



SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONI RIUNITE

II GIUSTIZIA

XI LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE

Disegno di legge n. 655 recante disposizioni per la tutela della dignità e della libertà della persona contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro

Disegno di Legge n. 1597 recante disposizioni volte al contrasto delle molestie sessuali e delle molestie sessuali sui luoghi di lavoro. Deleghe al Governo in materia di riordino dei comitati di parità e pari opportunità e per il contrasto delle molestie sul lavoro

Disegno di Legge n. 1628 recante disposizioni per il contrasto delle molestie sessuali e degli atti vessatori in ambito lavorativo

Audizione Assolavoro

Roma, 20 aprile 2021

Illustri Presidenti, Egregi Senatori,

desideriamo in primo luogo ringraziare per l'invito rivolto alla nostra Associazione a formulare osservazioni sui disegni di legge all'esame che disciplinano una materia di grande rilevanza qual è la tutela della dignità delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Esprimiamo un giudizio favorevole sulle finalità dei disegni di legge volti ad implementare il livello di protezione delle lavoratrici nei confronti di condotte plurioffensive, che possono connaturarsi in fenomeni di molestia vera e propria o altrettanto gravi atti vessatori.

Il fondamentale diritto di vivere **un ambiente di lavoro sicuro e dignitoso** assume una rilevanza ancora maggiore nell'attuale contesto di crisi causata da una pandemia che sta producendo non solo una generalizzata riduzione dei livelli occupazionali ma anche un ampliamento dei divari in termini di genere, penalizzando le donne, di età, colpendo le fasce più giovani, e territoriali, con il Mezzogiorno del Paese avvitato in una crisi che sembra diventata oramai strutturale.

In tale scenario diventa fondamentale sostenere la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro **favorendo contesti lavorativi nei quali venga tutelata la dignità di ognuno** nel pieno rispetto di principi di eguaglianza e di reciproca correttezza.

Alcuni considerazioni fattuali

Dal punto di vista quantitativo nel nostro settore la presenza femminile è assai significativa con particolare con riferimento alla fascia **under 34 anni, pari al 52% del totale delle donne impiegate**. Questa coorte di lavoratrici rispetto **al totale della popolazione maschile e femminile** somministrata è **pari al 21,2%**.

Se si considera che la medesima popolazione "pesa" nel **mercato del lavoro nel suo complesso solo per il 9,6 %** è evidente come il nostro settore garantisca a questo segmento di lavoratrici **un'occupabilità più che doppia** rispetto a ciò che accade nel resto del Paese.

Dal punto **di vista qualitativo** il settore si connota per un approccio inclusivo, integrato e sensibile al genere, sviluppatosi lungo tre direttrici:

- a) il recepimento nel 2019, in sede di rinnovo del CCNL, dell'**ACCORDO QUADRO SULLE MOLESTIE E LA VIOLENZA NEI LUOGHI DI LAVORO**, sottoscritto tra Confindustria CGIL, CISL, E UIL, il 25 gennaio 2016;
- b) la costituzione della **Commissione per le Pari Opportunità** (art. 6 del CCNL di categoria¹) che annovera fra i suoi compiti specifici quello di *“promuovere iniziative atte ad individuare strumenti idonei, sulla base di una analisi degli scenari lavorativi, al fine di prevenire ed affrontare le eventuali forme di molestie e violenze nei luoghi di lavoro, recependo quanto definito dall’Accordo Quadro Interconfederale del 25 gennaio 2016 (...); sulle molestie e le violenze nei luoghi di lavoro”*;
- c) un sistema di **welfare gratuito assicurato da E.Bi.Temp**² che eroga alle lavoratrici in somministrazione specifiche forme di tutela aggiuntive (V. Allegato) fra le quali, a titolo esemplificativo, vanno ricordate un sostegno alla maternità, il rimborso spese per *baby sitter*, l’integrazione del contributo Inps per la maternità obbligatoria e un Contributo per l’asilo nido.

Una considerazione preliminare: La qualificazione del “datore di lavoro” nel settore della somministrazione

I disegni di legge all’esame richiamano, sotto molteplici aspetti, la figura del “datore di lavoro” attribuendo a questi una serie di oneri e responsabilità.

