



COMMISSIONE EUROPEA
DG OCCUPAZIONE, AFFARI SOCIALI E PARI OPPORTUNITÀ

Dialogo sociale, diritti sociali, condizioni di lavoro, adattamento ai cambiamenti
Salute, sicurezza e igiene sul luogo di lavoro

Lussemburgo,
EMPL/F/4 Ares D(2010)

CHAP(09)-016
EU-PILOT 953/10/EMPL

Bazzoni Marco



E-mail:mailto:bazzoni_m@tin.it

Oggetto: La Sua denuncia CHAP(09)-016; EU-PILOT 953/10/EMPL relativa al recepimento nella normativa italiana della direttiva 89/391/CEE

Egregio Signor Bazzoni,

La ringrazio della Sua mail del 28 ottobre 2010 con la quale ci informa della Sua intenzione di adire il Mediatore europeo per non aver ricevuto, entro i dodici mesi successivi alla data di registrazione della Sua denuncia (vale a dire fino al 27 ottobre 2010), la risposta dell'unità che a me fa capo relativa alla decisione della Commissione in merito all'apertura di una procedura di infrazione ovvero all'archiviazione del dossier della denuncia.

In proposito mi rifaccio all'accusa di ricevuta della Sua denuncia che Le è stata trasmessa il 1° ottobre 2009 ove si indica che "nei limiti del possibile, la Commissione decide nel merito (se avviare un procedimento di infrazione oppure archiviare la denuncia) entro dodici mesi dalla data del protocollo presso il Segretariato generale". Tale informazione Le è stata nuovamente comunicata nella nostra lettera del 16 dicembre 2009 in cui ribadiamo che "la Commissione si impegnerà" per prendere una decisione in merito all'incartamento entro il termine indicato e in conformità ai documenti della Commissione i cui riferimenti sono citati nella summenzionata accusa di ricevuta.

Desidero informarLa che avendo concluso l'esame della Sua denuncia sulla base delle informazioni da Lei forniteci sinora e sulla base delle altre informazioni che abbiamo potuto raccogliere, tra cui in particolare le indicazioni fornite dalle autorità italiane in risposta alla richiesta di informazioni della Commissione, contempliamo l'opportunità di

Commission européenne, L-2920 Luxembourg. Téléphone: (352) 43 01-1.
Bureau: EUFO 2174. Téléphone: ligne directe (352) 43 01-31833. Fax: (352) 43 01-34259.

<http://ec.europa.eu/>
E-mail: costas.constantinou@ec.europa.eu

proporre che la Commissione apra una procedura di infrazione per la mancata conformità delle misure di recepimento italiane in relazione a certe disposizioni della direttiva 89/391/CEE (nel seguito "la direttiva").

È tuttavia il caso di notare che spetta alla Commissione, vale a dire al Collegio dei commissari, adottare formalmente la decisione di aprire procedure di infrazione in caso di mancato rispetto del diritto dell'Unione europea da parte degli Stati membri e che tali riunioni si tengano con cadenza mensile. Attiro peraltro la Sua attenzione sul fatto che la proposta di apertura di una procedura di infrazione deve essere oggetto di consultazione con altri servizi interessati della Commissione. Di conseguenza, e tenuto conto del fatto che la Commissione non adotta decisioni nel corso del mese di dicembre, la prossima riunione del Collegio alla quale la proposta di apertura di una procedura di infrazione potrebbe essere eventualmente presentata in relazione alla fattispecie si terrà nel gennaio dell'anno prossimo.

Allorché la Commissione ritiene che si è verificata un'infrazione alla normativa dell'Unione europea ad opera di uno Stato membro, essa invita quest'ultimo, mediante una lettera di costituzione in mora, a presentare le sue osservazioni entro un termine di due mesi¹.

Per quanto concerne il contenuto della lettera di costituzione in mora da inviarsi alle autorità italiane in relazione all'infrazione sullodata, abbiamo l'intenzione di proporre di includere nella lettera i seguenti punti che sono oggetto della Sua denuncia: **deresponsabilizzazione del datore di lavoro** (eventuale violazione dell'articolo 5 della direttiva); **posticipazione dell'obbligo di valutazione del rischio di stress legato al lavoro** (possibile violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, punto a), in combinato disposto con l'articolo 5 della direttiva); **proroga dei termini impartiti per la redazione del documento di valutazione dei rischi per una nuova impresa o per modifiche sostanziali apportate a un'impresa esistente** (possibile violazione dell'articolo 9, paragrafo 1, punto a), in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, punto a), della direttiva).

