



Documento di seduta

28.9.2017

A8-0064/2017/err02

ADDENDUM

alla relazione

sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (COM(2016)0248 – C8-0181/2016 – 2016/0130(COD))

Commissione per l'occupazione e gli affari sociali

Relatore: Marita Ulvskog
A8-0064/2017

Inserire il parere seguente dopo la motivazione:

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA SULLA BASE GIURIDICA

20.6.2017

Thomas Händel
Presidente
Commissione per l'occupazione e gli affari sociali
BRUXELLES

Oggetto: Parere sulla base giuridica sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (COM(2016)0248 – C8-0181/2016 – 2016/0130(COD))

Signor Presidente,

con lettera del 2 giugno 2017 Lei ha consultato la commissione giuridica, a norma dell'articolo 39 del regolamento del Parlamento europeo, sull'opportunità della modifica della base giuridica richiesta dal Consiglio per la proposta in oggetto¹.

La base giuridica proposta dalla Commissione è l'articolo 153, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La Commissione si basa inoltre sul diritto derivato dell'UE, segnatamente l'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2004/37/CE² sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro, vale a dire la direttiva che la suddetta proposta intende modificare.

Tale base giuridica è rimasta immutata nella relazione della commissione per l'occupazione e gli affari sociali sulla presente proposta³. Tuttavia, l'impostazione generale del Consiglio modifica la base giuridica aggiungendo all'attuale articolo 153, paragrafo 2 TFUE un riferimento alla sua lettera b), nonché all'articolo 153, paragrafo 1, lettera a) TFUE ed eliminando il riferimento all'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva sugli agenti cancerogeni.

La commissione ha esaminato la questione nella riunione del 20 giugno 2017.

I – Contesto

La proposta intende migliorare la protezione della salute dei lavoratori riducendone l'esposizione professionale agli agenti chimici cancerogeni, migliorare l'efficacia della normativa dell'UE in questo settore e fornire maggiore chiarezza e condizioni di concorrenza più eque per gli operatori economici. Essa figura tra le azioni prioritarie individuate nel programma di lavoro della Commissione per il 2016.

Dai calcoli relativi agli oneri attuali e futuri derivanti dalle malattie professionali si evince che il cancro connesso all'attività lavorativa costituisce un problema e continuerà ad esserlo in futuro a causa dell'esposizione dei lavoratori agli agenti cancerogeni. Il cancro costituisce la prima causa di mortalità connessa al lavoro nell'UE. Ogni anno il 53% dei decessi legati ad un'attività professionale è attribuito al cancro, contro il 28% per le malattie del sistema circolatorio e il 6% per le malattie respiratorie⁴.

Di conseguenza, la proposta rivede e/o introduce i valori limite di esposizione a 13 sostanze chimiche, introducendo tre misure specifiche, vale a dire:

- un ampliamento dell'allegato I che includa "lavori comportanti esposizione a polvere di silice cristallina respirabile generata" e che stabilisca un valore limite di esposizione per questo agente cancerogeno nell'allegato III;
- valori limite di esposizione per altri 10 agenti cancerogeni nell'allegato III e

¹ COM(2016) 248 final del 13 maggio 2016.

² GU L 158 del 30.4.2004, pag. 50.

³ Cfr. A8-0064/2017.

⁴ Stime europee relative agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali, *Work-related Illnesses Identification, Causal Factors and Prevention Safe Work - Healthy Work - For Life (Individuazione delle malattie professionali, fattori scatenanti e prevenzione, Lavoro sicuro - lavoro sano - durante tutta la vita)*, Takala, J., Workplace Safety and Health Institute, Singapore. Presentazione alla conferenza della presidenza dell'UE, Atene, giugno 2014.

– una revisione degli attuali valori limite di esposizione per polveri di legno duro e cloruro di vinile monomero che tenga conto dei più recenti dati scientifici.

II – Articoli pertinenti del trattato

La base giuridica indicata nella proposta della Commissione è il seguente articolo del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al titolo X (Politica sociale) della parte terza "Politiche e azioni interne dell'Unione" (la sottolineatura è aggiunta):

Articolo 153 *(ex articolo 137 TCE)*

1. [...]

2. *A tal fine il Parlamento europeo e il Consiglio:*

(a) possono adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri;

(b) possono adottare nei settori di cui al paragrafo 1, lettere da a) a i), mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro. Tali direttive evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Nei settori di cui al paragrafo 1, lettere c), d), f) e g), il Consiglio delibera secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo e di detti Comitati.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può decidere di rendere applicabile al paragrafo 1, lettere d), f) e g) la procedura legislativa ordinaria.

III – Base giuridica proposta

L'impostazione generale del Consiglio propone di modificare la base giuridica della proposta aggiungendo all'attuale **articolo 153, paragrafo 2**, un riferimento alla **lettera b)** e all'**articolo 153, paragrafo 1, lettera a)** TFUE, **nonché eliminando il riferimento all'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva sugli agenti cancerogeni**. Le nuove disposizioni recitano come segue (la sottolineatura è aggiunta):

Articolo 153, paragrafo 1

(ex articolo 137, paragrafo 1 TCE)

1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 151, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

- (a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori;
- (b) condizioni di lavoro;
- (c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori;
- (d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro;
- (e) informazione e consultazione dei lavoratori;
- (f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 5;
- (g) condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione;
- (h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 166;
- (i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro;
- (j) lotta contro l'esclusione sociale;
- (k) modernizzazione dei regimi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c).

