che possono svilupparsi al suo interno.

¹³ Sul punto si concorda con P. PASCUCCI, *Memoria relativa all'Audizione informale presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame delle abbinare proposte di legge C. 1722, C. 1741 e C. 2311, recanti "Disposizioni per la prevenzione e il contrasto delle molestie morali e delle violenze psicologiche in ambito lavorativo"*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2019, n. 1, II, p. 54 ss.; ID, *Dieci anni di applicazione del d.lgs. n. 81/2008*, in "Diritto della sicurezza sul lavoro", 2018, n. 1, p. 13 ss.; più in generale P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in F. BUSNELLI (diretto da), *Il Codice Civile Commentario*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018.

I.4. *Tecniche di tutela, attori e ruolo della prevenzione*

Se queste due – a mio avviso – sono le finalità generali che una legislazione ideale in materia di *mobbing* dovrebbe perseguire, è possibile farne discendere facilmente l'individuazione di una serie di azioni, *in primis* a carattere preventivo, che garantiscano al contempo sia il benessere sia la stabilità del posto di lavoro.

Contrastare il *mobbing* significa prima di tutto incidere sulla fase che precede l'isolamento o l'esclusione dall'ambiente di lavoro della vittima e quindi immaginare una serie di *azioni* concrete, riconducibili alle tecniche di tutela del c.d. "diritto prevenzionistico", che anticipino il fenomeno o comunque siano in grado di percepirne immediatamente l'insorgenza e lo facciano cessare tempestivamente.

Ciò non toglie che possa essere utile e opportuno immaginare eventuali *sanzioni ex-post* (civili e penali) a fronte del verificarsi di un *mobbing*, con forme di giustiziabilità concrete, effettive, proporzionate e dissuasive, ma sul punto tornerò successivamente.

Sul versante degli strumenti e degli attori per perseguire questi obiettivi, è ovvio (ma utile) il richiamo al contratto collettivo e al ruolo del sindacato, tenendo conto che la materia è ormai contrattualizzata da quasi un ventennio e sono previste anche misure di prevenzione del *mobbing*.

Vedasi, ad esempio, il contratto collettivo nazionale del Commercio che ha attribuito alla Commissione Paritetica Permanente per le Pari Opportunità compiti di raccolta dei dati relativi all'aspetto qualitativo e quantitativo del fenomeno del *mobbing*, di individuazione delle possibili cause della problematica, con particolare riferimento alla verifica dell'esistenza di condizioni di lavoro o fattori organizzativi e gestionali che possano determinare l'insorgenza di situazioni persecutorie o di violenza morale, di formulazione di proposte di azioni positive in ordine alla prevenzione e alla repressione delle situazioni di criticità, anche al fine di realizzare misure di tutela del/della dipendente interessato, di formulazione di un codice quadro di condotta. Anche il CCNL dell'Industria del legno ha previsto misure di prevenzione comprendenti programmi di formazione del personale, anche dirigente, di informazioni circa gli orientamenti aziendali adottati in merito alla prevenzione delle molestie sessuali e del *mobbing* e alle procedure da seguire qualora la molestia o il *mobbing* abbia luogo. È stata altresì prevista la creazione di un Osservatorio Bilaterale che favorisca l'implementazione e valuti l'efficacia del Codice di Comportamento nella prevenzione e nella lotta contro le molestie sessuali e il *mobbing*.

Si segnala tuttavia, che nelle PDL per lo più mancano misure promozionali e di supporto a eventuali iniziative contrattuali a livello aziendale. Inoltre, si segnala che sarebbe preferibile promuovere l'azione dei sindacati più affidabili.

Infine, nei contratti collettivi delle Pubbliche Amministrazioni si prevede anche un organismo paritetico sull'innovazione, per lavorare sull'organizzazione dei luoghi di lavoro. Sarebbe molto importante coltivare l'intuizione che lega

assieme innovazione e organizzazione sana e farne una buona prassi anche per il settore privato.

Sempre nell'ambito pubblico fondamentale è poi il ruolo del Comitato Unico di Garanzia (CUG), cui è affidato il compito di assicurare le pari opportunità, valorizzare il benessere di chi lavora e combattere le discriminazioni anche e soprattutto con azioni di tipo preventivo¹⁴.

