

SENTENZA DELLA CORTE
12 novembre 1996 *

Nella causa C-84/94,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal signor John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor Michael J. Beloff, QC, e dalla signora Eleanor Sharpston, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal signor Antonio Sacchetti, direttore presso il servizio giuridico, e dalle signore Jill Aussant, consigliere giuridico, e Sophia Kyriakopoulou, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione degli affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto da

Regno di Spagna, rappresentato dai signori Alberto Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, dell'avvocatura dello Stato, in qualità di

* Lingua processuale: l'inglese.

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 16 gennaio 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 marzo 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte l'8 marzo 1994, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ha chiesto, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, l'annullamento della direttiva del Consiglio 23 novembre 1993, 93/104/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU L 307, pag. 18; in prosieguo: la «direttiva»), e, in subordine, delle disposizioni degli artt. 4, 5, comma primo e secondo, 6, n. 2, e 7 della medesima direttiva.
- 2 La direttiva è stata emanata sulla base dell'art. 118 A del Trattato CE, ai sensi del quale

«1. Gli Stati membri si adoperano per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e si fissano come obiettivo l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti in questo settore.

2. Per contribuire alla realizzazione dell'obiettivo previsto al paragrafo 1, il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 C e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta mediante direttive le prescrizioni minime, applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro.

Tali direttive eviteranno di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

3. Le disposizioni adottate a norma del presente articolo non ostano a che ciascuno Stato membro mantenga e stabilisca misure, compatibili con il presente trattato, per una maggiore protezione delle condizioni di lavoro».

3 A termini dell'art. 1, la direttiva stabilisce prescrizioni minime di sicurezza e di salute in materia di organizzazione dell'orario di lavoro e si applica a tutti i settori di attività, privati o pubblici, ai sensi dell'art. 2 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), ad eccezione dei trasporti aerei, ferroviari, stradali e marittimi, della navigazione interna, della pesca in mare, delle altre attività in mare, nonché delle attività dei medici in formazione.

4 La sezione II della direttiva disciplina i periodi minimi di riposo giornaliero, di riposo settimanale e di ferie annuali nonché i periodi di pausa e la durata massima settimanale del lavoro. In tale ambito, essa impone agli Stati di prendere le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di un periodo minimo di riposo di undici ore consecutive, nel corso di ogni periodo di ventiquattro ore (art. 3), di un periodo di pausa, qualora l'orario di lavoro giornaliero superi le sei ore, con modalità fissate dalle parti sociali o dalla legislazione nazionale (art. 4), di un periodo minimo di riposo ininterrotto, per ogni periodo di sette giorni, di ventiquattro ore

cui si sommano le undici ore di riposo giornaliero previste all'art. 3 (art. 5, primo comma), che comprende in linea di principio la domenica (art. 5, secondo comma), e, infine, di un periodo di ferie annuali retribuite di quattro settimane (art. 7).

- 5 L'art. 6 impone peraltro agli Stati di prendere le misure necessarie affinché, in funzione degli imperativi di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, la durata settimanale del lavoro venga stabilita dalle parti sociali o dalla legislazione nazionale, fermo restando che la durata media dell'orario di lavoro non può superare le quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario, per ogni periodo di sette giorni.

- 6 La sezione III della direttiva contiene diverse disposizioni relative al lavoro notturno, al lavoro a turni e al ritmo di lavoro. Gli Stati membri devono quindi adottare le misure necessarie affinché l'orario di lavoro normale dei lavoratori notturni non superi le otto ore in media per ogni periodo di ventiquattro ore e, quando il lavoro comporta rischi particolari o rilevanti tensioni fisiche o mentali, affinché essi non lavorino più di otto ore nel corso di un periodo di ventiquattro ore durante il quale effettuano un lavoro notturno (art. 8). I lavoratori notturni devono inoltre essere sottoposti ad una valutazione gratuita del loro stato di salute, prima della loro assegnazione e a intervalli regolari, e devono poter essere trasferiti, quando è possibile, ad un lavoro diurno per cui essi siano idonei, quando hanno problemi di salute connessi al lavoro notturno (art. 9). L'art. 10 attribuisce agli Stati la facoltà di subordinare il lavoro di talune categorie di lavoratori notturni a determinate garanzie, per lavoratori esposti a un rischio di sicurezza o di salute connesso al lavoro durante il periodo notturno, e l'art. 12 impone agli Stati di prendere, in particolare, le misure necessarie affinché i lavoratori notturni e i lavoratori a turni beneficino di un livello di protezione in materia di sicurezza e di salute adattato alla natura del loro lavoro.

