

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

7 febbraio 2002 *

Nella causa C-5/00,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. W. Bogensberger, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal sig. W.-D. Plessing e dalla sig.ra B. Muttelsee-Schön, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, avendo esentato i datori di lavoro aventi dieci dipendenti o meno, in forza dell'art. 6, n. 1, del Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz) [legge riguardante l'attuazione

* Lingua processuale: il tedesco.

di misure di protezione volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute del personale durante il lavoro (legge sulla protezione dei lavoratori)] del 7 agosto 1996 (BGBl. 1996 I, pag. 1246), dall'obbligo di disporre di documenti che contengano i risultati di una valutazione dei rischi, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 5 e 189 del Trattato CE (divenuti artt. 10 CE e 249 CE), nonché degli artt. 9, n. 1, lett. a), e 10, n. 3, lett. a), della direttiva del Consiglio 12 giugno 1989, 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183, pag. 1),

LA CORTE (Quinta Sezione),

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

avvocato generale: L.A. Geelhoed
cancelliere: R. Grass

vista la relazione d'udienza,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 giugno 2001,

ha pronunciato la seguente

I - 1328

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 6 gennaio 2000, la Commissione della Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, avendo esentato i datori di lavoro aventi dieci dipendenti o meno, in forza dell'art. 6, n. 1, del Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz) [legge riguardante l'attuazione di misure di protezione volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute del personale durante il lavoro (legge sulla protezione dei lavoratori)] del 7 agosto 1996 (BGBl. 1996 I, pag. 1246; in prosieguo: l'«ArbSchG»), dall'obbligo di disporre di documenti che contengano i risultati di una valutazione dei rischi, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 5 e 189 del Trattato CE (divenuti artt. 10 CE e 249 CE), nonché degli artt. 9, n. 1, lett. a), e 10, n. 3, lett. a), della direttiva del Consiglio 12 giugno 1989, 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»).

Normativa comunitaria

- 2 Come emerge dal suo art. 1, n. 2, la direttiva comprende principi generali relativi alla prevenzione dei rischi professionali e alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, all'eliminazione dei fattori di rischio e di incidente, all'informazione, alla consultazione e alla partecipazione equilibrata di questi ultimi nonché direttive generali per l'attuazione dei suddetti principi.

3 L'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva impone al datore di lavoro, «tenendo conto della natura delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento», l'obbligo di «valutare i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori». A seguito di questa valutazione, e se necessario, le attività di prevenzione nonché i metodi di lavoro e di produzione adottati dal datore di lavoro devono garantire un miglior livello di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori ed essere integrati nel complesso delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento.

4 L'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva, intitolato «Vari obblighi dei datori di lavoro», stabilisce che:

«Il datore di lavoro deve:

a) disporre di una valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro, inclusi i rischi riguardanti i gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari».

5 L'art. 10 della direttiva, intitolato «Informazione dei lavoratori», al n. 3 dispone quanto segue:

«Il datore di lavoro prende le misure appropriate affinché i lavoratori che hanno una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza e della salute dei

lavoratori o i rappresentanti dei lavoratori i quali hanno una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori abbiano accesso per l'espletamento delle loro funzioni e conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali:

- a) alla valutazione dei rischi e delle misure di protezione di cui all'art. 9, paragrafo 1, lettere a) e b);

(...).

Normativa nazionale

- 6 L'art. 5 dell'ArbSchG, intitolato «Valutazione delle condizioni di lavoro», prevede, al n. 1, che il datore di lavoro, mediante una valutazione dei rischi connessi al lavoro ai quali sono esposti i lavoratori, stabilisca le misure necessarie per garantire la protezione di questi ultimi.
- 7 L'art. 6 dell'ArbSchG, intitolato «Documentazione», al n. 1 dispone che:

«Il datore di lavoro deve disporre dei documenti necessari, in funzione della natura delle attività e dell'organico dell'impresa, che contengano il risultato della valutazione dei rischi, le misure prese dal datore di lavoro ed il risultato del loro

controllo. (...) Salvo disposizione contraria prevista da altra normativa, la prima frase non si applica ai datori di lavoro aventi dieci dipendenti o meno; in caso di rischi specifici, le autorità competenti possono prevedere la messa a disposizione obbligatoria della documentazione. (...)».

