PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 24 - numero 5117 di Martedì 08 marzo 2022

Decreto 81: quali sono le conseguenze delle modifiche sul ruolo del preposto?

Quali sono gli effetti concreti delle novità sul preposto? Quali sono le conseguenze sul piano delle responsabilità? Quali sono le nuove funzioni più rilevanti e difficili? Ne parliamo con Cinzia Frascheri, responsabile salute e sicurezza Cisl.

Brescia, 8 Mar ? Una delle recenti modifiche del Decreto Legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 più dibattute in queste settimane, a volte con riflessioni e discussioni accese sulle conseguenze possibili, riguarda sicuramente le novità sul **ruolo del preposto**.

Ricordiamo che il **preposto** è la persona che, *in ragione delle competenze professionali e nei limiti dei 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* (art. 2 del D.Lgs. 81/2008).

Stiamo parlando delle modifiche operate dal decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 e, specialmente, dalla **Legge 17 dicembre 2021, n. 215** di conversione. Modifiche che abbiamo cercato di comprendere attraverso la pubblicazione di numerosi articoli, ad esempio con riferimento alla definizione di preposto, all' atto di individuazione e alle sentenze della Corte di Cassazione.

Per cercare di comprendere quale sarà l'impatto delle nuove indicazioni e obblighi relativi alla figura del preposto, ad esempio riguardo al fenomeno dei "preposti di fatto", dell'obbligo di individuazione, degli effetti sul piano delle responsabilità e, ancor più, sulle difficoltà che incontreranno i preposti stessi, abbiamo posto alcune domande a **Cinzia Frascheri**, giuslavorista e Responsabile nazionale Cisl per la salute e sicurezza sul lavoro.

Domande che riguardano nello specifico sia la nuova figura del preposto, sia l'impatto più complessivo del decreto legge 146/21 e della legge di conversione sulla prevenzione e le tutele in materia di salute e sicurezza.



Quali sono le conseguenze dell'obbligo di «individuazione» del preposto? Quali saranno i primi effetti concreti che si avranno nelle realtà lavorative?

Le novità introdotte a livello normativo avranno effetti sulle responsabilità del solo preposto o anche di altri attori della sicurezza?

Quali sono le sue nuove funzioni del preposto che considera più rilevanti e più impegnative?

Qual è il suo parere sulle modifiche apportate al D.Lgs 81/2008, anche alla luce della legge di conversione?

L'intervista si sofferma sui seguenti argomenti:

- I preposti di fatto, l'obbligo di individuazione e l'organigramma aziendale
- Il nuovo ruolo del preposto e gli effetti sul piano delle responsabilità
- I nuovi compiti, l'interruzione delle attività e la solitudine del preposto
- Le modifiche al D.Lgs. 81/2008 e la mancanza di un quadro d'insieme

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0328] ?#>

I preposti di fatto, l'obbligo di individuazione e l'organigramma aziendale

Parliamo delle novità normative correlate al DL 146/2021 e, in questo caso, alle modifiche della legge di conversione 215/2021 con particolare riferimento alla figura del preposto. Quali sono a suo parere gli aspetti più innovativi delle modifiche del D.Lgs. 81/2008? Quali sono le conseguenze dell'obbligo di «individuazione» del preposto? Quali saranno i primi effetti concreti che si avranno nelle realtà lavorative?

Cinzia Frascheri: Sicuramente non si può che ritenere l'**introduzione dell'obbligo di «*individuazione*» del preposto** da parte del datore di lavoro/dirigente l'intervento a seguito del quale si produrranno i maggiori effetti, nell'ambito delle realtà lavorative. Una disposizione che, comunque, 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 all'art.18, co.1, lett. *b-bis*).

Ma è sicuramente nell'averla **introdotta tra gli obblighi sanzionati**, 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, obbligati ad individuare uno, o più, preposti per l'effettuazione dell'attività di vigilanza. Va sottolineato, difatti, che 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, 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 il diritto alla formazione obbligatoria, disposto espressamente nell'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 del d.lgs.81/2008 s.m., 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 avvenuto, ha posto le basi del cambiamento e potrà ricondurre utilmente a regola.

Ma se l'**obbligo di «*individuazione*»**, a carico del datore di lavoro/dirigente, puntualmente sanzionato, va nella linea di portare a giusta evidenza la rilevanza che ha la **costruzione di un organigramma aziendale adeguato e funzionale** al garantire un livello di prevenzione tale da eliminare o, almeno ridurre al minimo, l'esposizione a rischio, non per questo lo si deve ritenere un adempimento da dover rispettare in modo automatico e decontestualizzato.

