SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

15 novembre 2001 *

Nella causa C-49/00,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. E. Traversa e dalla sig.ra N. Yerrell, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che,

— non avendo prescritto che il datore di lavoro debba valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza esistenti sul luogo di lavoro;

* Lingua processuale: l'italiano.

— avendo consentito al datore di lavoro di decidere se fare o meno ricorso a servizi esterni di protezione e di prevenzione quando le competenze interne all'azienda sono insufficienti, e

— non avendo definito le capacità e attitudini di cui devono essere in possesso le persone responsabili delle attività di protezione e di prevenzione dei rischi professionali per la salute e la sicurezza dei lavoratori,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 6, n. 3, lett. a), e 7, nn. 3, 5 e 8, della direttiva del Consiglio 12 giugno 1989, 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183, pag. 1),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. S. von Bahr (relatore), presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, D.A.O. Edward, A. La Pergola, L. Sevón e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 31 maggio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 16 febbraio 2000 la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che,

— non avendo prescritto che il datore di lavoro debba valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza esistenti sul luogo di lavoro;

— avendo consentito al datore di lavoro di decidere se fare o meno ricorso a servizi esterni di protezione e di prevenzione quando le competenze interne all'azienda sono insufficienti, e

— non avendo definito le capacità e attitudini di cui devono essere in possesso le persone responsabili delle attività di protezione e prevenzione dei rischi professionali per la salute e la sicurezza dei lavoratori,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 6, n. 3, lett. a), e 7, nn. 3, 5 e 8, della direttiva del Consiglio 12 giugno 1989, 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»).

Normativa comunitaria

2 L'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva impone al datore di lavoro, «tenendo conto della natura delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento», l'obbligo di «valutare i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici e nella sistemazione dei luoghi di lavoro».

3 L'art. 7 della direttiva, intitolato «Servizi di protezione e prevenzione», ai nn. 1 e 3 prevede:

«1. Fatti salvi gli obblighi di cui agli articoli 5 e 6, il datore di lavoro designa uno o più lavoratori per occuparsi delle attività di protezione e delle attività di prevenzione dei rischi professionali nell'impresa e/o nello stabilimento.

(...)

3. Se le competenze nell'impresa e/o nello stabilimento sono insufficienti per organizzare dette attività di protezione e prevenzione, il datore di lavoro deve fare ricorso a competenze (persone o servizi) esterne all'impresa e/o allo stabilimento».

4 L'art. 7, n. 5, della direttiva dispone:

«In ogni caso:

— i lavoratori designati devono possedere le capacità necessarie e disporre dei mezzi richiesti,

— le persone o servizi esterni consultati devono possedere le attitudini necessarie e disporre dei mezzi personali e professionali richiesti, e

— il numero dei lavoratori designati e delle persone o servizi esterni consultati deve essere sufficiente,

per assumere le attività di protezione e prevenzione, tenendo conto delle dimensioni dell'impresa e/o dello stabilimento e/o dei rischi a cui i lavoratori sono esposti, nonché della ripartizione dei rischi nell'insieme dell'impresa e/o dello stabilimento».

5 Ai sensi dell'art. 7, n. 8, primo comma, della direttiva:

«Gli Stati membri definiscono le capacità e le attitudini necessarie di cui al paragrafo 5».

Normativa nazionale

6 La trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico italiano è stata effettuata con il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 (GURI n. 265 del 12 novembre 1994, Supplemento ordinario n. 141, pag. 5), come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242 (GURI n. 104 del 6 maggio 1996, Supplemento ordinario n. 75, pag. 5; in prosieguo: il «decreto legislativo»).

7 L'art. 4, primo comma, del decreto legislativo prevede:

«Il datore di lavoro, in relazione alla natura dell'attività dell'azienda ovvero dell'unità produttiva, valuta, nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle

sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, i rischi per la sicurezza e per la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari».

8 L'art. 8 del decreto legislativo, intitolato «Servizio di prevenzione e protezione», dispone:

«1. Salvo quanto previsto dall'art. 10, il datore di lavoro organizza all'interno dell'azienda, ovvero dell'unità produttiva, il servizio di prevenzione e protezione, o incarica persone o servizi esterni all'azienda, secondo le regole di cui al presente articolo.

