

# La nuova figura del dirigente: poteri, doveri, responsabilità.

(Dr. Sergio Spadaro - Procura della Repubblica di Milano)

---

1. Il D.Lgs. 81/08 ha recepito la ormai sperimentata tecnica legislativa di origine comunitaria basata su definizioni normative analitiche e dettagliate, con lo scopo di ridurre il più possibile i margini di incertezza interpretativa e offrire all'utilizzatore (giurista, imprenditore, consulente) indicazioni non equivocabili. Con riferimento alla individuazione dei soggetti responsabili il decreto propone la tradizionale tripartizione degli obbligati primari (datore di lavoro, dirigente e preposto) introducendo per la prima volta una serie completa di definizioni comprendente le figure del dirigente e del preposto, le cui caratteristiche funzionali erano fin qui state oggetto esclusivo di elaborazione dottrina e giurisprudenziale.

Ai sensi dell'art. 2 lett d) del decreto il dirigente è 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". Si tratta di una definizione necessariamente ampia che tuttavia offre all'interprete fondamentali indicazioni per individuare in concreto i soggetti responsabili a fini prevenzionistici; è noto, peraltro, come l'assenza di definizioni nei precedenti testi normativi (dal D.P.R. 547/55 al D.Lgs. 626/94) fosse stata attribuita anche alla difficoltà di ricondurre a un'unica categoria la varietà di attribuzioni delle figure dirigenziali operanti nelle realtà aziendali.

Insieme alla esposta definizione, l'analisi della posizione del dirigente deve svolgersi considerando le funzioni normativamente attribuite, onde verificare quale sia il reale contenuto del debito di sicurezza assegnato: dovrà accertarsi, in particolare, se il dato normativo consenta di delimitare in modo netto e preciso i margini delle attribuzioni del dirigente con riferimento, da un lato, alle funzioni proprie del datore di lavoro, e dall'altro a quelle del preposto.

Si osserva in proposito come - salve le eccezioni di cui all'art. 17 D.Lgs. 81/08 relative ai doveri propri ed esclusivi del datore di lavoro - gli obblighi del dirigente hanno un contenuto del tutto omologo (anzi identico) a quello degli obblighi richiesti al datore di lavoro, differenziandosi unicamente sotto un profilo quantitativo nella misura in cui il dirigente è tenuto all'adempimento soltanto nei limiti delle attribuzioni e competenze conferite: l'art. 18 D.Lgs. 81/08, infatti, indica una nutrita serie di obblighi di organizzazione, gestione e vigilanza cui sono tenuti tanto il datore di lavoro quanto il dirigente; gli obblighi del preposto, che trovano

collocazione in una norma diversa (art. 19 D.Lgs. 81/08), corrispondono ad adempimenti e doveri di diversa natura e sono riconducibili alle funzioni di sovrintendere e vigilare.

Non è possibile, pertanto, distinguere tra datore di lavoro e dirigente prendendo in considerazione gli obblighi cui gli stessi sono tenuti. Va poi considerato che il riferimento agli obblighi normativamente previsti interseca la problematica relativa alle funzioni concretamente svolte e al **principio di effettività** definitivamente sancito dall'art. 299 D.Lgs. 81/08: indipendentemente dal formale conferimento della qualifica, chi svolge le funzioni di dirigente assume gli obblighi di cui all'art. 18.

È allora di primaria importanza capire chi è il dirigente ai sensi dell'art. 2 lett. d) D.Lgs. 81/08 per poter desumere cosa deve fare ai sensi dell'art. 18; quindi verificare se la responsabilità del datore di lavoro sia cumulativa o alternativa e se permangono e a quali condizioni residui obblighi di vigilanza.