- 7 Gli Stati membri devono inoltre provvedere affinché il datore di lavoro che si avvale regolarmente di lavoratori notturni ne informi le autorità competenti, su loro richiesta (art. 11). Infine, quando il lavoro è organizzato secondo certi ritmi, il

datore di lavoro deve tener conto del principio generale dell'adeguamento del lavoro all'essere umano, segnatamente per attenuare il lavoro monotono e il lavoro ripetitivo, a seconda del tipo di attività e delle esigenze in materia di sicurezza e di salute (art. 13).

- 8 Nella sezione IV della direttiva figurano disposizioni varie. L'art. 14 stabilisce che la direttiva non si applica quando esistono in materia disposizioni comunitarie più specifiche riguardanti determinate occupazioni o attività professionali. Ai sensi dell'art. 15 gli Stati possono prevedere o consentire l'applicazione di disposizioni più favorevoli rispetto a quelle contenute nella direttiva. L'art. 16 attribuisce agli Stati la facoltà di prevedere periodi di riferimento per l'applicazione delle disposizioni relative al riposo settimanale, alla durata massima settimanale del lavoro e alla durata del lavoro notturno. Infine, l'art. 17 elenca le deroghe consentite per determinate disposizioni e l'art. 18 fissa vari termini per la trasposizione della direttiva nel diritto nazionale.
- 9 A sostegno del suo ricorso, il governo del Regno Unito deduce quattro motivi attinenti, rispettivamente, all'erroneità del fondamento giuridico della direttiva, alla violazione del principio di proporzionalità, allo sviamento di potere e alla violazione di forme sostanziali.

Sul motivo attinente all'erroneità del fondamento giuridico della direttiva

- 10 Il governo ricorrente fa valere che la direttiva avrebbe dovuto essere emanata in base all'art. 100 del Trattato CE, ovvero all'art. 235 del medesimo Trattato, che richiedono l'unanimità in seno al Consiglio.

Sulla portata dell'art. 118 A

- 11 Il governo del Regno Unito osserva, in primo luogo, che l'art. 118 A del Trattato va considerato alla stregua di una deroga all'art. 100, nel cui ambito rientrano, in conformità dell'art. 100 A, n. 2, le disposizioni «relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti» e che l'art. 118 A deve essere conseguentemente interpretato in senso restrittivo.

- 12 A tale riguardo, va rilevato che nel parere 2/91, emesso il 19 marzo 1993 (Racc. pag. 1061, punto 17), la Corte ha ricordato che l'art. 118 A attribuisce alla Comunità una competenza normativa interna nel settore sociale. L'esistenza di altre disposizioni del Trattato non comporta un restringimento dell'ambito di applicazione dell'art. 118 A. La detta norma, che figura nel capo del Trattato attinente alle «disposizioni sociali», riguarda soltanto i provvedimenti relativi alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. Essa costituisce pertanto una disciplina più specifica rispetto a quella degli artt. 100 e 100 A. Tale interpretazione trova conferma nel testo stesso dell'art. 100 A, n. 1, ai sensi del quale questa disposizione si applica «salvo che il presente trattato non disponga altrimenti». Pertanto, la tesi del governo ricorrente non può essere accolta.

- 13 In secondo luogo, il governo del Regno Unito fa valere, richiamando la lettera stessa dell'art. 118 A, che la detta disposizione consente l'adozione soltanto di direttive il cui oggetto presenti un nesso concreto e autentico con «la sicurezza e la salute dei lavoratori». Non sarebbe questo il caso di provvedimenti riguardanti, in particolare, la durata del lavoro settimanale, le ferie annuali retribuite e i periodi di pausa, che presenterebbero un legame troppo tenue con la sicurezza e la salute dei lavoratori. Tale interpretazione troverebbe una conferma nella nozione di «ambiente di lavoro» di cui si avvale l'art. 118 A, in base alla quale le direttive fondate sulla detta disposizione dovrebbero riguardare esclusivamente le condizioni e i rischi fisici sul luogo di lavoro.

