

## **La prevenzione nel SSN: riflessioni della SNOP sulle criticità Un seminario di confronto**

**6 maggio 2023**

**IIª Sessione: Necessità e possibilità di strategie olistiche della prevenzione pubblica - Dal  
Dipartimento di prevenzione ai Servizi**

**Paolo Pascucci - Professore di Diritto del Lavoro Università di Urbino Carlo Bo, Presidente  
Osservatorio "Olympus"**

Grazie per aver invitato anche un giurista in questo consesso. Ho apprezzato gli interventi precedenti, ricchi di spunti, così come il documento prodotto da SNOP e da Claudio Calabresi dal quale io ho attinto alcune suggestioni, soprattutto per quanto riguarda la parte sul sistema delle imprese, tema particolarmente caro ad un giurista del lavoro.

Per quanto riguarda più specificamente i temi della salute e sicurezza sul lavoro, credo che non ci si possa accontentare di riguardarli soltanto da un punto di vista puramente interno alla materia, dato che essi risentono necessariamente dell'influenza spesso determinante di certi fattori che incidono sul sistema produttivo.

Mi riferisco in primo luogo – e lo ricordava già Maranelli – all'influenza più invasiva dei cambiamenti in atto nell'organizzazione del lavoro. In particolare, la digitalizzazione, che abbiamo sperimentato, in modo direi molto farraginoso e emergenziale durante il biennio pandemico, costituirà una sfida che occorrerà raccogliere negli anni a venire. Ricordo che l'Unione Europea sta predisponendo una direttiva in materia di lavoro mediante piattaforme digitali, nella quale sono presenti alcune norme di grande interesse in relazione alla valutazione dei rischi di invasività e di pressione sui lavoratori causati dall'intelligenza artificiale e dagli algoritmi.

Un altro aspetto determinante, che si riflette sulle condizioni di salute e sicurezza è quello, forse scontato ma neppure troppo, dell'assetto del mercato del lavoro. Un mercato del lavoro che da anni tende sostanzialmente a riprodurre modelli sempre più frammentati, sempre più articolati di tipologie contrattuali, di contratti flessibili. E qui richiamo il vecchio ed inossidabile articolo 2087 del Codice civile, che costituisce la pietra angolare della riflessione sulla sicurezza sul lavoro e che declina l'obbligo di sicurezza del datore di lavoro "secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica": dove "la particolarità del lavoro" deve essere sempre più intesa non solo come riferita al tipo di attività e di organizzazione oggettiva e fisica del lavoro, ma anche alla dimensione soggettiva dei lavoratori. E a tale proposito non si può non rammentare l'accento posto dall'articolo 28 del decreto legislativo n. 81/2008 quando obbliga a valutare anche i rischi connessi alle tipologie contrattuali. Più in generale, come è stato sottolineato da Calabresi e da Rubini, a venire in gioco è la stessa questione del lavoro: un concetto che sta cambiando pelle, come d'altronde dimostra il fatto che quel lavoro che per molti anni è stato comunque il fondamentale strumento di garanzia del sostentamento e della realizzazione delle persone oggi spesso è spesso fonte di povertà, il che non può poi non riflettersi anche sul tema della salute e della sicurezza.

Un altro aspetto, di cui si parla troppo poco ma che è determinante anche per quanto concerne la tutela della salute e della sicurezza, è quello della dimensione delle imprese. Io vengo da una Regione, le Marche, dove per molti anni lo slogan "piccolo è bello" è stato dominante. Senonché, la dimensione del nostro sistema produttivo, particolarmente incentrato sulle piccole e medie imprese, quando non sulle microimprese, non agevola la strutturazione di adeguati sistemi di prevenzione aziendale debitamente organizzati. Emerge qui l'esigenza di crescita della dimensione delle imprese, così come si avverte, per la verità da molto tempo, la

manca di politiche industriali capaci di indirizzare i sistemi produttivi verso certi modelli di sviluppo diversi da quelli che per tanti anni sono stati prevalenti. È evidente che il tema delle politiche è un macro tema con il quale occorre fare i conti: penso per esempio al farraginoso funzionamento di quel sistema istituzionale della prevenzione creato con il decreto legislativo n. 81/2008 che ha dato fin qui risultati scarsamente soddisfacenti.

