

# L'attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza al tempo della crisi: l'esperienza inglese

di Marco Maria Carlo Coviello

## Sommario

---

1. Premessa; 2. Il caso inglese; 2.1. Il documento di programmazione del governo inglese: "Good Health and Safety, Good for everyone"; 2.2. "Health and Safety (Fees) Regulations" del 2012; 2.3. Il Costo per l'intervento ("Fee for Intervention"); 3. Conclusioni.

---

### 1. Premessa

Qualificazione e diminuzione della spesa pubblica, taglio dei consumi intermedi, riduzione degli organici costituiscono alcuni degli elementi fondanti del processo di *spending review* imposto dalla perdurante crisi economica.

La conseguente trasformazione dell'amministrazione pubblica è spesso accompagnata da meccanismi di semplificazione finalizzati a ridurre il peso degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese.

Il processo di riorganizzazione interessa tutti i settori di intervento delle pubbliche amministrazioni: coinvolge, pertanto, anche la disciplina della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

La delicatezza della materia che attiene alle modalità di attuazione del diritto alla salute, ponderato con i diritti relativi alla libertà di iniziativa economica e con il diritto al lavoro, comporta la necessità di verificare se un approccio basato essenzialmente su tagli lineari o, comunque, su un arretramento complessivo dei servizi pubblici possa

considerarsi l'unico possibile.

La dimensione internazionale della crisi evidenzia, poi, l'utilità, se non la necessità, di procedere ad una comparazione dei sistemi individuati dai diversi ordinamenti giuridici per combinare le sempre più variegate esigenze e aspettative dei cittadini.

In particolare, la risposta alla crisi attuale fa riferimento al tipo di semplificazione delle forme dell'azione pubblica di volta in volta posto in essere: quindi, ai termini e alle modalità di applicazione di tali meccanismi di semplificazione e all'individuazione dei modi di finanziamento dei servizi.

La disciplina introdotta recentemente in Inghilterra permette in qualche modo di analizzare un approccio alternativo ai meri tagli lineari, permettendo di valutare nello stesso tempo analogie e differenze tra l'implementazione dei provvedimenti di semplificazione lì adottati e quelli italiani, sempre con riferimento al settore della vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

## 2. Il caso inglese

In Inghilterra l'intervento pubblico in materia di salute e sicurezza è stato interessato, a partire dal 2011, da un significativo processo di trasformazione.

Finalità dichiarata di tale processo è la riduzione del peso della burocrazia senza una diminuzione dei livelli di tutela.

Tale modifica di sistema è stata caratterizzata dalla presentazione del documento, del governo inglese intitolato *"Good Health and Safety, Good for Everyone"*<sup>1</sup>, che ha poi trovato pratica attuazione con l'approvazione delle disposizioni del 2012 in materia di salute e sicurezza<sup>2</sup>.

Il quadro di riferimento è poi completato dalle linee guida e dai documenti illustrativi approvati dall'Agenzia di controllo e Vigilanza in materia di salute e sicurezza (HSE), che danno attuazione al recente intervento legislativo. La combinazione dei documenti citati sembra rappresentare una coerente applicazione di un virtuoso ciclo di programmazione che, partendo dalla corretta esplicazione di una *policy*, si formalizza in una disciplina normativa prima, per concretizzarsi in una precisa azione amministrativa dopo.

### 2.1. Il documento di programmazione del governo inglese: *"Good Health and Safety, Good for everyone"*

Il documento presentato dal governo inglese ha come finalità dichiarata la riduzione del peso della burocrazia, rendendo più selettiva l'attività di vigilanza.

In altri termini, al fine di agevolare la competitività delle imprese si è ritenuto

opportuno intervenire con un intervento deregolatorio, basato su tre aspetti chiave:

1) qualificare maggiormente la consulenza in materia di salute e sicurezza, cercando di promuovere l'accesso all'assistenza alle imprese solo per i professionisti iscritti in un registro, in modo da garantire l'effettivo possesso dei requisiti di professionalità e competenza. Il registro dei consulenti in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, la cui iscrizione è su base volontaria, dovrebbe garantire la professionalità e la competenza dei consulenti, in modo da permettere alle imprese di fare affidamento su personale qualificato e su precise direttive, che garantiscano la conformità della loro azione alle norme di settore, diversamente da quanto accaduto nel passato. In prospettiva, tale registro è poi destinato a rientrare nell'ambito di competenza dell'Agenzia di controllo in materia (HSE).