In compenso, abbiamo deciso di non includere nella lettera di costituzione in mora i seguenti punti della Sua denuncia per i motivi esposti in seguito:

¹ Quando le osservazioni trasmesse dallo Stato membro non inducono la Commissione a modificare il suo punto di vista e se tale Stato membro non pone fine alla situazione che configura l'infrazione, la Commissione emette un parere motivato cui lo Stato membro è tenuto a conformarsi, di norma, entro un termine supplementare di due mesi.

In assenza della messa in conformità al diritto comunitario, la Commissione può adire la Corte di giustizia la cui pronuncia è vincolante per lo Stato membro.

- **Valutazione del rischio per contratti o gare d'appalto — mancata applicazione a certe categorie di lavoratori/di attività**

Dalla nostra verifica del recepimento nella normativa italiana dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva (concernente l'obbligo per i datori di lavoro di cooperare e di coordinare i loro metodi di protezione e di prevenzione allorché più imprese operano in uno stesso luogo di lavoro), risulta che essa sarebbe assicurata dall'articolo 26 del TU relativo a *Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione*.

Condividiamo le Sue conclusioni quanto al fatto che, in seguito all'aggiunta del comma 3bis a detto articolo 26 del decreto legge n. 81/08, per quanto concerne certe categorie di lavoratori e certi tipi di attività, nel contesto dei contratti o delle gare di appalto, il datore di lavoro non ha l'obbligo, di cui al terzo comma dell'articolo 26 del decreto legge n. 81/08, di redigere il documento unico di valutazione dei rischi da interferenze — «DUVRI» che tratta dell'analisi dei rischi legati alle interferenze tra diversi imprenditori e delle misure di protezione volte all'eliminazione di tali rischi.

È il caso di notare che il summenzionato nuovo comma 3bis non pregiudica l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 26, commi 1 e 2, che, come è il caso di constatare, recepiscono correttamente l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva imponendo ai datori di lavoro di cooperare alla messa in atto delle misure di prevenzione e di protezione nonché a coordinare le loro attività ai fini della protezione e della prevenzione dei rischi professionali e di informarsi reciprocamente per eliminare i rischi legati alle interferenze tra le loro attività.

D'altro canto, il mancato rispetto degli obblighi che incombono loro in virtù delle disposizioni summenzionate è sanzionato conformemente all'articolo 55 del TU.

Si noti, in effetti, che la disposizione contenuta nell'articolo 26, terzo comma, del TU che prevede l'elaborazione ad opera del datore di lavoro di un documento scritto specifico per formalizzare gli obblighi di cooperazione, coordinamento e informazione reciproca va al di là di quanto richiesto dalla direttiva che non prevede tale disposizione specifica.

In tali circostanze, è il caso di concludere che l'articolo 26, comma 3bis, non configura una violazione della direttiva.

- **Sorveglianza sanitaria – possibilità di visite mediche prima dell'assunzione e in seguito ad un'assenza prolungata per ragioni di salute**

Per quanto concerne la sorveglianza della salute dei lavoratori, si noti che, se da un lato la direttiva prescrive che venga assicurata un'appropriata sorveglianza della salute dei lavoratori e che il lavoratore possa essere oggetto, se lo desidera, di una sorveglianza sanitaria a intervalli regolari, d'altro canto essa lascia agli Stati membri una grande flessibilità quanto alla natura delle misure da adottare a tal fine: queste sono stabilite conformemente alla legislazione e/o alle prassi nazionali. Inoltre, secondo la direttiva, la sorveglianza sanitaria può far parte di un sistema sanitario nazionale.

Ne consegue che, alla luce di dette disposizioni della direttiva, rientra nelle competenze dello Stato italiano prevedere nella legislazione nazionale misure che esso ritenga pertinenti per assicurare l'appropriata sorveglianza della salute dei lavoratori, ivi

Commission européenne, L-2920 Luxembourg. Téléphone: (352) 43 01-1.
Bureau: EUFO 2174. Téléphone: ligne directe (352) 43 01-31833. Fax: (352) 43 01-34259.

