CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 31 maggio 2001 [1]

I — Oggetto

1. Con il presente ricorso la Commissione chiede che si dichiari che la Repubblica italiana, non avendo debitamente trasposto nel diritto italiano talune disposizioni, è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza 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] (in prosieguo: la «direttiva 89/391»).

II — Contesto giuridico

A — *Diritto comunitario — Disposizioni della direttiva 89/391/CEE*

2. L'art. 5, n. 3, stabilisce:

«Gli obblighi dei lavoratori nel settore della sicurezza e della salute durante il lavoro non intaccano il principio della responsabilità del datore di lavoro».

3. L'art. 6, n. 3, lett. a), dispone:

«Fatte salve le altre disposizioni della presente direttiva, il datore di lavoro, tenendo conto della natura delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento, deve:

a) 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».

4. L'art. 7, nn. 1, 3, 5 e 8, prevede:

«1. Fatti salvi gli obblighi di cui agli articoli 5 e 6, il datore di lavoro designa uno o più

1 — Lingua originale: il tedesco.
2 — GU L 183, pag. 1

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.

(...)

5. 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.

(...)

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

Essi possono definire il numero sufficiente di cui al paragrafo 5».

5. L'art. 16, nn. 1 e 3, stabilisce:

«1. Il Consiglio, su proposta della Commissione, fondata sull'articolo 118 A del trattato, stabilisce direttive particolari riguardanti, fra l'altro, i settori di cui all'allegato.

(...)

3. Le disposizioni della presente direttiva si applicano interamente all'insieme dei settori contemplati dalle direttive particolari, fatte salve le disposizioni più rigorose e/o specifiche contenute in queste direttive particolari».

B — *Diritto nazionale — Decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, recante attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 89/270/CEE, 90/394/CEE e 90/679/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro (in prosieguo: il «decreto legislativo»)*

6. L'art. 2, primo comma, lett. c) ed e), contiene le seguenti definizioni:

«Agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto si intendono per:

(...)

c) servizio di prevenzione e protezione dai rischi: insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali nell'azienda, ovvero unità produttiva;

(...)

e) responsabile del servizio di prevenzione e protezione: persona designata dal datore di lavoro in possesso di attitudini e capacità adeguate;

(...)».

7. L'art. 4, primo e quarto comma, lett. a) e b), e quinto comma, lett. a) e c), stabilisce:

«1. 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.

(...)

4. Il datore di lavoro:

a) designa gli addetti al servizio di prevenzione e protezione interno o esterno all'azienda secondo le regole di cui all'art. 8;

b) designa gli addetti al servizio di prevenzione e protezione interno o esterno all'azienda secondo le regole di cui all'art. 8;

(...)

5. Il datore di lavoro adotta le misure necessarie per la sicurezza e la salute dei lavoratori, e in particolare:

a) designa preventivamente i lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori in caso di pericolo grave e immediato, di salvataggio, di pronto soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza;

(...)

c) nell'affidare i compiti ai lavoratori tiene conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e alla sicurezza;

(...)».

8. L'art. 8 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».

III — Procedimento precontenzioso

9. Ai sensi dell'art. 18, n. 1, della direttiva 89/391, gli Stati membri dovevano emanare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva al più tardi entro il 31 dicembre 1992. Ritenendo che la direttiva 89/391 non fosse stata debitamente trasposta nell'ordinamento italiano entro il termine prescritto, la Commissione delle Comunità europee avviava un procedimento per inadempimento. Dopo aver invitato la Repubblica italiana a formulare osservazioni, presentate da quest'ultima, in data 19 ottobre 1998 la Commissione trasmetteva un parere motivato con l'invito alla Repubblica italiana a confermarle, entro due mesi dal momento in cui aveva conoscenza del parere, di avere adottato i provvedimenti necessari. Dal momento che il parere motivato rimaneva privo di risposta da parte della Repubblica italiana, la Commissione proponeva il presente ricorso.

10. La Commissione conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare che la Repubblica italiana,

— non avendo imposto al datore di lavoro di valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori esistenti sul luogo di lavoro;

— avendo consentito al datore di lavoro di decidere se fare o meno ricorso a servizi esterni di protezione e prevenzione dei rischi professionali, qualora le competenze interne all'azienda siano 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,

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 89/391;

2) condannare la Repubblica italiana alle spese del procedimento.

III — Esame dei motivi dedotti dalla Commissione

A — *Primo motivo: valutazione delle fonti di rischio per la sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro (art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva 89/391)*

Argomenti delle parti

11. Con il primo motivo la Commissione rimprovera alla Repubblica italiana il fatto che l'art. 4, primo comma, del decreto legislativo non costituisce una corretta trasposizione dell'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva 89/391, poiché detta norma italiana enumera le fonti di rischio menzionate nella direttiva senza indicare, aggiungendo una formulazione quale «tra l'altro», che accanto ai fattori di rischio espressamente citati il datore di lavoro deve valutare anche altre eventuali fonti di rischio presenti nell'impresa o nello stabilimento.