2) concentrare l'attività di vigilanza sulle attività, che presentano un elevato rischio e una maggiore intensità di violazioni.

L'attività di vigilanza è rideterminata in funzione del rischio, con l'intento di concentrare l'attenzione sulle situazioni di vera "sensibilità" in termini di incidenti sul lavoro, malattie professionali riducendo invece lo svolgimento dell'attività ispettiva in quelle aree in cui il rischio è ritenuto basso e in quelle in cui, pur persistendo livelli di pericolosità, l'attività di vigilanza è ritenuta tendenzialmente residuale rispetto ad altri tipi d'intervento. L'obiettivo è di ridurre di un terzo le ispezioni annuali dell'HSE attraverso la realizzazione dell'attività di vigilanza in funzione delle tre categorie di rischio individuate. Identico intervento è previsto per le autorità locali, che hanno competenza su almeno il 50% dell'attività produttive, e che svolgono annualmente circa 196.000 controlli.

<sup>1</sup> *"Good health and Safety, Good for Everyone"*, in [www.dwp.gov.uk/policy/health-and-safety](http://www.dwp.gov.uk/policy/health-and-safety).

<sup>2</sup> *"The Health and Safety (fees) Regulation"*, 2012, in .S.J NO 2112 NO. 1652.

Il documento prevede l'applicazione dei principi sopra esposti anche agli enti locali, in considerazione del basso rischio delle attività sorvegliate, prevedendo una riduzione considerevole dei controlli fino ad arrivare a non più di 65.000 controlli annuali, con una riduzione di due terzi rispetto a quelli attuali.

Allo stesso tempo si è deciso di spostare l'onere finanziario dell'apparato amministrativo competente in materia di salute e sicurezza dalla fiscalità generale alle imprese che violino la legislazione di settore. Il cambiamento in questione appare fondamentale, giacché avviene affermando la valenza della salute e della sicurezza in ambiente lavorativo come un valore/ bene collettivo da difendere. I costi organizzativi e funzionali necessari all'accertamento delle violazioni e propedeutici al ripristino delle situazioni di sicurezza vengono, come rilevato, spostati a carico delle imprese che violino le normative di settore. Testualmente, il documento del governo inglese illustra come "sia ragionevole che le imprese trovate a violare seriamente le leggi in materia di salute e sicurezza, piuttosto che i contribuenti si addossino i costi che l'autorità di regolazione sostiene per ripristinare le cose". Nel documento si propone che HSE recuperi i costi d'ispezione/investigazione non da tutte le imprese soggette alla propria competenza e scrutinate, ma solo da quelle nelle quali si riscontrino violazioni sostanziali.

3) Semplificare la regolazione, anche legislativa, in modo da agevolare l'iniziativa privata riducendo gli oneri amministrativi per le imprese di minori dimensioni e per i settori a basso rischio. In questo contesto la piena diffusione delle informazioni necessarie al raggiungimento di un livello sufficiente di sicurezza è considerato un obiettivo da perseguire proprio nei riguardi delle piccole e

medie imprese.

Lo sforzo di semplificazione è giustificato anche in relazione alla necessità di rivisitare le norme di recepimento delle direttive comunitarie, al fine di eliminare eventuali intralci formali che, pur non avendo legami con la disciplina sostanziale dell'unione rappresentino un peso per le imprese.

## **2.2. "Health and Safety (Fees) Regulations" del 2012.**

Conformemente agli intenti programmatici del documento citato sono stati approvate le norme 2012 in materia di costi concernenti la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Il complesso delle norme citate riproduce quanto stabilito nel 2010<sup>3</sup> salvo le modifiche attinenti alle piattaforme petrolifere poste in vicinanza delle coste e quella più importante relativa al nuovo schema di riparto delle spese di funzionamento dell'attività di vigilanza e ispezione il cd "Costo per intervento" (*"Fee for Intervention"*).

Mentre le previsioni concernenti le piattaforme vicine alle coste introducono obblighi di notificazione e autorizzano l'HSE a trasferire i costi di funzionamento e vigilanza a carico delle imprese interessate, così come già avveniva per le piattaforme offshore, lo schema nominato Costo per l'intervento ha una forte valenza sistematica.

