

## QUESITO

Avrei cortesemente bisogno del seguente chiarimento: i responsabili di settore di un comune, aventi qualifica di posizione organizzativa ma non di dirigente (nel comune non sono presenti figure con qualifica di dirigente), dal punto di vista del D.L.vo 81/2008 e s.m. e i. sono da considerare dei preposti oppure dei dirigenti?

Attendo un cortese riscontro e porgo i miei saluti.

## RISPOSTA

In riferimento al quesito posto da Lei, innanzitutto riteniamo utile rammentare che il D. lgs. n. 81/2008 impone, tra l'altro, l'obbligo di indicare nominativamente nel DVR i soggetti chiamati a ricoprire i ruoli dell'organizzazione "aziendale" che devono occuparsi dell'attuazione delle misure preventive e protettive individuate nel documento stesso.

A ricoprire tali ruoli devono essere assegnati esclusivamente soggetti in possesso di adeguate competenze e dotati di adeguati poteri e mezzi materiali.

Nella cosiddetta "linea operativa della sicurezza sul lavoro", i ruoli sopra menzionati e predefiniti nelle loro caratteristiche astratte sono, come è noto, il Datore di Lavoro, i Dirigenti, i Preposti ed i Lavoratori, ciascuno nell'ambito delle proprie attribuzioni e competenze.

Le definizioni generali ed astratte dei menzionati ruoli sono riportate all'art. 2 del D. lgs. n. 81/2008. In particolare, dalle definizioni di "dirigente" e di "preposto" si ricava che:

- Il dirigente è la persona che, in ragione delle competenze professionali possedute 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. La Suprema Corte ha con chiarezza sottolineato che *"il tratto caratteristico della figura dirigenziale è rappresentato dall'esercizio di un potere ampiamente discrezionale che incide sull'andamento dell'intera azienda ovvero che attiene ad autonomo settore"* (Cassazione, Sez. Lav. 11-07-2007 n. 15489);
- Il preposto è 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. Il preposto può quindi essere considerato una *"sentinella per la sicurezza"*, infatti, è suo compito sovrintendere

all'attività lavorativa e garantire l'attuazione da parte dei lavoratori delle direttive ricevute dal datore di lavoro. Non spetta quindi al preposto adottare misure di prevenzione, ma deve far applicare quelle disposte da altri (datore di lavoro e dirigenti). Inoltre la sua responsabilità è circoscritta dagli effettivi poteri a lui spettanti. Pertanto possiamo affermare che il compito del "preposto" è quello di controllo e di verifica del rispetto delle direttive impartite dal datore di lavoro (e/o dal competente dirigente), anche avvalendosi dei nuovi poteri/doveri attribuiti dal d.l. n. 146/2021 conv. in legge dalla L. n. 215/2021.

Nel rispondere al quesito in epigrafe, va inoltre tenuta presente anche la definizione del "datore di lavoro nel settore pubblico", in base alla quale, oltre al dirigente, può ricoprire il ruolo di datore di lavoro, in assenza di dirigenti, anche **il funzionario che, pur non avendo la qualifica di dirigente, è però preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale e di spesa.**

Richiamate le figure generali di preposto, dirigente e datore di lavoro nel settore pubblico secondo il dettato del T.U. 81/2008, passiamo ad esaminare la figura del dipendente pubblico nominato "responsabile di settore avente qualifica di posizione organizzativa ma non di dirigente".

Tale nomina viene effettuata in base a quanto previsto dalla contrattazione collettiva di settore, in termini peraltro compatibili con la disciplina di rango legislativo recata dal Testo Unico degli Enti Locali (d. lgs. 267/2000), che pure non contempla espressamente la figura della "posizione organizzativa".

La nomina si effettua quindi sulla base delle disposizioni contrattuali più direttamente concernenti l'individuazione del personale che può essere preposto ad una "posizione organizzativa", in particolare tenendo conto delle categorie di appartenenza di tale personale.

A completamento del quadro, queste norme contrattuali contemplano poi anche il caso degli enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale.

Ripercorrendo la genesi della figura della "posizione organizzativa", tale istituto negli enti locali nasce con il CCNL DEL 31 MARZO 1999. In particolare, gli articoli dall'8 all'11 di tale contratto introducono e disciplinano per la prima volta l'istituto. La disciplina è stata poi riconfermata dal CCNL Funzioni Locali del

21 maggio 2018, il quale agli art. 13 e ss., ha specificato ed integrato la disciplina, definendone meglio alcuni aspetti peculiari.

