

A silhouette of a construction site at sunset. A large crane is in the foreground, and a tall metal structure is in the background. The sky is a mix of orange and blue. A blue diagonal shape is overlaid on the bottom left.

# Newsletter - Salute e Sicurezza



Health & Safety  
Environment  
Food  
Compliance  
Criminal Law

Roma · Corso d'Italia, 29 - 00198  
www.b-hse.law · info@b-hse.law · Tel. +39 06 99315900

## **NEWSLETTER SALUTE E SICUREZZA**

**La riforma Draghi al Testo Unico Salute e Sicurezza  
conversione in legge del DL 146/2021**

### **Sommario**

<b>1. Introduzione</b>	<b>2</b>
<b>2. Il DL 146/2021: la mini-riforma Draghi del TUSS</b>	<b>2</b>
2.1 Il nuovo obbligo per il DdL di individuazione del preposto	2
2.2 I nuovi compiti del preposto	4
2.3 I nuovi obblighi in materia di formazione per il DdL	5
<b>3. La sospensione dell'attività produttiva in caso di gravi violazioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro</b>	<b>6</b>

## 1. Introduzione

Lo scorso 15 dicembre è stata approvata la Legge di conversione n. 215/2021 del Decreto-Legge 21 ottobre 2021, n. 146 recante *Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili*<sup>1</sup> (d'ora in avanti "DL 146/2021" o "Decreto").

Con tale provvedimento, unitamente alla proroga dell'ecobonus per le auto elettriche e all'introduzione di attese norme in materia di fisco – la c.d. *rottamazione-ter*, il *saldo e stralcio* e la proroga dei termini per il pagamento delle cartelle e dei piani di rateizzazione dell'Agenzia delle entrate –, si sono adottate una serie di misure a tutela della salute al fine di incentivare e semplificare l'attività di vigilanza e promuovere un maggiore coordinamento dei soggetti competenti a presidiare il rispetto delle disposizioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

## 2. Il DL 146/2021: la mini-riforma Draghi del TUSS

Importanti sono le novità introdotte. Potremmo parlare di una sorta di *mini-riforma* del d.lgs. 81/2008, il Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro (d'ora in avanti anche "TUSS"), considerando che sono stati novellati gli artt. 7, 8, 13, 14, 18, 19, 26, 37, 51, 52, 55, 56, 79, 99, nonché l'Allegato 1.

### 2.1 Il nuovo obbligo per il DdL di individuazione del preposto

Innanzitutto, la valorizzazione della figura del preposto.

Come noto, il preposto è il soggetto 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*

---

1. Testo coordinato del DL 146 / 2021:

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2021-12-20&atto.codiceRedazionale=21A07536&elenco30giorni=true](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2021-12-20&atto.codiceRedazionale=21A07536&elenco30giorni=true)

*esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa» (art. 2 del TUSS), ha il compito di controllare che i lavoratori applichino in maniera corretta le disposizioni aziendali in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.*

Nel sistema complesso azienda, una figura intermedia, quindi, tra il dirigente ed i lavoratori che, proprio per l'immediata prossimità con quest'ultimi, è particolarmente adatta a vigilare sulla corretta applicazione delle misure di sicurezza disposte dalle leggi e dai vertici aziendali. A questa figura nodale nell'ambito della sicurezza, già definita "*sentinella della sicurezza*", il legislatore ha voluto dedicare quella che è forse la disposizione più interessante della *mini-riforma*.

La novità consiste nell'introduzione, tra gli obblighi del Datore di Lavoro (d'ora in avanti "**DdL**") di cui all'art. 18 del TUSS, del dovere di «*individuare il preposto o i preposti per l'effettuazione delle attività di vigilanza di cui all'art. 19*» (nuova lettera *b-bis* dell'art. 18 del TUSS).

Quella nomina che prima rimaneva facoltativa, obbligando spesso la giurisprudenza a ricorrere al principio dell'effettività<sup>2</sup> per ascrivere le conseguenti responsabilità a quei soggetti c.d. "preposti di fatto" ai quali, anche in assenza di formale investitura, veniva chiesto di sovrintendere alle attività lavorative e garantire l'attuazione delle direttive ricevute dai dirigenti o dallo stesso DdL (i.e. capo cantiere, capo officina), oggi diventa indispensabile.

A presidio del nuovo obbligo viene introdotto, all'art. 55 lett. d) del TUSS, il richiamo alla nuova lettera prevedendo così l'applicazione della fattispecie contravvenzionale che punirà il DdL e il dirigente, il caso di mancata nomina, con la pena dell'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 1.500 a 6.000 euro.

