

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
7 ottobre 2010 (*)

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Direttiva 92/57/CEE – Prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili – Art. 3 – Obblighi di designare un coordinatore in materia di sicurezza e di salute nonché di redigere un piano di sicurezza e di salute»

Nel procedimento C-224/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale di Bolzano con decisione 2 febbraio 2009, pervenuta in cancelleria il 19 giugno 2009, nel procedimento penale a carico di

Martha Nussbaumer,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. E. Levits, presidente di sezione, e dai sigg. J.-J. Kasel (relatore) e M. Safjan, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 1° luglio 2010,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dal sig. F. Arena, avvocato dello Stato;
- per l'Irlanda, dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. A. Collins, SC;
- per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra A. Howard, barrister;
- per la Commissione europea, dal sig. G. Rozet e dalla sig.ra L. Pignataro-Nolin, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 24 giugno 1992, 92/57/CEE, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili (ottava direttiva particolare ai sensi dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) (GU L 245, pag. 6, e, per rettifica, GU 1993, L 41, pag. 50).

2 Detta domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale aperto contro la sig.ra Nussbaumer, indagata per aver violato gli obblighi di sicurezza incombenti al committente o al responsabile dei lavori nei cantieri temporanei o mobili.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

3 L'art. 3 della direttiva 92/57, intitolato «Coordinatori – Piano di sicurezza e di salute – Notifica preliminare», dispone quanto segue:

«1. Il committente o il responsabile dei lavori designa uno o più coordinatori in materia di sicurezza e di salute, (...) per un cantiere in cui sono presenti più imprese.

2. Il committente o il responsabile dei lavori controlla che sia redatto, prima dell'apertura del cantiere, un piano di sicurezza e di salute conformemente all'articolo 5, lettera b).

Previa consultazione delle parti sociali, gli Stati membri possono derogare al primo comma, tranne nel caso in cui si tratti:

- dei lavori che comportano rischi particolari quali sono enumerati all'allegato II, oppure
- dei lavori per i quali è richiesta una notifica preliminare in applicazione del paragrafo 3 del presente articolo.

3. Per quanto riguarda un cantiere:

- in cui la durata presunta dei lavori è superiore a 30 giorni lavorativi e che occupa contemporaneamente più di 20 lavoratori

o

- la cui entità presunta è superiore a 500 uomini/giorni, il committente o il responsabile dei lavori prima dell'inizio dei lavori comunica alle autorità competenti la notifica preliminare, elaborata conformemente all'allegato III.

La notifica preliminare deve essere affissa in maniera visibile sul cantiere e, se necessario, essere aggiornata».

4 L'art. 5 di detta direttiva, recante il titolo «Progettazione dell'opera: compiti dei coordinatori», dispone quanto segue:

«Durante la progettazione dell'opera il o i coordinatori in materia di sicurezza e di salute designati conformemente all'articolo 3, paragrafo 1:

- a) coordinano l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 4;
- b) elaborano o fanno elaborare un piano di sicurezza e di salute che precisi le regole applicabili al cantiere interessato, tenendo conto, se necessario, delle attività che vengono effettuate sul luogo; tale piano deve inoltre contenere misure specifiche per i lavori che rientrano in una o più categorie dell'allegato II;
- c) approntano un fascicolo adattato alle caratteristiche dell'opera che contenga gli elementi utili in materia di sicurezza e di salute da prendere in considerazione all'atto di eventuali lavori successivi».

5 L'art. 6 della stessa direttiva, intitolato «Realizzazione dell'opera: compiti dei coordinatori», così stabilisce:

«Durante la realizzazione dell'opera, il o i coordinatori in materia di sicurezza e di salute designati conformemente all'articolo 3, paragrafo 1:

- a) coordinano l'attuazione dei principi generali di prevenzione e di sicurezza:
 - al momento delle scelte tecniche e/o organizzative, onde pianificare i vari lavori o fasi di lavoro che si svolgeranno simultaneamente o successivamente,
 - all'atto della previsione della durata di realizzazione di questi differenti tipi di lavoro o fasi di lavoro;
 - b) coordinano l'applicazione delle disposizioni pertinenti, al fine di assicurare che i datori di lavoro e, ove ciò sia necessario per la protezione dei lavoratori, i lavoratori autonomi:
 - applichino con coerenza i principi di cui all'articolo 8,
 - applichino, quando è necessario, il piano di sicurezza e di salute di cui all'articolo 5, lettera b);
 - c) eventualmente adeguano o fanno adeguare il piano di sicurezza e di salute di cui all'articolo 5, lettera b), e il fascicolo di cui all'articolo 5, lettera c), in relazione all'evoluzione dei lavori e alle eventuali modifiche intervenute;
- (...)».