Seconda parte: Analisi delle tre proposte di legge

Per ragioni di sintesi, cercherò di concentrarmi su alcuni macro problemi che emergono dalla lettura delle proposte di legge, anche se segnalo e raccomando fin d'ora una particolare attenzione e cura nel linguaggio giuridico utilizzato, che in alcuni casi non è corretto¹⁵ e rischia così di creare confusione negli operatori del diritto.

II.1. Il campo di applicazione

Le tre PDL individuano, ai rispettivi art. 1, il campo di applicazione della disciplina, concordando nel ritenere che essa si applichi a qualsiasi rapporto di lavoro e in tutti i settori di attività, privati e pubblici, indipendentemente dalla mansione svolta e dalla qualifica ricoperta dal lavoratore.

Ciò significa che la disciplina trova applicazione sia per i rapporti di lavoro subordinato che per le collaborazioni. La PDL n. 1722, opportunamente, richiama in maniera esplicita all'art. 1 "le collaborazioni", confermando l'ampio raggio di azione della tutela legale nei casi di *mobbing*. Tuttavia, si ritiene di dover escludere dal campo di applicazione i lavoratori autonomi nella misura in cui essi sono sottratti da vincoli di eterodirezione o di coordinamento nell'ambito dei quali è più facile che si realizzino i comportamenti mobbizzanti.

Nelle tre PdL si usano poi parole che hanno un significato giuridico ben preciso in un'accezione generica («mansione», «qualifica», «grado» ecc.), mentre non ci si riferisce mai alla parola «categoria» ex art. 2095 c.c. Conseguenza di tale

¹⁴ L'art. 21 della l. n. 183/2010, nell'istituire i CUG, ha attribuito loro le funzioni dei precedenti Comitati paritetici per la Prevenzione del fenomeno del *mobbing* e dei Comitati per le Pari opportunità, assumendone e assorbendone tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni. Cfr. A. ZILLI, *Il Comitato Unico di Garanzia nelle Pubbliche amministrazioni*, in "Giurisprudenza Italiana", 2011, n. 12, p. 2700 ss.; EAD., *La querelle sui Comitati Unici di Garanzia negli Atenei*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 287 ss. Da ultimo v. la direttiva 26 giugno 2019, n. 2 del Ministro per la pubblica amministrazione e del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega in materia di pari opportunità, recante "misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati unici di garanzia nelle amministrazioni pubbliche".

¹⁵ Oltre ai rilievi presenti nel testo, allego a questa memoria una tabella comparativa delle tre proposte di legge, con ulteriori suggerimenti di modifica (evidenziati in giallo).

scelta lessicale è il concreto rischio che si ritengano esclusi dal raggio di applicazione della normativa i dirigenti o altri. Sarebbe preferibile, data l'essenza del *mobbing* e la finalità della disciplina, utilizzare nell'individuazione del campo di applicazione la collaudata normativa del Testo unico sulla sicurezza (d.lgs. n. 81/2008 e succ. modd.).

Infine, tutte e tre le PDL non tengono conto dei possibili limiti dimensionali dell'impresa all'applicazione delle disposizioni. Se – come si è assunto all'inizio di queste riflessioni – il *mobbing* ha un forte collegamento con la (dis)organizzazione aziendale, sarebbe opportuna una riflessione sulla rilevanza delle dimensioni dell'impresa, quanto meno per rendere proporzionali alcune disposizioni.

II.2. *Le previsioni penali*

Un elemento comune a tutte le proposte di legge è l'approccio regolatorio *ex-post*, prevalentemente *repressivo* della condotta mobbizzante, peraltro con scarsa attenzione al coordinamento fra sanzioni civili e penali.

Il punto di partenza del ragionamento – più o meno esplicito – è che non esistendo una fattispecie penale dedicata espressamente al *mobbing* non si possa efficacemente contrastare il fenomeno. Tale approccio tiene conto dei rilievi della giurisprudenza penale che, in assenza di una previsione espressa, per il principio di legalità non può irrogare una sanzione penale dinanzi a un comportamento che non sia qualificato come reato.