**2.** Il primo rilievo in ordine alla definizione normativa indica la completa assenza di riferimenti alle corrispondenti **nozioni civilistiche**: se ancora per il datore di lavoro è presente un rimando alla titolarità formale del rapporto contrattuale, nel caso del dirigente l'unico criterio adottato sembra essere quello funzionale, dal che discende la tendenziale irrilevanza dell'inquadramento contrattuale ai sensi dell'art. 2095 c.c.: in questo senso può ben darsi che soggetti normalmente qualificati come dirigenti a fini retributivi e di carriera non ricoprano la omologa qualifica di dirigente ai fini della sicurezza (si è parlato in tali casi di pseudo-dirigenti); di converso non è infrequente imbattersi in figure professionali che, seppure prive della corrispondente qualifica o addirittura formalmente esterni all'azienda, abbiano i poteri e le caratteristiche necessarie all'assunzione di obblighi a fini prevenzionali.

La definizione introdotta con l'art. 2 lett. d) D.Lgs. 81/08 pone requisiti specifici che devono ricorrere **cumulativamente** per l'assunzione della qualifica di dirigente ai sensi della normativa prevenzionale, sì da giustificare l'assunzione dei richiesti poteri di organizzazione e vigilanza e fondare la relativa responsabilità in caso di inadempimento degli obblighi di cui all'art. 18 D.Lgs. 81/08.

In primo luogo è richiesto che il dirigente svolga le proprie funzioni in virtù di specifiche **competenze professionali**: da ciò deriva un immediato collegamento tra la funzione concretamente esercitata e la richiesta di adempimento di obblighi giuridici, giustificata nella misura in cui è possibile muovere un addebito a titolo di colpa solo ove risulti la possibilità materiale e giuridica di uniformarsi al precetto. Un soggetto con competenze specifiche, in altri termini, potrà legittimamente essere preposto a un determinato settore o attività (ove per legittimamente si intende in modo da escludere la responsabilità diretta del datore di lavoro), non altrettanto un soggetto privo di tali competenze.

Le competenze professionali indicate nella norma si riferiscono alle caratteristiche della funzione svolta, non alle capacità e alle conoscenze in materia di sicurezza: queste ultime sono una conseguenza dell'individuazione in concreto del dirigente, garantita dall'adempimento di uno specifico obbligo formativo in capo al datore di lavoro (art. 37 comma 7 D.Lgs. 81/08).

Il dirigente, per essere tale, deve poi essere dotato di **poteri gerarchici**, ovvero deve essere nelle condizioni, di fatto e di diritto, per esercitare l'autonomia decisionale che gli è stata attribuita, attraverso indicazioni di competenze, distribuzione di compiti e talora minacce di sanzioni. L'indicazione dei poteri gerarchici è mutuata dal diritto del lavoro e si riferisce all'esercizio dei poteri direttivi originariamente in capo all'imprenditore - titolare della prestazione di lavoro; il risvolto di tali poteri è dato dai doveri di diligenza e di obbedienza che invece caratterizzano la prestazione di lavoro subordinato ai sensi dell'art. 2104 c.c.. Una delle conseguenze più rilevanti della previsione espressa della titolarità di poteri gerarchici consiste nella estrema difficoltà di ricondurre la qualifica dirigenziale a soggetti estranei all'azienda, ovvero non legati all'imprenditore-datore di lavoro da un formale rapporto di subordinazione. Tale conseguenza sembra inevitabile a meno di non ricorrere al principio di effettività di cui all'art. 299 D.Lgs. 81/08 e ritenere possibile un esercizio di poteri gerarchici in via di mero fatto. Sotto il vigore della precedente normativa - di contro - non era isolata l'opinione che riteneva configurabile tale posizione soggettiva in capo, ad esempio, a un consulente esterno incaricato di gestire una determinata attività.

Un ulteriore requisito richiesto per la qualifica di dirigente è l'esercizio di **poteri funzionali**: tale elemento si colloca utilmente nell'ambito del principio per cui il contenuto di una funzione è dato dal rapporto tra esercizio di poteri e attribuzione di responsabilità, così spiegando perché non può esservi responsabilità se l'obbligo non ottemperato deriva da poteri non inerenti alla funzione svolta. Va ricordato in questa sede come l'intero sistema preventivo repressivo in tema di sicurezza del lavoro è strutturato come un sistema organico di reati propri, in cui il disvalore normativo è direttamente collegato all'individuazione di qualifiche funzionali e al complesso dei poteri che le stesse presuppongono: nessun obbligo può sorgere e nessuna responsabilità può pertanto addebitarsi in assenza dei correlativi poteri di azione, a pena di scivolare in inammissibili forme di responsabilità oggettiva mascherata.

