

Il fenomeno delle molestie sul luogo di lavoro

(Documento informativo redatto dal Comitato Unico di Garanzia del Ministero dell'Interno e dalla Consigliera di fiducia)

Finalità del documento

Il presente documento, curato dal Comitato Unico di Garanzia in collaborazione con la Consigliera di Fiducia, si propone di realizzare una capillare sensibilizzazione sul fenomeno delle molestie sul luogo di lavoro, e favorirne l'emersione, laddove eventualmente presente, mediante il ricorso agli strumenti di segnalazione e tutela messi a disposizione dall'Amministrazione.

Perché occuparsi delle molestie sul luogo di lavoro?

Le molestie e la violenza di genere sono un fenomeno largamente diffuso e presente in tutti i Paesi, in forme differenti a seconda dei contesti e delle diverse condizioni socio-culturali.

Tale fenomeno si sviluppa all'interno di *“asimmetrie nei rapporti di potere, alimentate da stereotipi di genere, da norme sociali e comportamentali che sfociano in dinamiche di esclusione e di affermazione di supremazia e in discriminazione dei ruoli, nella responsabilità e nella sfera del potere negoziale degli individui in ogni ambito della vita pubblica e privata”*¹.

Sebbene ancora poco indagate e conosciute, anche le molestie sessuali e di genere **sul luogo di lavoro costituiscono un fenomeno largamente diffuso**. Recenti campagne di denuncia a livello internazionale hanno contribuito a rompere il silenzio e a mettere ancor più in evidenza la necessità di un'ampia sensibilizzazione, per poter identificare e contrastare efficacemente la violenza di genere nel mondo del lavoro.

L'eventuale presenza di molestie sessuali sul luogo di lavoro costituisce una vera e propria violazione dei diritti della persona, un fattore di grave malessere e discriminazione che deve essere affrontato in modo tempestivo e adeguato a tutti i livelli.

In Italia la conoscenza del fenomeno è stata avviata gradualmente dall'ISTAT nelle indagini sulla sicurezza dei cittadini 1997-1998, 2002 e 2008-2009, attraverso l'introduzione di un modulo sulle violenze a sfondo sessuale. Nell'indagine sulla sicurezza dei cittadini del 2016 è stato introdotto un focus sui ricatti sessuali sul luogo di lavoro. Infine, nel 2018 è stata realizzata un'indagine specifica

¹ Ufficio OIL per l'Italia - Analisi preliminare sulle molestie e la violenza di genere nel mondo del lavoro in Italia, Carla Pagano e Fiorenza Deriu, 2018

sulle molestie e i ricatti sessuali sul lavoro, e in questo contesto sono state considerate le forme di molestia che vanno da quella verbale all'esibizionismo, il pedinamento, le telefonate oscene, l'invio di materiale pornografico, le molestie via social network e la sottrazione di identità oltre che - ovviamente - le molestie fisiche sessuali.

L'indagine ISTAT ha permesso di stimare in 8 milioni e 816 mila (43,6%) il numero delle donne che, nel corso della loro vita, sono state vittime di molestie e di ricatti sessuali in ambito lavorativo. Sono 3 milioni e 118 mila le donne che le hanno subite nei tre anni precedenti all'indagine, cioè il 15,4%. L'ISTAT ha inoltre evidenziato che quando una donna subisce un ricatto sessuale, nell'80,9% dei casi non ne parla con nessuno sul posto di lavoro, un dato in linea con quello rilevato nella prima indagine del 2008-2009 quando questa percentuale era dell'81,7%.

Alla luce di tali dati e considerazioni, è evidente la **necessità che negli ambienti di lavoro vi sia una maggiore conoscenza del fenomeno e delle condizioni ambientali** che lo possono favorire o, al contrario, prevenire, insieme ad una concreta messa in pratica delle tutele che norme e regolamenti offrono all'eventuale vittima di tali comportamenti.

Molestie sessuali e violenza di genere sul luogo di lavoro: di cosa si tratta

Innanzitutto, è opportuno partire da cosa debba intendersi per molestia sessuale: trattandosi di realtà e comportamenti che vengono declinati e percepiti con modalità molto differenti a seconda del contesto ambientale e socio-culturale, il percorso per giungere a livello internazionale ad un'univoca definizione del fenomeno è stato lungo e non semplice.