2. Il datore di lavoro designa all'interno dell'azienda, ovvero dell'unità produttiva, una o più persone da lui dipendenti per l'espletamento dei compiti di cui all'art. 9, tra cui il responsabile del servizio in possesso di attitudini e capacità adeguate, previa consultazione del rappresentante per la sicurezza.

3. I dipendenti di cui al comma 2 devono essere in numero sufficiente, possedere le capacità necessarie e disporre di mezzi e di tempo adeguati per lo svolgimento dei compiti loro assegnati. Essi non possono subire pregiudizio a causa dell'attività svolta nell'espletamento del proprio incarico.

4. Salvo quanto previsto dal comma 2, il datore di lavoro può avvalersi di persone esterne all'azienda in possesso delle conoscenze professionali necessarie per integrare l'azione di prevenzione e protezione.

5. L'organizzazione del servizio di prevenzione e protezione all'interno dell'azienda, ovvero dell'unità produttiva, è comunque obbligatoria nei seguenti casi: a) nelle aziende industriali di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, e successive modifiche, soggette all'obbligo di dichiarazione o notifica, ai sensi degli articoli 4 e 6 del decreto stesso; b) nelle centrali termoelettriche; c) negli impianti e laboratori nucleari; d) nelle aziende per la fabbricazione e il deposito separato di esplosivi, polveri e munizioni; e) nelle aziende industriali con oltre 200 dipendenti; f) nelle industrie estrattive con oltre 50 lavoratori dipendenti; g) nelle strutture di ricovero e cura sia pubbliche sia private.

6. Salvo quanto previsto dal comma 5, se le capacità dei dipendenti all'interno dell'azienda ovvero dell'unità produttiva sono insufficienti, il datore di lavoro può far ricorso a persone o servizi esterni all'azienda, previa consultazione del rappresentante per la sicurezza.

7. Il servizio esterno deve essere adeguato alle caratteristiche dell'azienda, ovvero unità produttiva, a favore della quale è chiamato a prestare la propria opera, anche con riferimento al numero degli operatori.

8. Il responsabile del servizio esterno deve possedere attitudini e capacità adeguate.

9. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con decreto di concerto con i Ministri della sanità e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita la commissione consultiva permanente, può individuare specifici requisiti, modalità e procedure, per la certificazione dei servizi, nonché il numero minimo degli operatori di cui ai commi 3 e 7.

10. Qualora il datore di lavoro ricorra a persone o servizi esterni egli non è per questo liberato dalla propria responsabilità in materia.

11. Il datore di lavoro comunica all'ispettorato del lavoro e alle unità sanitarie locali territorialmente competenti il nominativo della persona designata come responsabile del servizio di prevenzione e protezione interno ovvero esterno all'azienda. Tale comunicazione è corredata da una dichiarazione nella quale si attesti con riferimento alle persone designate: a) i compiti svolti in materia di prevenzione e protezione; b) il periodo nel quale tali compiti sono stati svolti; c) il curriculum professionale».

Fatti e procedimento precontenzioso

9 Conformemente al procedimento previsto dall'art. 169, primo comma, del Trattato CE (divenuto art. 226, primo comma, CE), la Commissione, dopo aver messo in grado la Repubblica italiana di presentare le proprie osservazioni, con lettera 19 ottobre 1998 ha rivolto a tale Stato membro un parere motivato invitandolo ad adottare le misure necessarie per conformarsi agli obblighi che gli derivano dalla direttiva entro due mesi dalla notifica di tale parere. Dal momento che la Repubblica italiana non ha risposto a detto parere, la Commissione ha presentato il ricorso in esame.

Giudizio della Corte

Sulla prima censura

10 Secondo la Commissione l'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva istituisce l'obbligo per il datore di lavoro di valutare l'insieme dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro. I tre tipi di rischi enumerati nella disposizione sarebbero una mera elencazione dei rischi specifici che devono essere valutati. È per tale motivo che, con la sua prima censura, la Commissione sostiene che la norma italiana di trasposizione, vale a dire l'art. 4, primo comma, del decreto legislativo, che si limita ad imporre al datore di lavoro la valutazione di questi tre tipi specifici di rischi, sarebbe in contrasto con la direttiva.