Nella stessa direzione si colloca il requisito dell'**adeguatezza** pure fissato dall'art. 2 lett. d) D.Lgs. 81/08: oltre alla competenza professionale, i descritti poteri gerarchici e funzionali devono essere adeguati alla natura dell'incarico, con ciò richiedendosi una corrispondenza effettiva - e non solo formale - tra attribuzioni e strumenti a disposizione del dirigente. L'efficacia definitiva di tale ultimo requisito sarà apprezzata in concreto in tutti quei casi in cui l'attribuzione di poteri apparenti o inadeguati non riuscirà a escludere la concorrente responsabilità del datore di lavoro.

A differenza di quanto previsto per il datore di lavoro, è assente nella definizione normativa del dirigente qualsiasi accenno alla **autonomia di spesa**, dovendosi pertanto escludere che la stessa costituisca un requisito indefettibile dell'autonomia organizzativa di cui lo stesso è dotato. Tale

circostanza costituisce probabilmente una delle innovazioni più significative del D.Lgs. 81/08 poiché, escludendo la necessità di un collegamento tra poteri organizzativi e poteri di spesa, trascende la questione definitoria e investe categorie concettuali su cui lungamente si sono confrontate dottrina e giurisprudenza e specialmente in materia di delega di funzioni.

Da ultimo, peraltro, la Cassazione aveva accolto il principio di diritto ormai codificato, stabilendo che “la veste di dirigente non comporta necessariamente poteri di spesa e fonda autonomamente la veste di garante per la sicurezza nell’ambito della sfera di responsabilità gestionale attribuita allo stesso dirigente. Tale ruolo è indipendente dalla delega, istituto che trova applicazione quando il datore di lavoro trasferisce su altro soggetto, in tutto o in parte, doveri e poteri (anche di spesa) che gli sono propri” (Cass. Sez. IV, sentenza 12 novembre 2008 n. 42136). Ovviamente, se l’autonomia di spesa non costituisce un requisito indispensabile della nozione di dirigente, questo non significa che la stessa non possa essere prevista dal concreto assetto organizzativo. Non v’è dubbio, al contrario, che le ordinarie prassi aziendali comportino il conferimento in capo ai dirigenti di effettivi poteri di spesa, graduati in ragione delle attribuzioni loro conferite; la funzione del mancato richiamo nella nozione normativa del dirigente determina però l’impossibilità di esonero da responsabilità in caso di esercizio in concreto di poteri organizzativi e di vigilanza pur senza la presenza di poteri di spesa. Il caso non assume valenza soltanto scolastica: si pensi, ad esempio, a figure poste a capo di strutture c.d. orizzontali (direttore delle risorse umane, direttore marketing ecc...) sovente dotate di un certo grado di autonomia organizzativa ma non necessariamente dotate di autonomi poteri di spesa.

**3.** L’esame della definizione normativa permette così di enucleare le caratteristiche che devono sussistere per l’individuazione di un dirigente ai fini della normativa prevenzionale; non è ancora stato chiarito, di contro, quali siano le attribuzioni proprie di un dirigente così individuato, a fronte di indicazioni normative che sembrano non fare alcuna distinzione tra dirigente e datore di lavoro. L’art. 2 lett. d) D.Lgs. 81/08, nell’indicare le attività di organizzazione e vigilanza quali oggetto delle attribuzioni del dirigente, si riferisce a competenze tipiche del datore di lavoro; analogamente il già citato art. 18 specifica il contenuto degli obblighi di organizzazione e vigilanza senza fare distinzioni tra datore e dirigente. Così, dall’esame delle competenze normativamente attribuite, non è ricavabile sotto un profilo qualitativo **chi debba fare cosa**, tanto con riferimento alle misure organizzative ai fini della sicurezza (l’affidamento in concreto dei compiti ai lavoratori tenendo conto delle loro capacità e condizioni, la nomina e i rapporti col medico competente, l’adempimento degli obblighi di formazione e informazione ecc...) quanto in relazione alle attività più propriamente di vigilanza (richiedere l’osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme di sicurezza, aggiornare le misure di prevenzione in base ai mutamenti organizzativi o produttivi consentire la verifica da parte dei lavoratori delle misure di sicurezza ecc...).

