

Conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed del 28 giugno 2001

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania

Inadempimento di uno Stato - Direttiva 89/391/CEE - Misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro - Artt. 9, n. 1, lett. a), e 10, n. 3, lett. a) - Obbligo per il datore di lavoro di disporre di documenti contenenti una valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro

Causa C-5/00

raccolta della giurisprudenza 2002 pagina I-01305

Conclusioni dell'avvocato generale

I – Introduzione

1. Nella presente causa la Commissione chiede alla Corte di dichiarare, in forza dell'art. 226 CE, che la Repubblica federale di Germania non ha adottato tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per la trasposizione in diritto nazionale 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 (in prosieguo: la «direttiva»). In particolare, la Commissione rimprovera alla Repubblica federale di Germania che questa, esentando con l'Arbeitsschutzgesetz (legge sulla tutela dei lavoratori) i datori di lavoro aventi dieci dipendenti o meno dall'obbligo di possedere documenti contenenti i risultati di una valutazione dei pericoli per la sicurezza e la salute dei lavoratori, non ha adempiuto gli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 9, n. 1, lett. a), e 10, n. 3, lett. a) della direttiva.

2. Il governo tedesco è di diverso avviso ed afferma che gli obblighi di documentazione previsti dalla legislazione nazionale sono equivalenti agli obblighi imposti a tale riguardo dalla direttiva. Gli obblighi di documentazione per la piccola impresa non sarebbero contenuti nella legge specifica di trasposizione della direttiva, ma in disposizioni speciali. La Commissione ritiene che questa regolamentazione speciale presenti delle lacune.

II - L'ambito normativo

A - La legislazione comunitaria

3. Ai sensi dell'art. 1, la direttiva in esame ha lo scopo di attuare misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. A tal fine essa contiene principi generali relativi alla prevenzione di rischi professionali e alla protezione della sicurezza e della salute, all'eliminazione dei fattori di rischio e di incidente, all'informazione, alla consultazione, alla partecipazione equilibrata conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, alla formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti, nonché regole generali per l'attuazione dei principi precitati. La direttiva fa salve le disposizioni nazionali che siano più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

4. L'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva stabilisce che il datore di lavoro, fatte salve le altre disposizioni della direttiva e tenendo conto della natura delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento, deve 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. A seguito di questa valutazione, qualora sia 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, e devono inoltre essere integrati nel complesso delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento e a tutti i livelli gerarchici.

5. L'art. 9 della direttiva stabilisce quanto segue:

«Vari obblighi dei datori di lavoro

"1. 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;

b) determinare le misure protettive da prendere e, se necessario, l'attrezzatura di protezione da utilizzare;

(...)

2. Gli Stati membri definiscono, tenuto conto della natura delle attività e delle dimensioni dell'impresa, gli obblighi che devono rispettare le diverse categorie di imprese in merito alla compilazione dei documenti previsti al paragrafo 1, lettere a) e b) ed al momento della compilazione dei documenti previsti al paragrafo 1, lettere c) e d)".».

6. L'art. 10 della direttiva, intitolato «Informazione dei lavoratori», al paragrafo 3 stabilisce 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);

(...».

B - La trasposizione in Germania delle disposizioni in questione della direttiva

7. La direttiva è stata recepita in diritto tedesco con il Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien del 7 agosto 1996. L'art. 1 di questa legge riguarda il «Gesetz über die Durchführung von Massnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit» (in prosieguo: l'«Arbeitsschutzgesetz» o l'«ArbSchG»).

8. L'art. 5 dell'ArbSchG riguarda la valutazione delle condizioni di lavoro e stabilisce al primo comma che il datore di lavoro, in base ad una valutazione dei rischi inerenti al lavoro, deve esaminare quali misure protettive siano necessarie. Questo compito viene ulteriormente precisato ai commi secondo e terzo.

9. L'art. 6, primo comma, dell'ArbSchG, reca il titolo «documentazione». Nella prima frase è previsto l'obbligo del datore di lavoro di possedere documenti che contengano, tra l'altro, i risultati della valutazione dei rischi per i lavoratori. La terza frase dell'art. 6, primo comma, dell'ArbSchG prevede un'esenzione da questo obbligo di documentazione per la piccola impresa (in prosieguo: la «Kleinbetriebsklausel») ed è così formulata: «Salvo disposizione contraria prevista da altra normativa, la prima frase non si applica ai datori di lavoro aventi dieci dipendenti o meno». Ai sensi dell'art. 6, primo comma, ultima frase, dell'ArbSchG, ai fini della determinazione del numero dei lavoratori ai sensi della terza frase i lavoratori a tempo parziale, con un orario di lavoro regolare non superiore a 20 ore alla settimana, contano per un fattore di 0,5; per lavoratori il cui orario di lavoro non supera le 30 ore, questo fattore aumenta fino allo 0,75.

10. Ai sensi dell'art. 2, quarto comma, dell'ArbSchG, con il termine «altra normativa» ai sensi di questa legge si intendono: regolamentazioni per la protezione del lavoratore contenute in altre leggi e disposizioni regolamentari e amministrative, nonché in disposizioni per la prevenzione degli infortuni (in prosieguo: le «Unfallverhütungsvorschriften»).

11. Dai documenti del procedimento in esame risulta che la «altra normativa» è contenuta in particolare nella legge Arbeitssicherheitsgesetz (legge per la protezione sul lavoro; in prosieguo anche: l'«ASiG») e nel libro VII del Sozialgesetzbuch (Codice sociale tedesco; in prosieguo anche: il «SGB»). Essa comprende inoltre le disposizioni di esecuzione basate su tali leggi, le cosiddette Unfallverhütungsvorschriften.

12. Ai sensi dell'art. 1 dell'ASiG, il datore di lavoro, in forza di questa legge, deve valersi di medici aziendali e di esperti che lo assistano in materia di protezione del lavoro e di prevenzione di incidenti, per fare in modo, fra l'altro, che le disposizioni vigenti vengano applicate correttamente.

