

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

14 giugno 2007 (☆)

«Inadempimento di uno Stato – Politica sociale – Tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori – Direttiva 89/391/CEE – Art. 5, n. 1 – Obbligo per il datore di lavoro di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro – Responsabilità del datore di lavoro»

Nella causa C-127/05,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 21 marzo 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalle sig.re M.-J. Jonczy e N. Yerrell, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno Unito di Gran-Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla sig.ra C. Gibbs, in qualità di agente, assistita dai sigg. D. Anderson, QC, e D. Barr, barrister,

convenuto,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas, presidente di sezione, dai sigg. A. Tizzano, A. Borg Barthet (relatore), U. Löhmus e A. Ó Caoimh, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi

cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 13 settembre 2006,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 gennaio 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di constatare che, avendo circoscritto l'obbligo dei datori di lavoro di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro ad un obbligo di adempiere «nei limiti di quanto ragionevolmente praticabile», il Regno Unito di Gran-Bretagna e Irlanda del Nord è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 5, nn. 1 e 4, 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).

Contesto normativo

La normativa comunitaria

2 Il decimo 'considerando' della direttiva 89/391/CEE stabilisce:

«(...) che misure preventive debbono essere adottate o migliorate senza indugio per preservare la sicurezza e la salute dei lavoratori in modo da assicurare un miglior livello di protezione».

3 Ai sensi del tredicesimo 'considerando' di tale direttiva:

«(...) il miglioramento della sicurezza, dell'igiene e della salute dei lavoratori durante il lavoro rappresenta un obiettivo che non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico».

4 Nella sezione I della direttiva, rubricata «Disposizioni generali», l'art. 1 dispone:

«1. La presente direttiva ha lo scopo di attuare misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

2. A tal fine, essa comprende principi generali relativi alla prevenzione dei 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 direttive generali per l'attuazione dei principi generali precitati.

3. La presente direttiva non pregiudica le disposizioni nazionali e comunitarie, vigenti o future, che sono più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro».

5 L'art. 4 della direttiva 89/391 dispone:

«1. Gli Stati membri adottano 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 presente direttiva.

2. Gli Stati membri assicurano in particolare una vigilanza ed una sorveglianza adeguate».

6 La direttiva, nella propria sezione II, intitolata «Obblighi dei datori di lavoro», comprende un art. 5 così formulato:

«Disposizioni generali

1. Il datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro.

2. Qualora un datore di lavoro ricorra, in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 3, a competenze (persone o servizi) esterne all'impresa e/o allo stabilimento, egli non è per questo liberato dalle proprie responsabilità in materia.

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

4. La presente direttiva non esclude la facoltà degli Stati membri di prevedere l'esclusione o la diminuzione della responsabilità dei datori di lavoro per fatti dovuti a circostanze a loro estranee, eccezionali e imprevedibili, o a eventi eccezionali, le conseguenze dei quali sarebbero state comunque inevitabili, malgrado la diligenza osservata.

Gli Stati membri non sono tenuti ad esercitare la facoltà di cui al primo comma».

7 L'art. 6 della citata direttiva, che specifica gli obblighi generali dei datori di lavoro, è formulato come segue:

«1. Nel quadro delle proprie responsabilità il datore di lavoro prende le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, comprese le attività di prevenzione dei rischi professionali, d'informazione e di formazione, nonché l'approntamento di un'organizzazione e dei mezzi necessari.

Il datore di lavoro deve provvedere costantemente all'aggiornamento di queste misure, per tener conto dei mutamenti di circostanze e mirare al miglioramento delle situazioni esistenti.

2. Il datore di lavoro mette in atto le misure previste al paragrafo 1, primo comma, basandosi sui seguenti principi generali di prevenzione:

- a) evitare i rischi;
- b) valutare i rischi che non possono essere evitati;
- c) combattere i rischi alla fonte;
- d) adeguare il lavoro all'uomo, in particolare per quanto concerne la concezione dei posti di lavoro e la scelta delle attrezzature di lavoro e dei metodi di lavoro e di produzione, in particolare per attenuare il lavoro monotono e il lavoro ripetitivo e per ridurre gli effetti di questi lavori sulla salute;
- e) tener conto del grado di evoluzione della tecnica;
- f) sostituire ciò che è pericoloso con ciò che non è pericoloso o che è meno pericoloso;
- g) programmare la prevenzione, mirando ad un complesso coerente che integri nella medesima la tecnica, l'organizzazione del lavoro, le condizioni di lavoro, le relazioni sociali e l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro;
- h) dare la priorità alle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;
- i) impartire adeguate istruzioni ai lavoratori.