---

2. In forza del quale «*in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, in base al principio di effettività, assume la posizione di garante colui il quale di fatto si accolla e svolge i poteri del datore di lavoro, del dirigente o del preposto*» (ex multis Cassazione penale, sez. IV, sentenza n.22246 del 28.2.2014).



La centralità di questa figura viene confermata dalla previsione di cui all'art. 26, comma 8-bis del TUSS, in forza del quale *«nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, i datori di lavoro appaltatori o subappaltatori»* dovranno *«indicare espressamente al datore di lavoro committente il personale che svolge la funzione di preposto»*. Per l'omissione di tale indicazione è prevista la pena dell'arresto da due a quattro mesi o dell'ammenda da 1.500 a 6.000 euro (sempre art. 55 lett. d) del TUSS).

## 2.2 I nuovi compiti del preposto

Come contropartita all'aumentata responsabilità per il preposto il Decreto specifica che *«i contratti e gli accordi collettivi di lavoro possono stabilire l'emolumento spettante al preposto»* mettendolo così al riparo da ogni rischio ritorsivo stabilendo espressamente che *«il preposto non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività»*.

Nello specifico, l'art. 19 per come novellato dal Decreto, mantenendo inalterate le previsioni per le quali il preposto deve *«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 protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione»*, ha in concreto arricchito i compiti e le responsabilità di questo ruolo.

Se prima, infatti, egli doveva *«in caso di persistenza della inosservanza, informare i [...] superiori diretti»*, oggi il preposto viene formalmente investito di un maggiore potere di iniziativa, per il quale, *«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, [deve] intervenire per modificare il comportamento non conforme, fornendo le necessarie indicazioni di sicurezza»* e *«in caso di mancata attuazione delle disposizioni impartite o*

*di persistenza dell'inosservanza, [deve] interrompere l'attività del lavoratore e informare i superiori diretti» (così la nuova lett. a) dell'art. 19 del TUSS in materia degli obblighi del preposto).*

Evidente è l'enorme portata di questo cambiamento che trasforma il preposto da mero controllore a soggetto proattivo, il quale non dovrà più limitarsi ad "informare" i propri superiori, ma dovrà intervenire, nell'immediatezza della situazione pericolosa, impartendo le necessarie informazioni al lavoratore, arrivando persino, in caso di mancata attuazione delle disposizioni impartite, ad interrompere l'attività – pericolosa – del lavoratore.

Proprio per l'attitudine di questa figura ad avere la più immediata percezione dei rischi che concretamente possono mettere in pericolo la salute dei lavoratori, il legislatore ha deciso di attribuirgli un ulteriore e più efficace potere inibitorio, riferendolo non solamente all'attività di un unico soggetto, ma all'intera attività lavorativa. Infatti, nella lettera f-bis) dell'art 19, viene ora previsto che il preposto «*in caso di rilevazione di deficienze dei mezzi e delle attrezzature di lavoro e di ogni condizione di pericolo rilevata durante la vigilanza, se necessario*» deve «*interrompere temporaneamente l'attività e, comunque, segnalare tempestivamente al datore di lavoro e al dirigente le non conformità rilevate*».

In caso di mancata ottemperanza a questi compiti è prevista, per il preposto, la pena dell'arresto fino a due mesi o con l'ammenda da 446,72 a 1.340,18 (art. 56 lett. a) del TUSS).

### **2.3 I nuovi obblighi in materia di formazione per il DdL**

Per i preposti cambia anche l'addestramento, la formazione e l'aggiornamento che ora dovranno essere tracciati in un apposito registro anche informatizzato e, obbligatoriamente, svolti in presenza almeno ogni biennio e «*comunque ogni volta che ciò si dovesse rendere necessario in ragione dell'evoluzione dei rischi o all'insorgenza di nuovi rischi*» (art. 37, comma 7-ter del TUSS).

In caso di omissione di tale adempimento nel Decreto è prevista, per il DdL e il dirigente, la pena dell'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 1.340,18 a 5.807,48 (sempre art. 55 lett. c) del TUSS).

Novità assoluta introdotta dal Decreto è l'inclusione dei soggetti apicali tra coloro che dovranno ricevere l'obbligatoria formazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Se prima della *miniriforma* ai sensi dell'art. 37, comma 7 del TUSS il DdL doveva garantire ai dirigenti e ai preposti «*un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti*», ad oggi, con l'entrata in vigore del Decreto, anche il DdL, oltre ai dirigenti e i preposti, dovrà ricevere un'adeguata e specifica formazione ed un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza del lavoro.