13. L'art. 2, primo comma, dell'ASiG, impone al datore di lavoro l'obbligo di contattare per iscritto medici aziendali (Betriebsärzte) e di incaricarli dei compiti descritti al paragrafo 3. Ai sensi dell'art. 3, primo comma, dell'ASiG, detti medici aziendali devono assistere il datore di lavoro per tutti i problemi riguardanti la protezione della salute dei lavoratori e nell'ambito della prevenzione degli infortuni. Essi devono consigliare il datore del lavoro ed altre persone responsabili per la protezione sul lavoro anche per quanto riguarda la valutazione delle condizioni di lavoro, ai sensi dell'art. 3, primo comma, punto 1, lett. g).

14. Inoltre l'art. 5, primo comma, dell'ASiG, prevede che il datore di lavoro contatti per iscritto esperti specializzati nel settore della sicurezza sul lavoro (Fachkräfte für Arbeitssicherheit) e li incarichi dei compiti elencati all'art. 6. I compiti affidati agli esperti specializzati di cui all'art. 6 coincidono grosso modo con quelli previsti per i medici aziendali all'art. 3. La determinazione dei compiti affidati ai medici aziendali ai fini della valutazione delle condizioni di lavoro, contenuta all'art. 3, primo comma, punto 1, lett. g), dell'ASiG, coincide del tutto con quella formulata per gli esperti specializzati menzionati all'art. 6, punto 1, lett. e), dell'ASiG.

15. Ai sensi dell'art. 15, primo comma, prima frase, punto 6, del SGB VII, gli enti di assicurazione sociale contro gli infortuni («Unfallversicherungsträger») devono emanare autonomamente delle Unfallverhütungsvorschriften relative ai provvedimenti che il datore di lavoro deve adottare per soddisfare agli obblighi prescritti dall'Arbeitssicherheitsgesetz. Nella fase precontenziosa il governo tedesco ha presentato alla Commissione, a titolo di esempio, le Unfallverhütungsvorschriften vigenti per gli esperti specializzati in tre settori (costruzione di macchine e metallurgia, settore tessile e della tappezzeria, e settore edile).

16. Rilevanti in questa procedura di inadempimento sono infine alcune disposizioni, contenute nell'Arbeitssicherheitsgesetz, in base alle quali il Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Ministro federale per il lavoro e l'ordine sociale) può accordare esenzioni.

17. L'art. 14, primo comma, dell'ASiG, prevede che il ministro, con provvedimento amministrativo, possa imporre al datore di lavoro di adottare dei provvedimenti per soddisfare agli obblighi derivanti dall'ASiG. Nel caso delle Unfallverhütungsvorschriften, tuttavia, il ministro può far uso di questo potere solo se l'ente di assicurazione sociale interessato non ha emanato o emendato le Unfallverhütungsvorschriften entro il termine prescritto dal ministro.

18. Inoltre l'art. 14, secondo comma, punto 1, dell'ASiG, stabilisce che il ministro può stabilire che determinati gruppi di imprese, fatte salve le condizioni ivi menzionate che riguardano in particolare il numero dei lavoratori, possono essere esentati totalmente o parzialmente dal rispetto dei compiti menzionati agli artt. 3 e 6. Inoltre, ai

sensi dell'art. 14, secondo comma, punto 2, dell'ASiG, il ministro può decidere che i compiti di cui agli artt. 3 e 6 non devono essere assolti, in tutto o in parte, nei casi in cui ciò sia inevitabile a causa della mancanza di un sufficiente numero di medici aziendali o di esperti specializzati nel settore della sicurezza sul lavoro.

III - Procedimento e conclusioni delle parti

19. La Commissione, con lettera 19 novembre 1997, ha inviato al governo tedesco un'intimazione in cui afferma che l'art. 6, primo comma, terza frase, dell'ArbSchG, ai sensi del quale i datori di lavoro, aventi dieci dipendenti o meno, vengono esentati dall'obbligo di possedere documenti contenenti i risultati di una valutazione dei pericoli, è in contrasto con la direttiva. Rilevano in particolare l'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva, che obbliga tutti i datori di lavoro a possedere una valutazione del genere, e l'art. 10, n. 3, lett. a), della direttiva, che garantisce l'accesso a questa valutazione per determinate categorie di persone. Dopo che il governo tedesco aveva respinto detta tesi della Commissione, quest'ultima ha inviato ad esso un parere motivato, con lettera 19 ottobre 1998.

20. In una comunicazione scritta 26 gennaio 1999, il governo tedesco ha affermato che la direttiva non prevederebbe un obbligo generale di documentazione dei dati della valutazione. Inoltre, questo governo ha osservato che, in base a «legislazione diversa» - la quale ai sensi dell'art. 6, primo comma, terza frase, dell'ArbSchG, consiste nella legislazione nazionale, e in particolare nell'Arbeitssicherheitsgesetz e nelle Unfallverhütungsvorschriften - tutte le piccole imprese, settore per settore, sarebbero già assoggettate all'obbligo di documentazione previsto dalla direttiva. Come esempio di «legislazione diversa» il governo tedesco rinvia anche ad un regolamento riguardante gli agenti biologici («Biostoffverordnung»).

21. A questo punto, la Commissione ha presentato alla Corte il ricorso in esame, pervenuto in cancelleria il 4 gennaio 2000.

22. La ricorrente conclude che la Corte voglia:

- a) dichiarare che la Repubblica federale di Germania, avendo esentato con l'art. 6 dell'ArbSchG i datori di lavoro aventi dieci dipendenti o meno dall'obbligo di possedere documenti contenenti i risultati di una valutazione dei pericoli, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 10 CE e 249 CE e dell'art. 9, n. 1, lett. a), e dell'art. 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 sul lavoro;
- b) condannare la Repubblica federale di Germania alle spese del procedimento.