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

- a) valutare i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici e nella sistemazione dei luoghi di lavoro.

A seguito di questa valutazione, e se necessario, le attività di prevenzione, 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;
- essere integrat[i] nel complesso delle attività dell'impresa e/o dello stabilimento e a tutti i livelli gerarchici;

(...)».

- 8 L'art. 16, nn. 1 e 3, della direttiva 89/391 prevede l'adozione di direttive particolari in settori determinati, precisando tuttavia che «le disposizioni della [presente] direttiva si applicano interamente all'insieme dei settori contemplati dalle direttive particolari, fatte salve le disposizioni più rigorose e/o specifiche contenute in queste direttive particolari».
- 9 L'art. 18, n. 1, della direttiva 89/391 impone che gli Stati membri mettano in vigore le disposizioni necessarie per conformarsi a quest'ultima direttiva al più tardi il 31 dicembre 1992.

La normativa nazionale

- 10 La sezione 2, n. 1, della legge del 1974 sulla salute e la sicurezza nel lavoro (Health and Safety at Work Act 1974, in prosieguo l'«HSW Act») dispone:
- «Ogni datore di lavoro è obbligato a garantire la salute, la sicurezza ed il benessere di tutto il suo personale per quanto ragionevolmente praticabile».
- 11 Le violazioni degli obblighi imposti al datore di lavoro dalla sezione 2 dell'HSW Act sono penalmente sanzionate in base alle disposizioni della sezione 33, n. 1, lett. a), del medesimo atto.

Procedimento precontenzioso

- 12 Il 29 settembre 1997, la Commissione inviava al Regno Unito una lettera di messa in mora nella quale formulava nei confronti di detto Stato membro un certo numero di addebiti relativi alla trasposizione in diritto nazionale della direttiva 89/391. Tra questi figurava l'errata trasposizione dell'art. 5 della citata direttiva riguardo, in particolare, all'inserimento nella normativa interna della clausola «nei limiti di quanto ragionevolmente praticabile» (in prosieguo: la «clausola controversa») che, a parere della Commissione, limita in violazione del n. 1 di detto articolo la portata dell'obbligo da esso previsto a carico del datore di lavoro.
- 13 Nella sua risposta alla Commissione con lettere del 30 dicembre 1997 e 23 ottobre 2001, il Regno Unito ha sostenuto che la clausola controversa rispecchiava le disposizioni dell'art. 5 della direttiva 89/391 e si conformava completamente al diritto comunitario. A sostegno delle proprie argomentazioni, ha fatto pervenire alla Commissione un certo numero di decisioni di giudici nazionali nelle quali era stata applicata.

- 14 Non convinta dall'argomentazione dedotta dal Regno Unito, la Commissione, il 23 luglio 2003, ha emesso un parere motivato nel quale, da una parte, ha reiterato il proprio addebito basato sulla violazione dell'art. 5 della direttiva 89/391 e, dall'altra, ha invitato tale Stato membro ad adottare le disposizioni necessarie per conformarsi al detto parere entro un termine di due mesi decorrente dalla sua notifica. In seguito a sua richiesta, al Regno Unito è stato concesso un termine supplementare di due mesi.
- 15 Avendo tale Stato membro, mediante la propria risposta al citato parere motivato, ribadito la propria posizione secondo la quale, in sostanza, gli addebiti formulati dalla Commissione non erano fondati, quest'ultima ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