6 L'allegato II della direttiva 92/57 contiene un elenco non esaustivo dei lavori che comportano rischi particolari per la sicurezza e la salute dei lavoratori ai sensi dell'art. 3, n. 2, secondo comma, primo trattino, di tale direttiva.

La normativa nazionale

7 La direttiva 92/57 è stata trasposta nell'ordinamento giuridico italiano mediante il decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 (Supplemento ordinario alla GURI n. 223 del 23 settembre 1996), modificato dai decreti legislativi 19 novembre 1999, n. 528 (GURI n. 13 del 18 gennaio 2000, pag. 20), e 10 settembre 2003, n. 276 (Supplemento ordinario alla GURI n. 235 del 9 ottobre 2003; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 494/96»).

8 Il decreto legislativo n. 494/96 è stato abrogato dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Supplemento ordinario alla GURI n. 101 del 30 aprile 2008; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 81/08»). Nel titolo IV di quest'ultimo decreto, dedicato ai cantieri temporanei e mobili, figura in particolare l'art. 90, che definisce gli obblighi incombenti al committente o al responsabile dei lavori per quanto riguarda la designazione del coordinatore per la sicurezza in tali cantieri.

9 L'art. 90 del decreto legislativo n. 81/08 dispone quanto segue:

«1. Il committente o il responsabile dei lavori, nella fase di progettazione dell'opera, ed in particolare al momento delle scelte tecniche, nell'esecuzione del progetto e nell'organizzazione delle operazioni di cantiere, si attiene ai principi e alle misure generali di tutela di cui all'articolo 15. Al fine di permettere la pianificazione dell'esecuzione in condizioni di sicurezza dei lavori o delle fasi di lavoro che si devono svolgere simultaneamente o successivamente tra loro, il committente o il responsabile dei lavori prevede nel progetto la durata di tali lavori o fasi di lavoro.

2. Il committente o il responsabile dei lavori, nella fase della progettazione dell'opera, valuta i documenti di cui all'articolo 91, comma 1, lettere a) e b).

3. Nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese, anche non contemporanea, il committente, anche nei casi di coincidenza con l'impresa esecutrice, o il responsabile dei lavori, contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione, designa il coordinatore per la progettazione.

4. Nel caso di cui al comma 3, il committente o il responsabile dei lavori, prima dell'affidamento dei lavori designa il coordinatore per l'esecuzione dei lavori in possesso dei requisiti di cui all'articolo 98.

5. La disposizione di cui al comma 4 si applica anche nel caso in cui, dopo l'affidamento dei lavori a un'unica impresa, l'esecuzione dei lavori o di parte di essi sia affidata a una o più imprese.

(...)

11. In caso di lavori privati, la disposizione di cui al comma 3 non si applica ai lavori non soggetti a permesso di costruire. Si applica in ogni caso quanto disposto dall'articolo 92, comma 2».

10 L'art. 91 del decreto legislativo n. 81/08 definisce gli obblighi del coordinatore per la progettazione e prevede, in sostanza, la redazione del piano di sicurezza e di coordinamento.

11 L'art. 92, secondo comma, dello stesso decreto, riguardante gli obblighi incombenti al coordinatore per l'esecuzione dei lavori, è così formulato:

«Nei casi di cui all'articolo 90, comma 5, il coordinatore per l'esecuzione, oltre a svolgere i compiti di cui al comma 1, redige il piano di sicurezza e di coordinamento e predispone il fascicolo, di cui all'articolo 91, comma 1, lettere a) e b)».