23. Il governo tedesco conclude che la Corte voglia:

- a) respingere il ricorso;
- b) condannare la Commissione alle spese del procedimento.

24. Nel presente procedimento non ha avuto luogo trattazione orale.

IV - Gli argomenti delle parti

A - Le censure della Commissione

25. La Commissione afferma nel ricorso, in primo luogo, che l'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva prevede per il datore di lavoro non solo l'obbligo di possedere una valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute sul lavoro, ma anche quello di documentare tale valutazione, nel senso che i dati devono essere registrati e conservati in modo da rimanere accessibili e comprensibili per terzi. A sostegno di tale tesi, essa presenta diversi argomenti basati sui fini della direttiva e sull'uso del termine «documenti» di cui all'art. 9, n. 2, della direttiva stessa.

26. Per quanto riguarda la trasposizione concreta della direttiva, la Commissione ribadisce nel ricorso la sua censura secondo cui l'esenzione per le piccole imprese, di cui all'art. 6, primo comma, dell'ArbSchG, sarebbe in contrasto con le disposizioni della direttiva sopra menzionate. La Commissione afferma che la trasposizione della direttiva presenta carenze, nonostante la legislazione speciale a cui fa riferimento il governo tedesco.

27. Il regolamento sugli agenti biologici, ad esempio, sarebbe applicabile ad attività relative ad agenti biologici, ma la regolamentazione non riguarderebbe altri potenziali rischi sul luogo di lavoro, come quelli derivanti dall'uso di agenti chimici e fisici durante il lavoro.

28. Anche le Unfallverhütungsvorschriften, a cui fa riferimento il governo tedesco, secondo la Commissione contengono diverse lacune per quanto riguarda la trasposizione della direttiva. Queste lacune riguarderebbero, in primo luogo, l'equiparazione dei requisiti di documentazione e, in secondo luogo, i poteri del ministro di esentare determinati datori di lavoro dagli obblighi di relazione.

29. Per quanto riguarda l'equiparazione delle relazioni predisposte in base alle Unfallverhütungsvorschriften alla documentazione richiesta dalla direttiva, la Commissione nella replica fa presenti problemi di natura strutturale e di contenuto.

30. Nell'esame dell'equiparazione strutturale, la Commissione sottolinea che gli obblighi di relazione stabiliti dalle varie Unfallverhütungsvorschriften sono non rivolti al datore di lavoro, ma ai medici aziendali e agli esperti specializzati, che hanno funzioni prevalentemente consultive nei confronti del datore di lavoro. La Commissione afferma che le raccomandazioni contenute nella relazione per il datore di lavoro di adottare determinati provvedimenti non devono essere equiparate alle conseguenze che il datore di lavoro farà derivare da tali raccomandazioni. La legislazione tedesca non obbliga il datore di lavoro ad utilizzare i provvedimenti suggeriti nella relazione come base per la sua condotta successiva. L'art. 9, n. 1, della direttiva richiederebbe invece che lo

stesso datore di lavoro possieda una valutazione documentata dei pericoli e che prenda questa valutazione come base per i provvedimenti di prevenzione e di protezione che deve adottare.

31. La Commissione nutre anche dubbi in merito all'equiparazione del contenuto tra i rapporti predisposti in base alle Unfallverhütungsvorschriften e la documentazione richiesta dalla direttiva. Il rapporto deve soddisfare molti requisiti per quanto riguarda il contenuto. Al riguardo può avvenire che siano rispettati alcuni elementi della valutazione dei rischi, a differenza di altri. Per soddisfare i requisiti di equiparazione sostanziale, bisogna vedere specificamente in ogni singolo caso se, ed in che misura, il contenuto del rapporto coincida con la nozione di pericoli come intesi dalla direttiva e con la documentazione degli stessi. Secondo la Commissione non ci si può basare sul presupposto generale che ogni relazione contenga una valutazione dei rischi adeguata ai sensi della direttiva. Sempre per lo stesso motivo, il fondamento dei provvedimenti di prevenzione e di protezione da adottare può essere incompleto, e quindi può diventare più difficile anche l'onere del datore di lavoro nei confronti delle autorità di controllo di fornire la prova di aver soddisfatto i suoi obblighi di valutazione.

32. In secondo luogo, la Commissione afferma nel ricorso che il ministro, in forza dell'art. 14, primo comma, punti 1 e 2, dell'ASiG, può decidere che certi datori di lavoro, in base al numero dei loro dipendenti, siano esentati dall'obbligo di eseguire determinati compiti, come la predisposizione di relazioni. Con la concessione di questa facoltà si viene meno al rispetto dell'obbligo imposto dal diritto comunitario di trasporre la direttiva nel diritto interno per mezzo di norme imperative.

33. Infine, la Commissione accusa la Repubblica federale di Germania di avere addirittura ampliato la portata della Kleinbetriebsklausel per mezzo dell'aggiunta della quarta frase di cui all'art. 6, primo comma, dell'ArbSchG, con legge del 27 settembre 1996 .

B - La difesa della Repubblica federale di Germania

34. Il governo tedesco osserva che la Kleinbetriebsklausel contestata dalla Commissione, di cui all'art. 6, primo comma, dell'ArbSchG, fa parte della regolamentazione di trasposizione stratificata, scelta dal legislatore tedesco. La Kleinbetriebsklausel non ha per conseguenza che le piccole imprese non sono tenute a tenere una documentazione scritta dei risultati della valutazione dei rischi, ma impedisce soltanto un illogico duplice onere per le piccole imprese e, sotto tale aspetto, è conciliabile con la politica comunitaria. L'obbligo di un'adeguata documentazione scritta, previsto dalla direttiva, che renda possibile ai lavoratori l'accesso alle valutazioni, deriva già completamente da regolamentazioni speciali. In proposito il governo tedesco sottolinea che, anche se il regolamento sugli agenti biologici presentasse lacune, per ogni singolo datore di lavoro varrebbero comunque le Unfallverhütungsvorschriften. Sia gli enti per le assicurazioni sociali per l'artigianato e l'agricoltura, sia quelli assimilabili per i lavoratori nel pubblico impiego avrebbero a tal riguardo soddisfatto completamente i loro obblighi.

