

IL DATORE DI LAVORO, IL DIRIGENTE E IL PREPOSTO: LA “TRIAD E SOGGETTIVA PER LA PREVENZIONE”

SILVANA TORIELLO*

Premessa

Il D.Lgs. 81/2008 si ispira alla filosofia della direttiva europea 391/1989 ed alla organizzazione della prevenzione ivi presente, peraltro già recepita nel D.Lgs. 626/1994, che prevede una serie articolata di soggetti quali destinatari degli obblighi in materia di sicurezza tra i quali in primo luogo il datore di lavoro che assume una posizione centrale nel sistema.

Il datore di lavoro è tenuto a dotarsi di un vero e proprio modello gestionale della prevenzione, di una rete organizzativa della prevenzione. Per il passato poteva creare l'organizzazione del lavoro che voleva, ora il modello organizzativo per la prevenzione è imposto dalle norme nelle sue modalità ed articolazioni. In assenza di questa rete organizzativa scatta la sanzione. Il modulo che connota la organizzazione e la gestione della prevenzione non è rimesso, dunque, alla discrezionalità del soggetto imprenditore ma è rigido ed individuato dalla norma. Il datore di lavoro è promotore e regista della sicurezza entro i limiti del modello disegnato dal legislatore.

Proprio la rigidità del modello organizzativo ha fatto sì che qualcuno si chiedesse se l'attuale assetto non contrasti con l'articolo 41 della Costituzione che prevede il diritto alla libertà di impresa. Si è obiettato che proprio l'articolo 41 della Costituzione prevede che la libertà di impresa non deve svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità dei lavoratori.

Accanto al datore di lavoro ruotano una serie di soggetti con compiti e responsabilità differenziati tra i quali i dirigenti, i preposti ed i lavoratori, il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (articolato in responsabile e addetto al servizio), il medico competente, i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, gli addetti ai servizi operativi in particolare alla squadra antincendio e al primo soccorso) e il singolo lavoratore (che, contrariamente a quanto si possa pensare,

* INAIL, Direzione Centrale Rischi, Roma.

è il primo protagonista e responsabile della propria sicurezza). A queste figure si aggiungono i progettisti dei luoghi e degli impianti (art. 22), gli installatori degli impianti (art. 24), i fornitori delle attrezzature da lavoro e dei dispositivi di protezione individuale (art. 23). Trattasi di soggetti tutti necessari per una idonea applicazione delle norme in materia di prevenzione. Alla graduazione delle rispettive responsabilità, in relazione alle funzioni individuate dal decreto, corrispondono equivalenti sanzioni.

“Ebbene, questi nuovi attori della prevenzione hanno competenze, hanno obblighi e responsabilità che sono caratterizzati da una stretta correlazione tra tutte le figure in campo, di modo che la sicurezza sui luoghi di lavoro è la risultante della collaborazione che deve esistere tra i vari soggetti della prevenzione.” (BENIAMINO DEIDDA, *La responsabilità dei soggetti coinvolti nella gestione della sicurezza in azienda ed il sistema delle deleghe*).

Viene introdotto così il concetto di prevenzione come sistema articolato, che richiede la partecipazione di più soggetti e l'adozione di procedure e comportamenti predeterminati dal legislatore. Trattasi di concetto, come si è detto, di chiara derivazione comunitaria che si è andato confermando nell'interpretazione della dottrina e della giurisprudenza negli anni in cui il decreto 626 è stato vigente ed ha trovato il suo punto di arrivo con il varo del Testo Unico n. 81/2008.

Il datore di lavoro - Definizione

Già il decreto legislativo 626/1994, infatti, rifacendosi ai D.P.R. degli anni '50, aveva, anche in relazione alla notevole elaborazione giurisprudenziale, previsto che i soggetti titolari delle posizioni di garanzia della salute dei lavoratori fossero tre e cioè datore di lavoro, dirigenti e preposti.

Aveva poi definito il datore di lavoro e distinto tra datore di lavoro pubblico e datore di lavoro privato considerando preminente, come peraltro la giurisprudenza, rispetto al dato formale della titolarità del rapporto di lavoro ovvero della qualifica rivestita nell'ambito dell'organizzazione aziendale l'effettivo svolgimento delle funzioni in materia di sicurezza. Pertanto già in base al 626 il datore di lavoro è non solo il titolare del rapporto di lavoro (criterio formale), ma comunque “il soggetto che secondo il tipo e l'organizzazione dell'impresa, ha la responsabilità dell'impresa stessa ovvero dell'unità produttiva, in quanto titolare dei poteri decisionali e di spesa (criterio funzionale o sostanziale).

Il D.Lgs. 81/2008 accentua i profili sostanziali dell'attività del datore di lavoro che non è semplicemente il titolare di determinati poteri ma soprattutto è colui che **esercita** poteri decisionali e di spesa. L'articolo 2 al comma 1 lett. b) nel definire il datore di lavoro prevede, infatti, che il «datore di lavoro» è il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la pro-

pria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa." È interessante sottolineare l'attenzione posta dal legislatore all'elemento dell'organizzazione di cui il datore di lavoro ha la responsabilità che è nozione più ampia di quella di impresa e che già di per sé fa intravedere il ruolo fondante del datore di lavoro ai fini dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Sin qui per il **datore di lavoro privato**.

La stessa attenzione ai profili sostanziali dell'attività si rileva nella individuazione del **datore di lavoro pubblico**. Per quanto riguarda la PA, nei limiti della definizione di PA evincibile dall'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/2001 è il dirigente pubblico a poter essere qualificato come un vero e proprio datore di lavoro essendo titolare da un lato della qualifica dirigenziale (o dello svolgimento di mansioni direttive funzionalmente equivalenti) e dall'altra del potere di gestione del settore o dell'ufficio al quale è preposto.