- 14 A tale riguardo va ricordato che l'art. 118 A, n. 2, letto congiuntamente con il n. 1 della medesima disposizione, attribuisce al Consiglio il potere di adottare mediante direttive prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle

condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro, al fine di contribuire a «promuovere il miglioramento, in particolare dell'ambiente di lavoro, per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori», mediante l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti in questo settore.

- 15 Non vi è nulla nella formulazione dell'art. 118 A che possa indicare che le nozioni di «ambiente di lavoro», «sicurezza» e «salute», ai sensi di tale disposizione, andrebbero interpretate — in assenza di altri elementi più precisi — in senso restrittivo e non invece come riguardanti tutti i fattori, fisici e di altra natura, in grado di incidere sulla salute e sulla sicurezza del lavoratore nel suo ambiente di lavoro e, in particolare, taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. Al contrario, i termini «in particolare dell'ambiente di lavoro» depongono a favore di un'interpretazione ampia della competenza attribuita al Consiglio dall'art. 118 A in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. Inoltre, un'interpretazione siffatta dei termini «sicurezza» e «salute» è avvalorata, in particolare, dal preambolo della costituzione dell'Organizzazione mondiale della Sanità, alla quale appartengono tutti gli Stati membri, che definisce la salute come uno stato completo di benessere fisico, mentale e sociale e non come uno stato che consiste nella sola assenza di malattie o infermità.
- 16 Il governo ricorrente fa ancora valere che, in forza dell'art. 118 A, n. 2, il Consiglio può adottare soltanto «prescrizioni minime» applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro. Di conseguenza, tale disposizione autorizzerebbe il Consiglio ad adottare misure di armonizzazione soltanto ad un livello accettabile per tutti gli Stati membri e che costituisca un punto di riferimento minimo.
- 17 Occorre rilevare al riguardo che l'art. 118 A, nell'attribuire al Consiglio il potere di adottare prescrizioni minime, non pregiudica l'intensità dell'azione che questa istituzione può ritenere necessaria per assolvere il compito che la disposizione controversa le assegna espressamente, che consiste nell'adoperarsi per promuovere il miglioramento — in una prospettiva di progresso — delle condizioni relative alla sicurezza e alla salute dei lavoratori. L'espressione «prescrizioni minime» di cui

all'art. 118 A significa soltanto, come è peraltro confermato dal n. 3 della medesima disposizione, che essa consente agli Stati membri di adottare norme più rigorose di quelle che sono oggetto dell'intervento comunitario (v., in particolare, parere 2/91, citato, punto 18).

- 18 In terzo luogo, il governo del Regno Unito fa valere che, alla luce delle direttive fondate in passato sull'art. 118 A, tale disposizione non consente al Consiglio di emanare direttive che, come quella di cui è causa, disciplinano in termini generali, astratti e non scientifici la questione della salute e della sicurezza. Sarebbe questo il caso, anzitutto, della direttiva 89/391, che prevede una procedura di valutazione dei rischi destinata a individuare alcuni settori in cui è necessario intervenire per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. Questo sarebbe il caso poi delle altre direttive fondate sull'art. 118 A, che andrebbero suddivise in due categorie, vale a dire le direttive «particolari» ai sensi dell'art. 16 della direttiva 89/391 (riguardanti in particolare la segnaletica sul luogo di lavoro o rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni) e le direttive che, pur non essendo basate sulla direttiva 89/391, sarebbero incontestabilmente rivolte ad un problema concreto di salute o di sicurezza in una situazione concreta.
- 19 Occorre ricordare, al riguardo, che secondo una giurisprudenza costante una mera prassi del Consiglio non vale a derogare a norme del Trattato e non può quindi costituire un precedente che vincoli le istituzioni della Comunità in ordine alla scelta del fondamento giuridico corretto (v., in particolare, sentenze 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 855, punto 24, e 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-1689, punto 24). Sono stati inoltre adottati provvedimenti di portata generale in base all'art. 118 A del Trattato, come è confermato in particolare dalla direttiva del Consiglio 30 novembre 1989, 89/654/CEE, relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per i luoghi di lavoro (prima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) (GU L 393, pag. 1).
- 20 Peraltro, la tesi secondo cui l'intervento comunitario dovrebbe limitarsi alle sole misure particolari applicabili a gruppi di lavoratori determinati che si trovano in situazioni specifiche, mentre le misure ispirate ad obiettivi più ampi andrebbero adottate sulla base dell'art. 100 del Trattato, non trova alcun sostegno nella formulazione dell'art. 118 A. Tale disposizione riguarda infatti i «lavoratori» in generale e

vi si precisa che l'obiettivo perseguito dev'essere raggiunto mediante l'armonizzazione delle «condizioni» esistenti in generale nel settore della sicurezza e della salute di tali lavoratori.