11 Il governo italiano replica che tale censura è priva di fondamento. Innanzi tutto, i tre tipi di rischi enumerati dalla direttiva e riprodotti dalla normativa nazionale comprenderebbero in realtà tutte le fonti di rischi sui luoghi di lavoro. Inoltre, le altre disposizioni del decreto legislativo nonché altre norme nazionali prevederebbero obblighi specifici di valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro. Infine, l'art. 2087 del codice civile imporrebbe al datore di lavoro l'obbligo di adottare misure di tutela dell'integrità fisica e della personalità morale dei prestatori di lavoro, obbligo il cui rispetto non potrebbe essere assicurato senza una preventiva valutazione dei rischi in questione.

12 In via preliminare, si deve constatare come risulti sia dall'obiettivo della direttiva, che si applica, ai sensi del suo quindicesimo 'considerando', a tutti i rischi, sia dal tenore letterale dell'art. 6, n. 3, lett. a), della medesima che i datori di lavoro sono tenuti a valutare l'insieme dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori.

13 Inoltre, è importante precisare che i rischi professionali che devono essere oggetto di una valutazione da parte dei datori di lavoro non sono stabiliti una volta per tutte, ma si evolvono costantemente in funzione, in particolare, del progressivo sviluppo delle condizioni di lavoro e delle ricerche scientifiche in materia di rischi professionali.

14 Ne consegue che l'art. 4, primo comma, del decreto legislativo, che prevede, sì, l'obbligo del datore di lavoro di valutare rischi specifici, ma che limita la portata di tale obbligo ai tre tipi di rischi menzionati a titolo di esempio nell'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva, non può costituire una corretta trasposizione di tale norma.

15 Per quanto riguarda l'argomento del governo italiano secondo cui altre disposizioni del decreto legislativo nonché altre norme nazionali prevederebbero obblighi specifici di valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro, esso deve essere respinto in quanto non può rimediarsi alla mancata trasposizione dell'obbligo generale, previsto dalla direttiva, di valutare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori adottando misure specifiche riguardanti solo alcuni dei rischi in questione.

16 Per quanto concerne l'argomento del governo italiano relativo all'art. 2087 del codice civile, è sufficiente constatare che l'obbligo generale del datore di lavoro di adottare misure di tutela dell'integrità fisica e della personalità morale dei prestatori di lavoro non corrisponde all'obbligo specifico di valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori ai fini perseguiti dalla direttiva e nel contesto giuridico determinato da quest'ultima.

17 L'esistenza dell'art. 2087 del codice civile non può quindi dispensare la Repubblica italiana dal trasporre correttamente nel diritto interno l'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva.

18 Di conseguenza, la prima censura della Commissione, relativa alla violazione dell'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva, deve essere accolta.

Sulla seconda censura

19 Con la sua seconda censura la Commissione sostiene che l'art. 8, n. 6, del decreto legislativo, che lascia al datore di lavoro la scelta se fare o meno ricorso a servizi esterni quando le capacità dei dipendenti dell'impresa sono insufficienti, è manifestamente in contrasto con la regola imperativa contenuta nell'art. 7, n. 3, della direttiva.

20 Il governo italiano sostiene che l'art. 8, sesto comma, del decreto legislativo in combinato disposto con le altre disposizioni del medesimo articolo, in particolare con i suoi commi primo e quinto, dev'essere inteso nel senso che il datore di lavoro, quando non dispone di capacità sufficienti per organizzare le attività di protezione e prevenzione all'interno dell'impresa, è tenuto ad assumere personale in possesso delle capacità adeguate o a fare ricorso a persone o a servizi esterni all'impresa.

21 Al riguardo si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, la trasposizione nel diritto interno di una direttiva non richiede necessariamente che sue disposizioni vengano riprese in modo formale e testuale in una norma di legge o di regolamento espressa e specifica e può essere sufficiente un contesto giuridico generale, purché esso garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso (v., in particolare, sentenze 16 novembre 2000, causa C-214/98, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-9601, punto 49, e 7 dicembre 2000, causa C-38/99, Commissione/Francia, Racc. pag. I-10941, punto 53).