12. L'elenco delle fonti di rischio espressamente menzionate nella direttiva 89/391 non sarebbe infatti tassativo. Esisterebbero numerosi altri fattori di rischio: il funzionamento e l'uso delle attrezzature di lavoro, la scelta di determinati processi di produzione, qualora per la fabbricazione di un determinato prodotto siano disponibili sul mercato processi differenti, rischi derivanti da agenti fisici, quali vibrazioni, o di origine atmosferica, in particolare per i lavori all'aperto, oneri che sorgono da determinati orari di lavoro, dal lavoro a cottimo, da un determinato ritmo di lavoro o dalla ripetitività eccessiva di determinate mansioni.

13. Il governo italiano fa valere in sostanza che le fonti di rischio menzionate nella direttiva sono esemplificative e comprendono in pratica tutte le fonti di rischio sui luoghi di lavoro. A suo avviso, gli esempi citati dalla Commissione sarebbero tutti classificabili tre le fonti di rischio menzionate nelle disposizioni della direttiva di cui trattasi: particolari funzioni e determinate modalità d'uso delle attrezzature di lavoro, ad esempio, sarebbero anche parte integrante della scelta delle attrezzature di lavoro, così come la scelta di determinati processi di produzione. Rischi derivanti da agenti atmosferici o altre forme di rischi per

i lavoratori sarebbero compresi nella sistemazione del luogo di lavoro.

14. Inoltre, si dovrebbe tenere presente che la norma controversa deve essere interpretata nel contesto complessivo della legislazione italiana vigente in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro. In attuazione di talune direttive particolari conformemente all'art. 16 della direttiva 89/391, l'Italia ha disciplinato negli artt. 52, 63 e 78 del decreto legislativo gli obblighi di valutazione per determinate fonti di rischio. Inoltre l'art. 2087 del codice civile impone in via generale 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 adempimento non potrebbe essere concepito senza una preventiva valutazione dei relativi rischi. Inoltre, in Italia esistono norme specifiche (ad esempio, in materia di orario di lavoro e di ritmo di lavoro), che in concreto vietano al datore di lavoro di adottare sul luogo di lavoro regole che comportino conseguenze per la sicurezza e la salute dei lavoratori.

15. Infine, il governo italiano invoca la circolare 7 agosto 1995, n. 102 (D. Lgs. 626/94. Prime direttive per l'applicazione), del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. In tale circolare si chiarirebbe che l'art. 4, primo comma, del decreto legislativo deve interpretarsi nel senso che il datore di lavoro deve valutare tutti i possibili fattori di rischio nell'azienda, comprese le loro reciproche interazioni.

Valutazione

16. Innanzi tutto, si deve constatare che il testo dell'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva 89/391 in tutte le versioni linguistiche è formulato in modo tale che le fonti di rischio ivi menzionate sono elencate in maniera esemplificativa e non tassativa.

17. Peraltro, dal quindicesimo 'considerando' della direttiva 89/391 si deve dedurre che «le disposizioni della presente direttiva [si applicano]... a tutti i rischi». Conformemente a ciò, con l'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva 89/391 al datore di lavoro viene imposta una valutazione complessiva dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori durante il lavoro.

18. Con la formulazione dell'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva 89/391 il legislatore comunitario ha manifestamente voluto chiarire, in considerazione della quantità di diverse fonti di rischio per la sicurezza e la salute dei lavoratori e con particolare riguardo alla continua evoluzione delle forme e condizioni in cui nelle aziende e negli stabilimenti si produce e vengono effettuate prestazioni di servizi, che l'obbligo di valutazione del datore di lavoro in ogni caso comprende ben più che i pertinenti fattori di rischio menzionati o cono-

sciuti in quel momento dal legislatore comunitario. Ciò risulta anche dal fatto che la disposizione della direttiva menziona quali fonti di rischio sostanze o preparati chimici, ma non fattori di rischio che, ad esempio, potrebbero derivare dal contatto con agenti patogeni, ovvero particolari fonti di rischio che potrebbero sorgere solo con lo sviluppo della biotecnologia (ad esempio, il contatto con organismi geneticamente modificati).