- 16 La Commissione ritiene che il recepimento della direttiva 89/391, come realizzato dal Regno Unito, non conduca al risultato perseguito dall'attuazione dell'art. 5, n. 1, della citata direttiva, anche se tale disposizione fosse interpretata in combinato disposto con l'eccezione prevista dal n. 4 del medesimo articolo.
- 17 Secondo tale istituzione, anche non imponendo al datore di lavoro di garantire un ambiente di lavoro assolutamente sicuro, l'art. 5, n. 1, della direttiva 89/391, implica che il datore di lavoro resta responsabile delle conseguenze di ogni evento lesivo della salute e della sicurezza dei lavoratori che si verifichi nella sua impresa.
- 18 L'unica deroga possibile ad una tale responsabilità sussisterebbe nel caso espressamente previsto dall'art. 5, n. 4, della direttiva di cui trattasi. Tale disposizione, che costituisce un'eccezione al principio generale della responsabilità del datore di lavoro, deve essere interpretata in modo restrittivo.
- 19 La Commissione fa valere che un'interpretazione in tal senso del detto art. 5 è confermata dai lavori preparatori della direttiva 89/391, così come dalla circostanza che, mentre le prime direttive in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, anteriori all'introduzione nel Trattato CE dell'art. 118 A, divenuto art. 138 CE (gli artt. 117-120 del Trattato CE sono stati sostituiti dagli artt. 136 CE-143 CE), contemplavano la clausola «per quanto ragionevolmente praticabile» nella definizione degli obblighi imposti al datore di lavoro, le direttive successive, tra le quali la direttiva 89/391, adottate sulla base di detto articolo, hanno definitivamente abbandonato tale clausola.
- 20 La Commissione sottolinea che risulta dalle disposizioni dell'HSW Act e segnatamente dalla sua sezione 2, n. 1, letta congiuntamente con le sezioni 33 e 47 della detta legge, che il datore di lavoro non è responsabile dei rischi che insorgono o delle conseguenze degli eventi che si verificano nella sua impresa qualora possa dimostrare di avere adottato tutte le misure ragionevolmente praticabili al fine di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori.
- 21 La Commissione sostiene che, circoscrivendo così l'obbligo del datore di lavoro, il Regno Unito gli consente di eludere la responsabilità che incombe ad esso se riesce a dimostrare che l'adozione di misure che garantiscono la sicurezza e la salute dei lavoratori risulterebbe manifestamente sproporzionata in termini di costi, di tempo o di difficoltà qualsiasi rispetto al rischio effettivo.

- 22 La Commissione ne deduce che la normativa del Regno Unito non è conforme all'art. 5, nn. 1 e 4, della direttiva 89/391.
- 23 La Commissione sottolinea che la valutazione da effettuarsi in base alla clausola controversa implica la presa in considerazione del costo delle misure di prevenzione e che ciò è in evidente contrasto con quanto enunciato nel tredicesimo 'considerando' della direttiva in esame.
- 24 Come risposta all'argomentazione fatta valere in via subordinata dal Regno Unito, secondo la quale la clausola controversa sarebbe ad ogni modo compatibile con il combinato disposto dell'art. 5, nn. 1 e 4, della direttiva 89/391, la Commissione rileva che il detto n. 4 non introduce una deroga al principio della responsabilità del datore di lavoro basata su un «criterio di ragionevolezza», ma si limita a prevedere i casi nei quali quest'ultimo può, a titolo eccezionale, essere esonerato da responsabilità, potendo detti casi essere facilmente ricondotti alla forza maggiore.
- 25 Il Regno Unito non riconosce l'inadempimento addebitato e sostiene che l'art. 5, n. 1, della direttiva 89/391 è stato adeguatamente recepito nel diritto nazionale.
- 26 Il detto Stato membro fa valere che l'art. 5, n. 1, di questa direttiva identifica il datore di lavoro come il soggetto al quale incombe in via primaria l'obbligo di salvaguardare la sicurezza e la salute dei lavoratori sul posto di lavoro. In compenso, la questione della responsabilità del datore di lavoro sarebbe rimessa agli Stati membri in forza del dovere di questi ultimi di adottare le misure necessarie a garantire l'applicazione e l'efficacia del diritto comunitario, di cui l'art. 4 della direttiva in questione costituisce una specifica espressione.
- 27 Circa la portata dell'obbligo imposto al datore di lavoro dall'art. 5, n. 1, della direttiva 89/391, il Regno Unito sostiene che, benché esso sia espresso in termini assoluti, non ne deriva a carico del datore di lavoro un'obbligazione di risultato, consistente nel garantire un ambiente di lavoro esente da ogni rischio, bensì un obbligo generale di messa a disposizione a favore dei lavoratori di ambienti di lavoro sicuri, nozione il cui contenuto può essere dedotto dagli artt. 6-12 della direttiva in questione e dal principio di proporzionalità.
- 28 Tale interpretazione sarebbe coerente sia con le disposizioni della direttiva 89/391 che mirano a dare concretezza all'obbligo enunciato nel suo articolo 5, n. 1, segnatamente con l'art. 6, n. 2, della direttiva stessa, sia con diverse prescrizioni delle direttive particolari che, precisando le misure di prevenzione da adottare in specifici settori produttivi, si riferiscono a considerazioni di «praticabilità» o «adeguatezza» di tali misure. Una tale interpretazione sarebbe altresì conforme al principio generale di proporzionalità e all'art. 118 A del Trattato CE, in forza del quale le direttive adottate sul suo fondamento mirano a introdurre unicamente «prescrizioni minime, applicabili progressivamente».
- 29 Quanto alla responsabilità del datore di lavoro, il Regno Unito osserva che nulla nella direttiva 89/391 né, segnatamente, al suo art. 5, n. 1, suggerisce che il datore di lavoro debba essere assoggettato ad un regime di responsabilità oggettiva. In primo luogo, detto articolo prevederebbe unicamente l'obbligo di assicurare la sicurezza e la salute dei lavoratori e non anche l'obbligo di compensare i danni derivanti da infortuni sul lavoro. In secondo luogo, la direttiva 89/391 lascerebbe gli Stati membri liberi di decidere quale forma di responsabilità, civile o penale, imponesse al datore di lavoro. In terzo luogo, sarebbe altresì rimessa agli Stati membri la questione di chi, il singolo datore di lavoro, la categoria dei datori di lavoro nel suo