Causa principale e questioni pregiudiziali

12 Il 20 giugno 2008 gli ispettori tecnici del lavoro della Provincia autonoma di Bolzano hanno effettuato un'ispezione presso un cantiere edile sito nel territorio del Comune di Merano, avente ad oggetto il rifacimento della copertura del tetto di una casa di abitazione ad un'altezza di circa 6-8 metri. Il committente era la sig.ra Nussbaumer. Il parapetto installato lungo il bordo del tetto, l'autogrù per sollevare il materiale e la manodopera erano forniti da tre imprese diverse presenti

contemporaneamente nel cantiere. Il rilascio di un permesso di costruire non era richiesto ai sensi della legislazione italiana applicabile. Tuttavia, una dichiarazione di inizio dei lavori era stata trasmessa a detto Comune.

13 Nell'ambito di tale ispezione si è posta la questione se, nel caso di specie, avrebbe dovuto essere nominato un coordinatore della sicurezza, tanto per la fase progettuale quanto per quella esecutiva, così come previsto non soltanto dall'art. 3, n. 1, della direttiva 92/57, ma anche dall'art. 3 del decreto legislativo n. 494/96, e ciò a prescindere dal fatto che l'art. 90, undicesimo comma, del decreto legislativo n. 81/08 non esige tale designazione.

14 Al riguardo, il giudice del rinvio constata che, ai sensi dell'art. 90, terzo e quarto comma, del decreto legislativo n. 81/08, un coordinatore per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori deve essere nominato per ogni cantiere nel quale sono presenti più imprese. Tuttavia, in forza dell'undicesimo comma di detto art. 90, le disposizioni di cui al terzo comma dello stesso articolo non si applicano ai lavori privati non soggetti a permesso di costruire. Orbene, secondo detto giudice, il legislatore nazionale, partendo dal presupposto che un cantiere di lavori privati è di modesta entità e dunque privo di rischi, non avrebbe considerato che anche lavori non soggetti a permesso di costruire possono essere complessi e pericolosi e necessitare, di conseguenza, della nomina di un coordinatore per la progettazione. Inoltre, dato che il quarto comma del citato art. 90 rinvia al terzo comma di quest'ultimo, il committente sarebbe esonerato anche dall'obbligo di designare un coordinatore per l'esecuzione dei lavori.

15 Pertanto, il giudice del rinvio nutre dubbi in merito alla conformità con le disposizioni dell'art. 3, n. 1, della direttiva 92/57 delle deroghe che il diritto interno italiano prevede quanto all'obbligo di nominare un coordinatore.

16 Sulla base di tali premesse, il Tribunale di Bolzano ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la normativa nazionale di cui al decreto legislativo [n. 81/08], con riguardo in particolare alla disciplina introdotta dall'art. 90, undicesimo comma, nella parte in cui deroga per un cantiere in cui sono presenti più imprese all'obbligo da parte del committente o del responsabile dei lavori di nominare un coordinatore della progettazione di cui al terzo comma della stessa norma, per lavori privati non soggetti a permesso di costruire, prescindendo dalla valutazione della natura dei lavori e dei rischi particolari quali enumerati dall'allegato II della direttiva, violi la disciplina prevista dall'art. 3 della direttiva [92/57].

2) Se la normativa nazionale di cui al decreto legislativo [n. 81/08], in particolare con la disciplina introdotta con l'art. 90, undicesimo comma, violi la disciplina prevista dall'art. 3 della direttiva [92/57] con riguardo all'obbligo da parte del committente o del responsabile dei lavori di nominare in ogni caso un coordinatore durante la realizzazione dell'opera nei cantieri, indipendentemente dalla tipologia dei lavori, quindi anche nel caso di lavori privati non soggetti a permesso di costruire, potendo comportare i rischi di cui all'allegato II della direttiva.

3) Se la disposizione introdotta con l'undicesimo comma dell'art. 90 del decreto legislativo [n. 81/08], nella parte in cui prevede l'obbligo in capo al coordinatore dell'esecuzione di redigere un piano di sicurezza solo nell'ipotesi in cui, in caso di lavori privati non soggetti a permesso di costruzione, intervengano altre imprese in corso d'opera, oltre alla prima originariamente affidataria dei lavori, violi l'art. 3 della direttiva [92/57], che pone in ogni caso l'obbligo di nominare un coordinatore dell'esecuzione a prescindere dalla tipologia dei lavori e che esclude la deroga all'obbligo di redigere un piano di sicurezza e di salute qualora si tratti di lavori che comportano rischi particolari quali quelli enumerati all'allegato II della direttiva».