Sul punto si possono fare almeno tre considerazioni:

1. L'esigenza espressa dai giudici penali, in sé comprensibile alla luce della Costituzione, non significa che allo stato attuale vi sia un vuoto di tutela della persona mobbizzata, dal momento che la tutela del benessere e del posto del lavoro non passano prioritariamente per le aule penali, ma in quelle dei giudici civili e del lavoro, che possono efficacemente far applicazione di una ricca ed articolata cassetta di strumenti normativi, a partire rispettivamente dall'art. 1218 c.c. sulla responsabilità da inadempimento e dall'art. 2087 c.c. sulla responsabilità contrattuale del datore connessa al suo obbligo di protezione¹⁶.
2. Pur a voler accedere all'idea che in casi di *mobbing* il giudice penale si trovi in difficoltà a prendere provvedimenti, ciò non vuol dire che le condotte mobbizzanti sfuggano del tutto alle maglie della giustizia penale (ad es. per violenza privata, diffamazione, minacce, lesioni personali, maltrattamenti, ecc.)¹⁷. Occorrerebbe fare uno studio attento dei precedenti e capire quante volte il *mobber* è andato assolto perché il fatto non costituiva reato e quante volte invece la sua condotta concretizzava reati già previsti dal Codice. In

¹⁶ Anche qui rinvio a P. PASCUCCI, *Memoria*, cit.

¹⁷ Cfr., da ultimo, M. SOLINAS, "Mobbing" e maltrattamenti. *Quali limiti ai possibili riverberi penalistici di un illecito civile multiforme*, in "Responsabilità Civile e Previdenza", 2019, p. 528 ss.

altri termini, occorrerebbe capire se è vero che a fronte dell'inesistenza di uno specifico reato, a oggi le condotte mobbizzanti sfuggano totalmente al controllo penale.

3. Infine, nella convinzione che la leva penale debba essere sempre l'*extrema ratio*, così come più volte ribadito anche dalla Corte costituzionale, e alla luce della definizione di *mobbing* che si è data in precedenza, probabilmente sarebbe più efficace immaginare un'aggravante per tutte quelle condotte che solitamente concretizzano il *mobbing* e che hanno già una rilevanza penale, piuttosto che creare una nuova fattispecie penale *ad hoc*. Ciò renderebbe la tutela penale più pervasiva e consentirebbe una graduazione della pena a partire dalla gravità delle condotte su cui è fondato il *mobbing*.

Prendo atto che le PDL vanno purtroppo in una diversa direzione, ma colpisce la discrasia tra la previsione di pene edittali significative (per non dire *eccessive*) e la previsione della procedibilità (soltanto) a querela di parte. Se davvero si vuole che la sanzione penale spieghi completamente la sua efficacia, la procedibilità dovrebbe essere d'ufficio, considerando la frequente sudditanza psicologica della persona mobbizzata e il rischio di ritorsioni, qualora la vittima riesca a non essere espulsa dall'ambiente di lavoro.

Inoltre, lo strumento della querela non consente di far emergere la rilevanza collettiva che il reato in questione riveste, giacché rimette alla scelta individuale della vittima la punibilità della condotta mobbizzante.

II.3. La condotta giuridicamente rilevante

Attualmente, nelle PDL nn. 1722 e 1741 vi è una definizione di *mobbing* generale e poi una definizione della condotta mobbizzante di stretta pertinenza penale. Rispetto a quest'ultima si utilizzano nella rubrica espressioni che evitano l'uso della parola *mobbing*. Il problema è che una traduzione in italiano – come quella utilizzata – rischia di non rappresentare correttamente il concetto, anzi di creare confusione con altre norme, (oltre a quelle già viste, anche) quelle in materia di discriminazione.

Nei progetti di legge, la condotta viene variamente definita “comportamento” “atto” “azione”. Ora questi termini, sostanzialmente usati come sinonimi, hanno un significato molto diverso tra loro e implicano trattamenti diversi dal punto di vista giuridico.