complesso, ovvero la collettività, debba sopportare i costi conseguenti agli infortuni sul lavoro.

- 30 Il Regno Unito ritiene che il proprio regime di responsabilità, che prevede una responsabilità penale «automatica» applicata a tutti i datori di lavoro fatta salva l'eccezione fondata su ciò che è «ragionevolmente praticabile», interpretata restrittivamente, possa attribuire un effetto utile all'art. 5, n. 1, della direttiva 89/391.
- 31 Secondo il Regno Unito, un datore di lavoro può sottrarsi a questa forma di responsabilità unicamente dimostrando di aver fatto tutto ciò che era ragionevolmente praticabile per evitare l'insorgenza di rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori. A tale scopo, è tenuto a dimostrare che esisteva una manifesta sproporzione tra, da una parte, il rischio per la sicurezza e la salute dei lavoratori e, dall'altra, il sacrificio accettato in termini di costi, tempo o difficoltà che l'adozione delle misure necessarie ad evitare l'insorgenza di detto rischio avrebbe comportato e che quest'ultimo era insignificante rispetto a detto sacrificio.
- 32 Il [32703mRegno Unito precisa che l'applicazione da parte dei giudici nazionali della clausola controversa implica una valutazione puramente oggettiva delle circostanze, dalla quale ogni considerazione relativa alle capacità finanziarie del datore di lavoro resta esclusa.
- 33 Detto Stato membro sostiene anche che l'HSW Act assicura un sistema efficiente di prevenzione, dato che l'efficacia deterrente di una sanzione penale sarebbe maggiore di quella di una responsabilità civile per danni, contro la quale i datori di lavoro possono prevedere una copertura assicurativa. Tale efficacia sarebbe d'altronde dimostrata dalle statistiche, dalle quali emerge che il Regno Unito è da lungo tempo uno degli Stati membri con il minor numero di infortuni sul lavoro.
- 34 Il Regno Unito precisa inoltre di aver predisposto un risarcimento per le vittime d'infortuni sul lavoro sulla base di un regime di previdenza sociale. Il datore di lavoro è anche responsabile per i danni derivanti dalla violazione del suo dovere di diligenza nei confronti dei lavoratori previsto in common law.
- 35 In subordine, il Regno Unito fa valere che la clausola controversa, quale applicata dai giudici britannici, ha un ambito di applicazione coincidente con quello dell'art. 5, n. 4, della direttiva 89/391.

Giudizio della Corte

Sull'oggetto del ricorso

- 36 Occorre constatare, in via preliminare, che tanto dalla fase scritta quanto dalla fase orale risulta che, se la Commissione contesta la clausola controversa soprattutto in considerazione della sua idoneità ad operare come limite alla responsabilità del datore di lavoro in caso d'infortuni, essa sembra fondare il proprio addebito anche sulla capacità della clausola di incidere sull'ampiezza dell'obbligo generale di sicurezza incombente al datore di lavoro.

Sull'estensione della responsabilità del datore di lavoro per le conseguenze di ogni evento pregiudizievole per la salute e la sicurezza dei lavoratori

- 37 La Commissione si fonda su una lettura dell'art. 5, n. 1, della direttiva 89/391 principalmente in termini di responsabilità del datore di lavoro per i danni causati alla

salute e alla sicurezza dei lavoratori. Detta responsabilità coprirebbe le conseguenze di ogni evento dannoso alla salute e alla sicurezza dei lavoratori indipendentemente dalla possibilità di imputare tali eventi e conseguenze ad una qualsivoglia negligenza del datore di lavoro nella predisposizione delle misure preventive.