L'analisi del dato normativo offre una soluzione univoca: l'unico elemento idoneo a ripartire le competenze tra datore e dirigente - ad esclusione delle funzioni esclusive ex art. 17 - si riferisce a un ambito quantitativo, laddove il dirigente in relazione alla "natura dell'incarico conferitogli" "attuа le direttive del datore di lavoro" (art. 2) e organizza e dirige le stesse attività secondo "le attribuzioni e competenze" conferite (art. 18).

4. È necessario interrogarsi, allora, su quali siano le **fonti** delle attribuzioni e competenze conferite al dirigente e quale sia la natura delle direttive impartite dal datore di lavoro. Più in particolare, se la fonte dei poteri (e delle responsabilità) del dirigente debba essere una delega di funzioni, o se sia sufficiente un sistema aziendale organizzato sulla base della suddivisione del lavoro e della ripartizione delle competenze<sup>1</sup>.

La tesi che richiede la necessità di una **delega formale**, basata sulla formula della "ontologica inscindibilità della posizione di garanzia della qualifica datoriale", ha senza dubbio il vantaggio di ancorare l'imputazione di responsabilità a criteri certi e normativamente predeterminati; inoltre, nel far derivare gli obblighi del dirigente da un atto del datore di lavoro, permette di imputare direttamente allo stesso le inadempienze a tutti gli obblighi non espressamente trasferiti tramite delega.

Appare preferibile, tuttavia, la tesi per cui il dirigente è **titolare iure proprio** di una serie di doveri rilevanti ai fini della prevenzione senza necessità di un'apposita delega. A tale approdo era giunta la giurisprudenza di legittimità nel vigore del D.Lgs. 626/94, sostenendo che la norma definitoria "comporta che i collaboratori del datore di lavoro (dirigenti e preposti), al pari di quest'ultimo, sono da considerare, per il fatto stesso di essere inquadrati come dirigenti e preposti e, nell'ambito delle rispettive competenze ed attribuzioni, destinatari "iure proprio" dell'osservanza dei precetti antinfortunistici, indipendentemente dal conferimento di una delega "ad hoc" (Cass. Sez. 4, Sentenza n. 11351 del 20/04/2005, e negli stessi termini Cass. Sez. 4, Sentenza n. 6277 del 06/12/2007 e Cass. Sez. 4, Sentenza n. 19712 del 03/02/2009).

L'assetto normativo risultante dal testo unico sulla sicurezza rende ancora più convincenti le argomentazioni a favore di tale opzione interpretativa. Le ragioni sono molteplici: in primo luogo, sotto un profilo di coerenza sistematica, non si vede il motivo per cui l'ordinamento debba prevedere una disciplina tanto della delega di funzioni, specificandone caratteristiche e limiti, quanto del dirigente, tipizzandone funzioni e obblighi: se la fonte di tali obblighi fosse rinvenibile unicamente in una delega non vi sarebbe stato alcun bisogno di prevedere e disciplinare, accanto alle figure di datore e preposto, anche quella del dirigente. L'altra ragione, di natura sostanziale, discende dal contenuto stesso dell'obbligo di organizzazione del datore di

---

<sup>1</sup> Una soluzione intermedia è ravvisabile in Cass. 6-3-03 n. 19642 (RV 224848) secondo cui in caso di suddivisione preventiva dei compiti in aziende di notevoli dimensioni deve presumersi la sussistenza di una delega anche in assenza di atto scritto.