22 È particolarmente importante, per garantire l'esigenza di certezza del diritto, che i singoli possano contare su una situazione giuridica chiara e precisa, che consenta loro di sapere esattamente quali sono i loro diritti e gli obblighi e di farli valere, se del caso, dinanzi ai giudici nazionali (v. sentenza 19 settembre 1996, causa C-236/95, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-4459, punto 13).

23 A tale proposito va ricordato che l'art. 7, nn. 1 e 3, della direttiva prevede l'obbligo del datore di lavoro di organizzare un servizio di protezione e di prevenzione dei rischi professionali all'interno dell'impresa ovvero, se le competenze all'interno della medesima sono insufficienti, di far ricorso a competenze esterne.

24 Ora, ai sensi dell'art. 8, sesto comma, del decreto legislativo, un datore di lavoro ha la facoltà, ma non l'obbligo, di ricorrere a persone o servizi esterni all'impresa se le competenze dei dipendenti all'interno di quest'ultima sono insufficienti.

25 Dall'art. 8, sesto comma, del decreto legislativo, considerato isolatamente, non risulta quindi che il datore di lavoro sia, in ogni caso, tenuto ad assumere personale in possesso delle adeguate capacità o a ricorrere a persone o servizi esterni per occuparsi delle attività di protezione e di prevenzione dei rischi professionali nell'ambito dell'impresa interessata.

26 Pertanto, rimane da esaminare se l'art. 8, sesto comma, del decreto legislativo, letto alla luce degli altri commi dello stesso articolo, in particolare dei suoi commi primo e quinto, debba ciononostante ricevere l'interpretazione sostenuta dal governo italiano.

27 Anche se è vero che l'art. 8, primo comma, del decreto legislativo enuncia il principio secondo il quale il datore di lavoro organizza il servizio di prevenzione e di protezione nell'ambito dell'impresa o ne incarica persone o servizi esterni alla medesima, tale disposizione rinvia ad altri commi di detto art. 8 per l'applicazione concreta del principio e non sembra voler attribuire al sesto comma un significato diverso da quello che emerge dal tenore letterale di quest'ultimo.

28 Così, dall'art. 8, primo comma, del decreto legislativo non risulta chiaramente che il sesto comma di tale articolo debba essere interpretato nel senso che esso obbliga, in ogni caso, il datore di lavoro ad assumere personale in possesso delle capacità richieste o a ricorrere a persone o servizi esterni all'impresa quando le competenze all'interno di quest'ultima sono insufficienti.

29 Per quanto riguarda l'art. 8, quinto comma, del decreto legislativo, altresì fatto valere dal governo italiano, tale disposizione prevede l'obbligo per il datore di lavoro di organizzare, in taluni casi limitativamente enumerati, il servizio di prevenzione e di protezione all'interno nell'impresa. Benché tale norma debba essere interpretata nel senso che essa obbliga il datore di lavoro a prevedere in ogni caso servizi di prevenzione e di protezione nelle ipotesi menzionate dalla medesima, non ne deriva necessariamente che il datore di lavoro è tenuto ad organizzare servizi siffatti in tutti gli altri casi, in particolare in quelli che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 8, sesto comma, del decreto legislativo.

30 Peraltro, una lettura dell'art. 8, sesto comma, del decreto legislativo alla luce delle altre disposizioni di tale articolo non induce ad un'interpretazione diversa.

31 Di conseguenza, si deve concludere che l'interpretazione dell'art. 8, sesto comma, del decreto legislativo sostenuta dal governo italiano, secondo cui il datore di lavoro sarebbe, in ogni caso, tenuto ad assumere persone in possesso delle capacità richieste o a ricorrere a persone o servizi esterni all'impresa, non emerge in modo sufficientemente chiaro e preciso dal tenore letterale di detta disposizione, né dal suo contesto giuridico.

32 Ne consegue che le seconda censura della Commissione, relativa alla violazione dell'art. 7, n. 3, della direttiva, deve essere accolta.

Sulla terza censura

33 Con la sua terza censura la Commissione sostiene che, non avendo previsto una disciplina chiara a dettagliata relativa alle competenze richieste alle persone responsabili delle attività di protezione e di prevenzione dei rischi professionali all'interno dell'impresa, la Repubblica italiana ha violato l'art. 7, nn. 5 e 8, della direttiva.