L'art. 2, lett. b) del Testo Unico indica, fornendone la definizione, i criteri per l'individuazione del datore di lavoro nella P.A., ai fini dell'applicazione delle norme di sicurezza e igiene del lavoro. In particolare, il criterio principe a cui riportarsi è quello dell'autonomia decisionale e di spesa. Il legislatore dice esplicitamente che il datore di lavoro nelle Amministrazioni pubbliche è il "dirigente al quale spettano i poteri di gestione" del singolo ufficio in cui viene svolta l'attività ovvero il "funzionario non avente qualifica dirigenziale", ma solo se l'ufficio al quale è preposto abbia autonomia gestionale e decisionale di spesa.

"Il principio fondamentale che determina l'attribuzione di una qualsiasi responsabilità in capo al dipendente individuato come datore di lavoro è quello dell'effettività dei poteri decisionali e di spesa: è chiamato a rispondere degli inadempimenti in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro solo il soggetto (dirigente o funzionario non dirigente) che *effettivamente* prende le decisioni in autonomia e che può autonomamente esercitare il potere di spesa."(ROBERTA CAVINA in *La sicurezza sul lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*).

Gli obblighi del datore di lavoro

Il datore di lavoro come si diceva all'inizio, deve dotarsi di una rete organizzativa e gestionale i cui requisiti sono predeterminati dal legislatore.

La legge vuole cioè che il datore di lavoro sia non solo il promotore del sistema di sicurezza, ma anche il regista e il controllore attento dell'attuazione delle misure adottate in una concezione dinamica ed attenta ai mutamenti delle condizioni produttive. I suoi obblighi sono elencati in ventitre punti nell'articolo 18 così come riscritto dal 106/2009 a cui per il dettaglio si fa rinvio.

A seguito delle modifiche introdotte dal decreto correttivo, l'articolo 18 si chiude con il comma 3-bis, "erede" (in tono minore e con contenuto ridotto) di

quell'art. 15-*bis* che compariva in una precedente versione del decreto 106 e che si poneva per il suo contenuto come norma modificatrice dell'art. 40 comma 2 del codice penale in materia di salute e sicurezza sul lavoro (modifica del codice penale che peraltro, prima ancora di ogni considerazione sulla sua opportunità e necessità, non è in alcun modo contemplata tra i criteri di delega di cui all'art. 1 della legge 123/2007). L'articolo 15-*bis* (la cosiddetta norma salva-manager in riferimento al processo per l'incendio alla ThyssenKrupp), avrebbe creato i presupposti per esonerare dalla propria responsabilità i soggetti (datore di lavoro e dirigenti) che rivestono posizioni apicali nell'impresa: non sarebbero più stati obbligati ad impedire eventi lesivi o mortali nei luoghi di lavoro quando a concausare gli eventi fossero state condotte colpose di altri soggetti. Come sottolineato nell'appello di 70 professori di diritto penale il nuovo articolo avrebbe apportato "una profonda deroga alla disciplina generale della responsabilità omissiva, disciplinata dall'art. 40 comma 2 del codice penale, stabilendo che nei reati commessi mediante violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni ed all'igiene sul lavoro i vertici dell'impresa non sono più responsabili, quando l'evento morte o lesioni personali "sia imputabile" al fatto colposo del preposto, dei progettisti, dei fabbricanti, dei fornitori, degli installatori, del medico competente o del lavoratore." (ANNA GUARDAVILLA in *Puntosicuro* più avanti citato).

Il comma 3-*bis* prevede ora che "il datore di lavoro e i dirigenti sono tenuti altresì a vigilare in ordine all'adempimento degli obblighi di cui agli articoli 19, 20, 22, 23, 24 e 25, ferma restando l'esclusiva responsabilità dei soggetti obbligati ai sensi dei medesimi articoli qualora la mancata attuazione dei predetti obblighi sia addebitabile unicamente agli stessi e non sia riscontrabile un difetto di vigilanza del datore di lavoro e dei dirigenti".

Il dirigente

Ferma rimanendo la centralità del ruolo del datore di lavoro nell'adozione e nella implementazione delle misure di sicurezza, spesso, per ragioni organizzative, il datore di lavoro è coadiuvato dal dirigente e/o dal preposto sia nella gestione dell'attività di impresa sia nella implementazione delle misure di sicurezza nei luoghi di lavoro. Soffermiamoci su queste due figure.

Certamente il dirigente è tra i lavoratori subordinati dell'imprenditore *ex* articolo 2095 c.c. e certamente è di rilievo la previsione di cui all'articolo 15 lett. o) che prevede specifici obblighi di formazione ed informazione a carico del datore di lavoro nei confronti del dirigente e del preposto da leggersi unitamente all'articolo 37 comma 7 che pretende per tali soggetti una formazione specifica e tecnicamente connessa allo specifico settore di competenza.

Il dirigente è considerato l'*alter ego* del datore di lavoro ed è il soggetto che dirige le attività produttive in senso tecnico o amministrativo, pur senza essere tito-

lare di poteri di gestione generali attribuiti al datore di lavoro. Differisce dal quadro perché il suo operato immediatamente incide sugli obiettivi complessivi dell' "imprenditore" (Cass. 28 dicembre 2008, n. 12860).

Tra i soggetti che sono cointeressati alla prevenzione certamente il dirigente è il più vicino al datore di lavoro con il quale condivide i compiti *ex art. 18* nonché una forte responsabilizzazione. Inizialmente il dovere relativo alla sicurezza gravava sul solo datore di lavoro. Con i decreti degli anni 50 venne introdotta la figura del dirigente che unitamente al datore di lavoro diveniva garante della sicurezza sul luogo di lavoro. Nel D.Lgs. 626/1994 all'art. 1 era previsto: ... nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, i dirigenti che dirigono le attività di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 sono tenuti all'osservanza delle disposizioni del presente decreto (art. 1 comma 4-*bis*) e nella rubrica dell'art. 4 nella quale si leggeva "obblighi del datore di lavoro, del dirigente e del preposto" anche se poi il contenuto degli adempimenti sembrava indirizzarsi al solo datore di lavoro.

