

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda sezione)
13 dicembre 1989*

« Malattie professionali — Efficacia di una raccomandazione »

Nel procedimento C-322/88,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE, dal tribunal du travail di Bruxelles nella causa dinanzi ad esso pendente fra

Salvatore Grimaldi, residente in Bruxelles,

e

Fonds des maladies professionnelles, con sede in Bruxelles,

domanda vertente sull'interpretazione della raccomandazione della Commissione agli Stati membri 23 luglio 1962, per l'adozione di un elenco europeo delle malattie professionali (GU 1962, 80, pag. 2188), e della raccomandazione della Commissione 20 luglio 1966, n. 66/462, relativa alle condizioni di indennizzabilità delle vittime di malattie professionali (GU 1966, 147, pag. 2696), alla luce dell'art. 189, 5° comma, del trattato CEE,

LA CORTE (seconda sezione),

composta dai signori F. A. Schockweiler, presidente di sezione, G. F. Mancini e T. F. O'Higgins, giudici,

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: D. Louterman, amministratore principale

viste le osservazioni presentate per la Commissione delle Comunità europee dal suo consigliere giuridico, sig. Jean-Claude Seché, in qualità di agente,

* Lingua processuale: il francese.

vista la relazione d'udienza e a seguito della trattazione orale del 10 ottobre 1989, sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 ottobre 1989,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con sentenza 28 ottobre 1988, pervenuta in cancelleria il 7 novembre successivo, il tribunal du travail di Bruxelles ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 189, 5° comma, del Trattato CEE e della raccomandazione della Commissione agli Stati membri 23 luglio 1962, per l'adozione di un elenco europeo di malattie professionali (GU 1962, 80, pag. 2188).
- 2 Detta questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia fra il sig. Salvatore Grimaldi, lavoratore migrante di cittadinanza italiana, e il Fonds des maladies professionnelles di Bruxelles (in prosieguito: « Fonds »), sorta in seguito al diniego di quest'ultimo di riconoscere come malattia professionale il morbo di Dupuytren, da cui il Grimaldi è affetto.
- 3 Il Grimaldi lavorava in Belgio dal 1953 al 1980. Il 17 maggio 1983 chiedeva al Fonds di riconoscere come malattia professionale la malattia summenzionata, che consisterebbe in un'affezione osteoarticolare o angioneurotica delle mani causata dalle vibrazioni meccaniche dovute all'uso di un martello pneumatico. Il provvedimento controverso del Fonds era motivato con la considerazione che la malattia di cui trattasi non figura nell'elenco europeo delle malattie professionali.
- 4 Adito con ricorso proposto dal Grimaldi avverso detto provvedimento, il tribunal du travail di Bruxelles disponeva una perizia in cui si concludeva per l'esistenza del cosiddetto morbo di Dupuytren, non figurante nell'elenco belga delle malattie professionali, ma equiparabile ad una « malattia da sforzo ripetuto (...) del tessuto

peritendineo ». Quest'ultima malattia figura nel punto F.6. b) dell'elenco europeo delle malattie professionali, del quale la summenzionata raccomandazione 23 luglio 1962 auspicava il recepimento nel diritto nazionale. Peraltro, si poneva la questione se fosse consentito al Grimaldi di provare l'origine professionale di una malattia non figurante nell'elenco nazionale allo scopo di fruire di un indennizzo in forza del sistema « misto » di risarcimento contemplato dalla raccomandazione della Commissione 20 luglio 1966, n. 66/462, relativa alle condizioni di indennizzabilità delle vittime di malattie professionali (GU 1966, 147, pag. 2696).

- 5 Il tribunal du travail di Bruxelles ha deciso pertanto di sospendere il procedimento e di chiedere alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla questione

« se, in base all'interpretazione dell'art. 189, 5° comma (del trattato CEE), alla luce dello spirito del suo 1° comma e della giurisprudenza teleologica di codesta Corte, non abbia acquistato efficacia diretta in uno Stato membro un testo quale la « lista europea » delle malattie professionali, in quanto essa risulta chiara, incondizionata, sufficientemente precisa, non equivoca, non conferisce allo Stato membro alcun potere discrezionale circa il risultato da raggiungere, ed è allegata ad una raccomandazione della Commissione non ancora formalmente tradotta in diritto positivo nell'ordinamento giuridico nazionale interno dello Stato membro *da oltre 25 anni* ».

- 6 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, della pertinente normativa comunitaria, dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono menzionati in prosieguo solo se necessario alla comprensione del ragionamento della Corte.

- 7 Poiché la questione pregiudiziale verte sull'interpretazione di raccomandazioni che, a tenore dell'art. 189, 5° comma, del trattato CEE, non sono vincolanti, occorre chiedersi se, a norma dell'art. 177 dello stesso trattato, questa Corte sia competente a statuire.