19. L'art. 4, primo comma, del decreto legislativo nomina le fonti di rischio che il datore di lavoro deve in ogni caso valutare (scelta delle attrezzature di lavoro, sostanze o preparati chimici, sistemazione dei luoghi di lavoro), senza, tuttavia, chiarire mediante una corrispondente formulazione, che gli obblighi di valutazione del datore di lavoro riguardano tutte le fonti di pericolo per la sicurezza e la salute dei lavoratori, anche diverse da quelle presenti nell'azienda o nello stabilimento [3]. Esiste in tal modo il pericolo che il datore di lavoro limiti i propri obblighi di valutazione alle fonti di rischio espressamente menzionate.

20. A questo punto, non è necessario esaminare più approfonditamente le differenti opinioni sulla questione se i fattori di rischio enunciati dalla Commissione siano o meno compresi tra le fonti di rischio espressamente citate nella disposizione controversa, se non nella misura in cui, tenuto conto della chiarezza e della trasparenza richieste dalla costante giurisprudenza della Corte, i provvedimenti nazionali di trasposizione devono essere formulati in modo che i destinatari della norma, anche senza particolari conoscenze giuridiche, possano individuare la portata e l'oggetto dei propri diritti e doveri ivi disciplinati. Nel recepimento delle direttive il diritto comunitario esige, infatti, che «la normativa degli Stati membri abbia una formulazione non equivoca» [4], affinché i destinatari «siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti» [5].

21. In particolare, nel caso delle direttive per il miglioramento dell'ambiente di lavoro, per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori, conformemente all'art 118 A del Trattato CE (gli artt. 117-120 del Trattato CE sono stati sostituiti dagli artt. 136-143 CE), si deve considerare che il contenuto delle norme nazionali con le quali vengono recepite tali direttive deve essere chiaro e univoco anche per i datori di lavoro delle piccole e medie imprese [6], nonché in generale per i lavoratori e i rappresentanti i loro interessi. Ciò non si verifica nel caso di specie.

22. Quanto all'argomento del governo italiano secondo cui l'art. 4, primo comma,

3 — Si intendono certamente anche le fonti di pericolo potenziali.

4 — Sentenza 21 giugno 1988, causa 257/86, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3249, punto 12).

5 — Sentenze 28 febbraio 1991, causa C-131/88, Commissione/Germania (Racc. pag. I-825, punto 6), e 30 maggio 1991, causa C-59/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2607, punto 18).

6 — La percentuale di piccole e medie imprese rispetto al totale delle imprese che occupano lavoratori ammontava nel 1996, secondo gli ultimi dati disponibili, nella media UE a circa 99,6%. Circa l'85,6% di queste imprese ha meno di 10 dipendenti (EUROSTAT, Statistica in breve — Industria, commercio e prestazioni di servizi, Thema 4 — 16/1999, edizione del 4 giugno 1999, 1).

del decreto legislativo dovrebbe essere interpretato nel contesto complessivo delle altre norme di legge italiane vigenti in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro, vi sono due aspetti da prendere in considerazione.

23. In primo luogo, per quanto riguarda i provvedimenti di trasposizione adottati sulla base di direttive particolari conformemente all'art. 16, n. 1, si deve constatare che non costituisce oggetto del presente procedimento valutare se ed in che misura con il decreto legislativo la Repubblica italiana abbia recepito anche direttive particolari ai sensi dell'art. 16, n. 1, della direttiva 89/391. La questione risulta in linea di principio irrilevante ai fini della valutazione della corretta trasposizione dell'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva 89/391. I provvedimenti di trasposizione adottati in base agli obblighi derivanti da siffatte direttive di per sé potrebbero certo rendere concreto il recepimento dell'art. 6, n. 3, lett. a) della direttiva 89/391 per determinati settori. Essi sono però inidonei in via di principio ad integrare una normativa nazionale, che nel presente caso appare come un elenco tassativo, in modo così completo che il datore di lavoro — ai sensi della norma della direttiva così recepita — possa ritenere senza alcun dubbio di essere obbligato a valutare tutte le fonti di rischio del proprio stabilimento o della propria impresa in relazione ai rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Questo sarebbe in ogni caso ipotizzabile solo se si dovesse partire dal presupposto che le direttive particolari finora adottate sulla base dell'art. 16, n. 1, della direttiva 89/391, complessivamente considerate, contengano quegli obblighi di valutazione dei rischi che non sono espressamente menzionati nell'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva 89/391. Non si può però partire da un simile presupposto, già solo per il fatto che l'art. 16, n. 1, della direttiva 89/391 («riguardanti, fra l'altro, i settori di cui all'allegato») non prevede alcun elenco integrativo dei settori rilevanti per siffatti fattori di rischio.