Il Legislatore delegato definisce il dirigente come la "persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa" (art. 2, primo comma, lett. *d*). Anche nella nuova disciplina sono elencati i doveri a cui sono tenuti i dirigenti allorché organizzano e dirigono le medesime attività di cui è titolare il datore di lavoro, sempre nei limiti delle attribuzioni e competenze a essi conferiti dall'articolo 18, primo comma). Ciò significa che il dirigente può essere chiamato ad adempiere ad uno dei 23 obblighi di cui all'art. 18, primo comma, imposti ai datori di lavoro, purché, però, rientrino nell'ambito delle sue attribuzioni e competenze conferite in precedenza. E pertanto, in questo ambito, organizzare la lotta antincendio e la gestione delle emergenze, tutelare i lavoratori nelle condizioni normali e di emergenza, nominare il medico competente e se necessario verificarne l'operato, favorire la partecipazione dei lavoratori e l'azione di proposta e controllo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, organizzare la prevenzione nei lavori in appalto e favorire le azioni di controllo dei lavoratori, adeguare costantemente le soluzioni tecniche e organizzative in relazione alla evoluzione della tecnica, tutelare popolazione ed ambiente, collaborare alla gestione dei servizi informativi per la prevenzione.

Certamente la definizione che il nuovo TU dà della figura del dirigente non brilla per esaustività. Se teniamo conto della specificità che caratterizza le diverse tipologie di organizzazione aziendale, ci rendiamo conto che è difficile poter contare su requisiti costanti nella individuazione della figura del dirigente che, in questo caso, non è caratterizzata da un dato trattamento economico e normativo ma dal fatto di aver assunto funzioni e competenze che rilevano ai fini della sicurezza e della prevenzione.

Il legislatore delegato ha comunque spinto su una maggiore responsabilizzazione del dirigente che sarà solidalmente responsabile con il datore di lavoro in relazione agli obblighi previsti dalla legge.

Il preposto

A differenza del datore di lavoro e del dirigente ai quali la legge riconosce compiti di organizzazione e predisposizione delle misure di prevenzione, il preposto svolge esclusivamente un'attività di sorveglianza sulla osservanza della normativa in materia prevenzionale.

Prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 81/2008 esisteva una nozione di preposto. Nella normativa degli anni cinquanta al preposto veniva attribuito il limitato compito di sovrintendere al lavoro dei dipendenti, vigilando sull'osservanza da parte dei lavoratori delle misure di sicurezza, sull'uso dei D.P.I. e sul corretto svolgimento dell'attività lavorativa in modo da non creare pericolo per sé e per gli altri (D.P.R. n. 547 del 1955).

Nel D.Lgs. n. 626/1994, si leggeva che “... nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, ...i preposti che sovrintendono le attività di cui ai commi 1 e 4, sono tenuti all'osservanza delle disposizioni del presente decreto” (art 1 comma 4-*bis*), e nella rubrica dell'art. 4 obblighi del datore di lavoro, del dirigente e del preposto.

La giurisprudenza di legittimità ha identificato il preposto con “colui che sovrintende a determinate attività produttive o più esattamente svolge funzioni di immediata supervisione e di diretto controllo sull'esecuzione delle prestazioni lavorative. La giurisprudenza di legittimità ha, inoltre, attribuito al preposto compiti di vigilanza sull'attività dei lavoratori e sull'uso delle misure di sicurezza o dei D.P.I. (cd. vigilanza passiva), la titolarità del potere di intervento in funzione del rispetto delle regole di sicurezza”, (Cass. pen., Sez. IV, 21 aprile 2006, n. 14192), nonché l'obbligo informativo o di segnalazione sulle necessità di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori (cd. vigilanza attiva).

L'art. 2 comma 1 lett. e) definisce il preposto risulta come la « persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa.” In base al principio di effettività, codificato nell'art. 299, D.Lgs. n. 81/2008, la qualifica di preposto non richiede un incarico formale, ma può essere assunta anche tacitamente con un comportamento concludente che si realizza con impartire ordini e direttive, purché questo compito sia notorio e riconosciuto dai compagni di lavoro. In questo caso si parla di preposto di fatto (Cass. 28 settembre 2007, n. 35666; Cass., 6 luglio 1999, n. 11406).

A differenza della disciplina contenuta nel D.Lgs. n. 626 del 1994, che identificava i doveri di sicurezza del preposto con quegli imposti al datore di lavoro e al dirigente, nell'attuale normativa è stata inserita una norma che prevede una serie di obblighi propri del preposto, chiamato, secondo le sue attribuzioni e compe-

tenze, a sovrintendere e vigilare sulla osservanza da parte dei singoli lavoratori dei loro obblighi di legge.

I compiti del preposto sono elencati nell'art.19 del T.U. come segue:

- a) sovrintendere e vigilare sulla osservanza da parte dei singoli lavoratori dei loro obblighi di legge, nonché delle disposizioni aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione e, in caso di persistenza della inosservanza, informare i loro superiori diretti;
- b) verificare affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni accedano alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico;
- c) richiedere l'osservanza delle misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza e dare istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave, immediato e inevitabile, abbandonino il posto di lavoro o la zona pericolosa;
- d) informare il più presto possibile i lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato circa il rischio stesso e le disposizioni prese o da prendere in materia di protezione;
- e) astenersi, salvo eccezioni debitamente motivate, dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave ed immediato;
- f) segnalare tempestivamente al datore di lavoro o al dirigente sia le deficienze dei mezzi e delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale, sia ogni altra condizione di pericolo che si verifichi durante il lavoro, delle quali venga a conoscenza sulla base della formazione ricevuta;
- g) frequentare appositi corsi di formazione secondo quanto previsto dall'art. 37.