35. Secondo il governo tedesco, l'Arbeitsschutzgesetz e l'Arbeitssicherheitsgesetz tendono insieme e inscindibilmente agli stessi obiettivi perseguiti dalla direttiva. L'art. 5 dell'ArbSchG e i compiti menzionati agli artt. 3 e 6 dell'ASiG sono in diretto collegamento reciproco. L'art. 5 dell'ArbSchG obbliga ogni datore di lavoro a compiere una valutazione dei rischi dei lavoratori sul luogo di lavoro. Gli artt. 3 e 6 dell'ASiG mettono a disposizione dei datori di lavoro, per soddisfare tale obbligo, dei partner competenti, che sono medici aziendali ed esperti specializzati. Sui contributi di informazione e di consultazione offerti da questi specialisti si basano le decisioni del datore di lavoro. Le relazioni, ai sensi degli artt. 3 e 6 dell'ASiG, dovrebbero sempre soddisfare per la piccola impresa i requisiti della valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 6, primo comma, prima frase, dell'ArbSchG.

36. Il governo tedesco contesta la tesi della Commissione che non esisterebbe un'equiparazione strutturale e sostanziale tra gli obblighi di documentazione previsti, da un lato, dalle Unfallverhütungsvorschriften e, dall'altro, dalla direttiva.

37. Per quanto riguarda l'equiparazione strutturale, il governo tedesco osserva che l'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva richiede esclusivamente che il datore di lavoro disponga di una valutazione . L'autore della relazione non viene espressamente indicato ed è quindi ben possibile che più persone siano coinvolte insieme nella redazione della stessa. Per questo motivo non si può dedurre dall'art. 9 della direttiva che il datore di lavoro debba predisporre i documenti in modo del tutto autonomo. Dato che nelle grandi imprese gli obblighi del datore di lavoro di regola vengono delegati e che non tutti gli obblighi possono essere adempiuti personalmente dall'imprenditore, la direttiva, secondo il governo tedesco, ha giustamente rinunciato ad una simile condizione restrittiva.

38. La valutazione dei rischi, secondo il governo tedesco, è nella prassi un processo in cui sono coinvolti e a cui collaborano attivamente tutti i responsabili nell'impresa. Lo scopo dell'obbligo di documentazione è quello di garantire a tal fine che tutte le circostanze, rilevanti nel contesto della valutazione dei rischi, possano essere inventarizzate e giudicate in maniera esauriente. La questione se il datore di lavoro adotterà le raccomandazioni richiede un processo di valutazione che va oltre la semplice documentazione. Tali conseguenti decisioni del datore di lavoro non possono essere esse stesse l'oggetto dell'obbligo di documentazione.

39. Il governo tedesco afferma inoltre che per la ricerca e per la documentazione dei rischi devono essere utilizzati anche i giudizi di persone diverse dal datore di lavoro, come medici aziendali e esperti specializzati. Queste persone possono essere più preparate e più indipendenti del datore di lavoro e quindi essere meglio in grado di compiere la valutazione dei rischi. Ciò coincide con l'obiettivo di un approccio integrale della protezione del lavoro, che emerge dalla direttiva. La valutazione dei rischi nella direttiva non è affidata esclusivamente al datore di lavoro. Il fatto che il destinatario dell'obbligo di documentazione, secondo l'Arbeitsschutzgesetz, sia il datore di lavoro, mentre l'obbligo di relazione, in forza dell'Arbeitssicherheitsgesetz, si rivolge a persone specializzate, non può quindi essere decisivo. Il dato che le Unfallverhütungsvorschriften obbligano l'imprenditore

a far redigere con regolarità delle relazioni mostra del resto che anche lo stesso datore di lavoro deve attivamente contribuire alla predisposizione della relazione.

40. Per quanto riguarda l'equiparazione sostanziale, il governo tedesco si oppone al punto di vista della Commissione, che sembra già basarsi sulla presunta possibilità che in un caso concreto una valutazione dei rischi si riveli insufficiente. Il criterio per l'equiparazione sostanziale dell'obbligo di documentazione, secondo il governo tedesco, deve piuttosto consistere in un confronto astratto degli obblighi di documentazione, volto al fine della protezione. A suo giudizio, tale confronto nella fattispecie è soddisfacente e, in linea di massima, vi è uguaglianza tra i compiti formulati nell'*Arbeitsschutzgesetz* per i datori di lavoro e nell'*Arbeitssicherheitsgesetz* per i medici aziendali e per gli esperti specializzati.

La questione con quali mezzi il datore di lavoro e i consulenti che lo assistono diano poi concreta esecuzione all'obiettivo di protezione della direttiva secondo il governo tedesco non può essere oggetto di una procedura di inadempimento a causa dell'inesatta trasposizione di una direttiva.

41. Il governo tedesco afferma inoltre che la Commissione a torto ritiene che esistano lacune nella trasposizione della direttiva per quanto riguarda l'art. 14 dell'*ASiG*. Dal principio di sussidiarietà, fondato sull'art. 14, primo comma, dell'*ASiG*, deriva che, se le *Unfallverhütungsvorschriften* emanate in modo autonomo soddisfano i requisiti dell'*Arbeitssicherheitsgesetz* e del libro VII del *Sozialgesetzbuch*, non è ammessa un'ulteriore regolamentazione del ministro interessato a livello amministrativo. Nella fattispecie tutti gli enti di assicurazione sociale hanno adeguatamente emanato delle *Unfallverhütungsvorschriften*. Per lo stesso motivo il ministro federale non farebbe uso del potere concessogli in forza dell'art. 14, secondo comma, punto 1, dell'*ASiG*. Inoltre il governo tedesco afferma che il ministro federale, dall'entrata in vigore dell'*Arbeitssicherheitsgesetz*, non ha fatto uso neppure una volta del potere riconosciuto dall'art. 14, secondo comma, dell'*ASiG*. In pratica il ministro non potrebbe concedere queste esenzioni dall'obbligo di documentazione, in quanto ciò sarebbe in contrasto con le disposizioni della direttiva.

