CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 18 giugno 1996 *

1. Le presenti domande di pronuncia pregiudiziale sono state riunite dalla Corte di giustizia dopo essere state proposte dalla Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino (Italia) e dal Giudice per le indagini preliminari della medesima Pretura circondariale.

2. Il giudice ha presentato le sue questioni pregiudiziali in via subordinata, nel caso in cui la Corte di giustizia dichiari inammissibili quelle proposte dal Pubblico ministero.

Inammissibilità delle questioni proposte dalla Procura della Repubblica

3. Osserverò per prima cosa che il Pubblico ministero italiano non è organo giurisdizionale che possa avvalersi dell'art. 177 del Trattato CE, ragion per cui le questioni che nel caso di specie esso intende sottoporre alla Corte di giustizia devono essere dichiarate irricevibili.

4. La Corte di giustizia ha precisato la nozione di organo giurisdizionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato enunciando i criteri che tale organo deve soddisfare quali il fondamento legale, il carattere permanente, la giurisdizione obbligatoria, la procedura in contraddittorio e l'applicazione di norme giuridiche. La Corte di giustizia ha poi completato tali requisiti evidenziando in particolare la caratteristica dell'indipendenza che deve possedere ogni organo giurisdizionale [1].

5. Se è vero che a volte, in passato, il Pubblico ministero italiano ha potuto esercitare alcune funzioni caratteristiche del giudice istruttore, che si aggiungevano a quelle sue *proprie di istituzione statale con il compito* di esercitare l'azione penale [2], così non era al momento dell'emissione delle ordinanze (aprile del 1995).

1 — Sentenze 27 aprile 1994, causa C-393/92, Almelo (Racc. pag. I-1477, punto 21); 30 giugno 1966, causa 61/65, Vaassen/Göbbels (Racc. pag. 407); 30 marzo 1993, causa C-24/92, Corbiau (Racc. pag. I-1277), e 21 aprile 1988, causa 338/85, Pardini (Racc. pag. 2041).

2 — Così era durante il periodo al quale si riferisce la sentenza 11 giugno 1987, causa 14/86, Pretore di Salò (Racc. pag. 2545). In quel momento, le funzioni esercitate dal Pretore corrispondevano al tempo stesso a quelle del Pubblico ministero e a quelle del giudice istruttore. Il Pretore dava impulso all'istruttoria quale Pubblico ministero e, in caso di esito negativo, emetteva l'ordinanza di non luogo a procedere al posto del giudice istruttore. La Corte di giustizia ha ritenuto in quel caso che il pretore era un giudice che, in un procedimento come quello che diede luogo a tale domanda pregiudiziale, cumulava le funzioni di Pubblico ministero e di giudice istruttore: era dunque ammissibile che sottoponesse alla Corte questioni pregiudiziali visto che si trattava di un «organo giurisdizionale che ha agito nell'ambito generale del suo compito di dirimere, con indipendenza e conformemente al diritto, controversie demandate dalla legge alla sua competenza, anche se talune delle funzioni che egli deve svolgere nel procedimento che ha dato luogo al rinvio pregiudiziale non rivestono carattere strettamente giurisdizionale».

* Lingua originale: lo spagnolo.

6. In tali date, la Procura della Repubblica è una parte in più del processo penale, qualificata in ragione del suo carattere pubblico, che esercita l'azione penale. Essa perciò non dirime le controversie, bensì le sottopone al giudizio dell'organo giurisdizionale competente.

7. Di conseguenza, mancano in questo caso almeno due dei requisiti fondamentali che la Corte di giustizia ritiene necessari per l'ammissibilità delle domande pregiudiziali:

a) la Procura della Repubblica non è un organo con giurisdizione obbligatoria, giacché non è neppure un organo dotato di *iurisdictio* in senso stretto;

b) la Procura della Repubblica non si pronuncia dopo aver sentito le parti in contraddittorio, ma è essa stessa parte processuale.

8. Di fatto, il ruolo del Pubblico ministero nelle indagini preliminari dalle quali provengono le presenti questioni pregiudiziali è stato quello di richiedere al giudice, in data 11 aprile 1995, una perizia mediante incidente probatorio che soltanto il giudice stesso può disporre [3], secondo quanto espone quest'ultimo nella sua ordinanza 18 aprile 1995.

9. È chiaro quindi che la funzione della Procura della Repubblica nelle dette indagini preliminari è semplicemente quella di parte che richiede al giudice l'assunzione di prove. Tale funzione non ha carattere giurisdizionale e non consente, di conseguenza, di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia [4].

10. La dichiarazione di inammissibilità delle questioni proposte dal Pubblico ministero contribuirà, inoltre, a chiarire il concetto di «giurisdizione» al quale fa riferimento l'art. 177 del Trattato, la cui interpretazione da parte della Corte di giustizia, in alcuni casi, dovrebbe forse essere più restrittiva [5].

3 — La Commissione precisa, nella sua replica, che l'art. 392 del codice di procedura penale prevede che sia il Pubblico ministero, sia la persona sottoposta alle dette indagini possono «chiedere al giudice che si proceda ad una perizia o ad un esperimento giudiziale se la prova riguarda una persona, una cosa o un luogo il cui stato è soggetto a modificazione non evitabile».

4 — Il Pubblico ministero italiano non è neppure legittimato a proporre questioni di incostituzionalità alla Corte costituzionale italiana, come quest'ultima ha dichiarato nella sentenza 9 aprile 1963 e nell'ordinanza 22 gennaio 1979.