Gli stessi termini giuridici utilizzati per identificare le condotte moleste sono diversi nei vari Paesi e contesti: molestie, molestie sessuali, ricatti sessuali, violenza di genere, ma anche mobbing, bulling, bossing laddove vi sia connessa una componente connessa all'esercizio e all'abuso di potere.

Finalmente nel 2019 l'ILO (Organizzazione Internazionale per il Lavoro dell'ONU) nella propria Convenzione n. 190 e nella Raccomandazione n. 206 ha fornito un quadro organico e unitario per prevenire e affrontare la violenza e le molestie nel mondo del lavoro, dandone anche la prima definizione largamente condivisa a livello mondiale:

- 1. L'espressione "violenza e molestie" nel mondo del lavoro indica un insieme di pratiche e di comportamenti inaccettabili, o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione sia ripetutamente, che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico, e include la violenza e le molestie di genere.*
- 2. L'espressione "violenza e molestie di genere" indica la violenza e le molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso o genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali.*

Sostanzialmente, le molestie e la violenza di genere si espletano in tre ambiti principali che attengono alle sfere personali di coloro che le subiscono ovvero **nell'ambito fisico, psicologico e sessuale**.

Sulla base della letteratura di settore, è da ritenersi molestia sessuale in ambito lavorativo qualsiasi comportamento a connotazione sessuale o fondato sull'appartenenza di genere, che si verifichi in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturisca dal lavoro, espresso in forma **fisica, verbale o non verbale**, avente 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.

Può manifestarsi con gesti, atti, parole, insinuazioni, per esempio:

- insinuazioni e commenti equivoci sull'aspetto esteriore dei colleghi e collaboratori;
- osservazioni e barzellette che riguardano le caratteristiche, il comportamento e l'orientamento sessuale di donne e uomini;
- molestie poste in essere con mezzi informatici, sms, invio di foto, messaggi vocali;
- affissione o esibizione di materiale pornografico nei luoghi di lavoro;
- contatti fisici indesiderati;
- *avances* in cambio di promesse di vantaggi o minacce di svantaggi;
- inviti indesiderati con un chiaro intento sessuale;
- atti sessuali, coazione sessuale o violenza carnale.

I comportamenti configurabili come molestia sessuale possono dunque essere molto vari, ma sono sostanzialmente caratterizzati dal fatto di avere una base **direttamente** o **indirettamente** sessuale e dal fatto di non essere **né desiderati né graditi** da chi li subisce.

Si tratta di comportamenti che ledono la dignità, la libertà, il benessere psicofisico della persona, che possono causare forme di ansia e disagi psicologici anche molto gravi, riflettendosi negativamente sulla vita personale e lavorativa di chi li subisce.

Anche se la casistica conosciuta fa emergere la prevalenza femminile, sia donne che uomini possono essere oggetto di molestia sessuale.

Chi molesta nuoce non solo alla propria vittima, ma anche all'ufficio/amministrazione, agli altri lavoratori e colleghi, alla produttività, perché in un ambiente lavorativo in cui il clima delle relazioni è improntato su ricatti, violenza e mancanza di rispetto, tutti lavorano male.

Come ben puntualizza la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2011 *“è circostanza nota che un ambiente lavorativo ove si verificano episodi di discriminazione o mobbing si associa quasi inevitabilmente alla riduzione e al peggioramento delle prestazioni. Oltre al disagio arrecato ai lavoratori e alle lavoratrici, si hanno ripercussioni negative sia sull'immagine delle amministrazioni pubbliche, sia sulla loro efficienza”*.

Molestie sessuali e violenza di genere in particolare nel Ministero dell'Interno

Il **Codice di Comportamento** del Ministero dell'Interno afferma, all'art.1, l'importanza e la necessità di prevenire e sanzionare ogni comportamento che offenda la dignità della persona nella sua interezza e che ne comprometta la libertà personale e di espressione. Lo stesso Codice di Comportamento ribadisce l'impegno dell'Amministrazione a garantire il diritto dei dipendenti alla tutela da atti o comportamenti che comportino discriminazioni di qualsiasi genere, mediante il ricorso a misure adeguate e tempestive che consentano la cessazione di tali comportamenti.