<http://ec.europa.eu/>
E-mail: costas.constantinou@ec.europa.eu

comprese misure come le visite mediche prima dell'assunzione e successivamente ad un'assenza prolungata per ragioni di salute, previste nel TU.

Sulla base dello stesso non vi è motivo per pronunciarsi sulla conformità di tali misure con la legislazione italiana preesistente, come ad esempio la legge n. 300 del 1970.

D'altro canto, gli elementi di informazione a nostra disposizione non consentono inoltre di concludere che vi sia stata un'eventuale violazione delle regole dell'Unione europea in materia di discriminazione poiché, nella fattispecie, non si tratta di una discriminazione diretta basata su uno dei motivi di discriminazione previsti dalla legislazione dell'Unione (sesso, razza, religione, età, handicap, tendenze sessuali). Non risulta neanche che le disposizioni del TU contestate possano configurare una discriminazione indiretta sulla base di uno di questi motivi.

- **Riduzione generalizzata delle sanzioni contro i datori di lavoro e i dirigenti in materia di valutazione dei rischi**

L'articolo 4 della direttiva cui Lei fa riferimento correttamente nella Sua denuncia fa obbligo agli Stati membri di assicurare il pieno effetto della legislazione dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Sulla base di tale articolo gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni necessarie per garantire che i datori di lavoro, i lavoratori e i rappresentanti dei lavoratori siano sottoposti alle disposizioni giuridiche necessarie per l'attuazione della direttiva. Gli Stati membri devono assicurare in particolare "una vigilanza e una sorveglianza adeguate" dell'applicazione delle disposizioni nazionali a recepimento della direttiva.

È chiaro che per assicurare l'applicazione effettiva della legislazione i controlli summenzionati effettuati dagli Stati membri devono poter anche comportare l'applicazione di sanzioni adeguate e i procedimenti penali di rigore in caso di violazione delle regole in materia di salute e sicurezza.

Come Lei fa presente nella Sua denuncia, la direttiva non entra nel dettaglio dei regimi sanzionatori nazionali. Essa non dà indicazioni sulla natura e sulla severità delle sanzioni da applicare a cura degli Stati membri in caso di violazione da parte dei datori di lavoro (o di altri operatori) delle diverse disposizioni nazionali a recepimento della direttiva. È giocoforza constatare che, in assenza di disposizioni specifiche nella direttiva, non vi è motivo di pronunciarsi sul regime sanzionatorio in vigore in Italia.

Dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel campo della politica sociale dell'Unione risulta tuttavia che, per quanto concerne le sanzioni, queste devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

Pertanto la Commissione, nel suo ruolo di custode dei trattati, verifica se, conformemente alla giurisprudenza della Corte, i controlli comportano l'applicazione effettiva di sanzioni dissuasive e proporzionate e se è necessario l'avvio di procedimenti penali per violazione alle regole in materia di salute e sicurezza. Se la Commissione disponesse di prove quanto al fatto che in uno Stato membro le disposizioni nazionali che recepiscono le

Commission européenne, L-2920 Luxembourg. Téléphone: (852) 43 01-1.
Bureau: EUFO 2174. Téléphone: ligne directe (352) 43 01-31833. Fax: (352) 43 01-34259.

<http://ec.europa.eu/>
E-mail: costas.constantinou@ec.europa.eu

direttive dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro non siano effettivamente applicate per mancanza di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, essa potrebbe avviare una procedura di infrazione per l'incorretta applicazione del diritto dell'UE. È giocoforza però constatare che, nella fattispecie, la Commissione non dispone di simili elementi probatori per quanto concerne il regime sanzionatorio italiano.

• **Modifica dell'obbligo dei datori di lavoro di inviare copia del documento di valutazione del rischio (dvr) ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (rls)**

Per quanto concerne questo punto della Sua denuncia, Lei ha attirato la nostra attenzione sulla modifica apportata dal decreto legge n. 106/09 all'articolo 18, primo comma, punto o) del decreto legislativo n. 81/08 la quale prevede che il documento di valutazione dei rischi sia consultato, dai rappresentanti dei lavoratori in materia di salute e sicurezza sul lavoro, esclusivamente all'interno dell'impresa e che, nella pratica, introdurrebbe quindi una grave limitazione dei diritti del RLS, che dovrebbe pertanto convalidare un documento di cui non ha potuto disporre in modo effettivo.