5 — In alcune occasioni la Corte di giustizia è giunta ad ammettere che le venissero sottoposte questioni pregiudiziali da parte di organi amministrativi dalla dubbia indipendenza le cui decisioni erano inoltre soggette al sindacato di veri organi giurisdizionali. Ciò si è verificato in occasione della sentenza 1° aprile 1993, cause riunite C-260/91 e C-261/91, Diversinte e Iberlacta (Racc. pag. I-1885), con un tribunale economico-amministrativo spagnolo, organo dell'amministrazione tributaria, a cui manca il carattere giurisdizionale.

Le questioni sollevate dal giudice per le indagini preliminari

11. Le domande proposte dall'organo giurisdizionale traggono origine da indagini preliminari penali contro ignoti, avviate a seguito di un'ispezione condotta da ispettori dell'Unità sanitaria locale di Torino sull'uso dei videoterminali impiegati nella sede della società Telecom Italia.

12. Il Pubblico ministero, sospettando che vi fossero violazioni della normativa stabilita per tutelare i lavoratori che utilizzano videoterminali, ha chiesto al giudice delle indagini preliminari l'assunzione della prova alla quale in precedenza ho fatto riferimento.

13. Il giudice ritiene che, prima che esso si pronunci sulla richiesta di incidente probatorio formulata dal Pubblico ministero, si rende necessario appurare se si configurino nella specie ipotesi di reato, e, in particolare, ipotesi di violazioni previste dal D. L. 19 settembre 1994, n. 626 [6], agli artt. 50-59 del Titolo VI, dedicato all'uso di attrezzature munite di videoterminali.

14. Perciò esso considera necessario proporre alla Corte di giustizia diverse questioni pregiudiziali relative all'interpretazione della direttiva del Consiglio 29 maggio 1990, 90/270/CEE, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali (quinta direttiva particolare ai sensi dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) (in prosieguo: la «direttiva») [7].

15. Il giudice ha posto le seguenti domande pregiudiziali:

«In particolare interessa l'interpretazione del dettato dell'art. 2, lett. c), laddove si parla di lavoratore che "utilizzi regolarmente, durante un periodo significativo del suo lavoro normale, un'attrezzatura munita di videoterminale", al fine di comprendere se tale dettato possa escludere i casi concreti sopra descritti (uso per tutta la settimana lavorativa ma non sempre per quattro ore consecutive giornaliere, ovvero uso per più di quattro ore consecutive, ma non per tutta la settimana lavorativa: ad es. per un elevato numero di ore consecutive giornaliere, ma per tutta la settimana lavorativa tranne un giorno).

Avuto inoltre riguardo al contenuto della norma di cui all'art. 55 del D. lgs. 626/94, che prescrive accertamenti medici periodici limi-

6 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 265, del 12 novembre 1994, Supplemento ordinario n. 141.

7 — GU L 156, pag. 14.

tatamente ai lavoratori classificati come idonei con prescrizioni e a quelli che abbiano compiuto il quarantacinquesimo anno di età, sembrando prevedere esami specialistici solo all'esito della visita medica preventiva e successivi controlli oftalmologici solo a richiesta del lavoratore, e posto che la richiesta avanzata dal P. M. impone a questo giudice di vagliare la possibile inadeguatezza delle pause concesse ai lavoratori della Telecom e della sorveglianza sanitaria sui medesimi, un altro preliminare chiarimento si impone in ordine alla portata dell'art. 9, paragrafi 1 e 2 della direttiva 90/270/CEE, onde appurare se il paragrafo 1 prescriva un "adeguato esame degli occhi e della vista" per tutti i lavoratori, ovvero lo limiti a categorie determinate (eventualmente ancorandolo a dati anagrafici) e se il paragrafo 2 imponga l'esame oculistico non solo all'esito dell'accertamento sanitario preventivo, ma anche all'esito di quello periodico.

Viste infine le risultanze degli accertamenti tecnici in atti, in cui si evidenziano possibili problemi attinenti la luminescenza e dati microclimatici, che impongono di valutare se ciò dia luogo ad ipotesi di reato, e visto che l'art. 58 D. lgs. cit. prescrive un obbligo di conformità delle postazioni lavorative alle sole prescrizioni minime di cui all'allegato 7, allegato che, contenendo il solo paragrafo 1, risulta disciplinare unicamente le attrezzature, ci si chiede se gli artt. 4 e 5 della direttiva 90/270/CEE impongano l'adeguamento alle prescrizioni di qualsiasi posto di lavoro [art. 2, lett. b)] o solo di quelli utilizzati dai lavoratori così come definiti dall'art. 2, lett. c) e, in particolare, se tale adeguamento debba estendersi anche alle prescrizioni contenute nei paragrafi 2 e 3 dell'allegato alla Direttiva (Prescrizioni Minime — par. 2: ambiente; par. 3: interfaccia elaboratore/uomo)».

Il contrasto tra la direttiva e la normativa interna che configura le ipotesi di reato

16. Secondo quanto già detto, la norma interna applicabile nel caso di specie è il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, il quale, secondo quanto affermato nell'ordinanza di rinvio, «costituisce il recepimento della direttiva CEE 270 del 1990».

17. Da parte sua, la direttiva risponde alle esigenze dell'art. 118 A del Trattato, il quale obbliga il Consiglio a stabilire, con tale tipo di atti normativi, le prescrizioni minime per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro al fine di garantire un più elevato livello di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori.