Per tale motivo occorre ricordare come nel settore della somministrazione esista **un datore di lavoro “formale”**, l’Agenzia per il Lavoro, che assume il lavoratore con un contratto di lavoro subordinato a termine o a tempo indeterminato³ ed un **datore di lavoro “sostanziale”**, rappresentato dall’azienda presso la quale il lavoratore viene inviato in

¹ Art. 6 del Contratto Collettivo nazionale del Lavoro per la categoria delle Agenzie di Somministrazione di lavoro del 15 ottobre 2019.

² E.Bi.Temp, l’Ente Bilaterale per il lavoro temporaneo che eroga prestazioni e servizi a favore dei lavoratori tramite Agenzia, è nato con uno specifico accordo tra le Parti sociali nel 1998 ed è finanziato da un contributo aggiuntivo previsto dal CCNL di settore pari allo 0,2% delle retribuzioni imponibili corrisposte ai lavoratori somministrati assunti con contratto a tempo determinato ed allo 0,3% delle retribuzioni imponibili corrisposte ai lavoratori somministrati assunti con contratto a tempo indeterminato. L’Ente svolge la funzione di tutela e protezione dei lavoratori in regime di somministrazione attraverso prestazioni definite dalla contrattazione nazionale.

³ Il numero complessivo dei lavoratori assunti, ad oggi, con contratto di somministrazione è pari a 405.801 di cui oltre 100.000 (25,6% sul totale) con contratto di lavoro a tempo indeterminato. Fonte: dati Forma.Temp.

missione e che esercita il potere direttivo e di controllo, disponendo della prestazione lavorativa dei lavoratori somministrati al pari dei propri dipendenti “diretti”.

Rebus sic stantibus il consolidato impianto normativo in materia di salute e sicurezza ha ripartito gli obblighi prevenzionali tra i due “datori di lavoro” tenendo conto della natura triangolare della relazione Lavoratore-Agenzia-Azienda utilizzatrice ed **attribuendo gran parte degli oneri prevenzionali al datore di lavoro sostanziale** in quanto il lavoratore in somministrazione svolge la propria attività nell’interesse dell’impresa utilizzatrice e sotto la direzione ed il controllo di quest’ultima in quanto soggetto che governa l’organizzazione dell’attività lavorativa all’interno della struttura aziendale.

Coerentemente l’art. 35, comma 4, D. Lgs n. 81/2015 dispone che “[...] **L'utilizzatore osservi nei confronti dei lavoratori somministrati gli obblighi di prevenzione e protezione cui è tenuto, per legge e contratto collettivo, nei confronti dei propri dipendenti**” mentre l’Agenzia per il Lavoro (ai sensi dell’art. 35, comma 4, del D. Lgs. n. 81/2015⁴), è tenuta ad informare i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive ed a formarli ed addestrarli all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell’attività lavorativa.

Il contratto di somministrazione può prevedere che anche tale ultimo obbligo sia adempiuto dall'utilizzatore, **cosa che avviene costantemente.**

Anche ai fini dell'esercizio del potere disciplinare, che è riservato dalla legge al datore di lavoro formale (Agenzia), l'utilizzatore **comunica al somministratore gli elementi che formeranno oggetto della contestazione** ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 300 del 1970. In tale ottica l'utilizzatore risponde nei confronti dei terzi anche dei danni a essi arrecati dal lavoratore nello svolgimento delle sue mansioni (art. 35, rispettivamente commi 6 e 7 del D. Lgs. n. 81/2015).

⁴ Art. 35, comma 4, del D. Lgs. n. 81/2015 “*Il somministratore informa i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive e li forma e addestra all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per la quale essi vengono assunti, in conformità al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. Il contratto di somministrazione può prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'utilizzatore. L'utilizzatore osserva nei confronti dei lavoratori somministrati gli obblighi di prevenzione e protezione cui è tenuto, per legge e contratto collettivo, nei confronti dei propri dipendenti*”.

Alla luce di quanto precede occorre che il Legislatore, nella qualificazione degli obblighi posti a carico del datore di lavoro, tenga conto di questa peculiarità e rimanga nel solco di quanto efficacemente previsto da oltre un ventennio dalla Legislazione, non solo prevenzionale, vigente ⁵.