24. In secondo luogo, in relazione al richiamo alla disciplina generale dell'art. 2087 del codice civile — il cui testo non è stato prodotto in giudizio — nonché alle norme di diritto del lavoro, che non sono state esposte più dettagliatamente dal governo italiano, si deve osservare che il precetto di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva 89/391 va oltre un obbligo generale di tutela dell'integrità fisica e di osservanza delle norme di diritto del lavoro, in quanto impone al datore di lavoro di effettuare una particolare valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro, specialmente ai fini degli obiettivi perseguiti dalla direttiva. Tale esigenza in ogni caso non può desumersi dalla disposizione generale del codice civile con l'inequivocità richiesta per la trasposizione di una direttiva. Un esame sotto questo profilo delle norme di diritto del lavoro citate in modo generico dal governo italiano non è possibile nell'ambito del procedimento per la mancata produzione delle stesse.

25. In relazione alle osservazioni del governo italiano secondo cui la circolare n. 102 chiarirebbe che i datori di lavoro —

nonostante l'elenco tassativo delle fonti di rischio da valutare presente nel decreto legislativo — sono tenuti a valutare tutti i fattori di rischio rilevanti nello stabilimento o nell'azienda, è sufficiente richiamarsi alla costante giurisprudenza della Corte di giustizia [7], che chiarisce come la trasposizione di direttive mediante semplici circolari amministrative non sia sufficiente all'adempimento dell'obbligo di cui all'art. 249, n. 3, CE.

26. Si propone pertanto alla Corte di giustizia di dichiarare che, non avendo adottato in modo corretto e completo i necessari provvedimenti di trasposizione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza dell'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva 89/391.

B — *Secondo motivo: ricorso a servizi esterni per le attività di protezione e di prevenzione dei rischi professionali (art. 7, n. 3, della direttiva 89/391)*

Argomenti delle parti

27. La Commissione critica, in secondo luogo, la disciplina di cui all'art. 8, sesto comma, del decreto legislativo. Essa non sarebbe conforme alle prescrizioni dell'art. 7, n. 3, della direttiva 89/391, secondo cui, per organizzare le attività di protezione e prevenzione dei rischi, il datore di lavoro deve fare ricorso a servizi esterni se le competenze nell'impresa o nello stabilimento sono insufficienti. Con la formulazione «può», per contro, la norma italiana lascia il datore di lavoro libero di fare ricorso a servizi esterni.

28. Il governo italiano ribatte che la disciplina controversa non può essere considerata isolatamente, ma deve essere letta alla luce di altre disposizioni del decreto legislativo.

29. Si dovrebbe infatti prendere in considerazione il contesto complessivo dei diversi commi dell'art. 8 del decreto legislativo. Da tale contesto risulterebbe il seguente sistema, creato dal legislatore italiano: il secondo comma stabilisce il principio della designazione di specifici incaricati scelti tra i dipendenti. Il quarto comma consente al datore di lavoro, in deroga a quanto precede, di avvalersi di servizi esterni. Il quinto comma costituisce un'eccezione secondo cui, in determinati casi, è prescritta obbligatoriamente l'organizzazione di un servizio interno. Infine, il sesto comma puntualizza che, nei casi in cui le competenze all'interno dell'azienda ovvero dello stabilimento siano insufficienti, il datore di lavoro può — in deroga al principio di cui al secondo comma — fare ricorso a servizi esterni.

7 — V., ad esempio, sentenza 3 marzo 1988, causa 116/86, Commissione/Italia (Racc. pag. 1323).

30. L'art. 8, sesto comma, del decreto legislativo dovrebbe essere letto in combinazione con il riferimento, ivi contenuto, al quinto comma del medesimo articolo («salvo quanto previsto dal comma 5») e nel contesto dell'obbligo generale del datore di lavoro di cui al primo comma («il datore di lavoro organizza... il servizio di prevenzione e protezione... secondo le regole di cui al presente articolo»). Ne conseguirebbe che, in tutti i casi non compresi nell'elenco di eccezioni in cui vi è l'obbligo di organizzare un servizio interno (quinto comma), viene prescritto il ricorso ad un servizio esterno se le competenze all'interno dell'azienda ovvero dello stabilimento sono insufficienti.

31. La Commissione replica che un'interpretazione siffatta della disposizione di cui trattasi — anche se fosse giuridicamente ipotizzabile, cosa che peraltro la Commissione contesta — non soddisferebbe comunque le esigenze poste dalla costante giurisprudenza per il corretto recepimento di una direttiva. Il provvedimento di trasposizione non sarebbe preciso, chiaro e trasparente.

32. Il governo italiano è di diverso avviso e ad adduce ad integrazione l'art. 8, decimo comma, del decreto legislativo, secondo cui il datore di lavoro, qualora ricorra a servizi esterni per l'adempimento dei propri obblighi, non è liberato dalla propria responsabilità. A suo parere, con questa disposizione si attira chiaramente l'attenzione del datore di lavoro sul fatto che egli deve far ricorso a servizi esterni se le competenze all'interno dell'azienda ovvero dello stabilimento sono insufficienti.