18. Infatti, la direttiva è una delle normative specifiche emanate conformemente all'art. 16, n. 1, della direttiva del Consiglio 12 giugno 1989, 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il migliora-

mento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro [8].

19. La lettura delle questioni poste dal giudice *a quo* dimostra, a mio avviso, nonostante talune affermazioni apparentemente contrarie, che non si vuole tanto ottenere un'interpretazione della direttiva, quanto piuttosto evidenziare i punti in cui il decreto legislativo se ne distacca ed accertare, di conseguenza, quali effetti ciò possa comportare.

20. Le tre questioni pregiudiziali traggono in effetti la loro origine da un comune presupposto: il contrasto tra la direttiva e il decreto legislativo, le cui disposizioni sarebbero, in parte, divergenti tra di loro in ordine ai seguenti punti:

a) il concetto di «lavoratore che utilizza regolarmente il videoterminale»;

b) l'estensione e l'obbligatorietà dell'esame degli occhi e della vista;

c) l'attuazione delle prescrizioni minime dell'allegato, relative ai posti di lavoro a cui esso si riferisce.

21. Come si vedrà di seguito, con riferimento a ciascuno dei tre punti il giudice proponente espone la norma nazionale (artt. 51, 55 e 58 del decreto legislativo) per confrontarla subito con le disposizioni della direttiva.

22. Rispetto al primo dei problemi proposti, l'art. 51, lett. c), del decreto legislativo definisce il lavoratore ai sensi del titolo VI come colui che «utilizza un'attrezzatura munita di videoterminale in modo sistematico ed abituale, per almeno quattro ore consecutive giornaliere, dedotte le pause di cui all'art. 54, per tutta la settimana lavorativa».

23. Riguardo alla medesima questione, l'art. 2, lett. c), della direttiva definisce il lavoratore come «qualunque lavoratore ai sensi dell'articolo 3, lettera a), della direttiva 89/391/CEE che utilizzi regolarmente, durante un periodo significativo del suo lavoro normale, un'attrezzatura munita di videoterminale».

24. Il confronto tra le due norme permetterebbe di concludere che la «definizione» di

8 — GU L 183, pag. 1.

lavoratore tutelato è, ai sensi della norma italiana, più restrittiva di quella comunitaria. Il decreto legislativo esclude dalla categoria di «lavoratori» ai sensi del titolo VI — e pertanto non ne tutela la salute nei termini previsti — numerosi lavoratori che, ai sensi della direttiva, dovrebbero essere inclusi nella categoria stessa.

25. Ciò avviene, in particolare, con i lavoratori che ad esempio utilizzano videoterminali per tre ore e mezzo al giorno durante tutta la settimana, o per più di quattro ore al giorno ma non per tutti i giorni della settimana lavorativa.

26. I suddetti soggetti, come hanno sostenuto la Commissione e il governo austriaco nelle loro osservazioni, dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva, poiché vengono impiegati per una parte significativa del loro tempo di lavoro ai videoterminali. Ciononostante, l'applicazione del decreto legislativo li esclude dalle misure di protezione previste dal titolo VI poiché non li considera «lavoratori» ai sensi del detto titolo.

27. Riguardo al secondo problema (la sorveglianza sanitaria), l'art. 55 del decreto legislativo prevede visite mediche periodiche riferendosi esclusivamente ai lavoratori classificati come «idonei con prescrizioni» e ai lavoratori che abbiano compiuto il quarantacinquesimo anno di età. Inoltre, «sembra», afferma il giudice, che detto decreto preveda esami specialistici solo dopo l'effettuazione della visita medica preventiva e si limiti a stabilire controlli oftalmologici a richiesta del lavoratore, sempreché quest'ultimo sospetti che si sia prodotta un'alterazione della vista, confermata dal medico.

28. Sulla medesima questione l'art. 9 della direttiva dispone:

«1. I lavoratori beneficiano di un adeguato esame degli occhi e della vista, effettuato da una persona che abbia le competenze necessarie:

— prima di iniziare l'attività su videoterminale,

— periodicamente, in seguito,

e

— allorché subentrino disturbi visivi attribuibili al lavoro su videoterminale.

2. I lavoratori beneficiano di un esame oculistico, qualora l'esito dell'esame di cui al paragrafo 1 ne evidenzi la necessità».

29. Inoltre, la normativa italiana restringerebbe la tutela della salute del lavoratore imposta dalla direttiva poiché, mentre quest'ultima prevederebbe per tutti i lavoratori inclusi nel suo ambito d'applicazione il diritto ad un esame periodico degli occhi e della vista, il decreto legislativo riconosce tale diritto solo ad alcune categorie di lavoratori, ma non a tutti.

30. Infine, per quanto riguarda il terzo punto, l'art. 58 del decreto legislativo stabilisce l'obbligo di adeguare i posti di lavoro alle prescrizioni minime dell'allegato VII, che contiene un solo paragrafo, dedicato a disciplinare le installazioni o le attrezzature dotate di videoterminali.

31. Su questa stessa questione la direttiva impone, con chiarezza, che l'imprenditore adotti le misure appropriate affinché i posti di lavoro rispondano alle prescrizioni minime che figurano nell'allegato [9], relative non solo alle attrezzature [10] (punto 1), ma anche all'ambiente del posto di lavoro [11] (punto 2) e all'«interfaccia elaboratore/uomo» [12] (punto 3).