Sulle questioni pregiudiziali

17 Si deve ricordare in via preliminare che, se è vero che non spetta alla Corte pronunciarsi, nell'ambito di un procedimento promosso ai sensi dell'art. 267 TFUE, sulla compatibilità di norme di diritto interno con il diritto dell'Unione né interpretare disposizioni legislative o regolamentari

nazionali, essa, tuttavia, è competente a fornire al giudice del rinvio tutti gli elementi interpretativi attinenti al diritto dell'Unione che gli consentano di pronunciarsi su tale compatibilità per la definizione della causa sottoposta alla sua cognizione (v., in particolare, sentenze 15 dicembre 1993, causa C-292/92, Hünermund e a., Racc. pag. I-6787, punto 8, nonché 27 novembre 2001, cause riunite C-285/99 e C-286/99, Lombardini e Mantovani, Racc. pag. I-9233, punto 27).

18 Ciò considerato, le questioni sottoposte, che occorre esaminare congiuntamente, devono essere intese come volte a stabilire, in sostanza, se l'art. 3 della direttiva 92/57 debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che, da un lato, nel caso di un cantiere di lavori privati non soggetti a permesso di costruire e nel quale sono presenti più imprese, consenta di derogare all'obbligo incumbente al committente o al responsabile dei lavori di nominare un coordinatore tanto per la progettazione dell'opera quanto per la realizzazione dei lavori, e che, dall'altro, preveda l'obbligo per tale coordinatore di redigere un piano di sicurezza e di salute nel solo caso in cui, in un cantiere di lavori privati non soggetti a permesso di costruire, intervengano più imprese.

19 Va ricordato anzitutto che la Corte, nella sua sentenza 25 luglio 2008, causa C-504/06, Commissione/Italia, è già stata chiamata a pronunciarsi sull'art. 3 della direttiva 92/57.

20 Orbene, al punto 29 di detta sentenza, la Corte ha rilevato che l'art. 3 della direttiva 92/57 è suddiviso in tre paragrafi numerati che enunciano tre norme giuridiche chiaramente distinte, vertenti, rispettivamente, sulla designazione dei coordinatori, sul piano di sicurezza e di salute nonché sulla notifica, preliminare ai lavori di una certa importanza. Tale distinzione tra i tre paragrafi emerge del resto dallo stesso titolo di detto art. 3, vale a dire: «Coordinatori – Piano di sicurezza e di salute – Notifica preliminare». In base a tale struttura, la designazione dei coordinatori è quindi disciplinata esclusivamente dal n. 1 di questo articolo, mentre il n. 2 di quest'ultimo reca le disposizioni relative al piano di sicurezza e di salute.

21 La Corte, al punto 30 della citata sentenza Commissione/Italia, ne ha dedotto che la deroga prevista dall'art. 3, n. 2, secondo comma, della suddetta direttiva può riferirsi solo alla disposizione che la precede immediatamente, vale a dire quella che riguarda la redazione del piano di sicurezza e di salute.

22 Di conseguenza, come dichiarato dalla Corte al punto 35 della medesima sentenza Commissione/Italia, l'art. 3, n. 1, della direttiva 92/57, il cui tenore letterale è chiaro e preciso e che stabilisce senza equivoci l'obbligo di nominare un coordinatore in materia di sicurezza e di salute per ogni cantiere in cui sono presenti più imprese, non ammette alcuna deroga a tale obbligo.

23 Pertanto, un coordinatore in materia di sicurezza e di salute deve essere sempre nominato per un cantiere in cui sono presenti più imprese, indipendentemente dalla circostanza che i lavori siano soggetti o meno a permesso di costruire ovvero che tale cantiere comporti o no rischi particolari.

24 Per quanto concerne il momento in cui si deve procedere alla nomina del coordinatore in materia di sicurezza e di salute, dagli artt. 5 e 6 della direttiva 92/57 risulta che costui deve essere designato all'atto della progettazione dell'opera o, comunque, prima dell'esecuzione dei lavori.

25 Pertanto, riguardo alla prima parte delle questioni sollevate, così come riformulate al punto 18 della presente sentenza, si deve concludere che l'art. 3, n. 1, della direttiva 92/57 esige che, nel caso di un cantiere in cui sono presenti più imprese, venga sempre nominato un coordinatore in materia di sicurezza e di salute al momento della progettazione dell'opera o, comunque, prima dell'esecuzione dei lavori.