Se ad una prima lettura del dettato della nuova lettera *b-bis*), inserita nell'elenco degli obblighi a carico del datore di lavoro/dirigente, nell'art.18 del d.lgs. 81/2008 s.m., è l'«*individuare il preposto o i preposti*» che richiama l'attenzione, è nel proseguo della frase che, stemperandosi il mero onere, prendono corpo le ragioni poste alla base di tale previsto intervento, indicando in modo esplicito la finalità di quanto disposto. Precisando che l'individuazione è «***per l'effettuazione delle attività di vigilanza** di cui all'art.19*», appare evidente come l'estensore abbia voluto offrire da subito chiarezza nel far comprendere che l'obbligo introdotto non deve in alcun caso risultare fine a sé stesso, traducendosi in un aggravio sul piano organizzativo-gestionale, ma all'inverso, tale atto deve essere conseguente all'organizzazione e ai ruoli previsti e operanti nella realtà lavorativa. Concetto che si rafforza ulteriormente nell'aver esplicitato che **l'individuazione può essere di uno o più preposti**, intendendo sottolineare la valutazione del contesto e delle necessità gestionali, anziché il mero assolvimento del precetto normativo. Da questo ne discende, anche, che l'«*individuazione*» non può essere rifiutata, corrispondendo ad una mera formalizzazione del riconoscimento di quanto svolto, differenziandosi da una proposta di assunzione di "altro" ruolo, passibile, in questo caso, di accettazione.

Il nuovo ruolo del preposto e gli effetti sul piano delle responsabilità

A suo parere le novità introdotte a livello normativo avranno effetti sulle responsabilità del solo preposto o anche di altri attori della sicurezza?

C. F.: 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*»** ai fini della protezione collettiva e individuale.

In virtù di quanto già disposto, 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, la non conformità dei comportamenti 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*» *?* 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*» 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**.

È in questo senso che occorre rilevare quanto mai sia importante la modifica introdotta dal legislatore nel porre a cardine del rafforzamento del ruolo del preposto quanto dovrà essere delineato e fornito, in termini di «***disposizioni e istruzioni***» da parte del datore di lavoro/dirigente. Perché è nel rispetto di queste che dovranno essere rilevati gli eventuali comportamenti difformi da parte dei lavoratori, così come sarà in relazione a tali procedure interne, finalizzate alla «*protezione collettiva e individuale*», che il preposto dovrà «*intervenire*» fornendo le «***necessarie indicazioni***» ai fini della tutela e del corretto svolgimento delle lavorazioni. Interventi, pertanto, da svolgere nel merito, pur comunque, già riassunti, in modo sicuramente meno ampio ed esplicito, nella definizione della figura del preposto (che ricordo non essere stata modificata), nella quale viene attribuito al ruolo del preposto un «***funzionale potere di iniziativa***». Non ritenendo, come ovvio, che il preposto debba ricoprire un ruolo di controllore, puntando a prevenire ogni eventuale azione non corretta del lavoratore (come più volte ribadito dalla giurisprudenza), quasi in un rapporto *one to one*, non potranno, di contro, più sussistere **situazioni nelle quali il preposto si troverà a dover sovraintendere ad un numero eccessivo di lavoratori**, ancor più se operanti in spazi ampi e impiegati in lavorazioni complesse, non permettendogli di monitorare il corretto svolgimento delle procedure da parte di quest'ultimi. Situazioni che non dovranno verificarsi anche nei momenti nei quali, per ragioni diverse ? ma ben conosciute se svolta una valutazione dei rischi preventiva adeguata e, come corretto, attenta anche gli aspetti gestionali ? dovessero venire a mancare le risorse umane generalmente operanti (come ad esempio durante i turni notturni, i mesi estivi, le festività...).

I nuovi compiti, l'interruzione delle attività e la solitudine del preposto

Veniamo al ruolo e ai compiti del preposto. Quali sono le sue nuove funzioni che considera più rilevanti e più impegnative?

C. F.: Tra le disposizioni varate con la L. 215/2021, che ricordo essere vigente già da oltre due mesi, quella sicuramente più rilevante nei riguardi dello svolgimento del ruolo del preposto è contenuta nel testo della lettera *f-bis)*, inserita all'interno dell'art.19, co.1 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*» 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, co.1, 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*» 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 solo in un più confortevole esclusivo obbligo di «*segnalare tempestivamente*».

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 (...) e* ogni *condizioni di pericolo*», 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 ed interventi 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 tali comportamenti illeciti, palesi a tutti gli occupati. 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, 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. Condizioni che, come evidente, non troveranno alcun minimo adeguato ristoro nell'eventuale «**emolumento**» che la contrattazione, come previsto dal legislatore, potrà stabilire a favore di tale ruolo. E', comunque, corretto precisare che tali figure, quando previste nell'organigramma aziendale, ricoprendo una posizione sovraordinata nei riguardi dei colleghi/lavoratori ? come esplicitato nella definizione di preposto ? considerandole generalmente già inquadrate ad un livello superiore, è da questo che dovrebbe conseguirne un adeguato ritorno economico.

Le modifiche al D.Lgs. 81/2008 e la mancanza di un quadro d'insieme

Concludiamo con una domanda più generale sulle novità normative. Le modifiche apportate al D.Lgs 81/2008 sono gli interventi che risultavano necessari per aumentare la prevenzione e ridurre infortuni e malattie professionali?