32. Così come negli altri due punti, già sommariamente analizzati, anche in questo la direttiva sarebbe più rigorosa del decreto legislativo italiano il quale, nuovamente, riduce al minimo le esigenze di salute dei lavoratori imposte dalla prima.

33. Infatti, mentre la direttiva stabilisce prescrizioni minime relative ai posti di lavoro che comprendono videoterminali, nonché all'ambiente e ai programmi dell'elaboratore, il decreto legislativo si limita al primo di detti tre punti, omettendo le esigenze relative agli altri due [13].

9 — Gli artt. 4 e 5 della direttiva si riferiscono, rispettivamente, ai posti di lavoro messi in servizio per la prima volta dopo il 31 dicembre 1992, che dovranno rispondere alle prescrizioni sin dall'inizio, e ai posti di lavoro già esistenti al 31 dicembre 1992, che devono essere adattati a dette prescrizioni in un arco di tempo massimo di quattro anni.

10 — Tra le prescrizioni minime alle quali si riferisce questo punto vi sono quelle relative allo schermo, alla tastiera, al piano di lavoro e al sedile di lavoro.

11 — Questo punto dell'allegato ricomprende prescrizioni minime relative a determinate condizioni dell'ambiente nel quale deve trovarsi il posto di lavoro: spazio, illuminazione, riflessi e abbagliamenti, rumore, calore, radiazioni e umidità.

12 — Con questo punto l'allegato introduce una serie di prescrizioni ergonomiche che il datore di lavoro deve considerare per l'elaborazione, la scelta, l'acquisto e la modifica di programmi, così come per la definizione delle mansioni che comportano l'uso di videoterminali.

13 — L'omissione è stata evidenziata da Silvia Bertocco nella sua opera *La sicurezza del lavoratore nelle fonti internazionali del lavoro. Il recepimento della direttiva CEE 89/391 nell'ordinamento nazionale*, 1995, pag. 127, nella quale si afferma che «il decreto legislativo in materia di sicurezza è un articolato e complesso impianto normativo tecnicamente discutibile per il suo linguaggio farraginoso, non migliorato dagli errori di stesura come dimostra la mancanza di due paragrafi nell'allegato VII: a) sono state dimenticate le prescrizioni ergonomiche e di igiene concernenti l'ambiente di lavoro e l'interfaccia elaboratore-uomo, la cui disciplina è prevista ai punti 2 e 3 dell'allegato della direttiva 90/270 (...)».

34. La conclusione che si trae da tutto ciò — oserei dire già intuita dal giudice a quo nel proporre le questioni pregiudiziali — presupporrebbe la constatazione di un'eventuale mancanza nel recepimento della direttiva da parte delle autorità italiane, mancanza che riduce la soglia minima di protezione della salute del lavoratore stabilita dal diritto comunitario [14].

35. Come esporrò di seguito, una siffatta conclusione è tuttavia irrilevante nel contesto di un procedimento penale nel quale si deve giudicare se addebitare al relativo datore di lavoro la responsabilità penale per aver violato la normativa italiana e non quella comunitaria.

36. L'interpretazione e l'applicazione del diritto nazionale sono compiti di esclusiva competenza degli organi giurisdizionali interni. Senza voler interferire in tale competenza, mi sembra necessario precisare che per ottenere una pronuncia sulla sussistenza del reato, il cui sospetto ha avviato le indagini preliminari, il giudice italiano non può prendere in considerazione elementi normativi che non facciano parte della legge penale italiana, allorché siffatti elementi — come in questo caso — portino a rilevare l'esistenza di comportamenti contrari alla salute dei lavoratori, non conformi alla normativa comunitaria, ma non punibili ai sensi della normativa nazionale.

37. Infatti, non sarebbe punibile il comportamento di un datore di lavoro italiano che non adottasse misure di protezione — ad esempio per quanto riguarda l'esame della vista o le prescrizioni minime relative all'ambiente del posto di lavoro — nei confronti di taluni dipendenti ai quali è applicabile la nozione di «lavoratore» tutelato, ai sensi della direttiva, ma che risultano esclusi da detta categoria di lavoratori, ai sensi del decreto legislativo.

38. È pacifico che la corretta applicazione della direttiva impone la tutela dei suddetti soggetti e che lo Stato italiano deve garantirla. Se però la legge nazionale non ha incluso, nelle corrispondenti fattispecie di reato, un determinato comportamento al riguardo, in questi casi non possono considerarsi sufficienti a giustificare la sanzione penale né l'applicazione né l'interpretazione della direttiva [15].

39. L'art. 89 del decreto legislativo punisce con la pena dell'arresto e della multa «la violazione dell'art. 58» commessa dai datori di

14 — Per poter sostenere questa affermazione con il massimo rigore sarebbe necessario che fosse stato debitamente avviato un procedimento per inadempimento contro la Repubblica italiana (Stato che peraltro non si è manifestato nel procedimento pregiudiziale). Conformemente alla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, quest'ultima non è competente a pronunciarsi, nell'ambito dell'art. 177 del Trattato, sulla compatibilità di una disposizione nazionale con il diritto comunitario.

15 — Ciò non implica che, in un contesto diverso da quello meramente penale, l'applicazione e l'interpretazione della direttiva siano senza conseguenze. Così, negli aspetti del diritto del lavoro e della sicurezza sociale, i lavoratori potranno far valere, anche contro il proprio Stato, le misure di protezione che la direttiva intende garantire.

lavoro e dai dirigenti dell'azienda. Da parte sua, l'art. 90 punisce con pene analoghe la «inosservanza delle prescrizioni minime di cui all'art. 55, commi 1, 3 e 4; 58 (...)», quando ciò sia imputabile ai preposti dell'azienda.