Valutazione

33. L'argomentazione del governo italiano mira a dimostrare, in sostanza, che l'uso del termine «può» nell'art. 8, sesto comma, del decreto legislativo deve essere interpretato nel senso che con esso si esprime un obbligo del datore di lavoro di far ricorso a servizi esterni se le competenze all'interno dell'azienda ovvero dello stabilimento sono insufficienti.

34. Innanzi tutto, l'interpretazione della norma nazionale controversa, sostenuta dal governo italiano «alla luce» dell'art. 8, primo e quinto comma, del decreto legislativo, non è stata convincente. Il primo comma disciplina l'obbligo generale del datore di lavoro di organizzare il servizio di prevenzione e protezione all'interno dell'azienda, ovvero dello stabilimento, o di incaricare servizi esterni. I commi successivi devono rendere concreto l'obbligo generale («secondo le regole di cui al presente articolo»). Una di queste precisazioni è contenuta nel quinto comma. Quest'ultimo menziona i casi in cui è prescritta obbligatoriamente l'organizzazione un servizio interno. Un'ulteriore precisazione è prevista dal sesto comma, il quale disciplina il caso in cui il datore di lavoro faccia ricorso a servizi esterni a causa delle insufficienti capacità interne.

35. Il riferimento del sesto comma al quinto comma («salvo quanto previsto dal comma 5»), in sé considerato, dev'essere inteso nel senso che nei casi citati al quinto comma il ricorso a servizi esterni è *vietato*. Così non si direbbe, però, in alcun modo se e quando il ricorso a servizi esterni sia *obbligatorio*. Contrariamente alle allegazioni del governo italiano, il punto non è chiarito nemmeno se si tiene contemporaneamente conto anche del primo comma, poiché tale norma contiene soltanto l'obbligo generale di incaricare servizi interni «o» esterni, ma non fa alcuna menzione del se e a quali condizioni il ricorso a servizi esterni sia obbligatorio.

36. Con la sua argomentazione in merito al contesto complessivo dei diversi commi dell'art. 8 del decreto legislativo il governo italiano parte, evidentemente, dalla seguente sistematica d'insieme: il termine «può» del sesto comma non deve essere inteso nel senso che lascia alla *discrezione* del datore di lavoro la decisione di ricorrere a servizi esterni quando sussistono le condizioni ivi previste. Esso è invece da intendere nel senso che, se sussistono se le condizioni di cui al sesto comma, al datore di lavoro viene «permesso» il ricorso a servizi esterni. Tale formulazione è necessaria poiché l'art. 8, secondo comma, del decreto legislativo disciplina come *principio* (nel senso di una preferenza di legge) la designazione di un incaricato interno e il quarto comma menziona i servizi esterni come *possibilità* (nel senso di una disciplina eccezionale), ma non prevede alcuna *condizione* per il ricorso a servizi esterni. Tale compito è demandato al sesto comma, il cui contenuto è orientato, in deroga al secondo comma, verso una facoltà del datore di lavoro di fare ricorso a servizi esterni. Tale formulazione è necessaria, affinché il datore di lavoro abbia la possibilità, nell'ambito di tale deroga al principio generale, di adempiere il proprio obbligo conformemente all'art. 7, n. 3, della direttiva 89/391.

37. Alla visione interpretativa della norma nazionale controversa, esposta dal governo italiano, non può essere negata a priori qualsiasi plausibilità. Rimane tuttavia da osservare come, anche attenendosi interamente alla sistematica esposta, continui a non emergere con sufficiente chiarezza che il datore di lavoro *è tenuto* a far ricorso a servizi esterni, se le competenze all'interno dell'azienda ovvero dello stabilimento sono insufficienti, per organizzare il servizio di protezione e prevenzione dei rischi. La suesposta interpretazione della disciplina dell'art. 8, sesto comma, del decreto legislativo presupporrebbe infatti che i destinatari comprendano che a) il secondo comma disciplina un principio generale, del quale b) i commi quarto e sesto rappresentano delle eccezioni, c) soltanto il sesto comma, però, contiene le condizioni perché entri in gioco l'eccezione in esso prevista, e d) tale eccezione è necessaria, perché altrimenti il datore di lavoro non sarebbe soggetto all'obbligo del ricorso a servizi esterni quale stabilito nell'art. 7, n. 3, della direttiva 89/391.

38. Con il richiamo all'art. 8, decimo comma, del decreto legislativo il governo

italiano cerca poi evidentemente di dimostrare che il datore di lavoro deve intendere il termine «può» del sesto comma nel senso di un *obbligo* — presupposta la comprensione della sistematica sopra esposta — perché per il datore di lavoro deve essere chiaro che altrimenti egli può essere tenuto responsabile.