42. Per quanto riguarda la censura della Commissione, secondo cui la portata della deroga per le piccole imprese, di cui all'art. 6, primo comma, dell'*ArbSchG*, sarebbe ampliata dall'aggiunta della quarta frase, il governo tedesco osserva che, dal punto di vista del volume di lavoro, attualmente esiste parità tra datori di lavoro con e senza lavoratori a tempo parziale. In ogni caso, questa aggiunta alla quarta frase nulla toglierebbe al senso e allo scopo dell'art. 6 dell'*ArbSchG*.

V - Valutazione

43. Nella valutazione di questa delicata controversia è utile cominciare con lo stabilire la portata della lite e gli obblighi posti dalla direttiva, per poi valutare il ricorso della Commissione alla luce degli argomenti avanzati.

A - L'oggetto della lite

44. La controversia è limitata alla trasposizione degli obblighi di documentazione previsti dagli artt. 9, n. 1, e 10, n. 3, della direttiva, per quanto riguarda i datori di lavoro aventi dieci dipendenti o meno. La Commissione evidentemente parte dal presupposto che il recepimento degli obblighi di documentazione per i datori di lavoro con più di dieci dipendenti mediante l'art. 6 dell'*Arbeitsschutzgesetz* sia stato completo e corretto. Si può quindi affermare che le censure della Commissione si limitano all'obbligo dei datori di lavoro interessati di possedere una valutazione dei pericoli per la sicurezza e la salute sul lavoro, e al loro obbligo di fare in modo che gli aventi diritto abbiano accesso a tale valutazione. Il ricorso della Commissione non si estende ai provvedimenti che il datore di lavoro dovrebbe poi adottare in base a tale valutazione.

45. La presente procedura riguarda comunque in primo luogo l'obbligo, stabilito dall'art. 9, n. 1, della direttiva, di possedere documenti contenenti i risultati della valutazione. Qualora la Repubblica federale di Germania risulti inadempiente per quanto riguarda una corretta trasposizione di questa disposizione nell'ordinamento giuridico nazionale, da ciò deriva a fortiori che non è stata data corretta esecuzione nemmeno all'art. 10, n. 3, della direttiva. Se il datore di lavoro non dispone di una valutazione dei pericoli, è ovvio che i lavoratori o i loro rappresentanti non possono avere accesso alla medesima.

B - Gli obblighi imposti dalla direttiva

46. La direttiva ha un ampio ambito di applicazione, ma nello stesso tempo gli Stati membri dispongono di una certa libertà per quanto riguarda l'esecuzione di obblighi concreti.

47. Come recentemente confermato dalla Corte, la portata della direttiva, che contiene i principi generali per promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul lavoro, deve essere interpretata estensivamente. Ciò deriva sia dal fine della direttiva che dalla formulazione dell'art. 2 della medesima. Secondo tale disposizione, la direttiva si applica a tutti i settori d'attività privati o pubblici e non è applicabile soltanto quando particolarità inerenti ad alcune attività specifiche nel pubblico impiego vi si oppongono. Da ciò deriva anche che le deroghe alla sfera di applicazione della direttiva devono essere interpretate restrittivamente.

48. Da questa giurisprudenza deduco che la direttiva, in linea di principio, offre protezione a tutti i lavoratori, qualunque sia la dimensione dell'impresa in cui operano. L'inciso figurante nell'art. 9, n. 2, della direttiva, secondo cui gli Stati membri, nel fissare gli obblighi di documentazione a carico dei datori di lavoro, «possono tenere conto della natura delle attività e delle dimensioni dell'impresa», a mio giudizio non va interpretato come un potere degli Stati membri di escludere determinate categorie di imprese dagli obblighi imposti dall'art. 9, n. 1, della direttiva. A tal riguardo il fine di migliorare le condizioni di lavoro sostanziali non può essere subordinato a considerazioni di carattere puramente economico, come un eventuale eccessivo carico di amministrazione per le piccole imprese.

49. Ciò non toglie, come giustamente ha osservato il governo tedesco, che l'inciso di cui sopra offra agli Stati membri la possibilità di stabilire per diversi gruppi di imprese disposizioni diverse, per quanto riguarda l'esecuzione dell'obbligo di documentazione, imposto dall'art. 9 della direttiva. Ogni datore di lavoro in quanto tale deve disporre di una valutazione documentata, ma nella concretizzazione di questo obbligo gli Stati membri possono tenere conto della natura delle attività e delle dimensioni delle imprese. Un'interpretazione in questo senso è anche conforme al precedente art. 118 A, n. 2, secondo comma, Trattato CE. Secondo tale disposizione, nelle direttive emanate in forza dell'art. 118 A del Trattato bisognava evitare di imporre obblighi amministrativi, finanziari e giuridici tali da ostacolare la costituzione e lo sviluppo di piccole e medie imprese .

50. Il fatto che bisogna interpretare in maniera estensiva l'obiettivo di protezione della direttiva risulta anche dall'ampia descrizione dei rischi che devono essere presi in considerazione nell'ambito della medesima. Dal quindicesimo considerando discende che le disposizioni della direttiva si applicano a tutti i rischi immaginabili per la sicurezza e la salute del lavoratore. In questa nozione sono compresi i pericoli derivanti dall'uso durante il lavoro di agenti chimici, fisici e biologici, nonché i pericoli riguardanti la sicurezza sul lavoro, l'igiene del lavoro e la protezione della salute dei lavoratori. Nella trasposizione e nell'applicazione degli obblighi di relazione e di documentazione imposti dalla direttiva bisogna tenere conto di tutti questi elementi.