Nella nostra Amministrazione non si registra un numero significativo di segnalazioni per molestie. Tuttavia questo dato non rispecchia, verosimilmente, la reale dimensione del fenomeno: le molestie sessuali sono, infatti, una realtà tipicamente sommersa poiché la segnalazione/denuncia costituisce, per la vittima, un tabù difficile da superare, trattandosi di violazioni della propria sfera intima che suscitano emozioni di disorientamento e vergogna. A ciò si aggiunga che tal genere di molestie si verifica spesso in un contesto connotato da disparità di potere, per cui la vittima esita ad uscire allo scoperto per il timore di ritorsioni sul lavoro.

Per tali ragioni, con tale documento, si vuole anzitutto evitare di sottovalutare la questione e si intende, anzi, porla al centro di una **specifica azione di informazione e sensibilizzazione**, nello spirito e secondo le indicazioni della Convenzione n. 190 e Raccomandazione n. 206 dell'ILO, ratificata anche dall'Italia il 29 ottobre 2021.

All'interno della Amministrazione dell'Interno, il **Comitato Unico di Garanzia per le Pari Opportunità**, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (**CUG**) ha proprio l'obiettivo di favorire un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo, nel quale siano garantite pari opportunità, siano escluse le discriminazioni e sia bandita qualsiasi forma di violenza, anche di natura psicologica.

Con questo obiettivo, il **CUG** svolge funzioni propositive, consultive, di verifica e prevenzione delle potenziali discriminazioni legate al genere e a tutti i possibili "fattori di rischio" quali età, razza, orientamento sessuale, lingua, disabilità, origine etnica.

All'interno della nostra Amministrazione è inoltre presente la figura del **Consigliere di Fiducia**, che opera proprio per contrastare ogni forma di disagio lavorativo dovuto a costrittività organizzativa, molestie sessuali, morali, psicologiche e discriminazioni all'interno dell'organizzazione.

Svolge con riservatezza il suo incarico con attività di consulenza e assistenza delle persone vittime di molestia, anche in collaborazione col **Comitato Unico di Garanzia**.

Breve quadro normativo di riferimento

Nel quadro delle norme relative alla salute e alla sicurezza sui luoghi di lavoro, assumono particolare rilievo le convenzioni internazionali e gli accordi quadro europei, a cui l'Italia nel tempo si è adeguata, ratificandoli e facendoli propri.

Per semplicità di esposizione, si ricordano solo i più recenti e significativi, ovvero le già citate:

- **Convenzione OIL del 21/06/2019 n. 190** - Sulla eliminazione delle violenze e le molestie sul luogo di lavoro: *prevede un rafforzamento degli strumenti anche giuridici, finalizzato al cambiamento dei comportamenti socio-culturali sia degli uomini che delle donne, ovvero alla progressiva eliminazione di pregiudizi, costumi e prassi fondati su modelli stereotipati di genere.*
- **Raccomandazione OIL n. 206/19**, che *integra la Convenzione e fornisce proposte e linee guida sulla sua applicazione.*

Il 29 ottobre 2021 l'Italia ha ratificato la Convenzione OIL 190/19.

Per ciò che riguarda l'ordinamento italiano, occorre anzitutto fare riferimento alla **Costituzione** ed in particolare agli artt. 32, 37 e 41. Tali disposizioni garantiscono, rispettivamente,

il diritto alla salute, la parità tra uomo e donna sul luogo di lavoro ed, infine, un ambiente di lavoro rispettoso della salute e della dignità dei lavoratori.

Occorre inoltre segnalare il principio generale di matrice civilistica secondo cui la responsabilità della sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici è attribuita al *datore di lavoro*, il quale ha l'onere di tutelare l'integrità fisica e morale dei lavoratori e di prevenire i rischi sui luoghi di lavoro.

Il **Codice Civile**, in particolare all'art. 2087, tutela il diritto alla salute sui luoghi di lavoro, attribuendo al *datore di lavoro* un obbligo di garanzia rispetto ad ogni singolo lavoratore sia sotto il profilo fisico che psicosociale e tutelandone l'integrità e la personalità morale.

Il Testo Unico sulla Sicurezza sui luoghi di lavoro (D.Lgs. 81/08) obbliga, infine, il *datore di lavoro* a valutare **tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori**, compresi quelli derivanti dallo stress lavoro-correlato, ovvero i cosiddetti rischi psico-sociali fra cui sono evidentemente da ricomprendere quelli derivanti da comportamenti violenti o molestie.