- 21 A ciò si aggiunge che la delimitazione dei rispettivi ambiti di applicazione degli artt. 100 e 100 A, da un lato, e dell'art. 118 A, dall'altro, non poggia su una distinzione tra la possibilità di adottare misure generali, per i primi, e misure particolari per il secondo, ma sull'oggetto principale della misura che si intende adottare.
- 22 Così, quando la misura considerata ha per oggetto principale la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, si impone la scelta dell'art. 118 A, malgrado l'incidenza accessoria che una misura siffatta può esplicare sull'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno (v., in particolare, sentenza Parlamento/Consiglio, citata, punto 32).
- 23 Infine, si deve ricordare che non spetta alla Corte sindacare l'opportunità dei provvedimenti adottati dal legislatore. Il controllo esercitato in forza dell'art. 173 deve limitarsi alla legittimità dell'atto impugnato.
- 24 È alla luce di tali considerazioni che si deve accertare se la direttiva sia stata validamente adottata in base all'art. 118 A del Trattato.

Sulla scelta del fondamento giuridico della direttiva

- 25 Nell'ambito del sistema della ripartizione delle competenze comunitarie, la scelta del fondamento giuridico di un atto deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale (v., in particolare, sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 1493, punto 11). Tra i detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v., segnatamente, sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2867, punto 10).

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) L'art. 5, secondo comma, della direttiva del Consiglio 23 novembre 1993, 93/104/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, è annullato.
- 2) Il ricorso è respinto per il resto.
- 3) Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è condannato alle spese.
- 4) I Regni del Belgio e di Spagna nonché la Commissione delle Comunità europee supporteranno le proprie spese.

Rodríguez Iglesias	Mancini	Moitinho de Almeida
Murray	Sevón	Kakouris
Gulmann	Edward	Puissochet
Hirsch	Jann	Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 novembre 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PHILIPPE LÉGER

presentate il 12 marzo 1996 *

Articolo 118 A	I - 5758
Presentazione della direttiva 93/104	I - 5759
Conclusioni delle parti	I - 5761
Primo motivo di annullamento: incompetenza, erroneità del fondamento giuridico	I - 5762
Secondo motivo di annullamento: violazione del principio di proporzionalità	I - 5782
Terzo motivo di annullamento: sviamento di potere	I - 5787
Quarto motivo di annullamento: violazione di forme sostanziali	I - 5788

1. Con il presente ricorso il Regno Unito chiede, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, l'annullamento, nel suo complesso, della direttiva del Consiglio 23 novembre 1993, 93/104/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro¹ (in prosieguo: la «direttiva»), e, in subordine, l'annullamento di alcune disposizioni della medesima direttiva, ossia gli artt. 4, 5, primo e secondo comma, 6, n. 2, e 7.

2. La direttiva impugnata è stata emanata sulla base dell'art. 118 A del Trattato CE, il quale richiede una votazione a maggioranza qualificata. Nel corso di tale votazione, il Regno Unito si è astenuto.

3. La causa in esame ci porterà a prendere posizione sulla delicata questione, nel contesto dell'Europa sociale, della delimitazione dell'ambito di applicazione dell'art. 118 A rispetto ad altre basi giuridiche le quali richiedono invece l'unanimità. Dovremo altresì esaminare, analizzando la direttiva impugnata, la nozione di organizzazione dell'orario di lavoro, che si trova al centro di ampie riflessioni a livello nazionale e comunitario.

Articolo 118 A

4. L'art. 118 A così recita:

«1. Gli Stati membri si adoperano per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 307, pag. 18.

l'azione che deve svolgere la Comunità (n. 2) per contribuire alla realizzazione dell'obiettivo assegnato agli Stati membri (n. 1): «miglioramento»; «per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori»; «in particolare dell'ambiente di lavoro»; «prescrizioni minime, applicabili progressivamente»; «tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro».