Tanto per segnalare un'incongruenza rispetto alla teoria generale del diritto, un “comportamento” non può essere qualificabile come nullo (come si fa nell'art. 8 della PDL n. 2311) perché solo un atto può essere ritenuto invalido e quindi nullo. Ciò è importante, perché se l'obiettivo è eliminare le conseguenze di un comportamento, occorre conferire al giudice il potere di rimuoverle e non quello di dichiararne l'invalidità. Dall'invalidità, infatti, nasce la sola possibilità per il

giudice di dichiarare l'atto di volontà improduttivo di effetti, essendo poi affidate ad altre azioni (o comunque a domande autonome all'interno dello stesso procedimento) la reintegrazione dello *status quo ante* turbato da un certo comportamento. Detto in poche parole, in assenza di una domanda espressa della vittima, alla dichiarazione di invalidità non può conseguire la reintegrazione lo *status quo ante* per iniziativa del giudice.

Per le stesse ragioni, se si intende conservare l'attuale formulazione dell'art. 8 della PDL n. 1722 andranno presi in considerazione solo gli atti negoziali di cui all'art. 2 della stessa proposta di legge.

Probabilmente potrebbe essere utile, pensare alla modifica dell'art. 15 dello Statuto dei lavoratori, in cui gli atti discriminatori che abbiano determinate finalità (v. I.3) sono considerati nulli. Basterebbe aggiungere alle previsioni attuali, una nuova ipotesi consistente negli atti o patti diretti a "c) mobbizzare il lavoratore".

Mi limito, tuttavia, a segnalare che così come il *mobbing* andrebbe espressamente distinto dalle molestie, per chiarezza andrebbe anche distinto dalle discriminazioni. Queste sono un mezzo per mobbizzare, ma non è detto che un atto o un comportamento mobbizzante configuri sempre una discriminazione.

Sotto il profilo strutturale della fattispecie, posto che la condotta mobbizzante è caratterizzata dal dolo dell'autore, occorre considerare che enfatizzare la finalità della condotta con espressioni "che abbia il fine di..." e similari [si veda l'art. 2, comma 1, della PDL n. 1722], indicando risultati della condotta ulteriori rispetto all'isolamento e all'espulsione del lavoratore dal posto di lavoro, aggrava la posizione della vittima dal punto di vista probatorio, salvo quanto si dirà tra poco in materia di tutela giurisdizionale.

Allo stesso modo, vanno evitate precisazioni inutili (ad es. sui «capi», «gradi» ecc.), che potrebbero limitare senza volerlo l'ambito di tutela del lavoratore.

Infine, con riguardo all'elenco delle condotte che sostanziano il *mobbing*, se ne suggerisce in prima battuta l'eliminazione o in via graduata l'esplicitazione della sua natura meramente esemplificativa. Questo perché l'elencazione irrigidisce la norma e rischia che la condotta si esprima con modalità tali da sfuggire alla previsione normativa [la realtà supera sempre la fantasia!].

II.4. *La tutela giudiziaria*

Tutte e tre le PDL prevedono norme apposite per inserire uno specifico procedimento giudiziario azionabile nell'ambito del processo del lavoro non soltanto dal lavoratore, ma anche dalle organizzazioni sindacali (delegate dal lavoratore) con una vera e propria sostituzione processuale.

Ora, in ragione di un'esigenza di semplificazione, non si vede la ragione per cui anche in questo ambito – non foss'altro per la particolare somiglianza dei fenomeni – non si possa utilizzare l'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011, meglio noto

come “azione contro le discriminazioni”; norma che, a sua volta, rieccheggia il noto procedimento di repressione della condotta sindacale di cui all’art. 28 st. lav.

Si tratta di un rito sommario di cognizione, improntato alla velocità e con una forte propensione a tutelare la vittima sotto il profilo probatorio, stante l’inversione dell’onere della prova [e non della “prova inversa” di cui alla PDL n. 1741!] rispetto al fatto illecito.

Ci si potrebbe limitare a intervenire con pochi accorgimenti su quella norma, per esempio specificando che, nel caso di *mobbing*, la competenza sia del tribunale in funzione di giudice del lavoro.