39. A ciò si deve innanzi tutto obiettare che l'art. 8, decimo comma, del decreto legislativo costituisce palesemente solo la trasposizione del principio generale di cui all'art. 5, n. 3, della direttiva 89/391, secondo cui ricorrendo a servizi esterni il datore di lavoro non è liberato della propria responsabilità nei confronti dei lavoratori.

40. Peraltro, sia tale disposizione della direttiva sia la sua trasposizione nell'art. 8, decimo comma, del decreto legislativo si riferiscono contenutisticamente già al ricorso ad un servizio esterno e nulla dicono sul se e quando si debba far ricorso ad un siffatto servizio esterno, il che costituisce, però, proprio l'oggetto dell'art. 7, n. 3, della direttiva 89/391.

41. Come è già stato esposto in relazione al primo motivo, il diritto comunitario pone severi requisiti di semplicità, chiarezza e comprensibilità delle norme nazionali con cui vengono recepite le direttive. La Repubblica italiana non ha chiarito in modo inequivocabile né con il tenore letterale, né con la scelta delle parole nel contesto complessivo della norma che, in presenza delle condizioni di cui all'art. 7, n. 3, della direttiva 89/391, il datore di lavoro è *tenuto* a ricorrere a servizi esterni.

42. A prescindere da ciò, già il semplice fatto che il governo italiano si sia tanto adoperato per apportare chiarimenti non depone a favore della semplicità, chiarezza e comprensibilità del provvedimento nazionale di trasposizione.

43. L'art. 8 del decreto legislativo non soddisfa quindi, né con il solo sesto comma, né nel suo complesso, i requisiti di certezza del diritto e di chiarezza dei provvedimenti di trasposizione e non rappresenta pertanto un corretto recepimento dell'art. 7, n. 3, della direttiva 89/391.

44. Si propone pertanto alla Corte di dichiarare che, non avendo disposto in modo sufficientemente chiaro che il datore di lavoro è tenuto a fare ricorso a servizi esterni per le attività di protezione e le attività di prevenzione dei rischi professionali, qualora le competenze interne all'azienda siano insufficienti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della direttiva 89/391.

C — *Terzo motivo: definizione delle capacità e attitudini delle persone responsabili della salute e della sicurezza dei lavoratori (art. 7, nn. 5 e 8, della direttiva 89/391)*

Argomenti delle parti

45. Con il terzo motivo la Commissione rimprovera alla Repubblica italiana il fatto che l'art. 8, terzo e ottavo comma, del decreto legislativo non costituisce una corretta trasposizione dell'art. 7, nn. 5 e 8, della direttiva 89/391. Secondo quanto si deve ulteriormente dedurre dall'argomentazione della Commissione, gli Stati membri avrebbero l'obbligo di definire in modo giuridicamente vincolante le capacità e le attitudini dei lavoratori incaricati ai sensi dell'art. 7, n. 2, della direttiva 89/391, ovvero delle competenze esterne all'impresa ai sensi dell'art. n. 4, della direttiva 89/391 (in prosieguo, per entrambi i gruppi: «specifici incaricati»). La normativa italiana non conterrebbe alcuna definizione sufficiente rispetto a quanto prescritto in merito dall'art. 7, n. 8, della direttiva 89/391.

46. A parere della Commissione, la Repubblica italiana lascia al singolo datore di lavoro l'individuazione dei criteri per le capacità e attitudini degli specifici incaricati. La direttiva richiederebbe invece una definizione vincolante di tali capacità e attitudini, che devono valere in uguale misura per tutti gli specifici incaricati.

47. L'obbligo degli Stati membri di definire le necessarie capacità e attitudini mediante norme giuridiche deriverebbe dalla sistematica della direttiva 89/391. La relativa disciplina dell'art. 7, n. 8, non potrebbe essere intesa nel senso che costituisce soltanto un invito generale al recepimento delle condizioni menzionate nell'art. 7, quinto comma, primo e secondo trattino. L'obbligo della trasposizione dell'art. 7, n. 5, della direttiva 89/391 deriverebbe infatti già dall'art. 18, n. 1, della medesima direttiva. L'art. 7, n. 8, della direttiva 89/391 potrebbe quindi essere inteso soltanto nel senso che gli Stati membri hanno l'obbligo di prevedere per legge determinate capacità e attitudini.

