

Report coordinato da Alberto Gargani

PROSPETTO RIASSUNTIVO DELLE MISURE A TUTELA PENALE DELLA SICUREZZA E SALUTE DEL LAVORO NELL'ORDINAMENTO INGLESE

Nel Regno Unito si registra una risalente vocazione alla regolamentazione in materia di sicurezza e salute sul lavoro: dalla “*Factory Act*” del 1833 (prima disciplina delle ore di lavoro, con profili di tutela della salute psico-fisica dei minori impiegati nelle fabbriche di cotone) all’*Althorp’s Act* (1834), finalizzato alla vigilanza generale delle condizioni e modalità di lavoro e all’istituzione del servizio di ispezione sul lavoro; dal “*Ten Hour Act*” (1850) con cui viene ridotta la durata delle giornate lavorative e si regolamentano le indagini che debbono essere svolte da ispettori di fabbrica a seguito del manifestarsi di malattie professionali alle misure introdotte nel 1891 a protezione dei lavoratori esposti a sostanze chimiche pericolose, per giungere all’*Agriculture Act* (1956), recante norme a tutela della salute dei lavoratori agricoli.

La disciplina della sicurezza del lavoro non ha una collocazione unitaria, bensì è contenuta in disposizioni di natura eterogenea: *Statutes, Regulations, Statutory Instruments* e, in ambito penale, *Common law*. Ne consegue la tendenza evolutiva alla stratificazione di norme.

La fonte primaria a livello normativo in tema di salute e sicurezza è rappresentata dall’ *Health and Safety at Work Act* (1974), c.d. HSWA, il quale prevede un sistema normativo flessibile, il cui obbiettivo è quello di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori e dei terzi esposti ai rischi dell’attività d’impresa.

L’HSWA poggia sul principio secondo cui coloro i quali creano rischi per i dipendenti o terzi esposti, sono nella posizione migliore per poterli tenere sotto controllo. Anche in epoca successiva all’approvazione nel 1989 della Direttiva Quadro n. 89/391, l’*Health and Safety at Work Act* (1974) (c.d. HSWA) tende a circoscrivere l’obbligo di sicurezza del datore di lavoro nei limiti di “quanto ragionevolmente praticabile”.

L’HSWA disciplina i profili di responsabilità dei datori di lavoro, dei lavoratori autonomi, dei dipendenti, dei progettisti, dei produttori, degli importatori e dei fornitori; in materia di salute e sicurezza del lavoro, le maggiori responsabilità gravano sui datori di

lavoro. Numerose *Regulations* provvedono alla previsione di codici di condotta (*Approved Codes of Practice*) e di linee guida; i relativi standard in materia di salute e sicurezza sono contenuti nelle *Management of Health and Safety at Work Regulations* (1999).

Nel 1992 la legislazione in materia di salute e sicurezza del lavoro è stata innovata attraverso l'adozione del c.d. "Six pack", ovvero sei *Regulations* (1993) finalizzate all'adeguamento per alle direttive comunitarie. Si tratta dei seguenti provvedimenti:

1. *Workplace Health, Safety And Welfare Regulations* 1992 – WHSWR, in materia di sicurezza dell'ambiente e del luogo di lavoro;

2. *Health and Safety (Display Screen Equipment) Regulations* 1992 – DSE, sulle misure di sicurezza nel settore dei videoterminali;

3. *Personal Protective Equipment at Work Regulations* 1992 – PPE, in tema di dispositivi di protezione individuali;

4. *Manual Handling Operations Regulations* 1992 – MHOR-in tema di movimentazione manuale

5. *Provision and Use of Work Equipment Regulations* 1998 – PUWER, sugli strumenti e sulle attrezzature di lavoro;

6. *Management of Health and Safety at Work Regulations* 1999 – MHSWR, in tema di valutazione e gestione del rischio, sorveglianza sanitaria.