40. La legge italiana perciò, con il combinato disposto delle varie norme, definisce in termini ben precisi i comportamenti che intende punire con le pene dell'arresto e della multa: in tal modo lascia fuori dell'ambito penale gli altri comportamenti specifici relativi alla sicurezza e alla salute dei lavoratori che utilizzano videoterminali.

41. Siffatta realtà normativa — che potrebbe esser frutto tanto di una volontà cosciente quanto di una mera lacuna di legge — non può essere corretta con un'interpretazione del decreto legislativo che vada al di là del suo testo, anche se ciò avvenisse per porlo in sintonia con la direttiva [16].

42. Queste affermazioni richiederebbero forse un'analisi un po' più accurata delle relazioni tra l'attuazione delle direttive e il diritto penale nazionale.

16 — Inoltre la direttiva non prevede in alcun modo che la sua attuazione venga garantita comminando sanzioni penali.

Gli effetti delle direttive nell'interpretazione delle norme penali nazionali

43. Il punto di partenza del mio ragionamento è la supremazia del principio di legalità penale (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) con il suo corollario del divieto di interpretazioni estensive *contra reum*. Non credo che venga oggi messo in discussione che si tratta di un principio comune alle tradizioni costituzionali di tutti gli Stati membri.

44. Si tratta inoltre di un principio la cui garanzia viene stabilita dall'art. 7, n. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione di Roma del 4 novembre 1950): «nessuno può essere condannato per un'azione o una omissione che al momento in cui fu commessa non costituisse reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale. Non può del pari essere inflitta alcuna pena superiore a quella che era applicabile al momento in cui il reato è stato commesso» [17].

45. Il giudice penale italiano è obbligato, in forza di tale principio, ad applicare le leggi

17 — La Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 25 maggio 1993, Kokkinakis/Grecia (A 260-A 1993), evidenzia che l'art. 7, n. 1, della Convenzione non si limita a vietare l'applicazione retroattiva della legge penale nei confronti dell'imputato, bensì sancisce il principio generale secondo il quale soltanto la legge può configurare i reati e stabilire le pene, sancendo inoltre il principio secondo il quale la legge penale non può essere interpretata in modo estensivo nei confronti dell'imputato, ad esempio per analogia.

interne che configurano le violazioni punibili (delitti, reati, infrazioni, mancanze o contravvenzioni) nei termini loro propri, senza che la repressione penale possa raggiungere comportamenti che, anche se dovevano essere contemplati come fattispecie di reato, di fatto non lo sono stati in Italia.

46. La mancata previsione, da parte di uno Stato, come fattispecie di reato, di comportamenti che ai sensi della normativa comunitaria si devono considerare illeciti potrebbe tutt'al più far supporre l'esistenza di un eventuale inadempimento da parte di tale Stato [18], contro il quale la Commissione o un qualsiasi Stato membro può ricorrere ai sensi degli artt. 169 e 170 del Trattato, ma non consente che i cittadini di detto Stato vengano perseguiti penalmente per fatti considerati illeciti ai sensi della normativa comunitaria, ma non punibili ai sensi della normativa interna.

47. Queste considerazioni sono state accolte dalla Corte di giustizia in una serie di sentenze che hanno rilevato l'impossibilità di far valere contro privati, specificamente nell'ambito penale, direttive comunitarie che non siano state recepite nel diritto interno.

48. La Corte di giustizia ha affermato, nella sentenza 26 febbraio 1986, Marshall [19], che le direttive non possono di per sé creare obblighi a carico di un singolo e che una disposizione di una direttiva non può quindi essere fatta valere, in quanto tale, nei confronti dello stesso.

49. Nella citata sentenza Pretore di Salò, la Corte di giustizia ha dichiarato che «da una direttiva non trasposta nell'ordinamento giuridico interno di uno Stato membro non possono pertanto derivare obblighi per dei privati né nei confronti di altri privati né, a maggior ragione, nei confronti dello Stato».

50. Nella causa Pretore di Salò, il giudice a quo chiedeva se la normativa, vigente in quel momento, della Repubblica italiana in materia di tutela delle acque contro l'inquinamento fosse conforme ai principi e agli obiettivi di qualità stabiliti da una direttiva

18 — Per questo sarebbe necessario che concorressero le circostanze alle quali si riferisce la Corte di giustizia nella sentenza 26 ottobre 1995, causa C-36/94, Siesse (Racc. pag. I-3573, punto 20): «Si deve rammentare (...) che, secondo una costante giurisprudenza, confermata dalle sentenze 8 giugno 1994, Commissione/Regno Unito (causa C-382/92, Racc. pag. I-2435, punto 55; e C-383/92, Racc. pag. I-2479, punto 40), qualora una normativa comunitaria non contenga una specifica sanzione in caso di violazione delle proprie disposizioni ovvero rinvii al riguardo alle disposizioni nazionali, l'art. 5 del Trattato impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario. A tal fine, pur conservando un potere discrezionale in merito alla scelta delle sanzioni, essi devono vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura e per importanza, e che in ogni caso conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva».