Osservazioni di merito

Per quanto concerne i **profili repressivi** e penalistici introdotti dai provvedimenti all'esame e le nuove **fattispecie di reato** non riteniamo di formulare osservazioni di merito, nel pieno rispetto del monopolio del Legislatore nella traduzione in *ius puniendi* di condotte valutate come socialmente riprovevoli e plurioffensive e nella conseguente definizione delle opzioni di politica criminale.

Costituisce un utile riferimento per l'esercizio del richiamato potere discrezionale del Legislatore il **principio di sussidiarietà** (o di "**Extrema Ratio**") - come delineato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale in applicazione degli articoli 2, 3, 13, 25, secondo comma, 27, primo e terzo comma della Costituzione - che qualifica l'opzione penale come estremo rimedio nell'ambito della ponderazione dei beni tutelati e degli interessi sacrificati dalla sanzione penale, una volta accertata l'insufficienza degli altri strumenti di tutela civile od amministrativa.

Allo scopo di rendere più cogente l'apparato sanzionatorio va valutato **l'affiancamento alle previste sanzioni penali di quelle di natura civilistica e pecuniarie** che risulterebbero di più agevole applicazione visto che la sanzione penale sovente risulta tanto draconiana sulla carta quanto di difficile applicazione nella realtà, anche in virtù dei diversi principi di garanzia posti a presidio dell'applicazione dello *ius puniendi*.

⁵ Il rischio altrimenti è quello di ingenerare confusione ed indeterminatezza nei comportamenti da assumere come recentemente accaduto nel caso del Messaggio INPS n. 72/2021 in materia di applicazione del nuovo esonero "Decontribuzione SUD" che, nell'attribuire erroneamente in una prima fase l'esonero all'Agenzia e non all'utilizzatore, ha consentito ad aziende site in regioni del Nord di beneficiare dall'esonero semplicemente perché il lavoratore in missione era formalmente "incardinato" in una Agenzia avente sede al sud. Tale effetto paradossale, ripetutamente evidenziato dall'Associazione in tutte le sedi, ha poi reso necessario un *revirement* a 180 gradi da parte del Ministero del Lavoro e dell'INPS con il Messaggio n. 1361/2021.

La **valorizzazione** delle determinazioni della **Contrattazione Collettiva mediante l'adozione di una puntuale ed articolata legislazione di sostegno** garantirebbe, inoltre, una maggiore aderenza dell'impianto normativo con le diversificate situazioni settoriali, categoriali, aziendali.

Ne è testimone l'Accordo quadro sottoscritto nel **2016 da Cgil, Cisl e Uil e Confindustria** che oltre a rappresentare un punto di riferimento per i successivi accordi di livello inferiore hanno inteso identificare la molestia sia come l'atto compiuto *ex se* che l'aggressione che, per qualsiasi motivo, non si tramuti in un atto compiuto, qualificando come **inaccettabile un clima aziendale nel quale la dignità della persona sia lesa, in qualunque forma.**

Ulteriore questione che merita un attento approfondimento di carattere giuridico è **l'attrazione delle disposizioni in discussione nell'area di tutela della salute e della sicurezza** dei lavoratori con conseguente estensione della "copertura" offerta dall'art. 2087 c.c. alle molestie nei luoghi di lavoro.

Sotto tale profilo va considerato il fatto che tutti **i reati afferenti alla violazione delle disposizioni poste a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori hanno natura colposa** mentre il complesso novero delle molestie all'esame sono condotte penalmente rilevanti indubbiamente caratterizzate **dalla condotta dolosa di chi le pone in essere.**

Se questo è vero appare **di difficile attuazione**, per esempio, **ogni disposizione che imponga l'inclusione nell'ambito del Documento di valutazione del rischio (DUVRI)** predisposto dal datore di lavoro a fini prevenzionali ed antinfortunistici **del rischio afferente alle molestie sessuali**, a meno di dotare il datore di lavoro di attribuzioni e poteri di indagine preventiva sui propri dipendenti di esclusiva pertinenza di soggetti pubblici.