In origine, l'HSWA prevedeva l'istituzione di due organi - *Health and Safety Commission* (HSC) e *Health and Safety Executive* (HSE)- che nel 2008 sono stati oggetto di fusione; in materia di sicurezza e salute del luogo di lavoro, a livello istituzionale, all'HSC e all'HSE si aggiungono le Autorità locali, il Segretario di Stato e determinati organismi per la gestione dei casi più gravi.

All'HSC, che agisce sotto il controllo del Governo al quale deve rispondere del proprio operato, è affidato il controllo della corretta applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e il compito di pianificare e predisporre prescrizioni volte a ridurre il rischio di possibili danni alla salute, con dovere di rapporto periodico al Segretario di Stato. Promozione, adeguamento e attuazione della disciplina in tema di salute e sicurezza del lavoro rappresentano le competenze di questo organo.

L'HSE, organo di *enforcement* della legislazione in esame, può essere definito l'Ispettorato esecutivo delle direttive del HSC, chiamato a garantire l'effettività dell'HSWA.

Gli ispettori dell'HSE (*Inspector of Health & Safety*), in stretta collaborazione con le

autorità locali dislocate in Inghilterra, Scozia e Galles, vigilano sul rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza in diversi ambiti e attività lavorative. Essi effettuano ispezioni, si confrontano con i lavoratori e i rappresentanti della sicurezza, scattano fotografie, prelevano campioni, sequestrano attrezzature e sostanze pericolose. Le principali funzioni degli ispettori dell'HSE si sostanziano nell'indagine sulle morti sul lavoro e sui più gravi incidenti professionali; nella risposta alle denunce dei lavoratori o del pubblico sulle condizioni di salute, di sicurezza o di benessere sul luogo di lavoro; nel controllo di una vasta gamma di imprese e attività di lavoro di grandi dimensioni, siti a più alto rischio; nel rilascio di nulla osta indispensabile per il datore di lavoro al fine di ottenere l'approvazione dell'autorità per la regolamentazione o autorizzazione allo svolgimento di attività; nell'adozione di decisioni esecutive, ai sensi del *HSE Enforcement Model Management*. La funzione di controllo è delegata ad una molteplicità di organi, enti, agenzie e dipartimenti, ciascuno con prerogative e campi di azione specifici. L'attività di vigilanza è diversamente modulata in funzione del livello di rischio.

In caso di violazione della legislazione nella materia in esame, gli ispettori dell'HSE hanno, in primo luogo, il potere di ricorrere a sanzioni di tipo amministrativo (c.d. *notices*): essi possono emettere prescrizioni di implementazione del livello di sicurezza (*improvement notice*) o avvisi di divieto (*prohibition notice*), contenenti l'indicazione dell'obbligo che non è stato osservato: le prime conseguono alla commissione di un illecito suscettibile di essere sanato in un determinato periodo di tempo; i secondi sono correlati al rischio di gravi lesioni personali e comportano l'eventualità della sospensione dell'attività, in caso di mancata adozione di misure correttive.

In secondo luogo, a fronte dell'inadempimento di una *notice* o di un obbligo, gli ispettori possono esercitare l'azione penale. L'HSE tende, peraltro, a privilegiare il ricorso a strumenti di persuasione, cooperazione e negoziazione nei confronti delle imprese: tanto che nei primi anni 2000 si è parlato di *decriminalisation* a proposito degli omicidi sui luoghi di lavoro. I criteri che gli ispettori dell'HSE debbono seguire in sede di esercizio discrezionale dell'azione penale sono l'esistenza di prove sufficienti e la sussistenza di un interesse pubblico. Le giurisdizioni aventi competenza in materia sono le *Magistrates Courts*, per quanto concerne le *summary offences*, e, nei casi più gravi (*indictable offences*), le *Crown Courts*.