51. Il governo tedesco, nella fase precontenziosa, ha contestato la tesi della Commissione secondo cui la valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro deve essere durevole, ossia deve essere fatta per iscritto o elettronicamente. Nella fase contenziosa esso sembra invece accettare questa tesi. Alla luce degli obiettivi della direttiva, sembra logico anche a me che il datore di lavoro debba registrare la valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 9 in modo tale che l'accesso alla medesima sia garantito in ogni momento agli interessati, che sono non solo le persone menzionate all'art. 10, n. 3, lett. a), della direttiva, ma anche enti come l'ispettorato del lavoro, che vegliano sul rispetto dei provvedimenti a protezione dei lavoratori. A mio giudizio, la Commissione ha giustamente affermato che solo se le valutazioni dei rischi sono effettivamente registrate può aver luogo nel modo migliore l'informazione dei lavoratori e il datore di lavoro può provare alle persone preposte al controllo di aver soddisfatto i suoi obblighi di valutazione.

52. La direttiva obbliga i datori di lavoro a valutare i rischi, a registrarli in documenti, a tenere le informazioni a disposizione degli aventi diritto e, in base a tali informazioni, ad attuare nella politica aziendale misure di protezione e di prevenzione volte al miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori. Secondo la Commissione, colui che registra la valutazione dei rischi dovrebbe essere il datore di lavoro. Sono invece d'accordo con il governo tedesco che nella controreplica ha affermato che la direttiva non impone requisiti particolari a coloro che devono registrare le valutazioni dei pericoli. L'art. 9, n. 2, lett. a), dice soltanto che il datore di lavoro deve possedere una valutazione dei pericoli. Questa disposizione non impedisce che la valutazione dei pericoli e la loro registrazione possano essere eseguite da terzi. Ciò che importa, infatti, è che il datore di lavoro, ai sensi dell'art. 6, n. 3 lett. a), della direttiva, usi la valutazione dei pericoli per garantire una migliore protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori.

C - La valutazione del ricorso della Commissione

53. In forza dell'art. 18, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con gli artt. 10 CE e 249 CE, gli Stati membri dovevano far entrare in vigore entro il 31 dicembre 1992 i provvedimenti legislativi, amministrativi e regolamentari necessari per adempiere agli obblighi imposti dalla direttiva. La questione che si pone è se la Repubblica federale di Germania abbia omesso di imporre gli obblighi di cui agli artt. 9, n. 1, lett. a), e 10, n. 3, lett. a), della direttiva, ai datori di lavoro aventi dieci dipendenti o meno.

54. Le censure della Commissione riguardano sostanzialmente il fatto che il sistema scelto dalla Repubblica federale di Germania, secondo cui l'obbligo di documentazione per le piccole imprese è previsto da regolamentazioni particolari, presenta delle lacune per cui le relative disposizioni della direttiva non sono state trasposte in modo completo e vincolante. A tale riguardo la Commissione rinvia alle imperfezioni nell'Arbeitssicherheitsgesetz e nel regolamento relativo agli agenti biologici, citato come esempio dal governo tedesco nella sua comunicazione del 26 gennaio 1999.

55. Il governo tedesco nella fase contenziosa non nega eventuali lacune presenti nel regolamento sugli agenti biologici, ma osserva che le Unfallverhütungsvorschriften, emesse in forza dell'Arbeitssicherheitsgesetz e del libro VII del Sozialgesetzbuch, prevedono un sistema completo di trasposizione del relativo obbligo di documentazione per datori di lavoro aventi dieci dipendenti o meno. Mi limito ad una valutazione delle disposizioni menzionate per ultime.

56. La prima questione che si pone è se il sistema secondo il quale le Unfallverhütungsvorschriften vengono emanate per ogni settore dagli enti di assicurazione sociale sia sufficiente in quanto tale a soddisfare gli obblighi di trasposizione delle disposizioni della direttiva in questione.

57. Ritengo che ciò si possa affermare. Secondo giurisprudenza costante, gli Stati membri, nella trasposizione di una direttiva ai sensi dell'art. 249, terzo comma, CE, devono ottenere il risultato voluto dalla direttiva creando un contesto legislativo chiaro, in modo che il diritto nazionale si conformi alla direttiva e che non esista incertezza in merito al contenuto della legislazione nazionale, alla sua totale coerenza con la direttiva e all'obbligatorietà formale di tale legislazione . Entro questi limiti gli Stati membri sono liberi di scegliere forma e mezzi. Come la Repubblica federale di Germania può dare esecuzione alla direttiva per mezzo di legislazione territorialmente decentralizzata, così essa può farlo per mezzo di regolamentazione decentralizzata funzionalmente, come nella fattispecie, in base a cui gli enti di assicurazione sociale, organismi di diritto pubblico , stabiliscono l'obbligo di documentazione in regolamenti autonomi che sono soggetti all'approvazione del ministro federale . Le Unfallverhütungsvorschriften devono essere pubblicate , e, dopo l'approvazione del ministro e la pubblicazione, sono vincolanti per i datori di lavoro e i loro dipendenti . Anche se la legislazione di trasposizione tedesca, con la sua struttura stratificata, dà a prima vista un'impressione di complessità, per il singolo datore di lavoro avente

dieci dipendenti o meno non esiste tuttavia alcun dubbio che egli debba soddisfare le Unfallverhütungsvorschriften vigenti per il suo settore.

58. Le Unfallverhütungsvorschriften hanno quindi la qualità di norme di diritto pubblico e per questo motivo sono adeguate a soddisfare gli obblighi imposti dalla direttiva. Questa circostanza non viene comunque contestata dalla Commissione. La questione che quindi si pone è se le relazioni predisposte in base alle Unfallverhütungsvorschriften siano anche effettivamente equiparabili alla documentazione richiesta dalla direttiva. Dal sistema tedesco la Commissione deduce che ciò non si può affermare. Al sistema tedesco mancherebbe infatti tanto un'esplicita dichiarazione del datore di lavoro che egli adotterà le proposte formulate nella relazione e le applicherà come base per ulteriori misure di protezione (uniformità strutturale), quanto uno standard uniforme per quanto riguarda la valutazione dei rischi (uniformità sostanziale).