- 8 Ai sensi dell'art. 2, n. 4, dell'ArbSchG, occorre intendere per «altra normativa», ai sensi di tale legge, le disposizioni dirette a tutelare i lavoratori contenute in altri testi a carattere legislativo o regolamentare, e nelle Unfallverhütungsvorschriften (norme sulla prevenzione degli infortuni; in prosieguo: le «UVV»).

- 9 In forza dell'art. 1 del Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (Arbeitssicherheitsgesetz) [legge relativa ai medici aziendali, agli ingegneri della sicurezza e ad altro personale specializzato in materia di sicurezza sul lavoro (legge sulla sicurezza durante il lavoro)] del 12 dicembre 1973 (BGBl. 1973 I, pag. 1885), come modificato dall'art. 10 della legge 25 settembre 1996 (BGBl. 1996 I, pag. 1476; in prosieguo: l'«ASiG»), il datore di lavoro è tenuto ad assumere medici aziendali e personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro che devono assisterlo nella protezione dei lavoratori e nella prevenzione degli infortuni, per garantire che le disposizioni dirette ad assicurare la protezione dei lavoratori e la prevenzione degli infortuni siano correttamente applicate, alla luce delle condizioni di lavoro specifiche dell'impresa.

- 10 L'art. 2, n. 1, dell'ASiG dispone che i datori di lavoro devono ricorrere, per iscritto, a medici aziendali ed affidare loro i compiti di cui all'art. 3 della stessa legge, nei limiti in cui ciò sia necessario, in primo luogo in considerazione della natura dell'impresa e dei rischi d'infortunio e di malattia ai quali sono esposti i lavoratori, in secondo luogo in considerazione dell'organico e della struttura del personale e, in terzo luogo, in considerazione dell'organizzazione dell'impresa, alla luce, in particolare, del numero e della natura delle persone responsabili della protezione dei lavoratori e della prevenzione degli infortuni.

- 11 Ai sensi dell'art. 3, n. 1, dell'ASiG, i medici aziendali devono assistere il datore di lavoro qualora si trovi ad affrontare qualsiasi problema attinente alla protezione della salute dei lavoratori e nell'ambito della prevenzione degli infortuni. In particolare, ai sensi dell'art. 3, n. 1, punto 1, lett. g), della detta legge, essi devono dare suggerimenti al datore di lavoro e alle altre persone responsabili della protezione dei lavoratori e della prevenzione degli infortuni, in particolare nella valutazione delle condizioni di lavoro.
- 12 Parallelamente, l'art. 5, n. 1, dell'ASiG stabilisce che i datori di lavoro devono ricorrere per iscritto a personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro (ingegneri della sicurezza, tecnici e capireparto incaricati della sicurezza) e affidargli i compiti di cui all'art. 6 della medesima legge. Il compito del personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro relativo alla valutazione delle condizioni di lavoro, previsto all'art. 6, punto 1, lett. e), dell'ASiG, è formulato nei medesimi termini utilizzati per quello che incombe ai medici aziendali, ai sensi dell'art. 3, n. 1, punto 1, lett. g), della stessa legge.
- 13 Gli artt. 3, n. 1, punto 1, lett. g), e 6, punto 1, lett. e), dell'ASiG sono stati introdotti con l'art. 2 del Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien (legge che traspone la direttiva quadro comunitaria relativa alla protezione dei lavoratori e altre direttive ad essa relative) del 7 agosto 1996 (BGBl. 1996 I, pag. 1246), che ha trasposto la direttiva nell'ordinamento tedesco ed il cui art. 1 contiene l'ArbSchG.
- 14 L'art. 14 dell'ASiG, intitolato «Possibilità di emanare regolamenti», al n. 1 stabilisce che:

«Il Ministro federale del Lavoro e della Sicurezza sociale, con l'accordo del Bundesrat, può emanare in via regolamentare le misure che i datori di lavoro

devono adottare per conformarsi agli obblighi che derivano per loro dalla presente legge. Nel caso in cui gli enti di assicurazione sociale contro gli infortuni siano legittimati a precisare ulteriormente gli obblighi di legge con le UVV, il Ministro federale del Lavoro e della Sicurezza sociale esercita tale facoltà qualora, alla scadenza di un adeguato termine, l'ente di assicurazione sociale contro gli infortuni non abbia adottato un'adeguata UVV o non abbia modificato una UVV divenuta insufficiente».

15 Ai sensi dell'art. 14, n. 2, dell'ASiG:

«Il Ministro federale del Lavoro e della Sicurezza sociale, in via regolamentare e su parere favorevole del Bundesrat, può:

1. prevedere che, per alcuni tipi di imprese e nelle circostanze menzionate agli artt. 2, n. 1, punti 2 e 3, e 5, n. 1, punti 2 e 3, gli obblighi previsti dagli artt. 3 e 6 possano, in tutto o in parte, non essere rispettati,
2. prevedere che gli obblighi menzionati agli artt. 3 e 6 possano, in tutto in parte, non essere rispettati, nel caso ciò sia inevitabile poiché il personale specializzato in materia di sicurezza sul lavoro o i medici aziendali non siano disponibili in numero sufficiente».

16 L'art. 15, n. 1, punto 6, del Sozialgesetzbuch VII (codice sociale, libro VII, BGBl. 1996 I, pag. 1254; in prosieguo: il «SGB VII») stabilisce che gli enti di assicurazione sociale contro gli infortuni (Unfallversicherungsträger) (in prosie-

guo: gli «enti di assicurazione contro gli infortuni») emanano UVV come norme giuridiche autonome, che definiscono le misure che l'imprenditore deve adottare per adempiere gli obblighi che risultano dall'ASiG.

17 L'art. 15, n. 4, del SGB VII così dispone:

«Le norme previste al n. 1 richiedono l'approvazione del Ministero federale del Lavoro e della Sicurezza sociale. La decisione a questo scopo viene presa di concerto con le supreme autorità amministrative dei Land. Qualora tali norme siano adottate da un ente di assicurazione contro gli infortuni soggetto alla tutela del Land, l'approvazione viene concessa dalle autorità amministrative superiori del Land di concerto con il Ministero federale del Lavoro e della Sicurezza sociale».

Procedimento precontenzioso

18 Ritenendo che la direttiva non fosse stata trasposta nell'ordinamento tedesco in modo soddisfacente, la Commissione ha avviato il procedimento per inadempimento. Dopo aver invitato la Repubblica federale di Germania a presentare le sue osservazioni, la Commissione, con lettera 19 ottobre 1998, ha inviato un parere motivato a tale Stato membro invitandolo a prendere le misure necessarie per conformarsi agli obblighi che risultano dalla direttiva entro due mesi dalla notifica di tale parere.

19 Non essendo stata soddisfatta della risposta del governo tedesco al parere motivato, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Giudizio della Corte