La responsabilità penale in tema di sicurezza e salute del lavoro è disciplinata dall'HSWA e dalle *statutory provisions*; in alcuni casi possono, però, trovare applicazione fattispecie previste nella *common law* (come nel caso del reato di *manslaughter*). L'HSWA stabilisce gli obblighi il cui inadempimento può dar luogo a responsabilità penale: tali obblighi incombono, nell'ordine, sul datore di lavoro (sez. 2 e 3) e sui dipendenti (sez. 7) e si estendono alla sicurezza dei prodotti (sez. 6); la previsione di tali obblighi si accompagna alla formula secondo cui il relativo adempimento deve risultare “*ragionevolmente praticabile*”). Si tratta dell'unica *defence* prevista nell'HSWA che contiene molte ipotesi di responsabilità c.d. assoluta (*absolute criminal liability*): l'irrilevanza della *defence* di c.d. *due diligence* fa sì che la delega del controllo in tema di sicurezza del lavoro non possa esonerare il datore da responsabilità.

Nella sez. 33 dell'HSWA sono previste le condotte che assumono rilevanza penale (anche a prescindere dal verificarsi di un evento dannoso) e le relative sanzioni: i reati assumono il carattere di *victimless offences*; si prevede la rilevanza di condotte omissive; l'elemento della colpevolezza assume carattere marginale, in considerazione del ricorso a forme di *strict liability*, che prescindono dalla necessità di provare il dolo o la colpa.

In base alla sez. 37, nel caso di illecito commesso da una impresa, viene chiamato a rispondere il direttore, il manager o altro funzionario agente per conto della *corporation*, se la violazione è stata realizzata con il suo consenso o a causa di negligenza dello stesso.

Come già accennato, si prevede che il datore di lavoro debba andare esente da responsabilità nel caso in cui l'adempimento dell'obbligo di sicurezza non sia “*ragionevolmente praticabile*” (sez. 40): si tratta di una *defence* che deve essere provata in giudizio dall'imputato.

Oltre alle *offences* previste nell'HSWA e nelle *Regulations*, possono assumere rilievo le fattispecie comuni utilizzabili in sede di repressione degli omicidi sui luoghi di lavoro. Il reato di *manslaughter* può essere imputato, anche in forma omissiva, solo in caso di *gross negligence*.

Passando al profilo sanzionatorio, l'HSWA contempla sia pene detentive, sia pene pecuniarie; per i reati di competenza delle Corti di livello inferiore (*Magistrate Courts*) si prevede l'inflizione di una sanzione penale pecuniaria massima di £20.000 e di una pena detentiva fino a dodici mesi; nei casi di competenza delle *Crown Courts*, le pene detentive possono raggiungere la durata di due anni e la pena pecuniaria non è sottoposta a limite

massimo. I criteri che regolano il *sentencing* vengono tratti dal caso *R. v. Howe & Son (Engineers) Ltd.* (1999). Nel caso di *manslaughter*, può essere irrogata una pena detentiva oscillante tra i diciotto mesi e i due anni.

L'HSE pubblica ogni anno su Internet l'elenco delle compagnie condannate per violazioni della sicurezza del lavoro (*name and shame lists*).

Sul piano dell'accertamento processuale della responsabilità penale, è da notare che il tempo medio per la conclusione del processo in materia di sicurezza sul lavoro nel sistema anglosassone risulta essere circa la metà rispetto ai tempi del processo italiano (per quanto riguarda il primo grado di giudizio), con diversi esiti in chiave general-preventiva.

La scarsa effettività della legislazione penale in tema di sicurezza e salute del lavoro ha indotto il legislatore a valorizzare il profilo della responsabilità collettiva in caso di omicidio derivante da incidente sul lavoro. Si fa riferimento alla fattispecie incriminatrice, vigente dal 2007, di c.d. *corporate manslaughter* (che in Scozia assume la denominazione di "*culpable homicide*"), costruita sulle peculiarità strutturali della persona giuridica e, perlopiù, incentrata sul difetto di organizzazione (*management failure*). Ai fini della responsabilità dell'ente collettivo, si richiedono sia il nesso causale tra condotta organizzativa e la morte di un soggetto, sia la "grave violazione (*gross breach*) di un importante dovere di protezione cui l'organizzazione era tenuta nei confronti della vittima"; si precisa che all'inadempimento deve avere contribuito in via principale la condotta organizzativa dell'ente. Viene in tal modo superata la prospettiva ascrittiva di tipo organicistico, a favore della valorizzazione della lacuna organizzativa.