59. Nell'ambito di una procedura di inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, la Commissione, in quanto ricorrente, deve dimostrare l'asserita inadempienza e fornire alla Corte i dati di cui questa ha bisogno per poter stabilire se l'inadempienza sussista effettivamente. Sono del parere che la Commissione non abbia sufficientemente dimostrato che il sistema tedesco non soddisfa né strutturalmente né sostanzialmente le disposizioni in questione della direttiva.

60. Per quanto riguarda l'uniformità strutturale, sono d'accordo con la difesa del governo tedesco, secondo cui l'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva richiede al datore di lavoro soltanto che questi possieda una valutazione dei pericoli. La disposizione non pone alcuna condizione relativa all'autore delle relazioni che contengono la valutazione. E' senz'altro immaginabile che le piccole imprese eseguano le valutazioni con l'assistenza di terzi che abbiano una buona conoscenza della materia, come medici aziendali e altri esperti specializzati. La qualità delle valutazioni può così migliorare, favorendo in tal modo la realizzazione degli obiettivi della direttiva. A questo riguardo è significativo che, quando l'impresa non ha sufficienti possibilità per organizzare attività di protezione e prevenzione, l'art. 7, n. 3, della direttiva addirittura impone ai datori di lavoro di fare ricorso a competenze esterne all'impresa.

61. Non condivido neppure la critica della Commissione secondo cui il legislatore tedesco non obbligherebbe il datore di lavoro a prendere i provvedimenti menzionati nella relazione come base per le misure di prevenzione e di protezione che deve adottare. A mio avviso questo obbligo non emerge dall'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva. Nell'ambito della direttiva la valutazione dei pericoli deve ovviamente essere utilizzata per l'adozione di misure che garantiscano una migliore protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, ma l'obbligo del datore di lavoro di adottare effettivamente questi provvedimenti non è contenuto nell'art. 9, ma nell'art. 6 della direttiva. Nel parere motivato la Commissione non afferma che si sia verificato un inadempimento dell'art. 6 della direttiva, di modo che, a mio avviso, nella presente procedura si può trascurare questo argomento.

62. Per quanto riguarda l'uniformità sostanziale, il governo tedesco ha fatto presente la coincidenza tra gli obblighi di documentazione contenuti nell'Arbeitssicherheitsgesetz e quelli previsti dall'Arbeitsschutzgesetz.

63. Ai sensi dell'art. 3, primo comma, punto 1, lett. g), dell'ASiG e dell'art. 6, punto 1, lett. e), dell'ASiG, i medici aziendali e gli esperti specializzati devono consigliare il datore di lavoro in merito alla valutazione delle condizioni di lavoro. Anche l'art. 5 dell'ArbSchG si intitola «Valutazione delle condizioni di lavoro». In forza di quest'ultima disposizione, il datore di lavoro deve adottare provvedimenti di protezione in base ad una valutazione dei rischi della sicurezza sul lavoro. All'art. 5, terzo comma, dell'ArbSchG, si indicano, a titolo di esempio, i rischi che possono presentarsi, compresi quelli inerenti alla sistemazione e all'attrezzatura dei luoghi di lavoro; alle sostanze fisiche, chimiche e biologiche; alla scelta e all'utilizzazione di mezzi lavorativi e all'organizzazione dei processi di produzione e degli orari di lavoro.

64. Le disposizioni dell'art. 3, primo comma, punto 1, lett. g), dell'ASiG e dell'art. 6, punto 1, lett. e) dell'ASiG sono state introdotte con la stessa legge con cui è stato introdotto l'art. 5 dell'ArbSchG. Questa legge, del 7 agosto 1996, era finalizzata alla trasposizione della direttiva nella Repubblica federale di Germania. Da questa circostanza deduco che il legislatore tedesco mirava a che l'Arbeitssicherheitsgesetz e l'Arbeitsschutzgesetz andassero interpretati allo stesso modo in materia dei rischi da valutare. La descrizione formulata all'art. 5, terzo comma, dell'ArbSchG corrisponde a mio avviso anche all'ampia descrizione della nozione di rischio su cui si basa la direttiva. Per questo motivo si può ragionevolmente dedurre che l'obbligo di relazione secondo l'ASiG, come quello imposto dall'art. 5 dell'ArbSchG, comprende la valutazione dei pericoli per i lavoratori ai sensi della direttiva. Viene così respinto l'argomento della Commissione secondo cui la relazione degli esperti esterni deve soddisfare un certo numero di obiettivi e non si può genericamente dedurre che il contenuto delle singole relazioni coincida con i requisiti della valutazione imposti dalla direttiva.

65. Il sistema di attuazione della direttiva per mezzo delle Unfallverhütungsvorschriften può tuttavia potenzialmente essere censurato per altri due motivi.

66. Anzitutto, si pone la questione se il modo in cui deve essere fissato l'obbligo di relazione previsto nelle Unfallverhütungsvorschriften corrisponda all'obbligo di documentazione «scritta e/o elettronica» previsto dalla direttiva. Le tre Unfallverhütungsvorschriften presentate alla Commissione dalla Repubblica federale di Germania non offrono certezza in merito. Considerato che la Commissione in nessun momento ha affermato che la forma delle relazioni, ai sensi delle Unfallverhütungsvorschriften, non soddisferebbe i requisiti della direttiva, non prendo in considerazione questa possibile mancanza.

67. Si pone poi la questione se per ogni settore in Germania, e quindi per ogni singolo datore di lavoro, siano state effettivamente emanate delle Unfallverhütungsvorschriften. Se la risposta fosse negativa non si potrebbe infatti parlare di una trasposizione completa delle disposizioni in questione della direttiva nell'ordinamento giuridico tedesco.