- 20 La Commissione sostiene che l'art. 6 dell'ArbSchG, che esenta i datori di lavoro aventi dieci lavoratori o meno dall'obbligo di disporre dei documenti dai quali risulti la valutazione dei rischi per i lavoratori connessi al loro lavoro, è in contrasto con gli artt. 9, n. 1, lett. a), della stessa direttiva, che obbliga tutti i datori di lavoro a disporre di una siffatta valutazione, e 10, n. 3, lett. a), della stessa direttiva, che garantisce a talune persone l'accesso a tale valutazione.
- 21 Il governo tedesco afferma che, in forza dell'ASiG, in combinato disposto con l'art. 15, n. 1, punto 6, del SGB VII e con le UVV emanate, per ogni branca di attività, dagli enti di assicurazione contro gli infortuni, tutte le imprese, comprese quelle aventi dieci lavoratori o meno, sono tenute a nominare medici aziendali e personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro, i quali sono a loro volta soggetti all'obbligo di compilare relazioni che contengono una valutazione dei rischi durante il lavoro, di modo che l'obbligo previsto all'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva è pienamente soddisfatto.
- 22 La Commissione solleva due obiezioni rispetto alle disposizioni richiamate dal governo tedesco.
- 23 In primo luogo, la Commissione sostiene che l'obbligo per i medici aziendali e per il personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro di redigere relazioni sullo svolgimento delle loro funzioni, che risulta dall'ASiG, in combinato disposto con l'art. 15, n. 1, punto 6, del SGB VII e con le UVV, non può equipararsi all'obbligo che grava sul datore di lavoro di disporre di documenti contenenti una valutazione dei rischi, previsto all'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva. Da un lato, l'obbligo di redigere relazioni spetterebbe non al datore di

lavoro, ma ai medici aziendali e al personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro, e il datore di lavoro non sarebbe tenuto a conformarsi alle raccomandazioni contenute in tali relazioni. Dall'altro, il contenuto delle relazioni redatte dai medici aziendali e dal personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro non sarebbe equivalente al contenuto dei documenti prescritti dalla direttiva.

- 24 Anzitutto occorre osservare che l'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva stabilisce l'obbligo per il datore di lavoro di disporre di documenti che contengano una valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro, documenti ai quali i lavoratori o i loro rappresentanti che abbiano una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori devono avere accesso in forza dell'art. 10, n. 3, lett. a), della direttiva.
- 25 Come ha osservato l'avvocato generale, al paragrafo 60 delle sue conclusioni, l'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva non impone per contro nessuna condizione quanto all'autore dei documenti che contengono il risultato della valutazione dei rischi.
- 26 Inoltre, l'obbligo per il datore di lavoro di adottare talune misure in funzione del risultato della valutazione dei rischi non risulta da tale disposizione, ma dall'art. 6 della direttiva, che non è oggetto della presente causa.
- 27 Di conseguenza, si tratta di stabilire se le relazioni dei medici aziendali e del personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro sullo svolgimento delle loro funzioni, previste dalle disposizioni richiamate dal governo tedesco, vale a dire l'ASiG, l'art. 15, n. 1, punto 6, del SGB VII e le UVV, abbiano lo stesso oggetto dei documenti contenenti una valutazione dei rischi, imposti dall'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva, di modo che le une e gli altri abbiano un contenuto simile.

- 28 A tal proposito occorre constatare, da un lato, che le relazioni redatte dai medici aziendali e dal personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro conformemente all'ASiG in combinato disposto con l'art. 15, n. 1, punto 6, del SGB VII e con le UVV, secondo le informazioni che si ricavano dagli atti, devono contenere il risultato di una valutazione delle condizioni di lavoro. Dall'altro, occorre rilevare che l'art. 5 dell'ArbSchG, dal titolo «Valutazione delle condizioni di lavoro», stabilisce l'obbligo di valutare i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori durante il lavoro.
- 29 Pertanto, l'oggetto delle relazioni dei medici aziendali e del personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro previste dall'ASiG, in combinato disposto con l'art. 15, n. 1, punto 6, del SGB VII e con le UVV, non sembra discostarsi da quello dei documenti dai quali emerge il risultato della valutazione dei rischi previsti dall'art. 6, n. 1, dell'ArbSchG.
- 30 L'oggetto dei documenti dai quali emerge il risultato della valutazione dei rischi previsti dall'ArbSchG non è stato assolutamente criticato da parte della Commissione e risulta, prima facie, conforme all'oggetto dei documenti che contengono una valutazione dei rischi imposti dalla direttiva.
- 31 Ciò considerato, occorre dichiarare che la Commissione non è riuscita a dimostrare che le relazioni dei medici aziendali e del personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro previste dall'ASiG, in combinato disposto con l'art. 15, n. 1, punto 6, del SGB e con le UVV, abbiano un oggetto diverso da quello dei documenti che contengono una valutazione dei rischi imposti dall'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva e che il loro contenuto sia diverso.