C'è poi un altro aspetto già evocato da vari interventi, tra cui quelli di Valsecchi e di Rubini, vale a dire la crisi dei sistemi di rappresentanza degli interessi, la quale va riguardata non solo dal lato dei lavoratori, ma forse ancor più dal lato dei datori di lavoro, le cui istanze di rappresentanza sono spesso incapaci di fornire un reale sostegno anche culturale alle imprese; un sostegno che vada al di là del semplice apporto di servizi.

Se poi si volge lo sguardo all'interno delle imprese, ci si accorge che la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro – anche a me piace parlare di queste endiadi, di questi due concetti che se per certi versi ne riassumono in fondo uno solo, tuttavia tengono pur sempre distinto l'aspetto della salute da quello della sicurezza, come non mi pare sia stato colto dal decreto legge n. 146/2021 che, modificando l'articolo 13 del decreto legislativo n. 81/2008 2021, ha equiparato l'Ispettorato Nazionale del Lavoro alle ASL – continua essenzialmente a rimanere una questione periferica o marginale rispetto alla iniziativa economica privata e rispetto all'esercizio dell'attività d'impresa. La tutela della salute e la sicurezza di chi lavora resta, spesso, un mero ammennicolo mal sopportato, laddove dovrebbe essere considerato parte integrante e costitutiva del fare impresa. In ciò si avverte anche una malintesa concezione dei limiti che l'articolo 41 della Costituzione appone alla libertà di iniziativa economica privata, intesi sempre o quasi sempre come limiti esterni all'iniziativa economica privata, quando, specialmente per quello che riguarda salute e sicurezza, a mio avviso, dovrebbero essere ormai considerati limiti interni, coesenziali allo stesso fare impresa. Ciò si riflette sul piano più tecnico, proprio nella concezione di valutazione dei rischi, perché spesso la valutazione dei rischi viene intesa essenzialmente come un'operazione da effettuare ad organizzazione data, già strutturata, mentre una valutazione dei rischi che sia davvero tale e che intenda realizzare quella prevenzione primaria di cui si è parlato molto anche questa mattina, come tale capace innanzitutto di evitare i rischi e di eliminarli alla fonte – come prevede la direttiva quadro europea n. 391 del 1989 – deve essere invece uno strumento che incide sulla stessa analisi dei processi di lavoro, fin dallo stesso concepimento dell'organizzazione del lavoro.

Chiudo con due considerazioni a proposito del recentissimo decreto-legge n. 48 del 2023 il cui articolo 14 ha apportato alcune modifiche al decreto legislativo n. 81/2008. Una di queste prevede che la nomina del medico competente per lo svolgimento della sorveglianza sanitaria avvenga nei casi previsti dalla legge e qualora sia richiesto dalla valutazione dei rischi. Tale modifica trascura un'esigenza da tempo avvertita, vale a dire che il medico competente dovrebbe partecipare sempre alla valutazione dei rischi. E quindi evidente che se la valutazione dei rischi deve poi evidenziare l'esigenza di un medico competente ciò significa che quella valutazione dei rischi è stata fatta senza il medico!

La seconda modifica, che riguarda l'articolo 37 del decreto legislativo n. 81/2008 in materia di formazione, affida all'emanando accordo Stato-Regioni di cui tutti siamo in attesa il monitoraggio sul rispetto della disciplina della formazione anche da parte soggetti esterni che erogano la formazione su incarico dei datori di lavoro. Purtroppo però ci si è dimenticati di introdurre una norma che definisca un chiaro obbligo, provvisto di sanzione penale, nei confronti di quei soggetti esterni che erogano la formazione in modo difforme da quanto prevede la legge. Quella norma è quindi totalmente insufficiente per colpire una piaga che è sempre più diffusa. Sarà una dimenticanza, probabilmente, oppure...

A pensar male si fa peccato, ma purtroppo talvolta ci si azzecca!