Lei indica del pari che tali modifiche sono contrarie alle disposizioni di un'altra legge italiana, segnatamente la legge n. 123/07.

Infine, queste nuove disposizioni sarebbero, secondo Lei, anche contrarie alle disposizioni della direttiva 2002/14/CE nella misura in cui tale direttiva prevede che i rappresentanti dei lavoratori possono farsi assistere nella loro funzione dai loro consiglieri.

È il caso innanzitutto di constatare che non spetta alla Commissione pronunciarsi sulla compatibilità tra misure legislative proprie dell'ordinamento giuridico nazionale, nella fattispecie del decreto legislativo n. 81/08 e della legge n. 123/07.

Per quanto concerne l'addotta violazione della direttiva 2002/014/CE, si possono formulare i seguenti commenti:

Conformemente all'articolo 7 della direttiva 2002/014/CE (Protezione dei rappresentanti dei lavoratori) gli Stati membri devono assicurare che i rappresentanti dei lavoratori godano, nell'esercizio delle loro funzioni, di una protezione e di garanzie sufficienti a permettere loro di realizzare in modo adeguato i compiti che sono stati loro affidati.

Si tenga presente che le funzioni e i compiti summenzionati dei rappresentanti dei lavoratori si riferiscono alle informazioni e alla consultazione su un certo numero di questioni delineate all'articolo 4 della direttiva 2002/014/CE, la quale recita:

"2. L'informazione e la consultazione riguardano:

a) l'informazione sull'evoluzione recente e quella probabile delle attività dell'impresa o dello stabilimento e della situazione economica;

b) l'informazione e la consultazione sulla situazione, la struttura e l'evoluzione probabile dell'occupazione nell'ambito dell'impresa o dello stabilimento, nonché sulle eventuali misure anticipatrici previste, segnatamente in caso di minaccia per l'occupazione;

Commission européenne, L-2920 Luxembourg. Téléphone: (352) 43 01-1.
Bureau: EUFO 2174. Téléphone: ligne directe (352) 43 01-31833. Fax: (352) 43 01-34259.

<http://ec.europa.eu/>
E-mail: costas.constantinou@ec.europa.eu

c) l'informazione e la consultazione sulle decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro, nonché di contratti di lavoro, comprese quelle di cui alle disposizioni comunitarie citate all'articolo 9, paragrafo 1)."

Le disposizioni summenzionate non sembrano riguardare la questione da Lei sollevata nella Sua denuncia per quanto concerne il documento di valutazione dei rischi sul luogo di lavoro.

Per tale motivo, nella fattispecie non risulta esservi violazione della direttiva 2002/014/CE.

È il caso di aggiungere che, stando all'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 89/391/CEE, il datore di lavoro deve prendere le misure appropriate affinché i rappresentanti dei lavoratori che hanno una funzione specifica in materia di protezione della salute dei lavoratori, abbiano accesso al documento di valutazione dei rischi e ciò conformemente alle legislazioni e/o alle prassi nazionali.

Di conseguenza, considerato che la direttiva 89/391 non contiene dettagli quanto al luogo in cui i rappresentanti dovrebbero avere accesso al documento di valutazione dei rischi e che essa enuncia che l'accesso deve avvenire conformemente alle legislazioni e/o alle prassi nazionali, non siamo in condizione di concludere che vi sia stata violazione del diritto dell'UE per quanto concerne questo punto specifico della Sua denuncia.

Concludendo, nel contesto della Sua denuncia Lei ci ha anche presentato un'analisi dettagliata in merito alla non conformità delle disposizioni del TU in questioni con le disposizioni costituzionali italiane. Sappia che non spetta alla Commissione pronunciarsi su questioni relative alla conformità delle misure legislative nazionali ordinarie con le disposizioni nazionali d'ordine costituzionale. Una tale valutazione rientra nelle competenze delle autorità nazionali degli Stati membri.

Cordiali saluti,



C. CONSTANTINOU
Capo unità