

# **Il rafforzato ruolo del preposto. Una prevenzione e tutela che partono dall'anello centrale della gerarchia.**

Breve approfondimento  
relativo all'intervento al Webinar CNI

*“Le nuove disposizioni per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro introdotto dalla Legge 215/2021”*

**Cinzia Frascheri**

- *Giuslavorista* -

*Resp.le naz.le CISL Salute e Sicurezza sul Lavoro*

Trascorsi più di tre mesi dall'entrata in vigore delle novità legislative che hanno determinato modifiche rilevanti nell'articolato del d.lgs.81/2008 s.m. – introdotte come noto dalla legge n.215 del 2021<sup>1</sup> (già decreto legge n.146 del 21 ottobre 2021) – auspicando una già ampia concretizzazione nelle realtà lavorative delle disposizioni previste, per le quali non necessitano interventi di decretazione successivi, nell'offrire spunti di riflessione al dibattito sviluppatosi, è opportuno soffermarsi su alcuni elementi di rilievo.

A destare sicuramente stupore, *in primis* da parte di chi qui scrive, soprattutto perché da lungo tempo impegnata in attività di formazione sugli aspetti giuridici, inerenti la prevenzione in ambito lavorativo, sono state le posizioni assunte, fin da subito, sia da chi si è affrettato a sottolineare la profonda rivoluzione del ruolo, sia, di contro, da parte di chi ha minimizzato le modifiche intervenute, a partire dall'obbligo di *individuazione* del preposto a carico del datore di lavoro (o del dirigente).

Se nel primo caso è evidente che oltre un decennio di vigenza dell'articolato del d.lgs. 81/2008 s.m. non ha comportato per molti una conoscenza, ancorché minima, dei provvedimenti in essere o, ancor peggio, un superamento dello sterile attribuire rilievo solo alle disposizioni gravate da sanzioni; nel secondo caso emerge con rammarico come, pur considerando certi adempimenti, di evidente e necessaria applicazione, come proprio il conferimento di incarico al preposto, anche nell'ambito dei rapporti nei lavori in appalto (già previsto, ma non espressamente regolato e sanzionato), il diffuso mancato rispetto, nelle realtà lavorative, non abbia mai destato quell'attenzione e allarme che avrebbero sicuramente evitato molti accadimenti, dall'esito nefasto.

Non riducendo, pertanto, o enfatizzando, la portata delle novità introdotte, è quanto mai necessario analizzare a fondo i singoli diversi interventi voluti dal legislatore, soffermandosi su ciascun provvedimento. Procediamo, quindi, con ordine.

La prima analisi occorre indubbiamente rivolgerla nei riguardi dell'introduzione dell'obbligo di *“individuazione”* del preposto da parte del datore di lavoro/dirigente. Una disposizione che, di certo, non la si può considerare una profonda innovazione, se confrontata con quanto già in essere nella definizione di preposto (art.2, co.1, lett. e), nella quale campeggia, da oltre dieci anni, di lineare ed evidente significato, il necessario *“conferimento di incarico”*, sostanzialmente riconducibile all'attuale *“individuazione”* (prevista

---

<sup>1</sup> Cfr. Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, coordinato con la legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215, recante «Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili».

all'art.18, co.1. lett. *b-bis*<sup>2</sup>). Ma è sicuramente nell'averla introdotta tra gli obblighi, giustappunto sanzionati<sup>3</sup>, a carico del datore di lavoro e del dirigente che fin da subito ne ha mutato il valore e, da questo, gli effetti che si andranno a determinare.

Primo fra tutti, un indubbio ridimensionamento – nella speranza di una celere eliminazione – della sussistenza nelle realtà lavorative, a partire da quelle di più ridotta dimensione ed organizzazione, del fenomeno dei “preposti di fatto”, quale immediata positiva conseguenza del vincolo posto a carico dei datori di lavoro, o dei dirigenti (altro passaggio procedurale di necessario conferimento di incarico e attività, previsti, rispettivamente, agli articoli 2, co.1, lett. *d* e al co.1, dell'art.18, ad oggi ancora ampiamente disattesi<sup>4</sup>), obbligati ad individuare uno, o più, preposti per l'effettuazione dell'attività di vigilanza.