In particolare:

- l'art. 8 del CCNL DEL 31 MARZO 1999 rinvia all'autonomia organizzativa di ciascun ente locale, stabilendo che: *“gli enti istituiscono posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato:*

*a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzato da un elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;*

*b) lo svolgimento di attività con alti contenuti di professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione in albi professionali;*

*c) lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza, e controllo caratterizzate da elevata autonomia ed esperienza.*

- l'articolo 11 del medesimo CCNL 31.3.1999 stabilisce che i comuni privi di dirigenti possano assegnare l'incarico di posizione organizzativa *“esclusivamente a dipendenti cui sia attribuita la responsabilità degli uffici e dei servizi formalmente individuati secondo il sistema autonomamente definito e adottato”*.

Con particolare riferimento agli enti senza dirigenza, i riferimenti normativi sono poi da identificarsi nelle norme che seguono:

- l'art. 17 CCNL FUNZIONI LOCALI del 21 maggio 2018 “Disposizioni particolari sulle posizioni organizzative”, al primo comma dispone una sorta di *“automatismo”* tra l'area apicale di un ente senza dirigenza e la titolarità dell'incarico di *“Posizione Organizzativa”*. Il citato comma dispone, infatti ***“Negli enti privi di personale con qualifica dirigenziale, i responsabili delle strutture apicali, secondo l'ordinamento organizzativo dell'ente, sono***

**titolari delle posizioni organizzative disciplinate dall'art. 13".** L'ARAN ha poi precisato che:  
*"Nei Comuni privi di personale dirigenziale, le strutture organizzative di vertice, espressamente istituite dal regolamento degli uffici e servizi, sono da considerarsi coincidenti con le posizioni organizzative di cui all'art. 8 del CCNL del 31.3.1999.";*

- L'articolo 15 del Ccnl 2002-2005 infine contribuisce a fare chiarezza, prevedendo che la preposizione di un dipendente alla direzione di una struttura apicale, conseguenza dell'assegnazione di funzioni dirigenziali ai sensi dell'articolo 109, comma 2, del d.lgs. 267/2000, determinerà l'attribuzione dell'incarico di posizione organizzativa.

Pertanto, alla luce della disamina condotta, si può concludere, a parere di queste scriventi, che, come in qualsiasi struttura "aziendale" privata o pubblica, anche in un Ente locale l'individuazione delle figure responsabili ai fini di sicurezza lavorativa con le rispettive competenze e responsabilità risponde essenzialmente ad un criterio di autonomia organizzativa, che richiede scelte discrezionali sì, ma formali ed espresse da parte degli organi titolari del potere organizzativo.

Tali scelte possono giungere a cristallizzarsi in un vero e proprio sistema gestionale, ai sensi dell'art. 30 del d. lgs. 81/2008 oppure no, e ciò indipendentemente dal fatto che gli Enti locali non ricadono nel campo di applicazione del d. lgs. 231/2001. In ogni caso deve però trattarsi di scelte esplicite, che non possono in alcun modo restare sottintese od implicite, salvo sempre, a chiusure del sistema, ricorrere al principio di effettività di cui all'art. 299 del T.U.

Ciò detto, quindi, si dovrebbe considerare

- "dirigente", all'interno del comune, il soggetto che non si limita al semplice coordinamento ma assume un ruolo operativo di direzione di entità complesse;
- "preposto" il soggetto che è Responsabile di Ufficio o che nell'ambito di una Sezione è Responsabile di Servizi ovvero Unità Funzionali.

Nel caso in cui un soggetto con incarico di Responsabile di Unità Funzionale o Servizio o Reparto/Ufficio svolga funzioni non solo di sovrintendere, cioè di carattere esecutivo, ma anche di organizzazione in autonomia del lavoro, lo stesso potrà pertanto essere individuato come "dirigente".

Inoltre, in base al “principio di effettività” (art. 299 del D. Lgs 81/2008) la funzione di “dirigente” (soggetto che organizza il lavoro) o di “preposto” (soggetto che controlla il lavoro) è accettata anche tacitamente con l’adozione di un comportamento che si realizza nell’impartire ordini e direttive, sempre che tale posizione di supremazia sia riconosciuta dai colleghi di lavoro.

In conclusione, da quanto su esposto, in ogni struttura organizzativa l’identificazione dei ruoli di sicurezza lavorativa deriva dal Discipinare Organizzativo (regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi comunali) che va a definire ruoli e responsabilità. In prevalenza, sarà ragionevole far coincidere la titolarità di una “Posizione organizzativa” con un ruolo di dirigente ai fini della sicurezza sul lavoro, senza però alcuna preclusione, in funzione del concreto contesto organizzativo, ad identificarla piuttosto con un ruolo di preposto, e non mancano in ambito pubblico (non necessariamente circoscritti al settore degli Enti locali) esempi di enti che hanno optato per la soluzione da ultimo indicata.

*Per un profilo degli autori e per eventuali contatti diretti*

**Avv. Elena Chiefa**

<https://www.aias-sicurezza.it/avv-elena-chiefa>

**Avv. Simona Maniscalco**

<https://www.aias-sicurezza.it/avv-simona-maniscalco>