40. La nozione di «ambiente di lavoro», innanzi tutto, riveste una certa importanza ai fini dell'interpretazione dell'art. 118 A.

41. Non si può certo leggere questa disposizione facendovi rientrare settori del tutto estranei a quelli espressamente considerati. Tuttavia, l'inserimento dell'espressione «in particolare» sembra riflettere la volontà di legiferare in termini non limitativi.

42. Una conferma dell'interpretazione estensiva della detta nozione può trovarsi analizzando l'origine dell'art. 118 A. Si è trattato di una proposta del Regno della Danimarca alla conferenza intergovernamentale sull'Atto unico. Ora, la nozione di «ambiente di lavoro» («arbejdsmiljø») nel diritto danese ha un'accezione molto ampia che abbraccia sia l'esecuzione del lavoro, le condizioni nel luogo di lavoro, sia l'attrezzatura tecnica e le

sostanze e i materiali utilizzati¹⁹. Così, la normativa danese non si limita ai provvedimenti classici relativi alla salute e alla sicurezza sul lavoro stricto sensu, ma comprende altresì misure riguardanti le ore di lavoro, i fattori psicologici, lo svolgimento del lavoro, la formazione all'igiene e alla sicurezza, la tutela dei giovani lavoratori e dei rappresentanti dei lavoratori per quanto riguarda il rischio di licenziamento e la salvaguardia delle condizioni di lavoro. L'«ambiente di lavoro» non è concepito come un'entità fissa e riflette l'evoluzione sociale e tecnica della società.

43. Ritengo che questa concezione debba guidare l'interpretazione dell'art. 118 A. Il Regno Unito fa valere, in proposito, che l'interpretazione del diritto comunitario non può dipendere da concetti appartenenti al diritto nazionale. Mi limiterò a rilevare che non si tratta in alcun modo di stabilire una sudditanza del diritto comunitario rispetto ai diritti nazionali, ma semplicemente di risalire alle origini di una disposizione del diritto comunitario per comprendere la portata che hanno inteso attribuirle gli autori del Trattato. Di conseguenza, come nella concezione danese, l'«ambiente di lavoro» ai sensi dell'art. 118 A dev'essere inteso in modo ampio includendovi ogni fattore che possa influire sul lavoratore nella sua attività²⁰ e in particolare ogni provvedimento che possa risultare vantaggioso per la salute e la

19 — V. *The Danish working environment act*, legge 23 dicembre 1975, n. 681, entrata in vigore il 1° luglio 1977 (Danish labour inspection service, Kobenhavn, 1981).

20 — Banks, K., op. cit. (punto 6), riferisce che questo è quanto suggeriscono gli autori danesi Andreassen J., Assens J. e Frandsen N., nella loro *Guida all'ambiente di lavoro*, 1983, pag. 121.

sicurezza dei lavoratori, nell'accezione che verrà data qui di seguito a quest'ultima nozione ²¹.

44. In definitiva, nella definizione che suggerisco, la nozione di «ambiente di lavoro» non trova limiti se non nel termine *lavoratori* insito nella stessa. È quindi esclusa la possibilità di fondare sull'art. 118 A un provvedimento che abbia ad oggetto la sicurezza o la salute della popolazione *in generale*, disciplinando ad esempio un rischio che non sia proprio dei lavoratori ²².

45. Le nozioni di «sicurezza e salute» richiedono anch'esse, a mio parere, un'interpretazione ampia, se si tiene conto di quest'accezione dell'ambiente di lavoro.

46. Tutte le parti intervenienti nella presente causa concordano nel ritenere che l'art. 118 A può servire da fondamento giuridico soltanto per i provvedimenti diretti a tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori. Anche in questo caso, però, vi sono due teorie contrastanti sul significato da attribuire a tali termini. Quella proposta dal Regno Unito è restrittiva, mentre il Consiglio

suggerisce un'interpretazione in senso evolutivo e dinamico di tali nozioni.

47. È quest'ultima, a mio parere, la tesi da condividere.