19 — Causa 152/84 (Racc. pagg. 723 e seguenti, in particolare pag. 737).

comunitaria [20]. Tale questione veniva ritenuta necessaria perché potessero considerarsi reati comportamenti che, ai sensi della normativa interna, non erano punibili, ma avrebbero potuto essere illeciti in base alla direttiva.

51. Con la sentenza Pretore di Salò si è affermato che una direttiva non può avere l'effetto, di per sé, indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni. La Corte di giustizia ha inoltre rifiutato di accertare la compatibilità di una norma nazionale con il diritto comunitario, questione che costituiva l'oggetto principale del rinvio pregiudiziale.

52. Nella sentenza 8 ottobre 1987, causa Kolpinghuis Nijmegen [21], la Corte di giustizia ha affermato di nuovo che una direttiva non può avere l'effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna adottata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni [22].

53. La giurisprudenza della Corte di giustizia dimostra in tal modo di attenersi all'osservanza della garanzia che il principio di legalità in materia penale rappresenta per i cittadini degli Stati membri. Tale principio, in quanto diritto fondamentale della persona, garantisce a tutti la certezza del diritto di modo che il comportamento di ciascuno sarà sanzionato penalmente soltanto qualora abbia trasgredito una norma nazionale la quale preventivamente abbia qualificato tale comportamento come violazione di questo genere.

54. La Corte di giustizia, nelle sentenze citate, ha preferito considerare il principio di legalità penale come limite all'efficacia delle direttive comunitarie.

55. Tale giurisprudenza, che si riferisce alle fattispecie in cui una direttiva non sia stata recepita nel diritto interno, è parimenti estensibile ai casi in cui sia già stata effettuata la sua trasposizione?

56. A mio avviso la risposta dev'essere affermativa ogniqualvolta le conseguenze dell'attuazione o dell'interpretazione della direttiva comportino per l'imputato la determinazione o l'aggravamento della sua responsabilità penale che altrimenti non si verificherebbe.

57. In precedenza è già stato sottolineato che il principio di legalità penale ha, nei sistemi

20 — Direttiva del Consiglio 18 luglio 1978, 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci (GU L 222, pag. 1).

21 — Causa 80/86 (Racc. pag. 3969).

22 — Nel procedimento in questione il giudice olandese poneva la questione se l'autorità nazionale possa tener conto, a discapito dei suoi connazionali, di una direttiva rispetto alla quale il relativo Stato membro non ha emanato leggi o norme di applicazione.

giuridici dei vari Stati membri, un ruolo fondamentale che si estende non solo alla previa definizione dei reati (*lex previa*) ma anche alla sua interpretazione (*lex certa*).

58. Il fondamento giuridico per l'irrogazione di sanzioni penali dev'essere quindi chiaro ed inequivocabile, cioè privo di ambiguità. Senz'altro anche per la norma penale è necessaria l'interpretazione da parte del giudice, ma a quest'ultimo non è consentito colmare le lacune delle norme penali avvalendosi di interpretazioni estensive.

59. Certamente, allorché esista una norma nazionale emanata per la trasposizione di una direttiva, le esigenze generali del diritto comunitario, in linea di principio, portano il giudice nazionale a prendere in considerazione tale direttiva come elemento per interpretare la norma interna [23].

23 — La Corte di giustizia si è pronunciata in tal senso nella sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, Von Colson e Kamann (Racc. pag. 1891), affermando che «l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 del Trattato di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali». Sulla stessa falsariga anche la sentenza 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing (Racc. pag. I-4135).

60. Nel caso in cui una tale interpretazione abbia come risultato quello di determinare o di aggravare la responsabilità dell'imputato e ciò non sarebbe altrimenti accaduto, si verifica un conflitto tra due principi: il principio che vieta le interpretazioni estensive nel diritto penale e quello che obbliga i giudici nazionali a interpretare il diritto nazionale conformemente alle direttive.

61. La soluzione data dalla Corte di giustizia a tale conflitto si ritrova nei punti 12 e 13 della citata sentenza Kolpinghuis Nijmegen:

— da un lato è vero che nell'applicare il diritto nazionale, e in particolare la legge nazionale espressamente emanata per l'attuazione della direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto interno alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato contemplato dall'art. 189, terzo comma, del Trattato;

— tuttavia, l'obbligo del giudice nazionale di riferirsi al contenuto della direttiva incontra il limite dei principi giuridici generali che fanno parte del diritto comunitario ed in particolare quelli della certezza del diritto e dell'irretroattività.

62. Perciò la legge penale interna dev'essere interpretata secondo i criteri ermeneutici e i principi propri di questo settore dell'ordinamento, di carattere spiccatamente garantista, tra i quali spicca il principio della certezza del diritto che nel settore del diritto penale si traduce appunto nel principio di legalità.

L'applicazione del principio di legalità penale al caso di specie

63. Il principio della certezza del diritto, così inteso, vieta che si possa far riferimento ad una direttiva comunitaria per estendere, *contra reum*, le fattispecie penali a ipotesi diverse da quelle che configurano in senso stretto la definizione dei fatti punibili compiuta dal diritto penale nazionale [24].

64. Tutto ciò non ha niente che vedere con il caso inverso in cui l'applicazione del diritto comunitario porta a dover considerare lecita una condotta definita come reato dalla legge nazionale. In tal caso la supremazia del diritto comunitario determina l'inapplicabilità della norma penale interna la quale, per questa stessa ragione, perde la sua legittimità come fondamento della sanzione penale [25].