È demandato alla Conferenza permanente Stato-Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il compito di redigere – entro il 30 giugno 2022 – un Accordo nel quale accorpate, rivisitare e modificare gli Accordi attuativi del TUSS in materia di formazione e stabilire: (a) la durata, i contenuti minimi e le modalità della formazione obbligatoria, nonché (b) l'individuazione delle modalità della verifica finale di apprendimento obbligatoria, per i discenti di tutti i percorsi formativi e di aggiornamento obbligatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro, e delle modalità delle verifiche di efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa (art. 37 comma 2 del TUSS).

### **3. La sospensione dell'attività produttiva in caso di gravi violazioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**

Di centrale importanza dati gli evidenti potenziali impatti sull'attività dell'impresa sono le modifiche introdotte dal DL 146/2021 all'art. 14 TUSS in materia di provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Cambiano le condizioni necessarie per l'adozione del Decreto di sospensione dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni: viene ridotta la soglia percentuale del personale "in nero" presente sul luogo di lavoro che giustifica l'adozione del provvedimento e viene eliminato il riferimento alle necessarie "reiterate" violazioni delle norme prevenzionistiche ai fini della adozione del provvedimento. La nuova disciplina del provvedimento cautelare prevede altresì l'impossibilità, per l'impresa destinataria del provvedimento, di contrattare con la pubblica amministrazione per tutto il periodo di sospensione (art. 14 comma 2 del TUSS).

Il nuovo comma 1 dell'art. 14 stabilisce che il provvedimento di sospensione è adottato dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) «*al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori*», per il tramite del proprio personale ispettivo. Lo stesso potere spetta «*ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali nell'ambito di accertamenti in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro*» (art. 14 comma 8 del TUSS).

Ebbene, l'INL e i servizi ispettivi delle ASL adotteranno un Decreto di sospensione dell'attività imprenditoriale in tutte le ipotesi in cui sia riscontrata:

- la presenza, sul luogo di lavoro al momento dell'accesso ispettivo, di almeno il 10 per cento dei lavoratori occupati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro ovvero inquadrato come lavoratori autonomi occasionali in assenza delle condizioni richieste dalla normativa;
- la presenza, a prescindere dal settore di intervento, di gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro di cui all'Allegato I TUSS.

L'INL è intervenuto con la circolare n. 3/2021<sup>3</sup> sottolineando che il novellato art. 14 non richiede più che le violazioni siano "reiterate", e che per l'adozione del provvedimento è quindi sufficiente l'accertamento di una delle violazioni contenute nell' Allegato I.

---

3. Circolare INL n. 3/2021 - D.L. n. 146/2021 - nuovo provvedimento di sospensione ex art. 14 D.Lgs n. 81/2008 - prime indicazioni  
<https://www.ispettorato.gov.it/it-it/orientamentiispettivi/Documents/INL-circ-n-3-2021-nuovo-provvedimento-di-sospensione-attivita-imprenditoriale.pdf>



In particolare, sono dodici le fattispecie di violazione individuate dall'allegato ai fini dell'adozione dei provvedimenti di sospensione che di seguito riportiamo unitamente al valore delle somme aggiuntive che il DdL sarà chiamato a pagare ai fini della revoca del provvedimento:

1. mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi – 2.500 euro;
2. mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione – 2.500 euro;
3. mancata formazione ed addestramento – 300 euro per ciascun lavoratore interessato;
4. mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile – 3.000 euro;
5. mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS) – 2.500 euro;
6. mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto – 300 euro per ciascun lavoratore interessato;
7. mancanza di protezioni verso il vuoto – 3.000 euro;
8. mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno – 3.000 euro;
9. lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi – 3.000 euro;
10. presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi – 3.000 euro;
11. mancanza protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale) – 3.000 euro;
12. omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo – 3.000 euro.

Tali somme aggiuntive, per espressa previsione dell'art. 14 comma 10, saranno raddoppiate nelle ipotesi in cui, nei cinque anni precedenti alla adozione del provvedimento di sospensione, la medesima impresa sia stata destinataria di un precedente provvedimento di sospensione.

Da ultimo, la circolare INL n. 3/2021 sottolinea l'importanza della previsione contenuta nell'ultimo periodo art. 14 comma 1 del TUSS, secondo cui unitamente al potere sospensivo gli ispettori dell'INL e dell'ASL potranno imporre «*specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro*»; misure che potranno quindi applicarsi anche qualora non ricorrano i presupposti per adottare il provvedimento di sospensione.