- 32 Di conseguenza, la prima obiezione della Commissione va respinta.
- 33 In secondo luogo, la Commissione afferma che, in forza dell'art. 14, n. 2, dell'ASiG, il Ministro federale del Lavoro e della Sicurezza sociale — su parere favorevole del Bundesrat — può per certi tipi di imprese, in particolare in funzione del numero di lavoratori che esse impiegano, esentare i medici aziendali e il personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro da tutti o da parte degli obblighi previsti dagli artt. 3 e 6 della detta legge, tra i quali figura la redazione delle relazioni e, pertanto, dispensare le imprese interessate dall'obbligo di disporre delle dette relazioni, di modo che sarebbero consentite alcune eccezioni rispetto all'obbligo previsto dall'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva.
- 34 Secondo il governo tedesco, il Ministro federale del Lavoro e della Sicurezza sociale potrebbe utilizzare il suo potere di esenzione in forza dell'art. 14, n. 2, dell'ASiG, solo nel caso in cui gli enti di assicurazione contro gli infortuni non abbiano adottato le UVV o non abbiano modificato le UVV divenute insufficienti, vale a dire alle stesse condizioni previste per l'adozione di misure regolamentari da parte del Ministro in forza dell'art. 14, n. 1, della stessa legge. Dato che sarebbero state adottate da tutti gli enti di assicurazione contro gli infortuni le UVV adeguate, non sarebbe più possibile alcun'esenzione dall'obbligo di redigere relazioni.
- 35 A tal proposito occorre dichiarare che una disposizione che, per taluni tipi di imprese, in particolare in funzione del numero di lavoratori alle loro dipendenze, conceda al Ministro federale competente il potere di esentare i medici aziendali ed il personale specializzato in materia di sicurezza del lavoro dalla redazione di relazioni sulla valutazione delle condizioni di lavoro risulta chiaramente contraria agli artt. 9, n. 1, lett. a), e 10, n. 3, lett. a), della direttiva, dal momento che talune

imprese che impiegano dieci lavoratori o meno potrebbero così vedersi dispensate dall'obbligo di disporre di documenti contenenti una valutazione dei rischi.

36 Inoltre, non emerge né dall'art. 14, n. 1, dell'ASiG, né dall'art. 14, n. 2, della stessa legge, né da alcuna circostanza della presente causa che il potere di esenzione previsto da quest'ultima disposizione sia subordinato alla condizione che gli enti di assicurazione contro gli infortuni non abbiano adottato UVV o non abbiano modificato UVV divenute insufficienti.

37 Alla luce di quanto sopra, si deve dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo garantito che l'obbligo di disporre di documenti contenenti una valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro, previsto dalla direttiva, valga in ogni caso per i datori di lavoro aventi dieci lavoratori o meno, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 9, n. 1, lett. a), e 10, n. 3, lett. a), della direttiva.

Sulle spese

38 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso in tal senso, la Repubblica federale di Germania, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La Repubblica federale di Germania, non avendo garantito che l'obbligo di disporre di documenti contenenti una valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro, previsto dalla 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, venga applicato in tutte le circostanze per i datori di lavoro aventi dieci lavoratori o meno, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 9, n. 1, lett. a), e 10, n. 3, lett. a), della direttiva.**

- 2) **La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.**

vonBahr

Edward

La Pergola

Wathelet

Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 febbraio 2002.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

P. Jann