Erroneamente ritenuta, in modo consapevole, o meno, quella dei “preposti di fatto”, una categoria altra, ma parallela ai “preposti di diritto”, solo non gravata da responsabilità diretta (mal interpretando, o ancor più, ignorando il dettato dell'art.299<sup>5</sup>, quale principio di effettività, anche solo perché in fondo all'articolato del decreto legislativo 81/2008 s.m.), ha determinato una diffusa e consolidata esposizione a responsabilità penale di soggetti del tutto ignari di tale condizione. Ancor più forti, quest'ultimi, del non sentirsi preposti, e così gravati da rilevanti obblighi di rilievo penale, non solo non avendo ricevuto alcun specifico incarico, ma la formazione al ruolo. Obbligo, come noto, non previsto quale pre-requisito essenziale (da non confondere con la formazione obbligatoria al ruolo, prevista all'art.37, co.7 del d.lgs. 81/2008 s.m.).

Riconducendo, difatti, maldestramente entrambe le categorie nel perimetro delle definizioni, di cui all'art.2, con la sola differenza della piena o mancata titolarità al ruolo, quale conseguenza del conferimento, o meno, dell'incarico da parte dei datori di lavoro/dirigenti, a coloro che, in entrambi i casi, sono posti a “*sovrintendere e vigilare*”, si è andata consolidando nel tempo una pericolosa prassi che solo un intervento normativo, come quello intervenuto, ha posto le basi del cambiamento e potrà ricondurre utilmente a regola.

Se da un lato, pertanto, il timore delle sanzioni, spingerà i datori di lavoro/dirigenti al provvedere all'individuazione puntuale dei preposti (ricomprendendo, *in primis*, tutti coloro che oggi già svolgono il ruolo senza incarico), risultando un intervento che verrà indubbiamente caldeggiato anche dagli RSPP, impegnati operativamente nel delineare gli organigrammi aziendali da introdurre nel documento di valutazione dei rischi, quale elemento essenziale (come previsto all'art.28, co.2, lett. *d*); dall'altro, un forte sollecito ad assolvere a codesto obbligo, giungerà proprio, dagli stessi “preposti di fatto”. Non dovendo, in tal senso, trascurare la necessità di questi, alla luce del rafforzamento del già previsto “*funzionale potere di iniziativa*”<sup>6</sup> a favore della prevenzione e tutela della sicurezza agite, di essere riconosciuti nel ruolo da parte degli occupati, al fine di poter, non solo efficacemente vigilare sulla loro osservanza delle disposizioni aziendali, ma soprattutto di intervenire – come meglio vedremo di seguito – nel modificare i “*comportamenti non conformi*”<sup>7</sup>, fino all'interruzione dell'attività da essi esercitata.

---

<sup>2</sup> L'art.18, co.1. lett. *b-bis* del D.Lgs. 81/2008 s.m., recita: “*individuare il preposto o i preposti per l'effettuazione delle attività di vigilanza di cui all'art.19. I contratti e gli accordi collettivi di lavoro possono stabilire l'emolumento spettante al preposto per lo svolgimento delle attività di cui al precedente periodo. Il preposto non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività*”.

<sup>3</sup> Cfr. l'art. 55, co.5 del D.Lgs. 81/2008 s.m..

<sup>4</sup> L'art. 2, co.1, lett. *d*) del D.Lgs. 81/2008 s.m., recita: “*«dirigente»: 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*”. Mentre, l'art.18, co.1, del medesimo decreto, recita: “*Il datore di lavoro (...), e i dirigenti, che organizzano e dirigono le stesse attività secondo le attribuzioni e competenze ad essi conferite, devono: (...)*”.

<sup>5</sup> L'art. 299 del D.Lgs. 81/2008 s.m., recita: “*Le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), d) ed e), gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti*”.

<sup>6</sup> Cfr. l'art.2, co.1, lett. *e*) del D.Lgs. 81/2008 s.m..

<sup>7</sup> L'art. 19, co.1, lett. *a*) del D.Lgs. 81/2008 s.m., recita: “*sovrintendere e vigilare sull'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 DPC e dei DPI messi a loro disposizione e, in caso di rilevazione di comportamenti non conformi alle disposizioni e istruzioni impartite dal datore di lavoro e dai dirigenti ai fini della protezione collettiva e individuale, intervenire per modificare il comportamento non conforme fornendo le necessarie indicazioni di sicurezza. In caso di mancata attuazione delle disposizioni impartite o di persistenza dell'inosservanza, interrompere l'attività del lavoratore e informare i superiori diretti*».

Rimanendo nel perimetro delle modifiche riconducibili alla figura del preposto, sovvertendo la *vox populi* che va sostenendo che le innovazioni introdotte costituiscono solo un potenziamento della responsabilità a carico di tale figura intermedia nella gerarchia aziendale, con un portato di notevole aggravio sul datore di lavoro e dirigente, è stato introdotto nei riguardi di tali figure apicali, l'onere di dover impartire "*disposizioni e istruzioni*"<sup>8</sup> ai fini della protezione collettiva e individuale.