26 Per quanto riguarda il piano di sicurezza e di salute, che costituisce l'oggetto della seconda parte delle questioni sottoposte, come riformulate, i presupposti per la sua redazione debbono, per motivi identici a quelli illustrati ai punti 20 e 21 della presente sentenza, essere stabiliti unicamente alla luce dell'art. 3, n. 2, della direttiva 92/57.

27 Orbene, contrariamente all'art. 3, n. 1, della direttiva 92/57, il quale non ammette alcuna eccezione, il n. 2, secondo comma, di tale articolo autorizza gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, a derogare all'obbligo di redigere un piano di sicurezza e di salute contemplato dal primo comma del medesimo n. 2, tranne nel caso in cui si tratti di lavori che comportano rischi

particolari enumerati nell'allegato II di detta direttiva o di lavori per i quali è richiesta una notifica preliminare ai sensi del n. 3 del citato art. 3.

28 Ne consegue che l'obbligo risultante dall'art. 3, n. 2, della direttiva 92/57 di redigere, prima dell'apertura del cantiere, un piano di sicurezza e di salute deve essere inteso nel senso che esso vale per tutti i cantieri i cui lavori comportano rischi particolari, quali quelli elencati nell'allegato II di questa direttiva, o per i quali è richiesta una notifica preliminare, essendo irrilevante a tale riguardo il numero d'impresе presenti nel cantiere.

29 Pertanto, detto articolo osta ad una normativa nazionale che preveda l'obbligo per il coordinatore della realizzazione dell'opera di redigere un piano di sicurezza e di salute nel solo caso in cui, in un cantiere di lavori privati non soggetti a permesso di costruire, intervengano più imprese, e che non assuma come criterio a fondamento di tale obbligo i rischi particolari quali contemplati all'allegato II della direttiva 92/57.

30 Per fornire al giudice del rinvio una risposta esaustiva, si deve ancora ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e che una disposizione di una direttiva non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti di tale singolo (v. sentenze 12 dicembre 1996, cause riunite C-74/95 e C-129/95, X, Racc. pag. I-6609, punti 23-25, nonché 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e a., Racc. pag. I-3565, punti 73 e 74).

31 Alla luce di quanto precede, occorre risolvere le questioni sollevate dichiarando che l'art. 3 della direttiva 92/57 deve essere interpretato come segue:

– il n. 1 di tale articolo osta ad una normativa nazionale che, nel caso di un cantiere di lavori privati non soggetti a permesso di costruire e nel quale sono presenti più imprese, consenta di derogare all'obbligo incombente al committente o al responsabile dei lavori di nominare un coordinatore per la sicurezza e la salute al momento della progettazione dell'opera o, comunque, prima dell'esecuzione dei lavori;

– il n. 2 dello stesso articolo osta ad una normativa nazionale che preveda l'obbligo per il coordinatore della realizzazione dell'opera di redigere un piano di sicurezza e di salute nel solo caso in cui, in un cantiere di lavori privati non soggetti a permesso di costruire, intervengano più imprese, e che non assuma come criterio a fondamento di tale obbligo i rischi particolari quali contemplati all'allegato II di detta direttiva.

Sulle spese

32 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L'art. 3 della direttiva del Consiglio 24 giugno 1992, 92/57/CEE, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili (ottava direttiva particolare ai sensi dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE), deve essere interpretato come segue:

– il n. 1 di tale articolo osta ad una normativa nazionale che, nel caso di un cantiere di lavori privati non soggetti a permesso di costruire e nel quale sono presenti più imprese, consenta di derogare all'obbligo incombente al committente o al responsabile dei lavori di nominare un coordinatore per la sicurezza e la salute al momento della progettazione dell'opera o, comunque, prima dell'esecuzione dei lavori;

– il n. 2 dello stesso articolo osta ad una normativa nazionale che preveda l’obbligo per il coordinatore della realizzazione dell’opera di redigere un piano di sicurezza e di salute nel solo caso in cui, in un cantiere di lavori privati non soggetti a permesso di costruire, intervengano più imprese, e che non assuma come criterio a fondamento di tale obbligo i rischi particolari quali contemplati all’allegato II di detta direttiva.

Firme

* Lingua processuale: l’italiano.