lavoro, che previa valutazione dei rischi e delle risorse (risk assessment) deve dotare l'azienda di un assetto organizzativo idoneo a garantire adeguati livelli di sicurezza (risk management) anche indipendentemente dall'attribuzione nominativa di determinati poteri; si sostiene, in altri termini, che la predeterminazione funzionale di ruoli e compiti all'interno di un'azienda (non solo in aziende di grandi dimensioni) sia la modalità più adatta ad assolvere all'obbligo di organizzazione del datore di lavoro. Vi è poi un altro elemento, probabilmente decisivo, a sostegno della titolarità originaria di poteri e responsabilità in capo al dirigente e indipendentemente da deleghe espresse: come già accennato, la definizione di dirigente prescinde dalla necessaria attribuzione di autonomia di spesa, così espressamente delineandosi la posizione di un soggetto che esercita poteri organizzativi e di vigilanza in assenza di poteri di spesa; al contrario, tra i requisiti di efficacia della delega ai sensi dell'art. 16 è esplicitamente indicata la attribuzione della "autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate" (art. 16 lett. d), così richiedendo che il delegato sia dotato di poteri di spesa. Quindi, se il dirigente può non essere dotato dell'autonomia di spesa necessaria per l'efficacia della delega, se ne ricava che dirigente e delegato sono figure soggettive non sovrapponibili e che la delega non sia la fonte dei poteri del dirigente.

Che questo sia lo schema immaginato e indicato dal legislatore si ricava, indirettamente, dal disposto dell'art. 37 co. 7 D.Lgs. 81/08 (come opportunamente interpolato dal correttivo D.Lgs. 106/09) che prevede anche a favore del dirigente "un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza del lavoro": tale obbligo formativo in capo al datore di lavoro prescinde completamente dalla necessità di una previa delega di funzioni, facendo peraltro derivare, in capo al datore di lavoro, la necessità di preindividuare, nell'ambito dell'assetto organizzativo dell'azienda, i soggetti chiamati a svolgere le funzioni di dirigenti.

**5.** Una volta definiti la natura e l'ambito delle attribuzioni del dirigente, resta da chiarire se in capo al datore di lavoro sussistano in via **residuale poteri-doveri di intervento e/o di vigilanza** e a quali condizioni e in quali limiti debbano essere esercitati.

Con riferimento all'azione di intervento diretto, è agevole notare come i poteri del dirigente siano esercitati nell'ambito delle direttive e delle attribuzioni conferite dal datore di lavoro in base all'assetto organizzativo aziendale, per cui si può affermare che il datore di lavoro conserva i propri obblighi in via diretta in tutte le situazioni non rientranti nelle competenze attribuite al dirigente.

Con riferimento al dovere di vigilanza viene in rilievo innanzitutto l'art. 18 co. 3 bis (introdotto, dopo note polemiche, dal D.Lgs. 106/09), a norma del quale "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”: dal che si desume l’obbligo di vigilanza - in capo tanto al datore quanto al dirigente - sui doveri di preposto, lavoratori, progettisti, fabbricanti, fornitori, installatori e medico competente, mentre nulla è detto in merito agli obblighi di vigilanza del datore di lavoro nei confronti del dirigente.

L’altra norma che viene in evidenza è contenuta nell’art. 16 D.Lgs. 81/08 (nella versione risultante dalla modifiche introdotte dal D.Lgs. 106/09), ove è stabilito che 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 conferite. Tale principio, per cui in caso di delega di funzioni permane un obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro, pare applicabile anche alla figura del dirigente, ove si consideri quanto più sopra evidenziato circa l’omogeneità qualitativa delle rispettive funzioni.

Non si vedono ragioni logiche o di sistema, in sintesi, per escludere la sussistenza di obblighi di vigilanza nei confronti dei dirigenti in riferimento alle “attribuzioni e competenze ad essi conferite”, ove si consideri la vigilanza come un aspetto inscindibile dall’organizzazione e quindi proprio della funzione datoriale; anche in tali casi, peraltro, dovrà ritenersi applicabile la norma enunciata a proposito della delega di funzioni secondo cui “l’obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro sul delegato si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4”.