Inoltre, non si comprende bene perché – salvo interventi necessari e urgenti – non si sia pensato di creare un sistema di deflazione del contenzioso, con il coinvolgimento per esempio del/la Consigliere/a di parità, che possa – magari coadiuvato/a da uno psicologo del lavoro – creare un dialogo tra le parti che consenta da un lato di appurare se effettivamente sia in atto un comportamento mobbizzante e dall’altro lato di suggerire soluzioni per il suo superamento. A questo punto, il ricorso al giudice del lavoro – sempre fuori dai casi di necessità e urgenza – diventerebbe il rimedio estremo in caso di impossibilità di risolvere altrimenti la situazione. Per giunta, il giudice potrebbe tener conto della relazione del/la Consigliere/a di parità avendo un quadro abbastanza preciso della situazione fin dall’apertura del procedimento.

II.5. *Le conseguenze lesive*

In tutte e tre le PDL, è chiaro che il concetto di salute viene adottato in senso strettamente medico, con un insistito accento sulle conseguenze somatiche e psichiche dell’illecito. Sulla (in)opportunità di tale scelta si è già detto ricordando la posizione dell’Organizzazione mondiale della sanità. Forse va aggiunto che da tempo la giurisprudenza di legittimità, anche in considerazione delle norme vigenti in materia di assicurazioni private, non considera più soltanto gli aspetti strettamente medici della salute, ma allarga lo sguardo agli aspetti socio-relazionali delle conseguenze della sua lesione.

Una scorsa – anche solo rapida – agli studi psico-sociali che si occupano di *mobbing* rileva che le conseguenze di tale condotta sul benessere della persona sono molto variegate. Per tale ragione, sarebbe preferibile evitare qualsiasi semplificazione circa i danni non patrimoniali e affermare genericamente il potere del giudice di risarcire tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali provocati dal *mobbing*. Diversamente, si rischia di limitare le possibilità per la persona che lavora di ottenere un congruo risarcimento, specialmente nei casi in cui la vittima sia particolarmente resiliente e riesca a non sviluppare alcuna patologia fisica e psichica, pur vivendo in un ambiente lavorativo ostile e comunque lesivo del suo benessere sociale e familiare.

Si noti, inoltre, che viene conferito espressamente al giudice un potere di disporre il risarcimento del danno solo nella PDL n. 1722, mentre gli altri tacciono

sul punto. È pur vero che se di illecito si tratta, tacendo la norma speciale, sul punto riviverebbe la norma generale in materia di illeciti contenuta nel Codice civile. Ciò nonostante, laddove si persista nell'inserire una norma sulla tutela giurisdizionale, sarebbe auspicabile precisare che il giudice ha anche un potere di condannare al risarcimento il *mobber*.

In caso contrario, si potrebbe ritenere:

- che per ottenere il risarcimento si dovrebbe dare vita a un giudizio autonomo nelle forme del processo ordinario di cognizione (con aggravio dei costi e dei tempi della giustizia per la vittima);
- o addirittura che le uniche forme di tutela siano quelle previste dalla legge e che non si possa chiedere alcun risarcimento del danno: conclusione molto improbabile, ma che qualcuno potrebbe inopinatamente sostenere.

La formulazione del secondo comma dell'art. 5 della PDL n. 1722 è discutibile per altre due ragioni:

1. si utilizza l'espressione indennizzo e non l'espressione risarcimento con riferimento alla compensazione del danno biologico. L'indennizzo e il risarcimento sono concetti molto diversi: solo il secondo consente al giudice di individuare una somma che sia completamente ristoratrice di tutte le perdite subite dalla vittima;
2. in secondo luogo, si fa riferimento esclusivamente al danno biologico e non all'espressione che sarebbe più precisa di "danno non patrimoniale": una persona mobbizzata potrebbe non ammalarsi, ma non di meno soffrire per la propria condizione. Esplicitare che solo il danno biologico è rilevante in sede di risarcimento del danno significa impedire immediatamente la possibilità di risarcimento del danno morale e del danno alla vita di relazione. Se il problema a questo riguardo è la prova del danno, la Cassazione dal 2008 per lo meno, afferma che tali pregiudizi possano essere provati mediante *presunzioni*, alleggerendo ulteriormente l'onere della prova della vittima del *mobbing* anche sotto questo profilo.

Anche a tal riguardo, l'estensione dell'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011 alla fattispecie considerata darebbe modo di prendere in considerazione tutti i profili non patrimoniali del danno, stante la chiara indicazione in tal senso del suo quinto comma.