Sotto il profilo **penale**, le molestie e le violenze sui luoghi di lavoro possono assumere rilievo se risultano integrati gli estremi del reato di violenza sessuale.

Inoltre, l'art. 26 del **Codice delle Pari Opportunità** (D.Lgs. n. 198/ 2006) equipara le molestie sessuali alla discriminazione di genere ed estende alle molestie la disciplina e le tutele previste per le discriminazioni, in particolare per quanto riguarda i meccanismi processuali e sanzionatori.

Sotto il **profilo giuslavoristico** l'eventuale licenziamento c.d. ritorsivo o quello c.d. discriminatorio nei confronti della lavoratrice/lavoratore denunciante è affetto da nullità, così come sono nulli l'eventuale mutamento di mansioni o qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata (art. 3 della legge n. 108/1990, Cass Civ. Sez. lav., sent. 5 aprile 2016, n. 6575).

La legge n. 205/2017 ha inoltre introdotto specifiche disposizioni in materia di molestie sessuali sul lavoro.

Ricordiamo infine che col D.Lgs. 198/2006 viene creata la rete delle Consigliere di Parità, figure istituite e dislocate su tutto il territorio nazionale, con un ruolo centrale nell'individuazione e nella soluzione dei casi di molestie sessuali e violenza di genere sul lavoro. Nella loro posizione di pubblici ufficiali gestiscono autonomamente i casi e hanno l'obbligo legale di segnalazione all'autorità giudiziaria dei reati di cui viene a conoscenza, procedendo in giudizio.

Per ciò che riguarda, in particolare, il lavoro alle dipendenze **della Pubblica Amministrazione**, vi sono ulteriori specifiche disposizioni.

Il *datore di lavoro pubblico*, in quanto datore di lavoro "*esemplare*", ha il dovere di mettere in atto politiche orientate a ottenere efficacia ed efficienza in un contesto nel quale si ottimizzano risultati, benessere dei lavoratori, parità e pari opportunità.

Dal punto di vista della prevenzione, è centrale il concetto di "*benessere organizzativo*" o "*salute organizzativa*", intesi come la capacità di un'organizzazione di promuovere e mantenere il benessere fisico, psicologico e sociale di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori che operano al suo interno, secondo la direzione indicata dalla Direttiva della Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica - del 24 marzo 2004 recante "Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle Pubbliche Amministrazioni".

Da un punto di vista normativo, si segnalano in particolare due articoli del **D.Lgs. 165/2001**, come modificato dalla legge 183/2010:

✓ nell'**art. 7** (Gestione delle risorse umane), al comma 1, si prevede che "*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”.

✓ l'**art. 57** (Pari opportunità) stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni costituiscono al proprio interno (...) il “**Comitato Unico di Garanzia** per le pari opportunità la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni” che “*sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni*” (...).

Il Comitato Unico di Garanzia (CUG) contribuisce, tra le altre cose, “*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*”.

A tale ultimo riguardo va ricordata la Direttiva n. 2 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, in data 27 giugno 2019, recante disposizioni intese a rafforzare ulteriormente il ruolo dei CUG nelle Pubbliche Amministrazioni.

Si prevede che il **CUG svolga azioni di tutela nei confronti dei dipendenti che segnalano comportamenti violenti o molesti** affinché non venga tollerata nei loro confronti alcuna azione persecutoria o discriminatoria diretta o indiretta.

A tale proposito, il protocollo sul contrasto alla violenza di genere, siglato nel novembre 2020 tra Ministero della Funzione Pubblica, Ministero per le Pari Opportunità e Rete nazionale dei CUG, stabilisce che i Comitati siano “*antenne*” poste a intercettare il fenomeno nell'ambito delle amministrazioni, prevedendo azioni finalizzate a fare emergere e recepire le segnalazioni di violenza di genere.

Infine, come già detto, all'interno della nostra Amministrazione è presente la figura della **Consigliera di Fiducia**, specificamente posta a contrastare forme di disagio lavorativo dovuto a costrittività organizzativa, molestie sessuali, morali, psicologiche e discriminazioni all'interno dell'organizzazione.

La **Consigliera di Fiducia** svolge il suo incarico con riservatezza attraverso attività di consulenza e assistenza delle persone vittime di molestia, anche in collaborazione col Comitato Unico di Garanzia.