C. F.: La legge n. 215/2021 introducendo rilevanti, ma soprattutto **inattese**, modifiche nell'articolato del d.lgs.81/2008 s.m., considerata la sua elaborazione avvenuta non percorrendo i canali consueti del confronto per audizione con gli attori nazionali della prevenzione, a partire dalle parti sociali ? oltremodo interessate, nel caso specifico, dai provvedimenti introdotti ?, ha determinato, fino dalla sua emanazione (ancor più con le integrazioni apportate, in fase di conversione, al testo del DL 146/2021), **ampie reazioni**.

Pur pienamente condivisibili le ragioni esposte dai ministri competenti, al varo del decreto ? riconducibili sostanzialmente al contrasto dell'impennata degli eventi mortali sul lavoro ?, confermate poi in concreto dall'ampliamento dei provvedimenti introdotti per mano parlamentare, se ricondotte alle novità apportate all'articolato di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, sia sul fronte istituzionale, di sistema, che aziendale, **è più il rammarico per gli interventi che si sarebbe auspicato fossero stati**

introdotti, che per quelli posti in campo.

Proseguire, difatti, con soluzioni che intervengono come "**carotaggi**" (mi si consenta questa espressione) nel testo del d.lgs.81/2008 s.m., elaborato, come noto, in particolare il Titolo I, seguendo una linea d'insieme e coerenza determinanti, seppur oggi perseguiti obiettivi di valore e varate disposizioni rilevanti, si conferma quel processo di stratificazione delle norme e, in certi casi, di **contraddizione tra disposizioni** che, sicuramente, non favoriscono l'efficacia dei provvedimenti, anche quando singolarmente significativi.

Dovendo rapportare la bontà delle innovazioni legislative alla loro fattibilità e alla loro applicazione, a partire dalle realtà lavorative, **è quanto mai fondamentale agire delineando un quadro d'insieme**, pianificando il percorso evolutivo da svolgere, avendo chiari gli obiettivi da raggiungere, definendo i passaggi di avanzamento da compiere, indicando le tappe e i tempi di realizzazione, monitorando i progressi, i fallimenti o le battute di arresto.

In sintesi, arrivare concretamente a dotarsi, come Paese (come da decenni ribadito, registrando la mancanza), di una **strategia nazionale di prevenzione** pluriennale, andando così a tracciare le primarie linee di intervento, in un quadro coerente, blindando complessivamente il piano d'azione e le fasi di sviluppo, da interventi estemporanei che, se anche di indubbio valore, troppo di frequente prodotti quali risposte ad esigenze emergenziali da parte del decisore del momento, spesso caratterizzate anche da componenti emotive (comprensibili, ma non giustificabili da parte delle più alte istituzioni nazionali, pur a fronte della drammaticità di un susseguirsi quotidiano di accadimenti gravi e mortali, oltre alle malattie professionali, e dell'incessante richiesta sociale di segnali forti di contrasto).

In questo senso, **non si possono ignorare gli evidenti ritardi nell'azione di decretazione**, ampiamente prevista nel d.lgs.81/2008 s.m. e mai giunta a compimento, nell'ambito della quale si registra, ancora oggi, la determinante **assenza di un sistema di qualificazione delle imprese**, necessario a partire dai settori a più alto rischio. Uno strumento di prevenzione che sicuramente andrebbe ad elevare il livello della qualità del lavoro, garantendo un insieme di criteri e regole certe di tutela, vincolanti per tutte le realtà lavorative.

Se, di certo, l'aver introdotto l'obbligo della formazione per i datori di lavoro, nella cornice più ampia della prevista revisione complessiva della formazione obbligatoria delle figure della prevenzione aziendale (ancorata ad un preciso termine di tempo che, seppur ordinatorio, delinea un traguardo), oltre all'istituzione di un repertorio degli organismi paritetici e la costituzione del Fondo, *ex* art.52 (anche questi con precise scadenze di realizzo), sono andati concretizzando quanto da tempo richiesto unitariamente dalle tre principali organizzazioni sindacali sul livello nazionale, **l'insieme dei provvedimenti introdotti, ad oltre due mesi dalla loro entrata in vigore, richiedono sicuramente del tempo per poterne valutare gli effetti**.

Auspicando che quanto previsto non venga applicato e rispettato solo nel maggior timore di subire controlli, considerate soprattutto le modifiche radicali avvenute nel sistema di vigilanza e l'aumento delle risorse umane a tale fine assunte ed impiegate (in particolare nelle file dell'Ispettorato del Lavoro), di certo, gli interventi di cambiamento che si dovranno registrare, tra gli altri, nell'ambito dell'organigramma aziendale di molte realtà lavorative, saranno notevoli.

Articolo e intervista a cura di Tiziano Menduto

***Scarica la normativa di riferimento*:**

Legge 17 dicembre 2021, n. 215 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, recante misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili.

Testo del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Gazzetta Ufficiale 21 ottobre 2021, n. 252), 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".

Decreto-Legge 21 ottobre 2021, n. 146 - Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili.

Licenza Creative Commons

---

www.puntosicuro.it