In virtù di quanto già disposto, difatti, l'estensore delle modifiche introdotte è evidente che non ha inteso perseguire il solo fine di aggiungere alle "*disposizioni*" anche le "*istruzioni*", connotando comunque di un forte valore tecnico-operativo quanto atteso da parte del datore di lavoro/dirigente, ma abbia voluto espressamente caricare quest'ultimi di una responsabilità specifica (prima diluita in più vago rimando a "*disposizioni aziendali*"), fornendo al preposto una chiara indicazione degli interlocutori nei riguardi dei quali attendere, e se del caso, pretendere procedure e misure adeguate, allo scopo di poter rilevare, in modo fattivo, comportamenti non conformi da parte degli occupati. Base, indubbiamente, necessaria per intervenire, fornendo le indispensabili indicazioni di sicurezza, in ragione delle proprie competenze e, in caso di "*mancata attuazione o persistenza dell'inosservanza*"<sup>9</sup> – sempre come previsto nel nuovo testo –, interrompere l'attività di questi ultimi, informando i loro diretti superiori (che nel caso di realtà lavorative di ridotta dimensione e organizzazione, coincideranno con le figure apicali del datore di lavoro e del dirigente). Se sarà la giurisprudenza a darci la misura di quanto potrà risultare determinante l'adeguatezza delle "*disposizioni*" e delle "*istruzioni*" fornite dal datore di lavoro/dirigente, ai fini di una eventuale mancata o inadeguata vigilanza da parte del preposto, a fronte di "*comportamenti non conformi*"<sup>10</sup> o, peggio, non in attuazione di quanto delineato nelle procedure aziendali (potendo avere riflessi anche sulla verifica della bontà organizzativa, nell'ambito dei modelli di organizzazione e gestione), certo è che il riferimento puntuale a tale figure apicali e all'onere previsto a loro carico, non potrà non determinare effetti sul piano delle responsabilità. Non nuove, comunque, almeno nei confronti degli stessi lavoratori, tenuto conto dell'obbligo previsto a loro carico dell'osservare *le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro e dal dirigente* (e, in questo caso, posto sullo stesso piano, anche da parte del *preposto*), conformemente a quanto loro fornito, in termini proprio di "*istruzioni*", oltre che di "*formazione e mezzi*" (così, già e ancora, gli articoli 20, co.1 e co.2, lett. b).

Di tutt'altro rilievo, e sicuramente quale reale e profonda novità nei riguardi della figura del preposto, è quanto introdotto con il dettato della lettera *f-bis*), inserita all'interno dell'art.19 del d.lgs. 81/2008 s.m.. Tralasciando, come ovvio, l'analisi nel merito di quanto indicato quali elementi oggetto dell'attività di vigilanza, già previsti nella lett. *f*), pienamente confermati e, ancor più, sostanzialmente ripetuti nell'aggiunto nuovo comma, è nel potere attribuito al preposto di "*interrompere temporaneamente l'attività*"<sup>11</sup> che si concentra il carico più pesante nell'ambito delle nuove responsabilità delineate nei confronti di tale ruolo. Apparentemente più sfumata, se confrontata con quella derivante dal medesimo obbligo di "*interrompere l'attività*", previsto nella nuova formulazione della lett. *a*), sempre dell'art.19, in quanto responsabilità correlata al valutare la "possibilità", e non, invece, riferita al diretto intervento da porre in essere ogniqualvolta il preposto rilevi comportamenti resistenti o persistenti di inosservanza da parte degli occupati, è nell'esclusiva valutazione affidata a tale ruolo sul se ritenere, o meno, "*necessario*"<sup>12</sup> interrompere l'attività, che si racchiude tutto il peso posto sulle spalle di una figura (ricordiamo) intermedia nella scala gerarchica della prevenzione aziendale, fino ad oggi confinata in un più confortevole obbligo di "*tempestiva segnalazione*".

---

<sup>8</sup> Cfr., *supra*, nt.7.

<sup>9</sup> Cfr., *supra*, nt.7.

<sup>10</sup> Cfr., *supra*, nt.7.

<sup>11</sup> L'art.19, co.1, lett. *f-bis*) del D.Lgs.81/2008 s.m., recita :"*in caso di rilevazione di deficienze dei mezzi e delle attrezzature. di lav. e di ogni condizione di pericolo rilevata durante la vigilanza, se necessario, interrompere temporalmente l'attività e, comunque, segnalare tempestivamente al datore di lavoro e al dirigente le non conformità rilevate*".

<sup>12</sup> Cfr., *supra*, nt.11.