- 38 Ne consegue che la Commissione procede ad un'interpretazione delle disposizioni della direttiva 89/391 e, segnatamente dell'art 5, n. 1, della direttiva in esame, dalla quale emerge che sul datore di lavoro grava una responsabilità oggettiva, sia essa civile o penale.
- 39 Occorre quindi esaminare, in primo luogo, se l'art. 5, n. 1, della direttiva 89/391 esiga, come sostiene la Commissione, che gli Stati membri impongano ai datori di lavoro una responsabilità oggettiva a seguito di ogni infortunio sopravvenuto sul luogo di lavoro.
- 40 A tal riguardo, occorre constatare che, ai sensi dell'art. 5, n. 1, della direttiva 89/391, «[i]l datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro».
- 41 Tale norma assoggetta il datore di lavoro all'obbligo di assicurare ai lavoratori un ambiente di lavoro sicuro, il cui contenuto è precisato agli artt. 6-12 della direttiva 89/391 così come da numerose direttive particolari che prevedono l'adozione di misure preventive in alcuni settori produttivi specifici.
- 42 In compenso, non può essere ritenuto che una responsabilità oggettiva debba gravare sul datore di lavoro solo in virtù dell'art. 5, n. 1, della direttiva 89/391. Questa norma si limita, infatti, a consacrare l'obbligo generale di sicurezza in capo al datore di lavoro, senza pronunciarsi su una qualsiasi forma di responsabilità.
- 43 La Commissione fa valere che l'interpretazione dell'art. 5 della direttiva 89/391 da essa suggerita è confermata dai lavori preparatori di tale atto. Essa sostiene che la richiesta delle delegazioni del Regno Unito e dell'Irlanda diretta ad inserire la clausola controversa nella definizione delle responsabilità imposte al datore di lavoro è stata esplicitamente respinta durante le riunioni organizzate in seno al gruppo di lavoro istituito dal Consiglio dell'Unione europea, per cui l'esistenza di una responsabilità oggettiva a carico del datore di lavoro può di fatto essere accolta.
- 44 Detta argomentazione non può, tuttavia, essere accolta. Risulta, infatti, dai lavori preparatori della direttiva 89/391, e segnatamente dalla dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione iscritta al processo verbale della riunione del Consiglio del 12 giugno 1989, che l'inserimento di tale clausola era finalizzato alla risoluzione dei problemi che la formulazione in termini assoluti dell'obbligazione datoriale di sicurezza avrebbe posto nei sistemi di common law, tenuto conto dell'obbligo di interpretare testualmente il diritto scritto che incombe ai giudici di tali ordinamenti.
- 45 In tale contesto, il mancato inserimento, nell'art. 5, n. 1, della direttiva 89/391, di una clausola analoga alla clausola controversa non può giustificare un'interpretazione di questa disposizione nel senso di assoggettare il datore di lavoro ad una forma di responsabilità oggettiva in caso d'infortuni.
- 46 Una tale interpretazione non potrebbe fondarsi neppure sulla struttura dell'art. 5 della direttiva stessa.
- 47 I nn. 2 e 3 dell'art. 5 prevedono che il datore di lavoro non è esonerato dalle sue responsabilità nell'ambito della sicurezza e della salute nel lavoro qualora ricorra a

competenze esterne, né in costanza di obblighi dei lavoratori in quest'ambito. In questo senso, tali disposizioni sono destinate a precisare la natura e l'estensione dell'obbligo enunciato al n. 1 del detto articolo e non può dedursi da dette disposizioni l'esistenza di una qualche forma di responsabilità in caso d'infortuni ai sensi del detto n. 1.

48 L'art. 5, n. 4, primo comma, della direttiva 89/391 prevede la facoltà per gli Stati membri di limitare la responsabilità dei datori di lavoro «per fatti dovuti a circostanze a loro estranee, eccezionali e imprevedibili, o a eventi eccezionali, le conseguenze dei quali sarebbero state comunque inevitabili, malgrado la diligenza osservata».