Fondamentali sono le lettere *a)* e *f)* dove viene in particolare disegnato il ruolo del preposto tenuto, peraltro a segnalare le inosservanze dei lavoratori. Gli obblighi previsti nelle altre lettere sono posti a capo anche del datore di lavoro e del dirigente. Il preposto dovrà adoperarsi in concreto nella gestione di situazioni di emergenza ed assumere le responsabilità di fornire le informazioni necessarie. In definitiva guardando nell'insieme ai tre soggetti coinvolti e cioè dirigente, preposto e datore di lavoro avremo che quest'ultimo riveste il ruolo centrale detta le direttive ed impartisce gli indirizzi, il dirigente le attua, il preposto ne controlla la corretta esecuzione.

La figura del preposto appare assai rilevante nell'organizzazione della sicurezza in quanto ha il compito di svolgere una vigilanza attiva nei confronti dei lavoratori nonché di segnalazione al datore di lavoro secondo quanto previsto dalle norme sopra richiamate. Diversamente dal datore di lavoro non è tenuto all'adozione di misure di prevenzione e protezione. Il suo ruolo è fondamentale per una concreta ed efficace gestione della sicurezza. È assoggettato a sanzioni specifi-

camente previste dal decreto all'articolo 55 ed è allo stesso modo è sanzionato il datore di lavoro che non provvede alla sua individuazione.

Il D.Lgs. 81/2008 ha introdotto l'obbligo di formazione ed aggiornamento dei preposti come per i dirigenti. Infatti l'art. 37 del T.U dispone che i preposti ricevono a cura del datore di lavoro e in azienda, un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza del lavoro. I contenuti della formazione comprendono:

- a) principali soggetti coinvolti e i relativi obblighi;
- b) definizione e individuazione dei fattori di rischio;
- c) valutazione dei rischi
- d) individuazione delle misure tecniche, organizzative e procedurali di prevenzione e protezione.

La formazione ricevuta dal preposto si aggiunge alla formazione ricevuta da tutti i lavoratori. L'obbligo di formazione riverbera, peraltro, positivamente i propri effetti sull'organizzazione aziendale della sicurezza in quanto costringe il datore di lavoro ad individuare con precisione dentro il proprio modello organizzativo aziendale i soggetti che rivestono il ruolo di preposto. Ciò consente di sperare che la figura del preposto di fatto cui spesso nella prassi si è per il passato fatto rinvio venga in qualche modo per l'avvenire ridimensionata a beneficio di una articolazione aziendale del sistema della sicurezza che passi attraverso ruoli, compiti e competenze correlate che consentano l'attuazione del disegno così come prefigurato dal legislatore.

Cenni alla delega di funzioni

Molto si era discusso vigente il decreto 626/1994 in merito ai limiti dei poteri di delega riconosciuti al datore di lavoro. Sul tema è intervenuto il legislatore con il decreto correttivo rafforzandoli ed introducendo l'istituto della sub delega.

Richiamiamo innanzitutto il contenuto degli articoli 16 e 17.

1. La delega di funzioni da parte del datore di lavoro, ove non espressamente esclusa, è ammessa con i seguenti limiti e condizioni:
 - a) che essa risulti da atto scritto recante data certa;
 - b) che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
 - c) che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
 - d) che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;
 - e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto.

2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità.
3. La delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. La vigilanza si esplica anche attraverso i sistemi di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4. L'obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4.

Art. 17. Obblighi del datore di lavoro non delegabili

1. Il datore di lavoro non può delegare le seguenti attività:
 - a) la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'articolo 28;
 - b) la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi.

La delega di funzioni

Con la previsione dell'istituto della delega il D.Lgs. 81/2008 ha dato voce agli orientamenti creati in giurisprudenza. Come noto attraverso tale strumento il datore di lavoro ripartisce gli oneri connessi alla sua posizione in materia di sicurezza dei lavoratori su altri soggetti che risultino in possesso di adeguata idoneità professionale. La delega deve avere adeguata e tempestiva pubblicità e questo la giurisprudenza non lo aveva mai rilevato. Essa è efficace se data per iscritto, e se osserva i principi di certezza, di specificità, dell'assenza di colpa nella scelta del delegato, di effettiva titolarità del potere, dell'autonomia patrimoniale e di consapevolezza dello stesso delegato accertato dall'accettazione scritta della delega. Gli altri commi dell'art. 16 introducono anche il principio dell'assenza di colpa nella vigilanza. Va riconosciuto al legislatore del 2008, da un lato, il merito di aver dato una precisa definizione dell'istituto individuando limiti e condizioni di ammissibilità della delega, dall'altro, di "aver con chiarezza riconosciuto a tale strumento il ruolo di mezzo - non elusivo di responsabilità ma - di "fisiologica" organizzazione dell'impresa, e correlativamente, come già da tempo affermato in dottrina, di normale adempimento del debito prevenzionistico." (SEVERINO)

Si è così precisato già nel primo inciso dell'art. 16, che essa è generalmente ammessa, salvo i casi di espresso divieto *ex art.17*.

L'art. 16 al comma 3 sancisce poi i limiti della responsabilità del datore di lavoro che abbia trasferito ad altri i compiti delegabili, stabilendo che in capo ad esso permane comunque l'"obbligo di vigilanza in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite".

L'obbligo di vigilanza del datore di lavoro

Su questo punto il decreto correttivo ha introdotto una interessante disposizione secondo la quale “in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all’art. 30, comma 4 l’obbligo di vigilanza del delegante si intende assolto”. La disposizione introduce una presunzione secondo cui chi adotta un’efficace modello di verifica e controllo della prevenzione avrebbe assolto anche l’obbligo della vigilanza. Così disponendo il legislatore incide fortemente anche sulla costruzione della responsabilità penale dal momento che la presunzione opera anche su questo terreno. Sarà infatti necessario fornire la prova contraria secondo la quale il datore di lavoro, pur avendo adottato un modello di gestione ed organizzazione, non ha poi provveduto a vigilare correttamente sull’operato dei soggetti incaricati. Il riferimento assunto ad oggetto dalla norma è il Modello di organizzazione e gestione che l’ente dovrà adottare ai sensi del D.Lgs. n. 231 del 2001 in vista della prevenzione (anche) dei reati in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

“Il richiamo, secondo l’Avvocato SEVERINO in *L’obbligo di impedimento: evoluzione giurisprudenziale e ipotesi di limitazione della responsabilità penale del datore di lavoro...*, non appare però del tutto chiaro, posto che il comma quarto dell’art. 30 fa in realtà riferimento ad uno specifico contenuto del Modello, ossia il sistema di controllo sull’attuazione dello stesso e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate.