- 8 A questo proposito, è sufficiente rilevare che, diversamente dall'art. 173 del trattato CEE, che esclude il sindacato della Corte sugli atti aventi la natura di raccomandazione, l'art. 177 attribuisce alla Corte la competenza a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità e l'interpretazione degli atti adottati dalle istituzioni della Comunità, senza alcuna eccezione.
- 9 Del resto, la Corte si è già pronunciata più volte, nell'ambito di procedimenti pregiudiziali promossi a norma dell'art. 177, sull'interpretazione di raccomandazioni adottate in base al trattato CEE (vedansi sentenze 15 giugno 1976, causa 113/75, Frecassetti/Amministrazione delle Finanze dello stato, Racc. pag. 983, e 9 giugno 1977, causa 90/76, Van Ameyde/UCI, Racc. pag. 1091). Pertanto, si deve esaminare la questione sollevata.
- 10 A questo proposito si deve osservare come dagli atti del fascicolo emerga che la questione, anche se menziona soltanto la citata raccomandazione 23 luglio 1962, mira anche a far precisare gli effetti, nell'ordinamento giuridico interno, della raccomandazione 20 luglio 1966, n. 66/462, del pari già citata. La questione sollevata deve pertanto essere intesa come vertente sul se, in mancanza di qualsiasi provvedimento nazionale diretto a garantire la loro attuazione, le summenzionate raccomandazioni attribuiscono ai singoli diritti di cui questi possano avvalersi dinanzi al giudice nazionale.
- 11 Si deve ricordare innanzitutto la costante giurisprudenza della Corte secondo la quale, anche se i regolamenti, in forza dell'art. 189 del trattato CEE, sono direttamente efficaci e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, non se ne può inferire che le altre categorie di atti contemplate dal suddetto articolo non possano mai produrre effetti analoghi (vedasi, in particolare, la sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt, Racc. pag. 53).
- 12 Allo scopo di accertare se le due suddette raccomandazioni possano attribuire diritti ai singoli, occorre però verificare prima se le stesse siano idonee a produrre effetti vincolanti.

- 13 Va osservato, al riguardo, che le raccomandazioni, le quali, ai sensi dell'art. 189, 5° comma, del trattato, non sono vincolanti, sono in genere adottate dalle istituzioni comunitarie quando queste non dispongono, in forza del trattato, del potere di adottare atti obbligatori o quando ritengono che non vi sia motivo di adottare norme più vincolanti.
- 14 Tenuto conto della costante giurisprudenza della Corte (vedasi, in particolare, la sentenza 29 gennaio 1985, causa 147/83, Binderer/Commissione, Racc. Pag. 257), secondo la quale la scelta della forma non può mutare la natura dell'atto, occorre però chiedersi se il contenuto dell'atto corrisponda effettivamente alla forma attribuitagli.
- 15 Per quanto attiene alle due raccomandazioni che costituiscono oggetto del presente procedimento occorre constatare che esse fanno riferimento, nella motivazione, all'art. 155 del trattato CEE, che attribuisce alla Commissione il potere generale di formulare raccomandazioni, e agli artt. 117 e 118 dello stesso trattato. Come la Corte ha rilevato nella sentenza 9 luglio 1987, (cause riunite 281/85, 283/85, 284/85, 285/85 e 287/85, Repubblica federale di Germania, Francia, Paesi Bassi, Danimarca e Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 3203), quest'ultimo articolo fa salva la competenza degli Stati membri in campo sociale, con riserva dell'applicazione di altre disposizioni del trattato e nell'ambito della collaborazione fra gli Stati membri di cui la Commissione cura l'organizzazione.
- 16 Di conseguenza, nulla consente di dubitare che gli atti di cui trattasi siano delle vere e proprie raccomandazioni, vale a dire atti che, anche nei confronti dei loro destinatari, non mirano a produrre effetti vincolanti. Essi non possono quindi attribuire diritti che i singoli possano far valere dinanzi ai giudici nazionali.
- 17 A questo proposito, il fatto che dall'emanazione della prima delle raccomandazioni di cui trattasi sia trascorso un periodo di oltre venticinque anni senza che tutti gli Stati membri l'abbiano adottata non può incidere sulla portata giuridica di questo atto.

- 18 Tuttavia, per risolvere esaurientemente la questione sollevata dal giudice a quo, occorre sottolineare che gli atti di cui trattasi non possono essere considerati per questo privi di qualsiasi effetto giuridico. Infatti, i giudici nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare quando esse sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante.
- 19 Si deve pertanto risolvere la questione sollevata dal tribunal du travail di Bruxelles nel senso che, alla luce dell'art. 189, 5° comma, del trattato CEE, le raccomandazioni della Commissione 23 luglio 1962, per l'adozione di un elenco europeo delle malattie professionali, e 20 luglio 1966, n. 66/462, relativa alle condizioni di indennizzabilità delle vittime di malattie professionali, non possono di per sé attribuire ai singoli diritti di cui essi possano avvalersi dinanzi ai giudici nazionali. Tuttavia, questi ultimi sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare qualora siano di aiuto nell'interpretazione di altre norme nazionali o comunitarie.

Sulle spese

- 20 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione),

pronunciandosi sulla questione sottoposta dal tribunal du travail di Bruxelles, con sentenza 28 ottobre 1988, dichiara:

Alla luce dell'art. 189, 5° comma, del trattato CEE, le raccomandazioni della Commissione 23 luglio 1962, per l'adozione di un elenco europeo delle malattie profes-

sionali, e 20 luglio 1966, n. 66/462, relativa alle condizioni di indennizzabilità delle vittime di malattie professionali, non possono di per sé attribuire ai singoli diritti di cui essi possano avvalersi dinanzi ai giudici nazionali. Tuttavia, questi ultimi sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare qualora siano di aiuto nell'interpretazione di altre norme nazionali o comunitarie.

Schockweiler

Mancini

O'Higgins

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 dicembre 1989.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della seconda sezione

F. A. Schockweiler