48. La Commissione contesta la tesi del governo italiano secondo cui nella fattispecie la trasposizione della direttiva sarebbe avvenuta mediante una delega prevista per legge - ad avviso del governo italiano ammessa in diritto comunitario — ai datori di lavoro. È vero che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia e in forza dell'art. 137 CE, sarebbe possibile affidare alle parti sociali l'attuazione di direttive a determinate condizioni. Tali condizioni, tuttavia, non ricorrerebbero nel caso di specie e si tratterebbe inoltre di un incarico affidato unilateralmente al datore di lavoro, non quindi alle «parti sociali» nel senso della citata disposizione del Trattato.

49. Il governo italiano fa valere, dal canto suo, che la forma e il contenuto della trasposizione delle direttive rientrano nella competenza degli Stati membri. La Repub-

blica italiana ha deciso di recepire l'art. 7, n. 5, della direttiva 89/391 in una forma che lascia al singolo datore di lavoro l'elaborazione e l'attuazione dei criteri per le attitudini e le capacità degli specifici soggetti incaricati. Essa ha intenzionalmente rinunciato ad una definizione legislativa generale, dal momento che la valutazione delle attitudini e capacità necessarie sarebbe di volta in volta diversa a seconda delle esigenze della tutela dei lavoratori nei diversi stabilimenti e imprese e pertanto la decisione dovrebbe essere presa ragionevolmente nel singolo caso da ciascun datore di lavoro.

50. Inoltre, a suo avviso, le norme controverse del decreto legislativo devono essere viste in combinazione con l'art. 8, nono e undicesimo comma, del decreto legislativo. Così, l'art. 8, nono comma, del decreto legislativo prevede che il Ministro del lavoro e della previdenza sociale possa individuare con decreto i requisiti per la certificazione degli specifici incaricati. L'art. 8, undicesimo comma, del decreto legislativo stabilisce che il datore di lavoro deve comunicare all'ispettorato del lavoro e alle autorità sanitarie territorialmente competenti il nominativo degli specifici incaricati con l'indicazione dei compiti assegnati e del curriculum professionale individuale. Tale obbligo consentirebbe un controllo dello Stato sulle capacità e attitudini, come richiesto dalla direttiva 89/391.

Valutazione

51. Anzitutto, si deve constatare che le considerazioni della Commissione sull'interpretazione dell'obbligo contenuto nell'art. 7, nn. 5 e 8, della direttiva 89/391 sono convincenti. La Commissione si riferisce precisamente al quinto *e* all'ottavo paragrafo dell'articolo citato, poiché il quinto paragrafo obbliga in generale gli Stati membri a badare affinché gli specifici incaricati siano in possesso delle capacità e attitudini necessarie, mentre le capacità e attitudini concrete sono trattate nell'ottavo paragrafo. Come si deduce ulteriormente dall'argomentazione della Commissione sull'art. 7, n. 8, della direttiva 89/391, la sua censura si riferisce indubbiamente alla prima frase di codesta disposizione.

52. L'art. 7, n. 8, prima frase, della direttiva 89/391 non può essere inteso, già per ragioni sistematiche, nel senso che venga ivi stabilito unicamente il precetto generale della trasposizione di quanto richiesto dall'art. 7, n. 5, precetto comunque esistente in forza dell'art. 18, n. 1, poiché l'art. 7, n. 8, della direttiva 89/391 precisa la trasposizione dei diversi elementi costitutivi dell'art. 7, n. 5, in forma differenziata. Ai sensi dell'art. 7, n. 5, della direttiva 89/391, in relazione ai compiti dei soggetti incaricati devono essere rispettati tre requisiti: le capacità e attitudini necessarie, i mezzi richiesti e un numero di addetti sufficiente. A norma dell'art. 7, n. 8, in relazione alle «capacità e attitudini» dei soggetti incaricati gli Stati membri sono *obbligati* a definire quali siano necessarie (prima frase). Per il «numero» di addetti, gli Stati membri *possono* definire il numero sufficiente (seconda frase), e quanto ai mezzi necessari la disposizione della direttiva *non fa alcuna precisazione*.

53. Tale differenziazione rende evidente che il legislatore comunitario mira in ogni caso, per quanto concerne le capacità e attitudini degli specifici incaricati, ad una disciplina nazionale generale, giuridicamente vincolante. La norma italiana, che lascia al singolo datore di lavoro la valutazione delle capacità e attitudini, senza stabilire almeno delle disposizioni quadro in materia, è pertanto in contrasto con le finalità del diritto comunitario al riguardo.

54. Sull'argomento del governo italiano secondo cui la trasposizione di una direttiva può effettuarsi in via di principio anche mediante delega legislativa a privati, nella fattispecie ai datori di lavoro, si deve osservare quanto segue.