Parrebbe di ravvisare, ancora una volta, un tentativo di spersonalizzazione della responsabilità connessa alla materia della sicurezza, volta a trasferire sull’ente, più che sulla persona fisica, i relativi adempimenti e le conseguenti responsabilità. Non può tuttavia sottacersi il rischio che le relative responsabilità finiscano con il sommersi, ipotesi senz’altro plausibile nel caso in cui si accerti l’inidoneità del modello adottato ai fini della prevenzione degli infortuni.”

Tale disposizione ha così sostituito quella - corrispondente - contenuta nella versione originaria del D.Lgs. 81/2008, che prevedeva che “la vigilanza si esplica anche attraverso i sistemi di verifica e controllo di cui all’articolo 30, comma 4”. Nella formulazione del decreto correttivo, dunque, l’adozione ed efficace attuazione di un modello organizzativo ex D.Lgs. 231/2001 che preveda, oltre agli altri requisiti elencati nell’art. 30 D.Lgs. 81/2008, anche “un idoneo sistema di controllo sull’attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate”, è tale da **far presumere l’adempimento dell’obbligo di vigilanza** in capo al soggetto delegante sul corretto espletamento delle attività delegate, obbligo che così “si intende assolto”. Dunque si è passati da una precedente previsione che indicava il sistema di controllo adottato nell’ambito di un modello organizzativo e avente le caratteristiche definite dal quarto comma dell’art. 30 quale possibile modalità per l’adempimento dell’obbligo di vigilanza sull’attività del delegato, ad una vera e propria **presunzio-**

ne tale da poter esimere il datore di lavoro, al ricorrere di tale presupposto, da eventuali responsabilità per la violazione dell'art. 16 comma 3 D.Lgs. 81/2008. È chiaro che perché tale presunzione possa sussistere:

- non è sufficiente la mera adozione del modello organizzativo ma deve ricorrere anche il requisito della "*efficace attuazione*" dello stesso (art. 16 c. 3 D.Lgs. 81/2008; artt. 6 e 7 D.Lgs. 81/2008).
- il sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate deve essere "*idoneo*" (art. 30 comma 4 D.Lgs. 81/2008 cui rinvia l'art. 16 c. 3 del medesimo decreto).
- "il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico" (art. 30 comma 4 secondo periodo D.Lgs. 81/2008 cui rinvia l'art. 16 c. 3 del medesimo decreto).

Il rinvio all'art. 30 comma 4 operato dall'art. 16 può poi collegarsi alla presunzione prevista dal quinto comma dell'art. 30, ormai nota, secondo cui "in sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo [quindi ivi compreso il quarto comma sul sistema di controllo, *n.d.r.*] per le parti corrispondenti." (ANNA GUARDAVILLA, *Decreto correttivo: novità per delega e obblighi di datore e dirigente*, in *Puntosicuro*).

La *sub delega*

3-bis. Il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il datore di lavoro delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2. La delega di funzioni di cui al primo periodo non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite. Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate. La *sub delega*, introdotta specificamente dal decreto correttivo ma di per sé oggetto di interventi della giurisprudenza, consiste nella possibilità che il soggetto delegato dal datore di lavoro trasferisca a sua volta ad altri la propria posizione di garanzia. La relazione di accompagnamento al decreto correttivo precisa che "recependo sul punto la puntuale richiesta dei pareri di

Camera e Senato, avanzata al fine di risolvere un dubbio ricorrente negli operatori, viene esplicitata la possibilità che il soggetto delegato “trasferisca” a sua volta ad altri poteri e responsabilità in materia di salute e sicurezza sul lavoro e ne specifica le condizioni, che sono le stesse - senza eccezioni - richieste per la delega. Le funzioni subdelegate devono essere specifiche e deve esservi una previa intesa con il datore di lavoro. Esse, inoltre, non possono essere a loro volta delegate.”

I limiti alla possibilità che il delegato trasferisca a sua volta i poteri e gli obblighi che gli sono stati delegati dal datore di lavoro sono i seguenti:

- deve esservi stata una “previa intesa con il datore di lavoro”;
- le funzioni subdelegate in materia di salute e sicurezza sul lavoro devono essere “specifiche”;
- tale *sub* delega può e deve avvenire “alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2”, quindi, è bene ricordarlo, a condizione;
 - “che essa risulti da atto scritto recante data certa;
 - che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
 - che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
 - che essa attribuisca al delegato l’autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate.
 - che la delega sia accettata dal delegato per iscritto”
 - e con l’avvertenza che alla delega “deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità.”

E in ultimo, “il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma [*sub* delega, *n.d.r.*] non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate.” Per effetto della novità legislativa il delegante può delegare specifiche funzioni in materia di sicurezza alle medesime condizioni di validità per le quali è ammessa la delega con obbligo di vigilare sul corretto espletamento delle funzioni delegate, mentre il *sub* delegato non può a sua volta delegare le funzioni ricevute. La *sub* delega è condizionata alla necessità del consenso del datore di lavoro e dal divieto di ammissibilità di una ulteriore *sub* delega. Rimane in capo al delegato-delegante l’intera responsabilità connessa al complesso delle altre funzioni assegnate dal datore di lavoro. In sostanza l’art. 16 del decreto 81 configura il potere di delega primaria solo al datore di lavoro e in nessun caso consente al dirigente di assegnare in delega funzioni sue proprie che non gli siano state delegate. Parte di queste ultime possono essere a loro volta delegate con il consenso del datore di lavoro e con la specifica vigilanza del delegante sul soggetto *sub* delegato.