65. L'esame del caso di specie dimostra chiaramente che l'interpretazione della direttiva richiesta dal giudice italiano non servirebbe comunque ad attenuare un'ipotetica responsabilità penale, ma anzi otterrebbe l'effetto opposto.

66. Infatti, è già stato sottolineato in precedenza il contrasto tra la direttiva e il decreto legislativo italiano che abbassa la soglia minima di protezione della salute del lavoratore richiesta dalla disciplina comunitaria.

24 — Dello stesso avviso è l'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni presentate per le cause riunite C-206/88 e C-207/88, Vessoso e Zanetti (Racc. 1990, pag. I-1461, paragrafi 25 e 26). In tali conclusioni si afferma: «Tale criterio però, a mio parere, va limitato nel campo del diritto penale, laddove l'effetto d'interpretare in questo senso la legge nazionale equivarrebbe a sancire responsabilità penali nei casi in cui essa non sorgerebbe qualora si considerasse la legge nazionale isolatamente. L'esigenza di tale limitazione è che un'interpretazione estensiva della legge penale sarebbe contraria ai principi fondamentali di legalità (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).
(...) Non penso che il giudice nazionale debba, nell'ambito del diritto comunitario, interpretare la legge nazionale alla luce del significato e della finalità delle direttive, qualora ciò comporti l'insorgere di una responsabilità penale che altrimenti non sussisterebbe. Il giudice a quo deve valutare piuttosto se la legge nazionale di cui trattasi possa essere interpretata in modo conforme alle direttive, senza ricavarne un'interpretazione estensiva che finirebbe per essere contraria al principio di legalità.»

25 — Il caso più recente in tal senso è quello preso in esame nella sentenza della Corte di giustizia 23 febbraio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, Bordessa e a. (Racc. pag. I-361). Il giudice spagnolo ha sollevato la questione della compatibilità tra il diritto comunitario e una legge nazionale che assoggettava ad una preventiva autorizzazione amministrativa determinati movimenti di capitali sanzionando penalmente l'inadempimento di tale obbligo. La Corte di giustizia ha dichiarato che gli artt. 1 e 4 della direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato (GU L 178, pag. 5), ostano a che l'esportazione di monete, biglietti di banca ovvero assegni al portatore sia subordinata ad un'autorizzazione previa e che le disposizioni di cui all'art. 1, nel combinato disposto con l'art. 4 della direttiva 88/361/CEE, possono essere invocate dinanzi al giudice nazionale, con conseguente disapplicazione delle confliggenti norme nazionali.

67. In realtà, il giudice non intende tanto ottenere l'interpretazione di alcune disposizioni della direttiva, che sono sufficientemente chiare, quanto piuttosto sapere se la direttiva stessa permetta di escludere dal suo ambito determinate fattispecie che il decreto legislativo non sanziona penalmente, vuoi non qualificandole come reati, vuoi descrivendo gli elementi costitutivi del reato in termini differenti da quelli stabiliti dalla direttiva.

68. L'interpretazione delle disposizioni della direttiva oggetto delle questioni pregiudiziali si ricava dal suo stesso tenore letterale e su questa interpretazione concordano tutte le parti intervenienti:

a) La nozione di «lavoratore che utilizzi regolarmente, durante un periodo significativo del suo lavoro normale, un'attrezzatura munita di videoterminale» (art. 2 della direttiva) si applica a coloro che lavorano abitualmente davanti a tali videoterminali per quattro ore al giorno, anche qualora ciò non accada tutti i giorni della settimana lavorativa. Essa può essere altresì applicata a coloro che lavorano tutti i giorni della settimana con i detti videoterminali, ma non necessariamente per quattro ore consecutive, spettando al giudice nazionale valutare il carattere «rilevante» o significativo, in ogni singolo caso, del tempo di permanenza di determinati lavoratori davanti alle rispettive attrezzature.

b) L'esame degli occhi e della vista, sia che si tratti di quello da effettuarsi prima di iniziare l'attività, sia che si tratti di quello da effettuarsi periodicamente in seguito (art. 9, n. 1, della direttiva), si estende a tutti i lavoratori rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva. L'esame oculistico al quale si riferisce l'art. 9, n. 2, della direttiva può rivelarsi necessario dopo il verificarsi di uno qualsiasi dei tre casi di esame a cui fa riferimento il n. 1 dello stesso articolo.

c) Gli artt. 4 e 5 della direttiva si riferiscono esplicitamente ai «posti di lavoro» così come definiti nell'art. 2, lett. b), e impongono l'adempimento di tutte le prescrizioni minime che figurano nell'allegato, in ordine alle attrezzature, all'ambiente e all'interfaccia elaboratore/uomo.

69. Qualora la Corte di giustizia, in questo procedimento, acconsentisse a ritenere la normativa italiana in contrasto con la direttiva e dichiarasse formalmente che quest'ultima non consente di restringere il concetto di lavoratore che abitualmente utilizza il videoterminale né di limitare i controlli oculistici, né di ridurre le prescrizioni minime ad uno solo dei tre punti dell'allegato, rimarrebbe comunque incontrovertibile il fatto che i comportamenti che fossero stati conformi a quanto disposto nel decreto legislativo non potrebbero essere sanzionati penalmente.

70. In altri termini, anche se il decreto legislativo esclude l'applicazione di sanzioni penali per alcuni comportamenti che, in base ad una corretta interpretazione della direttiva, non sarebbero da considerare conformi alla normativa comunitaria, tale fatto non può pregiudicare sul piano penale coloro che si siano attenuti alla normativa interna, per quanto scorretta sia stata la trasposizione della direttiva.