49 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 82 delle sue conclusioni, dalla formulazione di detto comma emerge che esso è destinato a chiarire la portata di alcune disposizioni della direttiva 89/391 precisando il margine di manovra degli Stati membri nella trasposizione di queste ultime nel diritto nazionale. In compenso, non può dedursi da tale disposizione, in base ad un'interpretazione a contrario, un'intenzione del legislatore comunitario d'imporre agli Stati membri l'obbligo di prevedere un regime di responsabilità oggettiva in capo ai datori di lavoro.

50 Occorre infine constatare che la Commissione non ha dimostrato per quale ragione l'obiettivo della direttiva 89/391, concernente «l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro», non può essere conseguito con mezzi diversi dalla previsione di un regime di responsabilità oggettiva a carico dei datori di lavoro.

51 Risulta da quanto precede che la Commissione non ha dimostrato adeguatamente che, non prevedendo una forma di responsabilità oggettiva, la clausola controversa limita la responsabilità dei datori di lavoro in violazione dell'art. 5, nn. 1 e 4, della direttiva 89/391.

Sull'estensione dell'obbligo dei datori di lavoro di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori

52 In secondo luogo, occorre esaminare l'addebito della Commissione in quanto, mediante quest'ultimo, viene censurato il Regno Unito per non aver recepito in modo corretto l'art. 5, n. 1, della direttiva 89/391 per quanto riguarda l'estensione dell'obbligo generale in capo ai datori di lavoro di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori.

53 A tal proposito, la Commissione, pur sostenendo che l'obbligo in capo al datore di lavoro ha carattere assoluto, riconosce esplicitamente che detto obbligo non implica che il datore di lavoro sia tenuto a garantire un ambiente di lavoro privo di ogni rischio. Nella sua replica, la Commissione riconosce al datore di lavoro anche la possibilità di concludere, dopo aver proceduto a una valutazione dei rischi, che questi ultimi sono talmente irrilevanti da non rendere necessaria alcuna misura preventiva.

54 Orbene, se, come emerge dal punto 51 della presente sentenza, la Commissione non ha dimostrato che, omettendo una qualche forma di responsabilità oggettiva, la clausola controversa limita la responsabilità dei datori di lavoro in violazione dell'art. 5, nn. 1 e 4, della direttiva 89/391, essa non è riuscita neppure a dimostrare in che modo la clausola controversa, concernente la responsabilità penale del datore di lavoro, sia idonea ad influire sull'estensione dell'obbligo generale di sicurezza che incombe al datore di lavoro, quale emerge dalle disposizioni della direttiva.

- 55 Infatti, se la clausola controversa prevede una riserva all'obbligo del datore di lavoro di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro per ciò che è «ragionevolmente praticabile», il significato di questa riserva dipende dal contenuto preciso di tale obbligo. Riguardo agli argomenti proposti dalla Commissione e richiamati al punto 53 della presente sentenza, la Commissione non ha sufficientemente precisato, prescindendo dalla responsabilità civile o penale in caso d'infortuni come anche dagli obblighi derivanti dagli artt. 5, nn. 2 e 3, e 6-12 della direttiva 89/391, la sua interpretazione del contenuto di detto obbligo. Di conseguenza, la Commissione non ha dimostrato in che modo la clausola controversa, considerata alla luce della giurisprudenza nazionale richiamata da entrambe le parti, violerebbe l'art. 5, nn. 1 e 4, della direttiva 89/391.
- 56 In tale contesto, occorre ricordare che, nell'ambito di un procedimento fondato sull'art. 226 CE, spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza dell'inadempimento contestato e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione (v., in particolare, sentenze 12 maggio 2005, causa C-287/03, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-3761, punto 27 e giurisprudenza ivi citata, e 6 aprile 2006, C-428/04, Commissione/Austria, Racc. pag. I-3325, punto 98).
- 57 Di conseguenza, occorre constatare che la Commissione non ha dimostrato che la clausola controversa ponga limiti, in violazione dell'art. 5, n. 1, della direttiva 89/391, all'obbligo dei datori di lavoro di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori. Occorre quindi rilevare che l'inadempimento non sussiste neppure per quanto riguarda la seconda parte dell'addebito.
- 58 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre concludere che la Commissione non ha dimostrato adeguatamente che, circoscrivendo nei limiti di quanto ragionevolmente praticabile l'obbligo del datore di lavoro di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro, il Regno Unito sia venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù dell'art. 5, nn. 1 e 4, della direttiva 89/391.
- 59 Pertanto, il ricorso presentato dalla Commissione va respinto.

Sulle spese

- 60 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno Unito ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.**

Firme