Conclusioni

Il tema della delega di funzioni è tema notoriamente complesso soprattutto per i risvolti che in termini di responsabilità dei soggetti coinvolti ne scaturiscono. Quelli che precedono sono solo cenni utili per prendere atto delle novità introdotte dalle nuove norme, utili anche al fine di dimensionare i poteri del datore di lavoro e le modalità di gestione che l'ordinamento attuale gli riserva in particolare nei casi di imprese di dimensioni medio - grandi. Il decreto Legislativo 81/2008 ed il correttivo presentano, infatti, un modello soggettivo di articolazione per la prevenzione che ben si attaglia alle realtà medio-grandi nel mentre di più difficile applicazione appare nelle realtà aziendali più piccole che però in un Paese come il nostro rappresentano un numero notoriamente molto consistente. È anche per questo che norme specifiche e peculiari eccezioni sono state previste non solo per le imprese più piccole ma anche per quelle imprese che operano nella somministrazione di lavoro o nel distacco. In queste ipotesi l'articolazione soggettiva per la prevenzione presenta delle specificità che auspicabilmente dovranno essere rese ancora più evidenti in sede applicativa quasi a costituire modelli differenziati per la prevenzione in relazione alle dimensioni aziendali.

RIASSUNTO

Già il decreto legislativo 626/1994, rifacendosi ai D.P.R. degli anni '50, aveva, anche in relazione alla notevole elaborazione giurisprudenziale, previsto che i soggetti titolari delle posizioni di garanzia della salute dei lavoratori fossero tre e cioè datore di lavoro, dirigenti e preposti.

Il D.Lgs. 81/2008 si ispira alla filosofia della direttiva europea 391/1989 ed alla organizzazione della prevenzione ivi presente, peraltro già recepita nel D.Lgs. 626/1994, che prevede una serie articolata di soggetti quali destinatari degli obblighi in materia di sicurezza tra i quali in primo luogo il datore di lavoro che assume una posizione centrale nel sistema.

L'articolo analizza le tre figure soggettive nell'ambito del contesto normativo di riferimento distinguendo tra datore di lavoro pubblico e privato, tra datore di lavoro e dirigente, tra datore di lavoro, dirigente e preposto in relazione ad un modello articolato di organizzazione in cui il datore di lavoro riveste il ruolo centrale detta le direttive ed impartisce gli indirizzi, il dirigente le attua, il preposto ne controlla la corretta esecuzione.

All'interno di questo modello organizzativo, si inserisce la delega di funzioni e la *sub* delega, quest'ultima introdotta dal decreto 106/2009.

Nel primo caso permane in capo al datore di lavoro l'obbligo di vigilanza in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. Tale obbligo si intende assolto prevede il correttivo, in caso di adozione ed efficace

attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'art. 30, comma 4. L'articolo si sofferma dunque sull'analisi di detto obbligo da taluno letto come un tentativo di spersonalizzazione della responsabilità connessa alla materia della sicurezza, volta a trasferire sull'ente, più che sulla persona fisica, i relativi adempimenti e le conseguenti responsabilità.

Da ultimo un breve *excursus* sulla *sub* delega condizionata alla necessità del consenso del datore di lavoro e dal divieto di ammissibilità di una ulteriore *sub* delega.

SUMMARY

Italian legislative decree 626/1994, referring to Italian Presidential Decrees from the 1950's, also in relation to the significant amount of case law, had already envisaged three roles guaranteeing the health of workers, that is, the employer, managers and specific health and safety supervisors.

Italian legislative decree 81/2008 is based on the philosophy behind EU Directive 391/1989 and on the organisation of prevention set forth therein, which was already implemented in Italian legislative decree 626/1994, which envisaged a detailed series of parties which were assigned the obligations on the matter of safety, including, in primis, the employer, who takes on a central role in the system.

The article analyses the three subjective roles within the specific regulatory context, distinguishing between public and private employers, between employers and managers, and between managers and health and safety supervisors in relation to a detailed organisational model in which the employer holds the central role, imparts orders and guidelines, managers implement them, and supervisors check the correct execution of said orders and guidelines.

This organisational model includes delegation and sub-delegation of functions. Sub-delegation was introduced by Italian decree 106/2009.

In the first case, the employer retains the obligation of supervising the correct execution of the transferred functions by the delegate. According to the corrective decree, this obligation is considered as fulfilled in the event of the adoption and effective implementation of the verification and control model pursuant to article 30, paragraph 4. The article thus covers the analysis of this obligation, read by some as an attempt to de-personalise the responsibility linked to the matter of safety, aimed at transferring to the entity, rather than to the physical person, the related fulfilments and resulting responsibility.

The article closes with a brief overview of *sub*-delegation, subject to the requirement of the employer's authorisation and the prohibition of authorisation of an additional *sub*-delegation.

SALUTE E SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO E COMPETENZE TERRITORIALI DI CONTROLLO*

FRANCESCO PAOLO ROSSI**

1. - In occasione della celebrazione della “Festa del lavoro” del 1° maggio 2009, il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ribadito come l’attuale crisi globale della finanza debba costituire un’eccezionale opportunità per ottenere “un’Italia più giusta”, un’Italia cioè più attenta al valore del lavoro, alla tutela del lavoro, ai diritti dei lavoratori. Sicchè, il tema della garanzia della sicurezza nei luoghi di lavoro, al quale venne dedicata la Festa del 1° maggio 2007, resta tuttora vivo e preoccupante nonostante il rilievo del discendere delle morti bianche sotto la soglia di 1.200 casi l’anno. Il Presidente ha così ammonito che «il fenomeno degli incidenti sul lavoro rimane dolorosissimo e inquietante, e si può rischiare di vederlo aggravarsi se alle difficoltà della crisi economica corrispondesse una qualunque tendenza a ricorrere più facilmente al “sommerso” e comunque al lavoro irregolare, in special modo all’impiego illegale di immigrati». Ed ha soggiunto che l’odierna celebrazione «deve significare un rinnovato e più forte impegno a non abbassare in alcun modo la guardia su questo versante sempre cruciale per la crescita di una società civilmente avanzata e di uno Stato democratico consapevole delle sue responsabilità».