Un elemento fattuale che occorre prendere in considerazione nella definizione di una efficace politica di contrasto all'odioso fenomeno delle molestie in ambito lavorativo è la sua trasversalità in tutti i settori produttivi che, nel nostro Paese, **sono notoriamente caratterizzati dalla prevalente presenza di imprese di piccole e medie dimensioni.**

La dimensione aziendale, sebbene non incida particolarmente sulla genesi di tali comportamenti, assume invece un ruolo dirimente in termini di inibizione delle **azioni di denuncia** da parte delle vittime che spesso risentono delle pressioni e dei condizionamenti

derivanti da un contesto lavorativo di ridotte dimensioni e connotato da un forte “controllo sociale”.

Se questo è vero **occorre potenziare significativamente il supporto proveniente da una rete di servizi esterni all’azienda** in grado di fornire molteplici forme di assistenza alle vittime di molestie e violenza (supporto legale, psicologico, sanitario, operativo) e che integrino e supportino le azioni adottate all’interno del contesto lavorativo.

Questa rete di protezione andrebbe sviluppata ed implementata sia supportando i soggetti che già operano sul territorio **sia favorendone la nascita di nuovi in un’ottica di sussidiarietà e di partenariato pubblico-privato** e nell’ambito della definizione di politiche del lavoro che abbiano al centro, oltre all’occupabilità e l’occupazione delle persone, anche la loro tutela dalle molestie nei luoghi di lavoro. L’art. 5, comma 1 del D.D.L. n. 1597 nel definire i criteri di delega al Governo per il riordino degli organismi e dei comitati di parità e pari opportunità che operano a livello nazionale appare un valido veicolo per il raggiungimento di tale scopo, laddove venisse integrato nel senso auspicato.

In termini generali va poi sviluppata **una riflessione in merito alla costruzione di un quadro normativo che escluda il rischio dell’adozione di norme confliggenti** con la legislazione posta a presidio di altri beni anch’essi degni di tutela.

Sotto questo profilo l’impatto delle ipotizzate procedure di contestazione disciplinare⁶ va valutato con attenzione in relazione **ai principi di garanzia** posti sia dallo Statuto dei lavoratori che dalla Contrattazione collettiva a presidio di coloro i quali sono oggetto della procedura stessa. Il procedimento disciplinare disciplinato dalla legge n.300/1970, recepito dalla Contrattazione collettiva e applicato secondo i canoni garantistici di una trentennale giurisprudenza prevede infatti **una serie di garanzie procedurali** (tempestività della contestazione, puntualità degli addebiti, possibilità dell’incolpato di produrre tutti gli elementi a discolora ivi comprese le testimonianze di colleghi ecc.) che paiono mal conciliarsi

⁶ Si veda l’art. 2, comma 4 del D.D.L n. 655 che prevede che “*Qualora siano denunciati al datore di lavoro i comportamenti di cui all’articolo 1, egli ha l’obbligo di porre in atto procedure tempestive e imparziali, nell’ambito delle facoltà previste dalla legge 20 maggio 1970, n. 300, di contestazione e conseguente accertamento dei fatti, assicurando la riservatezza dei soggetti coinvolti*”. Al contempo, ai sensi del comma 5 della medesima disposizione “*Il datore di lavoro, informato dei comportamenti di cui all’articolo 1 e qualora abbia accertato l’avvenuta molestia o molestia sessuale, ha l’obbligo di denunciare il fatto entro quarantotto ore dall’accertamento e ha la facoltà di adottare, nei confronti del responsabile di tali comportamenti, ogni provvedimento disciplinare previsto dalla legge e dai contratti collettivi nazionali di lavoro*”.

con il **doveroso obbligo di riservatezza legato sia alla natura delle condotte addebitate che della loro rilevanza penale.**

La **gravità sociale** del fenomeno delle molestie, **la sua magnitudo** e la **profondità delle sue radici** che affondano anche in complesse questioni di carattere culturale e sociale, impongono l'adozione di politiche che non si fermino al mero momento repressivo - che interviene quando le condotte sono già state poste in essere ed il bene tutelato è stato leso - ma che favoriscano i comportamenti attesi.

In tale prospettiva riteniamo positiva l'adozione di azioni di sostegno, aventi anche natura economica, come le **introduzioni di benefici** connessi all'adozione di buone prassi (ad esempio ai sensi dall'art. 6 del D.D.L. n. 1597⁷) e la previsione di **sgravi contributivi riconosciuti in favore delle aziende** che assumono lavoratrici o lavoratori vittime di violenza.