Azioni per la prevenzione e a tutela delle vittime di molestia

Il silenzio di chi subisce molestie sul luogo di lavoro è il principale ostacolo alla lotta contro tali comportamenti degradanti.

Per consentire alle vittime di segnalare l'accaduto, chiedere sostegno e far sì che cessino i comportamenti molesti è **fondamentale** che l'**atteggiamento di colleghi e superiori** sia basato sull'empatia, il rispetto, la comprensione e la riservatezza. E' altrettanto fondamentale la consapevolezza delle vittime che l'Amministrazione non intende avallare né sottovalutare tali

situazioni, e che si adopererà per affrontarle e risolverle utilizzando ogni utile strumento normativo, organizzativo, disciplinare a sua disposizione.

Qualora si verifichi un atto o un comportamento indesiderato a sfondo sessuale sul posto di lavoro la dipendente/il dipendente potrà rivolgersi alla Consigliera designata o per avviare una procedura informale nel tentativo di dare soluzione al caso.

La persona che richiede l'intervento della Consigliera di Fiducia ha la facoltà di recedere in qualunque momento, e nessuna iniziativa viene adottata senza il suo preventivo consenso.

L'intervento della Consigliera dovrà concludersi in tempi ragionevolmente brevi in rapporto alla delicatezza dell'argomento affrontato.

La Consigliera, ove la dipendente/il dipendente oggetto di molestie sessuali lo ritenga opportuno, interviene al fine di favorire il superamento della situazione di disagio per ripristinare un sereno ambiente di lavoro, facendo presente all'altra parte che il suo comportamento scorretto deve cessare perché offende, crea disagio e interferisce con lo svolgimento del lavoro.

Qualora la dipendente/il dipendente oggetto delle molestie sessuali non intenda far ricorso all'intervento della Consigliera, ovvero, qualora dopo tale intervento, il comportamento indesiderato permanga, **potrà sporgere formale denuncia, con l'assistenza della Consigliera**, alla dirigente/al dirigente o responsabile **dell'ufficio di appartenenza che sarà tenuta/o a trasmettere gli atti all'Ufficio competenze dei procedimenti disciplinari, fatta salva, in ogni caso, ogni altra forma di tutela giurisdizionale della quale potrà avvalersi.**

Qualora la presunta/il presunto autore di molestie sessuali sia la dirigente/il dirigente dell'ufficio di appartenenza, la denuncia potrà essere inoltrata direttamente al Capo Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

Nel corso degli accertamenti è **assicurata l'assoluta riservatezza** dei soggetti coinvolti e nel rispetto dei principi che informano la legge n. 125/1991 (*Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*) qualora l'Amministrazione nel corso del procedimento ritenga fondati i dati, adotterà, ove lo ritenga opportuno, d'intesa con le OO.SS. e sentita la Consigliera di Fiducia, le misure organizzative ritenute di volta in volta utili alla cessazione immediata dei comportamenti di molestie sessuali e a ripristinare un ambiente di lavoro rispettoso dell'inviolabilità della persona.

In tal caso la denunciante/il denunciante ha la possibilità di chiedere di rimanere al suo posto di lavoro o di essere trasferito altrove in una sede che non gli comporti disagio.

Sempre nel rispetto dei principi che informano la legge n. 125/91, qualora l'Amministrazione nel corso del procedimento disciplinare anche non ritenga fondati i fatti, potrà adottare, su richiesta di uno o entrambi gli interessati, provvedimenti di trasferimento in via temporanea, in attesa della conclusione del procedimento disciplinare, al fine di ristabilire nel frattempo un clima sereno; in tali casi è data la possibilità a entrambi gli interessati di esporre le proprie ragioni, eventualmente con l'assistenza delle Organizzazioni Sindacali, ed è comunque garantito ad entrambe le persone che il trasferimento non venga in sedi che creino disagio.

Per ulteriori approfondimenti, si rimanda al Codice di Condotta nella lotta contro le molestie sessuali, adottato con decreto del 20 gennaio 2005 dal Capo del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno.

Sull'Intranet istituzionale vi sono inoltre i riferimenti utili per eventuali **segnalazioni** e contatti sia col **Comitato Unico di Garanzia** sia con la **Consigliera di Fiducia**.