55. Secondo costante giurisprudenza il recepimento di una direttiva non è corretto se «crea una situazione di fatto ambigua in quanto mantiene gli interessati in uno stato di incertezza circa la possibilità di far appello al diritto comunitario» [8]. La Corte ha inoltre statuito come «... possa essere sufficiente, a seconda del contenuto della direttiva stessa, un contesto giuridico generale, a condizione che quest'ultimo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso, affinché, qualora la direttiva miri ad attribuire dei diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali» [9] ed ulteriormente dichiarato che «ciò implica, pertanto, che ogniqualvolta l'inosservanza delle misure prescritte dall[a] direttiv[a] di cui trattasi possa mettere in pericolo la salute delle persone, queste ultime possono giovarsi di tali norme imperative per tutelare i propri diritti» [10].

56. Un caso siffatto di pericolo per la salute, a causa del rischio di mancato rispetto delle esigenze poste dalla direttiva, sussiste anche nella presente fattispecie. Secondo quanto risulta dal decimo 'considerando', la direttiva 89/391 mira in via prioritaria al miglioramento della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. L'impiego di personale qualificato per i compiti degli specifici incaricati assume in tale contesto grande importanza. Persone prive di sufficienti capacità e attitudini al riguardo potrebbero rappresentare un pericolo per la sicurezza e la salute dei lavoratori tutelati.

57. Il recepimento della direttiva 89/391 deve poi garantire anche determinati diritti dei lavoratori interessati e dei rappresen-

8 — Sentenza 15 ottobre 1986, causa 168/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 2945, punto 11).

9 — Sentenza 17 ottobre 1991, causa C-58/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-4983, punto 13).

10 — Ibidem, punto 14.

tanti i loro interessi. Tuttavia la conoscenza di norme volte alla tutela della salute, la cui particolare importanza [11] è stata sottolineata dalla Corte nella sentenza citata, viene per loro resa più difficile, se non di fatto impossibile, qualora la definizione delle capacità e attitudini dei soggetti specificamente incaricati sia completamente lasciata alla decisione da adottare caso per caso da un privato [12], nella fattispecie il datore di lavoro, senza che alla base di tale decisione siano poste prescrizioni legislative.

58. Inoltre, in merito all'argomento del governo italiano relativo alla partecipazione di autorità amministrative alla determinazione di dette capacità e attitudini, si deve osservare che l'art. 8, nono comma, del decreto legislativo costituisce in ogni caso una base autorizzativa per l'emanazione di norme amministrative di attuazione dell'art. 7, n. 5 e n. 6, prima frase, della direttiva 89/391. Si tratta di una disposizione «facoltativa» e il governo italiano non ha addotto nessun elemento che indichi che le autorità ivi citate abbiano fatto uso di tale facoltà.

59. Infine, si deve constatare che l'art. 8, undicesimo comma, del decreto legislativo prevede, sì, un procedimento amministrativo di comunicazioni relative ai soggetti specificamente incaricati, il quale, grazie alla congiunta comunicazione del curriculum professionale dei soggetti specificamente incaricati, non appare in via generale inidoneo a consentire alle autorità amministrative una valutazione delle attitudini e capacità dei soggetti specificamente incaricati. Tuttavia, manca la fissazione dei criteri richiesti nella disposizione della direttiva quale presupposto per una siffatta valutazione e manca la necessaria base giuridica proprio in merito al fatto che le autorità debbano emettere una valutazione sulla scorta della comunicazione.

60. Pertanto, si propone alla Corte di dichiarare che, avendo omesso di definire 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 dell'art. 7, nn. 5 e 8, prima frase, della direttiva 89/391.

V — Spese

61. 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 è risultata soccombente, la Repubblica italiana va condannata alle spese.

11 — L'importanza del diritto a condizioni di lavoro sane e sicure è sottolineata anche dalla sua inclusione nella Carta dei diritti fondamentali (art. 31, n. 1) del 7 dicembre 2000 (GU C 364 del 31.12.2000, pag. 1).

12 — A tale proposito, la Commissione si richiama a ragione ai severi presupposti in presenza dei quali le parti sociali possono essere incaricate della trasposizione di direttive. Dal momento che nel presente caso la determinazione delle pertinenti capacità e attitudini è attribuita solo al singolo datore di lavoro, non si può trattare nella fattispecie di un caso siffatto caso di applicazione, cosicché non è necessario approfondire oltre tale aspetto.

VI — Conclusione

62. In base a tutte le precedenti considerazioni, si propone alla Corte di dichiarare che:

«1) La Repubblica italiana,

— non avendo imposto al datore di lavoro di valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro;

— non avendo imposto al datore di lavoro di fare ricorso a servizi esterni per le attività di protezione e le attività di prevenzione dei rischi professionali, qualora le competenze interne all'azienda siano insufficienti, e

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

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 sopporta le spese del procedimento».