Il trasferimento dell'onere di finanziamento in capo alle imprese non è considerato una misura punitiva per quest'ultime, ma piuttosto il risultato della corretta quantificazione del costo orario sostenuto dall'autorità di vigilanza nell'ambito delle proprie attività ispettive. Il costo orario per l'intervento non è applicato a tutte le imprese, ma solo a quelle di certe

---

<sup>3</sup> SJ 2010 No 579 in [www.legislation.gov.uk/ukxi/2010/579/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2010/579/contents/made).

dimensioni e solo alla presenza di violazioni sostanziali della normativa in materia di salute e sicurezza<sup>4</sup>.

*L'analisi d'impatto della nuova regolazione effettuata dal governo inglese quantifica in £39m di sterline per esercizio annuale il trasferimento dei costi dai contribuenti alle imprese che non rispettino la normativa di settore con violazioni sostanziali.*

Effetti positivi della nuova disciplina sono poi individuati nell'effetto incentivante del rispetto della disciplina di settore da parte delle imprese e nel progressivo azzeramento del vantaggio competitivo che la violazione accorda alle imprese scorrette rispetto quelle che rispettano le regole.

Sono, inoltre, attesi benefici in termini di diminuzione del costo sostenuto dalla società e dagli individui per infortuni e malattie professionali.

Inoltre, appare evidente come la stessa parametrizzazione oraria del costo dovrebbe indurre le imprese ad aumentare il livello di collaborazione nel corso delle ispezioni, evitando o, quanto meno, rendendo potenzialmente più onerosi gli atteggiamenti dilatori o elusivi.

Sono poi individuati i costi d'implementazione della riforma, che le imprese e l'autorità di regolazione devono sostenere in fase di prima attuazione.

In altri termini, lo schema in questione generalizza la traslazione dei costi a carico delle imprese, adottando un tipo d'intervento che era invece, già previsto per una serie limitata d'attività.

L'intervento è stato oggetto di una preventiva

consultazione pubblica, a seguito della quale si sono ulteriormente individuate le contravvenzioni considerate come violazioni rientranti nell'ambito dello schema "Costo per intervento".

La procedura di consultazione ha, inoltre, disposto che il meccanismo di verifica del costo dell'intervento individuato dal HSE si articoli su un meccanismo di decisione in cui all'organismo decidente di secondo grado partecipino anche esponenti del mondo imprenditoriale.

Inoltre, è stata proprio la consultazione a escludere dall'ambito soggettivo della nuova disciplina le autorità locali.

Tale deroga si aggiunge a una serie di altre eccezioni, di cui si tratterà più oltre in sede d'illustrazione analitica del nuovo sistema così come illustrato dal HSE.

Tuttavia, l'intera disciplina è caratterizzata da una qualificazione dell'attività di vigilanza come funzione del rischio dell'attività e dove tale funzione non s'identifica necessariamente nelle dimensioni delle imprese. L'attività di vigilanza è concentrata programmaticamente dove esistono evidenze circa l'elevato grado di rischio.

### **2.3. Il Costo per l'intervento ("Fee for Intervention")**

La nuova disciplina, in vigore dall'1 ottobre e applicabile a tutte le violazioni accertate da tale data, prevede un costo orario di 124 sterline.

Sono soggette a tale normativa tutte le imprese rientrate nell'ambito di competenza del HSE secondo quanto disposto dall' "Health and Safety Act" del 1974.

Le altre organizzazioni pubbliche operanti a vario titolo nel settore della salute e sicurezza non possono trasferire i loro costi di funzionamento così come previsto dallo

---

<sup>4</sup> EXPLANATORY MEMORANDUM TO THE HEALTH AND SAFETY FEES REGULATIONS 2012 in <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2012/1652/memorandum/contents>.

schema indicato.

Dal punto di vista dell'ambito oggettivo d'applicazione, invece, l'HSE, nella guida all'intervento emanata mesi prima dell'entrata in vigore delle disposizioni ha indicato i settori esentati.

Sono quindi esclusi dalla nuova disciplina i settori d'attività che richiedono un'autorizzazione in quanto attengono alla lavorazione dell'asbesto, ovvero quelle attività lavorative che coinvolgono agenti biologici.