68. Il governo tedesco ha osservato che nel frattempo per ogni ramo nei settori privato e pubblico sono state stabilite delle Unfallverhütungsvorschriften. La Commissione non ha contestato questo fatto. Nelle sue osservazioni si è concentrata in particolare sul metodo di trasposizione scelto dalla Repubblica federale di Germania, per cui ritengo che essa non abbia dimostrato che la legislazione di trasposizione tedesca su questo punto non copra ogni fattispecie. La Commissione non è riuscita a evidenziare in concreto che per un determinato ramo non sarebbero state emanate delle Unfallverhütungsvorschriften.

69. Resta da esaminare se le disposizioni relative ai poteri di cui all'art. 14 dell'ASiG determinino delle lacune nel sistema tedesco.

70. A mio avviso, la possibilità di deroga di cui all'art. 14, primo comma, dell'ASiG, contestata dalla Commissione, non forma nella fattispecie un problema per la corretta trasposizione della direttiva. Questa disposizione permette al ministro federale di stabilire le disposizioni che i datori di lavoro devono rispettare per soddisfare i requisiti posti dall'ASiG. Laddove l'esecuzione è decentralizzata agli enti di assicurazione sociale, il ministro federale può tuttavia esercitare questo potere solo nei casi in cui tali organi siano rimasti in difetto. Ammesso che siano effettivamente state emanate delle Unfallverhütungsvorschriften per ogni settore, come ha affermato il governo tedesco, senza che la Commissione lo contestasse, la regolamentazione sussidiaria prevista dall'art. 14, primo comma, dell'ASiG diviene superflua. In ogni caso il ministro dovrebbe rifiutare l'approvazione già solo in forza dell'art. 15, quarto comma, del SGB VII qualora le Unfallverhütungsvorschriften che gli vengono presentate fossero inadeguate.

71. Per contro, la possibilità di deroga prevista dall'art. 14, secondo comma, dell'ASiG pregiudica sì, a mio avviso, un'esecuzione corretta e inequivoca delle disposizioni in questione. Questa disposizione dà al ministro il potere di esentare determinati gruppi di imprenditori dal rispetto degli obblighi previsti dagli artt. 3 e 6 dell'ASiG. La Commissione nel ricorso giustamente afferma che il ministro federale ha tra l'altro il potere di disporre, in base al numero di lavoratori, che alcuni datori di lavoro non sono tenuti a predisporre relazioni contenenti valutazioni dei pericoli. Ciò può concretizzarsi, ad esempio, esentando determinate imprese dagli obblighi di cui all'art. 3, primo comma, punto 1, lett. g), dell'ASiG e all'art. 6, punto 1, lett. e), dell'ASiG. In tal caso il sistema non copre più ogni fattispecie e i datori di lavoro, che in forza della direttiva sono tenuti all'obbligo di documentazione in questione, possono ingiustamente venirne esclusi. La direttiva infatti non prevede possibilità di esenzioni di questo tipo per le piccole imprese.

72. Non ritengo neppure accettabile la difesa del governo tedesco. L'affermazione che il ministro federale fino ad ora non ha mai fatto uso della possibilità di esenzione non esclude un'eventuale applicazione della medesima in futuro. In ogni caso, in materia di trasposizione di direttive non può accettarsi l'argomento che nella prassi non è stata constatata alcuna violazione di una direttiva. Per garantire un'applicazione completa della direttiva, dal punto di vista giuridico e non solo di fatto, gli Stati membri devono predisporre un chiaro contesto giuridico nel settore interessato, il che non avviene con detta possibilità specifica di esenzione disposta dall'art. 14, secondo comma, dell'ASiG. Non può essere accettato nemmeno l'argomento che la facoltà non verrà esercitata perché in tal caso si creerebbe contrasto con la direttiva. Ciò si tradurrebbe in pratica nell'applicazione di una forma di interpretazione del diritto nazionale conforme alla direttiva, che non può avere la chiarezza e la precisione assolutamente necessarie alla trasposizione di direttive al fine della certezza del diritto.

73. Infine, osservo che, per quanto riguarda l'ambito di applicazione della Kleinbetriebsklausel, in linea di principio non rileva se l'eccezione introdotta dalla Repubblica federale di Germania con l'art. 6, primo comma, terza frase, dell'ArbSchG è ampliata fino a comprendere imprese con non più di venti lavoratori a tempo parziale. Nel contesto del sistema tedesco questo ampliamento della portata significa che un numero superiore di datori di lavoro è vincolato all'obbligo di documentazione in forza della «legislazione diversa», ossia delle Unfallverhütungsvorschriften, invece che in forza delle disposizioni dell'Arbeitsschutzgesetz. E' vero che l'emendamento ha anche la conseguenza che un numero superiore di datori di lavoro può essere esentato dai suoi obblighi dal ministro federale, ai sensi dell'art. 14, secondo comma, dell'ASiG, ma l'ampliamento della Kleinbetriebsklausel di per sè non è in relazione con tale esenzione.

VI – Spese

74. Considerato che le censure della Commissione vengono dichiarate fondate solo in parte, a mio avviso è giusto che entrambe le parti sopportino le spese da esse sostenute.

VII – Conclusione

75. Alla luce di quanto sopra, propongo alla Corte:

a) di statuire che la Repubblica federale di Germania, avendo dichiarato all'art. 14, secondo comma, dell'Arbeitssicherheitsgesetz, che il ministro federale ha la facoltà di esentare determinati gruppi di imprese, in circostanze che dipendono in particolare dal numero di dipendenti, dal rispetto dei compiti menzionati dagli artt. 3 e 6 dell'Arbeitssicherheitsgesetz, non ha adempiuto gli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 10 CE e 249 CE e 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;

b) per il resto, di respingere il ricorso;

c) di condannare la Commissione delle Comunità europee e la Repubblica federale di Germania a sostenere ognuna le proprie spese.