Condivisibile, invece, la previsione di dare notizia dei provvedimenti del giudice agli altri lavoratori, anche se di norma la fattispecie riguarda casi individuali, che per di più non gradirebbero eccessiva pubblicità.

La pubblicità del provvedimento giudiziale reso all'esito del giudizio – quale sanzione accessoria mutuata dall'art. 28 st. lav. e dal diritto antidiscriminatorio – potrebbe motivare altri a reagire e potrebbe costituire un dato rilevante sul piano probatorio a favore del lavoratore che successivamente volesse chiedere tutela contro il *mobber*. Probabilmente, sarebbe opportuno dare notizia della decisione ai dipendenti a prescindere dalla domanda dell'interessato, giacché si tratta certamente di una misura a protezione della onorabilità della vittima, ma è anche un meccanismo di allerta nei confronti degli altri dipendenti. Si potrebbe semmai

prevedere che la decisione venga sempre comunicata a tutti i colleghi della vittima e che questa possa chiedere al giudice di non disporre eccezionalmente tale comunicazione per ragioni attinenti alla sua riservatezza.

Sarà il giudice a prendere la decisione finale, bilanciando gli opposti interessi in campo: quello alla riservatezza del lavoratore e quello della prevenzione generalizzata del *mobbing*.

II.6. *La prevenzione*

Last, but not least, un accento particolare viene posto sulla prevenzione, attraverso attività di formazione e di informazione in azienda in materia di *mobbing* (art. 3 delle PDL nn. 1722 e 2311; art. 8 della PDL n. 1741).

La previsione è sicuramente utile, ma si segnala che rischia di rimanere nel campo delle buone intenzioni in assenza di un'attività di monitoraggio e un opportuno regime sanzionatorio per l'eventuale inottemperanza.

Senza entrare nel merito della creazione dei "centri regionali per la prevenzione, la diagnosi e la terapia dei disturbi da disadattamento lavorativo" (ma v. oltre), è però opportuno rimarcare ancora una volta la visione eminentemente medicalizzata della fattispecie, visto che in base alla PDL n. 1722 a dirigerlo può essere solo "uno psichiatra della dirigenza sanitaria che sia in possesso dei requisiti per l'attribuzione di un incarico di direzione di struttura complessa e che abbia seguito appositi corsi di formazione". Più composita invece la struttura prevista dalla PDL n. 1741, ma pur sempre coordinata da un medico del lavoro.

È necessario pensare che proprio la prevenzione richiede un approccio che sia il più possibile de-medicalizzato e focalizzato sulla qualità del funzionamento dell'ambiente di lavoro dal punto di vista comunicativo e relazionale.

A conti fatti, se il *mobbing* è una condotta che tende a emarginare un soggetto (per lo più vulnerabile, ma non sempre è detto che lo sia) da un ambiente di lavoro, la principale "profilassi" per evitare l'insorgenza di rischi di esclusione si basa su azioni di formazione per sviluppare nell'organizzazione politiche, macro e micro, di gestione delle risorse umane di tipo inclusivo, anche ai fini di tutelare le diversità nel mondo del lavoro. Il tutto nella convinzione che la (protezione e soprattutto la) valorizzazione della diversità stia diventando il lievito naturale per aumentare il volume di sostenibilità e innovazione del sistema economico dinanzi alle sfide della globalizzazione, del digitale e dell'invecchiamento della forza lavoro.

Terza parte: Proposte ulteriori

In coerenza con l'opinione già espressa che, in questo ambito, sia più proficua la *prevenzione* che la sanzione penale, esorto la Commissione a riflettere su due ulteriori strumenti:

1. le sanzioni positive;
2. il coinvolgimento delle strutture già esistenti sul territorio.

III.1. *Le sanzioni positive*

Come si è già detto, rappresenta un aspetto molto opportuno la previsione di attività di informazione e di prevenzione che le PDL pongono a carico dei datori di lavoro. Si è pure ricordato che tale previsione senza una sanzione difficilmente diventerà effettiva. Una soluzione al problema potrebbero essere non tanto le sanzioni punitive, ma le sanzioni positive, ossia la previsione di incentivi al rispetto delle norme.

Le sanzioni positive non sarebbero alternative a quelle punitive, ma idealmente renderebbero queste ultime di applicazione del tutto residuale.