Va, del resto, considerato che seppur è evidente il maggior aggravio che il dover prendere una decisione pone su chi è chiamato necessariamente a valutare se, o no, adottarla, in confronto ad un intervento da mettere in atto a fronte del manifestarsi di certe condizioni (nel caso specifico di *“mancata attuazione o persistenza dell’inosservanza”*), è il contesto nel quale il preposto verrebbe a trovarsi al momento del valutare se *“necessario interrompere temporaneamente l’attività”* che, indubbiamente, ne rafforza la responsabilità; prima, sul piano etico, non di meno, sul fronte produttivo e contrattuale, in ultimo, ma non certo secondario, sul fronte penale. Ricordando, a tale riguardo, la nuova sanzione espressamente introdotta nell’art.56, co.1, lett. a) del d.lgs.81/2008 s.m..

Pur non potendo considerare equivalenti gli impatti derivanti dall’interruzione dell’attività del lavoratore, con quella più generale dell’attività lavorativa, ritenendo comunque, in quest’ultimo caso, non poter altro che riguardare la sola porzione di attività nell’ambito della quale il preposto dovesse rilevare *“deficienze o condizioni di pericolo”*<sup>13</sup>, è nel chiedersi il perché una tale situazione si crei, che diviene fortemente incidente sulla decisione da prendere (ma, soprattutto sulla libertà) da parte del preposto.

Se è indubbio, difatti, che alla base dell’intervento di interruzione temporanea, considerato *“necessario”* dal preposto, è il ritenere tale scelta quale unica possibile per poter garantire la tutela della salute e sicurezza, trovandosi a rilevare una situazione di estrema gravità, non risolvibile con altre misure di protezione, non si può negare occorra considerare che se rilevata durante l’attività di vigilanza, tranne che in casi estemporanei di pericolo imminente, quanto riscontrato, specie riferito ai mezzi e alle attrezzature, sia prassi consolidata. E’ evidente, pertanto, che se il garantire la tutela di chi lavora è la ragione prioritaria che ha spinto il legislatore ad introdurre tale disposizione, rafforzando gli interventi dal basso, in questo caso si chiede ad una figura, come detto, intermedia della gerarchia aziendale, di intervenire con una decisione dagli effetti rilevanti, come possono essere quelli derivanti da un’interruzione dell’attività lavorativa, che non solo va contro quanto, non diciamo sempre deciso, ma sicuramente tollerato, se non caldeggiato, da parte delle figure apicali, a partire dal datore di lavoro e dal dirigente, ma che rende tale comportamento illecito, palese a tutti gli occupati.

Sarà, dunque, quanto mai importante il monitoraggio, a partire dai prossimi mesi, di ciò che avverrà come conseguenza dell’introduzione di tali provvedimenti, auspicando che a partire proprio dall’individuazione dei preposti, da parte dei datori di lavoro e dei dirigenti, quale atto principale di base sul quale poggiano tutte le novità introdotte di rafforzamento di tale ruolo, venga posta quell’attenzione fondamentale nel mettere in condizione tale figura di poter svolgere in modo adeguato, e libero, quanto ad essa attribuito.

Consapevole della delicata posizione nella quale il preposto verrà a trovarsi, alla luce delle novità introdotte, l’estensore nei nuovi provvedimenti ha tenuto a precisare, proprio nel testo dell’obbligo di *“individuazione”* di tale posizione di garanzia a carico del datore di lavoro/dirigente (art.18, co.1, lett. b-bis del decreto in parola) che non potrà *“subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività”*. Una garanzia di tutela che, non potrà sfuggire, evidenzia in modo indubbio come al legislatore siano apparse fin da subito le difficoltà, ma soprattutto la vulnerabilità e la solitudine, che il preposto, sulla base dei nuovi obblighi, si potrà trovare a fronteggiare. Condizione che, come evidente, non troverà su tali fronti alcun minimo adeguato ristoro nell’eventuale emolumento che la contrattazione potrà stabilire a favore di tale ruolo.

Ritenendo, difatti, quanto mai opportuno limitare a mera possibilità quella di stabilire contrattualmente emolumenti a favore del preposto per lo svolgimento della sua attività, evitando di monetizzare il rafforzamento del ruolo e la responsabilità a questo correlata, non costituendo così alcun costo aggiuntivo l’individuare un numero ampio di preposti, se non relativo all’onere della formazione, tale scelta organizzativa si auspica che, nei mesi a venire, possa essere adottata in modo diffuso nelle realtà lavorative. Un cambiamento che comporterà indubbiamente un innalzamento del livello della prevenzione, contrastando concretamente il fenomeno drammatico, che non accenna a ridursi, degli accadimenti mortali in occasione di lavoro e delle malattie professionali.

---

<sup>13</sup> Cfr., *supra*, nt.11.