Nel primo caso l'esenzione è dovuta al fatto che la licenza per queste attività contiene già un elemento diretto a coprire i costi di funzionamento, nel secondo invece si prevede di introdurre tal elemento entro due anni.

In linea generale, il costo per l'intervento non è applicato in tutte quelle situazioni cui la previgente normativa prevede già una traslazione in capo alle imprese inadempienti dei costi di funzionamento.

Le violazioni sostanziali/materiali che giustificano l'applicazione della nuova disciplina sono individuate in quelle contravvenzioni alle leggi sulla salute e sicurezza che richiedono un verbale scritto.

Tale notificazione scritta può consistere nell'elevazione di una contravvenzione, in una misura interdittiva in un ordine di ripristino ovvero in una denuncia.

Tutte le comunicazioni scritte devono contenere l'indicazione della legge che si presume viola, le ragioni a supporto di tale contestazione l'ammontare del costo dell'intervento.

La discrezionalità propria dell'attività istruttoria, in vista dell'applicazione del costo per l'intervento è, comunque, disciplinata attraverso l'emanazione di una guida alle decisioni<sup>5</sup> che struttura l'esercizio del potere di

vigilanza.

I costi dell'intervento riguardano non solo l'attività diretta dell'ispettore, ma ogni altra attività d'indagine tecnica che l'HSE svolga o direttamente attraverso la propria articolazione tecnica HSL ovvero attraverso l'intervento di un terzo specializzato nelle analisi o nelle prove tecniche richieste.

E' previsto, infine, un procedimento contenzioso qualora l'impresa contesti la quantificazione del costo per l'intervento effettuata dall'ispettore.

In primo grado le censure delle imprese saranno vagliate dalla stessa HSE attraverso la decisione di funzionario che appartenga ad una articolazione funzionale diversa da quella che ha effettuato l'ispezione.

In secondo grado la decisione è presa da una commissione in cui è rappresentata l'HSE e un esperto rappresentativo del modo imprenditoriale.

Sulle decisioni dell'HSE rimane comunque competente il tribunale de lavoro.

E'infine prevista la restituzione del costo dell'intervento qualora venga dimostrata l'insussistenza delle violazioni o comunque l'infondatezza della richiesta.

### 3. Conclusioni

L'intervento inglese non si presenta come estemporanea esercizio dei poteri di direttiva ma piuttosto come il risultato di precise scelte in cui l'attività ispettiva come funzione non sembra essere limitata o ridimensionata ma semplicemente ri-orientata.

Quanto questa operazione sia poi in qualche modo esportabile nell'esperienza italiana in considerazione del fatto che la ridefinizione dei controlli e la possibile riduzione degli

<sup>5</sup> Enforcement Model Management (EMM) e in e

Enforcement policy statement (EPP) in [www.hse.gov.uk/pubs/hse41.pdf](http://www.hse.gov.uk/pubs/hse41.pdf).

stessi incide comunque sul diritto alla salute del singolo è poi questione che impone un'analisi di impatto che va bene al di là delle possibilità di questa nota.

Tutto ciò anche in considerazione del fatto che la traslazione dei costi di una funzione ispettiva e di controllo sembra porre almeno nell'ambito dell'ordinamento italiano ancora legato a schemi autoritativi e pubblicistici problemi sistematici e d'opportunità sullo svolgimento di una funzione che soddisfa bisogni almeno fino ad oggi considerati indivisibili.

Tuttavia, la prospettiva di una generalizzata riduzione dell'esercizio della funzione pubblica di controllo in materia di salute e sicurezza che verrebbe ad aversi in virtù di tagli lineari effettuati senza programmazione sembrerebbe porre la questione all'ordine del giorno.

In fine occorre sottolineare come soluzioni alternative alla passiva accettazione dei tagli lineari sembrerebbe comunque passare da una ridefinizione delle funzioni che accenti la competenza in capo a soggetti dotati di autonomia gestionale e specializzate competenze tecniche che comunque, anche in materia di vigilanza sulla salute e sicurezza, si raccordino con i ministeri vigilanti e le stesse regioni anche attraverso meccanismi previsti dall'art. 81/2008 e successive modifiche.