La previsione di *sgravi fiscali*, per esempio, potrebbe innescare un circolo virtuoso in forza del quale i datori di lavoro sarebbero indotti a creare un monitoraggio costante della qualità delle relazioni all'interno del posto di lavoro e a diffondere informazioni volte alla prevenzione del *mobbing*. Su come reperire fondi a tal fine darò in conclusione alcune indicazioni (III.3).

III.2. *Il coinvolgimento delle strutture già esistenti sul territorio*

Nelle PDL, la previsione di comitati pare eccessiva, tale da introdurre una burocrazia ulteriore, che non è chiaro come e quanto si coordini con quella già esistente.

Senza la necessità di istituire nuovi centri pubblici a livello regionale, si potrebbe incentivare l'attivazione di centri di ricerca universitari dedicati al *mobbing*, con piani specifici di investimenti iniziali da parte del (rinato) Ministero dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministero del Lavoro.

A regime, tali centri potrebbero produrre reddito per i singoli atenei e sarebbero quindi una fonte di finanziamento della ricerca in chiave interdisciplinare.

Tali centri potrebbero rilasciare una certificazione di qualità che:

- per i privati potrebbe essere necessaria per stipulare contratti con la pubblica amministrazione;
- per le pubbliche amministrazioni potrebbe essere necessaria per stipulare nuovi contratti di assunzione, al pari di quanto è già previsto per la predisposizione del piano triennale per le azioni positive (d.lgs. n. 198/2006).

A tali centri andrebbe anche affidato il compito di rilevare i dati di concerto con l'ISTAT o con il CNEL, in modo da avere un monitoraggio costante del fenomeno.

Inoltre, potrebbero essere maggiormente coinvolti soggetti che già oggi monitorano la qualità degli ambienti di lavoro: da un lato i/le Consiglieri/e di parità e dall'altro – per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni – i Centri unici di garanzia. A costoro potrebbe essere affidato il compito di intervenire al fine di dirimere le controversie nascenti e per disincentivare così il ricorso ai tribunali.

III.3. *Il reperimento delle risorse*

Se le misure preventive di contrasto al *mobbing* nei luoghi di lavoro paiono lo strumento preferibile anche ai fini di coltivare un benessere lavorativo, sono consapevole che la clausola di invarianza finanziaria a carico della finanza pubblica potrebbe minare l'effettività di tali previsioni.

In altre parole, prevenire, costa. È però altrettanto certo che curare il benessere, fa risparmiare. Una legislazione efficiente nel prevenire il *mobbing* potrebbe creare risparmi in termini di spesa sanitaria e di spesa assistenziale. Inoltre, potrebbe esserci, a fronte del benessere aziendale, un guadagno del sistema produttivo nazionale che beneficerebbe delle ore lavoro recuperate e della maggiore efficienza della produzione.

Una volta calcolate tali somme – ricerca che si potrebbe affidare all'INAPP (Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche) o all'ISTAT – se ne potrebbe investire una parte in sanzioni positive per incentivare i privati nelle attività di prevenzione del *mobbing*.

Per consentire il calcolo di tali somme e creare appositi capitoli di bilancio, si potrebbe prevedere che le sanzioni positive siano applicate dopo un certo lasso di tempo dall'entrata in vigore della normativa (per esempio, solo a partire dal terzo anno), dovendo comunque il privato dimostrare di aver adempiuto ai propri obblighi fin dall'entrata in vigore della normativa, per beneficiare degli incentivi.

Sempre al fine di recuperare risorse da investire in prevenzione e sviluppo della ricerca, si potrebbe prevedere che le sanzioni di carattere pecuniario nel caso di condanna in sede penale, siano destinate a un apposito capitolo del bilancio statale.

III.4. *L'ammonimento amministrativo*

Anche nell'ipotesi – proposta dalle tre PDL – di introduzione di una nuova fattispecie di reato abituale, nelle *more* della querela, si potrebbe prevedere l'introduzione di un istituto amministrativo già utilizzato per i contigui reati di atti persecutori (*stalking*) e maltrattamenti: l'istituto dell'ammonimento da parte del Questore (art. 8 del d.l. n. 11/2009, convertito in l. n. 38/2009, recante “*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*”).