2. - Ebbene, su queste responsabilità proprie dello Stato il Centro Studi dell’ANIV è intervenuto con un’indagine a tutto campo, muovendo da due constatazioni di immediato rilievo costituzionale e di portata sostanzialmente comunitaria. La prima di esse tocca la collocazione ordinamentale del sistema della prevenzione degli infortuni sul lavoro, nel senso che esso si colloca all’interno dei diritti dei lavoratori nei confronti dello Stato, tenuto costituzionalmente a provvedere e assicurare «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio» (art. 38, secondo comma, Cost.). Da ciò discende come il diritto prevenzionistico si situi all’interno del diritto della previdenza sociale, costituendone una bran-

* Relazione presentata al Forum ANIV 2009, tenutosi a Santa Teresa di Gallura dal 26 al 30 maggio 2009.

** Professore emerito di Diritto del Lavoro dell’Università Ca’ Foscari di Venezia.

ca speciale per la sua fonte originaria di diritto europeo. Pertanto, ai compiti previsti per la sicurezza nei luoghi di lavoro devono provvedere «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» (art. 38, quarto comma, Cost.) e non le numerose aziende sanitarie locali, distintamente competenti per territorio. È vero che il Testo Unico del 2008 enuncia la riserva di un complessivo riordino delle competenze in tema di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e di sicurezza dei lavoratori, ma è anche vero che la Costituzione impone la tutela della salute nell'ambito dei *rapporti etico-sociali* di cui all'art. 32 del Titolo II, mentre appartengono al successivo Titolo III sui *rapporti economici* tutti i diritti, anche previdenziali, dei lavoratori, ivi compresi quelli afferenti alla tutela antinfortunistica.

Questa prima constatazione riguardante il sistema prevenzionistico porta a concludere come risulti contraria ai principi e alle direttive costituzionali l'assegnazione legislativa dello svolgimento della vigilanza prevenzionistica alle aziende sanitarie locali, appunto perché queste non sono né organi e né istituti predisposti o integrati dallo Stato.

3. - La seconda constatazione sulla tutela antinfortunistica tocca il fine politico comunitario, volto a garantire il lavoratore europeo, all'interno del mercato comune, dai rischi di eventi menomativi della sua capacità di lavoro o addirittura mortali. Il riconoscimento del principale e prioritario obiettivo della tutela della persona del lavoratore ha imposto così ad ogni Stato membro dell'Unione europea l'adozione di norme e regole prevenzionistiche uniformemente corrispondenti alle inderogabili e, per ciò stesso, cogenti direttive comunitarie in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro. Riconosciuto, pertanto, come il comando normativo per la tutela antinfortunistica origini da una fonte sovranazionale e, quindi, diversa dal potere legislativo interno, che ha solo l'obbligo di recepirlo, debesi sottolineare l'altra faccia politica della prevenzione, che è quella che combatte, per l'inosservanza dei relativi comandi, la concorrenza sleale degli operatori economici all'interno del mercato comunitario.

4. - Ecco che, a distanza di quasi 15 anni, siamo costretti a riproporre alcune ancor valide riflessioni sui due *perché* di rilevanza giuridica della disciplina prevenzionistica e precisamente: il *perché politico* e il *perché economico* di essa.

Ebbene, le ragioni politiche di una normativa antinfortunistica, specificamente finalizzata a garantire più sicurezza ai lavoratori sul luogo del lavoro vanno ancorate al principio fondamentale proclamato dall'Unione europea sull'inviolabilità dei diritti umani e, specificamente nella materia in parola, dei diritti della persona che lavora.

Com'è noto, il decreto legislativo n. 81 del 2008 ha dettato il riassetto delle direttive vigenti sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, coordinandole in un unico testo

normativo, peraltro in corso di modificazione. Si tratta, a ben vedere, di un complesso di norme inderogabili di diritto pubblico, che hanno come destinatario immediato e principale il lavoratore a garanzia del suo diritto alla vita e all'integrità psico-fisica e morale.

Sotto questo profilo, occorre osservare come il sistema della prevenzione costituisca una parte importante del c.d. *diritto comunitario primario*, che, inizialmente, ha inteso sancire l'obbligo di agevolare e di favorire, anche sul versante del diritto alla sicurezza e alla salute nei luoghi di lavoro, la libertà di movimento dei lavoratori all'interno degli Stati membri dell'Unione europea. La logica, che presiedette alla formulazione dell'art. 42 del Trattato di Roma, fu così quella di consentire al lavoratore migrante di poter far valere il principio di parità di trattamento con il lavoratore nazionale, per cui, specificamente sotto l'aspetto della prevenzione, l'impegno comunitario si risolse sostanzialmente in quello di riconoscere una tale parità di trattamento alla stregua di un raffronto, tra quegli stessi lavoratori, esteso anche al contenuto normo-precettivo della tutela prevenzionistica.

Senonchè, con l'entrata in vigore dal novembre 1993 dell'Unione europea, il sistema comunitario della prevenzione subiva un mutamento direzionale di carattere eminentemente politico, nel senso che da struttura normativa pensata come connessa alla libertà di circolazione dei lavoratori passava ad esprimere *la pari dignità sociale* di ciascun lavoratore europeo allo scopo precipuo di realizzare la coesione sociale delle genti comunitarie.

5. - Alla luce di questo quadro evolutivo che ha spostato la lettura della tutela prevenzionistica dei lavoratori anche migranti da una normativa direttamente definitoria dell'*avere parità* ad una, invece, che si lega all'*essere* e, quindi, alla dignità della persona, è rimasto ratificato l'intento politico di dare certezza, in ogni Stato membro dell'Unione, dei diritti di sicurezza dei lavoratori europei e non.