34 Il governo italiano fa valere di aver attribuito al datore di lavoro la responsabilità di determinare i criteri che consentono di valutare l'effettiva esistenza delle capacità e attitudini necessarie ad esercitare le dette attività. Peraltro, l'art. 8, nono comma, del decreto legislativo prevederebbe la possibilità, per il Ministro responsabile, di stabilire regole per la certificazione dei servizi di protezione e di prevenzione dei rischi professionali. Inoltre, l'art. 8, undicesimo comma, del decreto legislativo prevederebbe l'obbligo per il datore di lavoro di comunicare alle autorità nazionali competenti informazioni relative alle persone responsabili dei suddetti servizi.

35 Al riguardo occorre constatare che, ai sensi dell'art. 7, n. 8, della direttiva, è compito degli Stati membri definire le capacità e le attitudini necessarie per le

persone o i servizi, di cui al n. 5 del detto articolo, che si occupano delle attività di protezione e di prevenzione dei rischi professionali nelle imprese.

36 L'esecuzione di tale obbligo implica l'adozione da parte degli Stati membri di provvedimenti legislativi o regolamentari conformi ai requisiti della direttiva e portati a conoscenza delle imprese interessate con mezzi adeguati al fine di consentire a queste ultime di conoscere i loro obblighi in materia e alle autorità nazionali competenti di verificare che tali provvedimenti vengano osservati.

37 La soluzione adottata dalla Repubblica italiana, consistente nell'attribuire al datore di lavoro la responsabilità di determinare le capacità e le attitudini necessarie per esercitare le attività di protezione e di prevenzione dei rischi professionali, non soddisfa manifestamente i requisiti dell'art. 7, nn. 5 e 8, della direttiva.

38 Per quanto riguarda l'art. 8, nono comma, del decreto legislativo, che prevede la possibilità per le autorità nazionali di istituire misure in materia di protezione e di prevenzione dei rischi professionali, occorre constare che si tratta di una disposizione facoltativa e che il governo italiano non ha prodotto alcun elemento idoneo a dimostrare che le autorità nazionali avrebbero fatto uso di tale possibilità.

39 Per quanto riguarda, infine, l'art. 8, undicesimo comma, del decreto legislativo, è sufficiente rilevare che questa disposizione non ha ad oggetto la definizione di regole relative alle capacità ed attitudini delle persone responsabili dei servizi di protezione e di prevenzione dei rischi professionali, ma concerne la comunicazione alle autorità nazionali competenti, da parte del datore di lavoro, di informazioni relative a tali persone.

40 Ne consegue che le terza censura della Commissione, relativa alla violazione dell'art. 7, nn. 5 e 8, della direttiva, deve parimenti essere accolta.

41 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, si deve dichiarare che,

— non avendo prescritto che il datore di lavoro debba valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza esistenti sul luogo di lavoro;

— avendo consentito al datore di lavoro di decidere se fare o meno ricorso a servizi esterni di protezione e di prevenzione quando le competenze interne all'impresa sono insufficienti, e

— non avendo definito le capacità e le attitudini di cui devono essere in possesso le persone responsabili delle attività di protezione e di prevenzione dei rischi professionali per la salute e la sicurezza dei lavoratori,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 6, n. 3, lett. a), e 7, nn. 3, 5 e 8, della direttiva.

Sulle spese

42 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica italiana, che è risultata soccombente, quest'ultima va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) — **Non avendo prescritto che il datore di lavoro debba valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza esistenti sul luogo di lavoro;**

— **avendo consentito al datore di lavoro di decidere se fare o meno ricorso a servizi esterni di protezione e di prevenzione quando le competenze interne all'impresa sono insufficienti, e**

— non avendo definito le capacità e le attitudini di cui devono essere in possesso le persone responsabili delle attività di protezione e di prevenzione dei rischi professionali per la salute e la sicurezza dei lavoratori,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 6, n. 3, lett. a), e 7, nn. 3, 5 e 8, della direttiva del Consiglio 12 giugno 1989, 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

von Bahr Edward La Pergola

Sevón Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 novembre 2001

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

P. Jann