48. Da un lato, come ho già rilevato, l'origine dell'art. 118 A depone contro una lettura *stricto sensu* dei termini «salute e sicurezza». Siamo lontani da una concezione esclusivamente rivolta alla tutela del lavoratore di fronte all'influenza di fattori meramente fisici o chimici. Dall'altro, una concezione restrittiva è, secondo me, in controtendenza rispetto all'evoluzione delle nostre società. Il Consiglio e gli Stati intervenienti ricordano puntualmente in proposito il principio adottato dall'Organizzazione mondiale della Sanità — alla quale appartengono, per inciso, tutti gli Stati membri dell'Unione europea — secondo cui «la salute è uno stato completo di benessere fisico, mentale e sociale che non consiste nella sola assenza di malattie o infermità» ²³.

21 — Una concezione ampia della nozione di «ambiente di lavoro» ispira attualmente i lavori relativi alla proposta di direttiva per il miglioramento della mobilità e del trasporto in condizioni di sicurezza dei lavoratori con mobilità ridotta (GU 1992, C 15, pag. 18). Come appare dal titolo stesso, essa si basa sulla considerazione che il percorso verso il luogo di lavoro rientri nella nozione di «ambiente di lavoro» ai sensi dell'art. 118 A.

22 — Non è escluso tuttavia che «l'adozione di misure riguardanti la sicurezza e la salute dei lavoratori durante il lavoro contribuisc[a] in taluni casi a preservare la salute e, eventualmente, la sicurezza delle persone conviventi nel loro nucleo familiare», a termini dell'ottavo 'considerando' della direttiva quadro.

49. Si può ancora osservare che non vi sono argomenti nel testo che possano indurre ad escludere un qualsiasi elemento del benessere

23 — Preambolo della costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità del 22 luglio 1946, primo principio.

o della sicurezza, in senso ampio, dei lavoratori, mentre il testo si riferisce invece espressamente al «miglioramento» e al «progresso».

50. In ogni caso, un'interpretazione estensiva della nozione di salute, conforme in particolare a quella enunciata dall'Organizzazione mondiale della sanità, ha già ispirato le istituzioni comunitarie nell'adozione di direttive fondate sull'art. 118 A. Ad esempio, nella direttiva 92/85/CEE (nota come «direttiva delle gestanti») ²⁴, il mantenimento di un reddito durante il congedo di maternità (mediante la retribuzione o con un'indennità «adeguata») è considerato imprescindibile ai fini della salute della gestante.

51. Infine, il Regno Unito ravvisa nella possibilità lasciata al Consiglio, ai sensi dell'art. 118 A, n. 2, di adottare le «*prescrizioni minime, applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro*», una limitazione alla sua azione.

52. Il Consiglio ritiene, per contro, che il livello minimo non vada fissato al punto più

basso possibile, o in corrispondenza a quello dello Stato membro con il livello più basso. La clausola delle prescrizioni minime è diretta, a suo parere, a garantire che gli Stati il cui livello di tutela è più elevato non si sentano costretti ad abbassarlo a seguito dell'azione comunitaria, e non ha l'obiettivo di confinare la Comunità in una struttura rigida che la costringa a mantenere il più basso livello di tutela possibile.

53. Anche in questo caso, soltanto la tesi del Consiglio e degli Stati intervenienti mi sembra pertinente.

54. Ritenerne che l'azione della Comunità possa esercitarsi in base al minimo denominatore comune, o in base al denominatore più basso possibile, sarebbe in totale contraddizione con la concezione stessa del diritto comunitario. L'azione comunitaria non è mai stata diretta ad un livellamento verso il basso. Al contrario, l'art. 2 del Trattato, ad esempio, che enuncia i compiti assegnati alla Comunità, parla di «sviluppo armonioso», «elevato grado di convergenza», «elevato livello di occupazione e di protezione sociale», «miglioramento del tenore e della qualità della vita». È quindi chiaro che la nozione di «prescrizioni minime» non è un sinonimo di «prescrizioni di livello basso». Un'interpretazione del genere sarebbe peraltro difficilmente conciliabile con l'obiettivo dell'armonizzazione «in una prospettiva di progresso», enunciato nel n. 1 dell'art. 118 A.

24 — Direttiva del Consiglio 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'art. 16, n. 1, della direttiva 89/391/CEE) (GU L 348, pag. 1).