Il *perché politico*, quindi, della tutela prevenzionistica dei lavoratori trova la sua *ratio* nell'assunzione da parte dell'Unione europea dell'impegno fondamentale e irrinunciabile di garantire i diritti umani e, quindi, il determinante diritto alla vita e alla integrità psico-fisica e morale di ogni persona che lavora nell'ambito territoriale della stessa Unione europea. Se queste sono le ragioni politiche, che non consentiranno alcuna irrimediabilità dei punti di arrivo della normazione europea sulla prevenzione, sussistono oggi anche ampie ragioni economiche che consolidano ineluttabilmente il principio della uniforme e generale osservanza di quella normazione nei 27 Stati membri dell'Unione.

Ed infatti, il *perché economico* della tutela prevenzionistica europea si spiega, da un punto di vista strettamente giuridico, come insuperabile esigenza del mercato unico europeo, nel senso cioè che quest'ultimo, per funzionare correttamente, ha bisogno che quanti in esso operino, si muovano, per concludere i loro affari, da blocchi di partenza sicuramente identici per ciascuna base strutturale di *attuata* garanzia della sicurezza dei lavoratori occupati per la produzione di beni o di servizi.

Ecco che la ragione economica del Testo Unico del 2008 affonda, dunque, nelle motivazioni politiche di un sistema di mercato unico a concorrenza regolata, a livello di Unione europea, secondo criteri di lealtà in forza del principio generale di legalità nella certezza dei rapporti giuridico-patrimoniali.

6. - Queste stesse ragioni trovarono, poi, un'ulteriore giustificazione nell'ambito dell'accordo di Marrakech, che istituì l' "Organizzazione mondiale del commercio" e che venne ratificato in Italia con legge n. 747 del 1994.

L'istituzione dell' "Organizzazione mondiale del commercio" ha comportato la creazione di una struttura internazionale, che ha potere autonomo per risolvere le controversie commerciali e, nell'ambito di questi poteri, può giudicare, *incidenter tantum*, sulle situazioni di fatto che generino concorrenza sleale.

La tutela prevenzionistica, con i suoi costi e impegni finanziari, nonché la tutela previdenziale, con gli oneri contributivi e con i premi, formano un monólito non segmentabile né frantumabile da parte di ciascun Stato membro dell'Unione europea, a meno che alcuno di questi Stati non intenda *furbescamente* aggirare impegni politici sovranazionali liberamente e responsabilmente assunti. Del resto, è oramai di dominio pubblico il fatto che nel nostro Paese sono rimaste interdette certe manovre di politica economica afferenti alla contribuzione previdenziale attraverso strumenti di fiscalizzazione o di riduzione degli stessi oneri sociali. La contribuzione previdenziale è divenuta, pertanto, *neutra* proprio perché, se si dovesse tentare di agire con le surriferite manovre, verrebbe agevolata un'azione di concorrenza sleale e verrebbe alterata la parità di condizione operativa nel mercato interno europeo.

Quel che allora sembra si debba dire *in subiecta materia*, è che la prevenzione è strettamente legata al costo del lavoro e incide immediatamente e decisamente sulla concorrenza e, quindi, sulla stessa credibilità del mercato interno europeo. Le ragioni politiche della tutela antinfortunistica e le ragioni economiche che ad essa sono sottese, comportano la necessità di riesaminare l'assetto istituzionale della prevenzione nel nostro Paese, per dare al medesimo un nuovo volto e una più efficace organizzazione nel controllo della sua uniforme e imparziale applicazione. Ora, se è auspicabile che prevenzione e tutela contro gli infortuni sul lavoro abbiano un accentramento organizzatorio e direzionale, risulta del tutto evidente come il *perché economico* della disciplina della prevenzione di fonte comunitaria aiuti a comprendere l'esigenza di non frantumare le competenze prevenzionistiche, mentre necessita al contrario che sia posto in essere un intelligente coordinamento territoriale della prevenzione, che dia garanzia di imparzialità da parte dello Stato nella sua azione ispettiva, di vigilanza e di controllo.

7. - In conclusione, richiamate le nostre pubblicazioni e precisamente quella recente inserita nel n. 1 del 2009 della Rivista *L'Ispettore e la Società* su: *L'esigenza di superare la scoordinata competenza territoriale dei controlli sulla*

prevenzione degli infortuni, nonché quella apparsa nella Rivista dell'INAIL del 1995 su: *La tutela della concorrenza nella ratio ulteriore della disciplina comunitaria della prevenzione*, torniamo ad insistere sul dovere costituzionale di riattribuire le competenze prevenzionistiche all'INAIL secondo la logica del diritto comunitario, attesa oltretutto la necessità di eliminare ogni particolare interesse politico-partitico volto ad evitare localmente la comminazione di sanzioni per accertate omissioni di misure prevenzionistiche. Rilevato, infine, che la burocrazia territoriale è inadatta a prevenire la concorrenza sleale tra le aziende da ispezionare, sollecitiamo il trasferimento a costo zero delle competenze e delle funzioni di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro dalle Aziende sanitarie locali all'INAIL.

RIASSUNTO

L'Autore riprende le considerazioni svolte in tema di prevenzione degli infortuni per sottolineare come a fronte del fondamento politico di tutela della salute del lavoratore nei luoghi di lavoro sussista un perché economico concernente la concorrenza leale tra gli operatori soggetti all'obbligo dell'osservanza delle norme prevenzionistiche. Il perché politico, quindi, e il perché economico delle norme contenute nel Testo Unico n. 81 del 2008 rappresentano i fronti contrapposti di una stessa medaglia per la dignità di ogni lavoratore nonché di ogni imprenditore che agisca lealmente sul piano della concorrenza commerciale pagando i costi della sicurezza.

SUMMARY

The Author revisits the considerations made regarding the issue of injury prevention to underline how, in terms of the political principle of protecting the health of workers in the workplace, there exists an economic aspect concerning fair competition between those parties obliged to observe protection regulations. The political reason and the economic reason for the regulations found in Consolidated Law no. 81 of 2008 therefore represent two sides of the same coin for the dignity of each worker and each businessman that acts fairly as regards business competition, paying security costs.