71. Se ne deduce che non è necessario che la Corte di giustizia si pronunci in dettaglio su ciascuno degli articoli della direttiva che formano oggetto della domanda pregiudiziale, come richiede il giudice a quo. Al contrario, è sufficiente fare un passo avanti nella stessa direzione delle sentenze Pretore di Salò e Kolpinghuis Nijmegen.

72. Infatti, così come con le dette sentenze la Corte di giustizia ha sancito l'impossibilità per le direttive di determinare o aggravare responsabilità penali nelle ipotesi di mancata emanazione di provvedimenti legislativi nazionali di attuazione, lo stesso orientamento dev'essere esteso ai casi in cui vi siano state carenze nella trasposizione, cioè quando si sia già proceduto all'adeguamento del diritto interno [26].

73. Qualora la legge nazionale di trasposizione emanata per recepire la direttiva abbia omesso di definire come reati punibili determinati comportamenti che avrebbero dovuto essere sanzionati penalmente [27], o abbia descritto gli elementi normativi delle fattispecie penali in modo diverso da quello previsto dalla direttiva, lo stesso ragionamento giuridico alla base di quelle sentenze è valido anche in tali casi.

74. L'identità di motivazioni giuridiche porta all'identità di conclusioni: nessuno può essere punito in forza di una norma penale nazionale interpretata estensivamente per renderla conforme a una direttiva comunitaria, né per fatti che, secondo tale norma, non sono punibili.

75. Anche in questi casi il principio di legalità penale costituisce un limite invalicabile di fronte all'efficacia delle direttive e all'esigenza di interpretare il proprio diritto conformemente a queste ultime.

76. Tutto ciò non è dovuto ad un'inesistente supremazia della legge penale interna (che il relativo Stato membro dovrà modificare una volta accertato il suo inadempimento nei

26 — Ciò sarà forse utile inoltre per evitare il moltiplicarsi di questo tipo di domande pregiudiziali nell'ambito di procedimenti penali analoghi a quello di cui trattasi. Attualmente pendono davanti alla Corte di giustizia le cause C-168/95, da un lato, e C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, dall'altro, tutte riguardanti domande pregiudiziali proposte sugli effetti su diversi procedimenti penali italiani di varie direttive in materia ambientale. Le conclusioni dell'avvocato generale Elmer, in data 14 marzo 1996, nella prima delle suddette cause si rifanno, ancora una volta, all'orientamento della sentenza Pretore di Salò.

27 — Nel senso al quale si riferiscono le sentenze citate nella nota 18.

confronti del diritto comunitario), bensì all'osservanza di uno dei principi comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri che appare, nel contempo, come un diritto fondamentale dei cittadini di tali Stati e un principio basilare dello stesso diritto comunitario.

77. In ogni caso, qualora la Corte di giustizia ritenesse opportuno fornire al giudice *a quo* l'interpretazione particolareggiata di ciascuno dei punti della direttiva oggetto delle domande pregiudiziali, a mio avviso la soluzione dovrebbe essere quella da me precedentemente esposta.

Conclusione

78. Viste le considerazioni di cui sopra propongo alla Corte di giustizia di:

1) dichiarare inammissibili le questioni proposte dalla Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino nel procedimento C-74/95, poiché esse non sono state formulate da un organo giurisdizionale a tal fine legittimato, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE;

2) dichiarare che l'interpretazione della direttiva del Consiglio 29 maggio 1990, 90/270/CEE, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali, non può determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che violano le sue disposizioni qualora la legge interna di uno Stato membro emanata per il suo recepimento non abbia definito come reati determinati comportamenti ovvero abbia descritto gli elementi normativi delle fattispecie penali in modo diverso da quello previsto dalla direttiva.

3) In via subordinata dichiarare che:

   a) la nozione di «lavoratore che utilizzi regolarmente, durante un periodo significativo del suo lavoro normale, un'attrezzatura munita di videoterminale» (art. 2 della direttiva 90/270/CEE) si applica a coloro che lavorano abitualmente davanti a tali videoterminali per quattro ore al giorno, anche qualora ciò non accada tutti i giorni della settimana lavorativa. Essa può

essere altresì applicata a coloro che lavorano tutti i giorni della settimana con i detti videoterminali, ma non necessariamente per quattro ore consecutive, spettando al giudice nazionale valutare il carattere rilevante o significativo, in ogni singolo caso, del tempo di permanenza di determinati lavoratori davanti alle rispettive attrezzature;

b) l'esame degli occhi e della vista, sia che si tratti di quello da effettuarsi prima di iniziare l'attività, sia che si tratti di quello da effettuarsi periodicamente in seguito (art. 9, n. 1, della direttiva 90/270/CEE), si estende a tutti i lavoratori rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva. L'esame oculistico al quale si riferisce l'art. 9, n. 2, della direttiva può rivelarsi necessario dopo il verificarsi di uno qualsiasi dei tre casi di esame a cui fa riferimento il n. 1 dello stesso articolo;

c) gli artt. 4 e 5 della direttiva 90/270/CEE si riferiscono esplicitamente ai posti di lavoro così come definiti nell'art. 2, lett. b), e impongono l'adempimento di tutte le prescrizioni minime che figurano nell'allegato, in ordine alle attrezzature, all'ambiente e all'interfaccia elaboratore/uomo.