Un ulteriore idoneo supporto a tali platee di lavoratrici e lavoratori è poi rappresentato da un vasto programma nazionale e regionale di adeguata formazione **di tutti gli operatori coinvolti, la definizione di percorsi di reinserimento lavorativo nonché l'incentivazione alla costruzione di relazioni di collaborazione tra le Istituzioni e soggetti privati** presenti sul territorio.

Da ultimo merita una particolare attenzione la tematica delle **campagne informative** che potrebbero essere sostenute istituzionalmente, anche in ordine alla fruibilità dei congedi per le vittime di violenza ancora poco conosciuti e utilizzati, **nonché dirette ad informare e sensibilizzare sul fenomeno delle molestie sui luoghi di lavoro, sugli strumenti di tutela esistenti nei casi di denuncia e sulla rete di servizi a supporto**, come peraltro previsto in diversi disegni di legge all'esame⁸.

⁷ Art. 6, comma 1 D.D.L. n. 1597 “*1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di contrastare ogni forma di violenza o molestia nei luoghi di lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) incentivazione dell'istituzione, nei modelli di organizzazione e gestione aziendale di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, di gruppi di lavoro a prevalente composizione femminile col compito di monitorare la correttezza dei comportamenti aziendali e di prevenire il verificarsi di molestie o violenze sui luoghi di lavoro; b) introduzione di misure premiali, anche fiscali, per gli enti che adottano i modelli di cui alla lettera a) e contestuale previsione di un sistema centralizzato di controllo sugli effettivi risultati conseguiti in termini di promozione della parità di genere e delle pari opportunità e di contrasto delle molestie e violenze sui luoghi di lavoro*”.

⁸ Segnatamente nell'art. 3 del D.D.L. n. 1628 e nell'art. 4 del D.D.L. n. 1597.

Allegato

Prestazioni E.Bi.Temp in favore delle donne lavoratrici

Sostegno alla maternità

A chi si rivolge

Lavoratrici in gravidanza a cui non spetti l'indennità relativa alla maternità obbligatoria INPS.

Cosa si può ottenere

Un contributo una tantum di € 2.800 al lordo delle imposte previste dalla legge.

Integrazione contributo INPS per maternità obbligatoria

A chi si rivolge

Lavoratrici in maternità che ricevono direttamente l'indennità dall'INPS e alle quali sia scaduto il contratto di lavoro in somministrazione.

La prestazione viene riconosciuta anche nel caso di interdizione anticipata al lavoro (gravidanza a rischio) per maternità.

Cosa si può ottenere

Un contributo integrativo della indennità di maternità fino al 100% della retribuzione precedentemente percepita.

Contributo Asilo Nido

A chi si rivolge

Lavoratrici madri o lavoratori padri che abbiano un contratto di lavoro in somministrazione.

Cosa si può ottenere

Un contributo fino ad un massimo di € 150 mensili, fino al terzo anno di età del bambino e fino al completamento della frequenza del nido nel periodo di riferimento.

Rimborso spese per *baby sitter*

(Prestazione emergenziale COVID-19 attivata dal 23 Febbraio 2020 al 31 luglio 2020)

A chi si rivolge

Lavoratrici e i lavoratori con contratto di lavoro in somministrazione attivo (in costanza di missione per i tempi indeterminati) e rientrante in una delle seguenti casistiche:

- impegnati in “attività essenziali” o funzionali alla loro operatività e nel cui nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell’attività lavorativa (ad esempio, NASPI, CIGO, indennità di mobilità, ecc.) o altro genitore disoccupato o non lavoratore, con i quali, dunque, sussiste incompatibilità e divieto di cumulo;
- in isolamento domiciliare a seguito di positività al Covid-19 e nel cui nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell’attività lavorativa (ad esempio, NASPI, CIGO, indennità di mobilità, ecc.) o altro genitore disoccupato o non lavoratore, con i quali, dunque, sussiste incompatibilità e divieto di cumulo.

Cosa si può ottenere

Un rimborso spese per nucleo familiare per un massimo mensile di Euro 500, riproporzionabile sulla base della percentuale del familiare a carico della lavoratrice o del lavoratore richiedente.