Le vittime di *stalking* – e in ipotesi quelle di *mobbing* – invece che ricorrere subito alle vie penali con una denuncia (sempre rischiosa) e imbarcarsi in un doloroso processo (ancor più doloroso per persone che stanno soffrendo psicologicamente) possono richiedere (senza bisogno di un avvocato) al Questore che ammonisca oralmente il *mobber* (datore o collega) invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e che rediga processo verbale.

Se il molestatore non desiste, rischia sia un aumento di pena sia la procedibilità d'ufficio (quindi non serve più nemmeno una querela, che fa sempre paura!). Ciò ovviamente non preclude il risarcimento dei danni in sede civile, ma agevola il percorso della vittima nella lunga e tortuosa strada penale.

III.5. *E lo straining?*

Infine, si segnala che nelle aule giudiziarie c'è già una nuova fattispecie fluida in via di progressiva emersione¹⁸.

Agli inizi del nuovo secolo, Franco Carinci, con la solita lucidità, denunciava che un “fantasma” (privo di una specifica definizione normativa) si aggirava per le nostre aule giudiziarie: allora era il *mobbing*¹⁹; oggi – secondo un recente (ma già folto) orientamento – si intravede una sua variante, maturata (sempre) nel contesto della psicologia del lavoro, lo *straining*.

Si tratterebbe di uno stato di stress duraturo e forzato indotto da condotte datoriali, talmente grave da prescindere dall'intento persecutorio idoneo a unificare gli episodi²⁰. Quindi lo *straining*, derivante dall'adozione di condizioni lavorative stressogene, appare rispetto al *mobbing* una fattispecie più grave di condotta che può ledere i diritti fondamentali del lavoratore, ma più pallida dal punto di vista degli indizi necessari per la sua individuazione.

Soltanto la PDL n. 1722 tratta (anche) dello *straining* riconducendolo, come il *mobbing*, a molestie morali e violenze psicologiche, seppure tale fattispecie venga identificata per sottrazione rispetto alla figura madre. Se le condotte di *straining*

¹⁸ A partire dal Trib. Bergamo, 20 giugno 2005, in “*Il Foro italiano*”, 2005, I, c. 3357 ss., con nota di A.M. PERRINO.

¹⁹ F. CARINCI, *Il mobbing. Un fantasma si aggira per le aule giudiziarie* in “*Il lavoro nella giurisprudenza*”, 2003, p. 10097 ss.

²⁰ Per una riflessione su questo stato di stress duraturo e forzato indotto da condotte datoriali: V. FILI, *La nuova frontiera del danno risarcibile da condotta illecita del datore di lavoro*, in “*Responsabilità Civile e Previdenza*”, 3, 2019, p. 796 ss. Da ultimo, nella giurisprudenza: Cass. civ., 19 febbraio 2016, n. 3291, in “*Il lavoro nella giurisprudenza*”, 2016, p. 808, con nota di C. GAROFALO, *Il mobbing attenuato: lo straining*; Cass. civ., 10 luglio 2018, n. 18164, in “*Il Foro italiano*”, 2018, 9, I, c. 2710, con nota di A. M. PERRINO; Cass. civ., 29 marzo 2018, n. 7844, in “*Rivista italiana di diritto del lavoro*”, 3, 2018, p. 567, con nota di S. RENZI, *Lo straining e la progressiva emersione giurisprudenziale dei suoi connotati*; Cass. civ., 19 febbraio 2018, n. 3977, in “*Responsabilità Civile e Previdenza*”, 6, 2018, p. 1930, con nota di A. ZILLI, *Addio mobbing benvenuto straining: il mal di lavorare dannoso è sempre risarcibile, anche senza intento persecutorio*; Cass. (ord) 4 ottobre 2019, n. 24883, con nota di G. PEZZINI, *La (discutibile) qualificazione dello straining come minus del mobbing, ma ad oneri probatori invariati*, in corso di pubblicazione in “*Responsabilità Civile e Previdenza*”, 2020.

risultano lesive dei diritti del lavoratore costituzionalmente tutelati e producono un danno alla persona che lavora *forse* il cantiere dei lavori dovrebbe tenerne conto.