L'articolo 151 TFUE recita come segue (la sottolineatura è aggiunta):

Articolo 151
(ex articolo 136 TCE)

L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

A tal fine, l'Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione.

Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

Articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2004/37/CE

Gli allegati I e III possono essere modificati solo con la procedura di cui all'articolo 137, paragrafo 2, del trattato (ora articolo 153, paragrafo 2 TFUE).

IV – Giurisprudenza

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, "la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto"¹. La scelta di una base giuridica non corretta può quindi giustificare l'annullamento dell'atto in questione. Sono irrilevanti in proposito l'auspicio di un'istituzione di partecipare più intensamente all'adozione di un determinato atto, il lavoro effettuato per altro motivo nel settore di azione in cui rientra l'atto o il contesto dell'adozione dell'atto².

Se l'esame di un atto dell'UE dimostra che esso persegue una doppia finalità o ha una duplice componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante³. Tuttavia, se una misura ha contemporaneamente più obiettivi o più componenti tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro, tale atto dovrà fondarsi sulle varie basi giuridiche di pertinenza,⁴ se le procedure previste per le rispettive basi giuridiche non sono incompatibili con il diritto del Parlamento europeo e non lo inficiano⁵.

L'articolo 153 TFUE (ex articolo 137 TCE) rappresenta il fondamento normativo previsto dal trattato per realizzare il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nel settore della politica sociale⁶. I paragrafi 1 e 2 conferiscono all'Unione le competenze per sostenere e completare l'azione degli Stati membri diretta a realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 151 TFUE (ex articolo 136 TCE)⁷.

V – Scopo e contenuto della proposta

Il considerando 1 della proposta evidenzia che la direttiva 2004/37/CE ha per oggetto la protezione dei lavoratori contro i rischi per la salute e la sicurezza derivanti dall'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni sul posto di lavoro. A tal fine, esso fissa le pertinenti prescrizioni minime, compresi i valori limite, sulla base dei dati scientifici e tecnici disponibili.

I considerando 2 e 3 stabiliscono che i valori limite dovrebbero essere rivisti, quando necessario, alla luce dei dati scientifici, e che occorre considerare anche altre vie di assorbimento, compresa

¹ Causa C-45/86, *Commissione/Consiglio* (Preferenze tariffarie generalizzate) (Raccolta 1987, pag. 1439, punto 5); Causa C-440/05, *Commissione/Consiglio* (Raccolta 2007, pag. I-9097); Causa C-411/06, *Commissione/Parlamento europeo e Consiglio* (Raccolta 2009, pag. I-7585).

² Causa C-269/97, *Commissione/Consiglio* (Raccolta 2000, pag. I-2257, punto 44).

³ Causa C-137/12, *Commissione/Consiglio* (EU:C:2013:675, punto 53); C-490/10, *Parlamento/Consiglio* (EU:C:2012:525, punto 45); C-155/07, *Parlamento/Consiglio* (Raccolta 2008, pag. I-08103, punto 34).

⁴ Causa C-211/01, *Commissione/Consiglio* (Raccolta 2003, pag. I-08913, punto 40); Causa C-178/03, *Commissione/Parlamento europeo e Consiglio* (Raccolta 2006, pag. I-107, punti da 43 a 56).

⁵ Causa C-300/89, *Commissione/Consiglio* ("biossido di titanio") (Raccolta 1991, pag. I-2867, punti da 17 a 25). Causa C-268/94, *Portogallo/Consiglio* (Raccolta 1996, pag. I-6177).

⁶ Cfr. causa C-343/08, *Commissione europea/Repubblica ceca* (Raccolta 2010, pag. I-00275, punto 67, relativo all'articolo 137 TCE, predecessore dell'articolo 153); Cfr. parere 2/91, *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro* (Raccolta 1993, pag. I-01061, punto 17).

⁷ Causa C-13/05, *Sonia Chacón Navas/Eurest Colectividades SA* (Raccolta 2006, pag. I-06467, punto 4, relativo all'articolo 137 TCE, predecessore dell'articolo 153).

quella cutanea, per agenti carcinogeni e mutageni, al fine di garantire il maggior livello di protezione possibile.

I considerando da 5 a 17 specificano le sostanze che dovrebbero essere classificate come cancerogene sulla base delle più recenti informazioni scientifiche, nonché le sostanze cancerogene già considerate e i cui valori limite dovrebbero essere rivisti alla luce dei più recenti dati scientifici.

Infine, i considerando 18 e 22 ribadiscono che la modifica proposta della direttiva 2004/37/CE è finalizzata a rafforzare la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro, migliorando le loro condizioni di vita e lavoro e proteggendoli dagli specifici rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni.

In questo contesto, l'articolo 1 dichiara che la direttiva è modificata mediante l'aggiunta nell'allegato I di una nuova voce, al numero 6, che contempla i "[l]avori comportanti esposizione a polvere di silice cristallina respirabile generata da un procedimento di lavorazione" e mediante la sostituzione dell'allegato III con il testo che figura nell'allegato della direttiva in questione. Gli articoli da 3 a 5 contengono le consuete disposizioni relative al recepimento della direttiva nel diritto nazionale degli Stati membri. L'articolo 4 in particolare fa riferimento alla data di entrata in vigore della direttiva.

VI - Analisi e determinazione della base giuridica appropriata

Da quanto precede emerge chiaramente che lo scopo e il contenuto della presente proposta consistono nel rafforzare il livello di protezione della salute dei lavoratori, in linea con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera a) TFUE, mediante l'inclusione nell'allegato I della direttiva 2004/37/CE dei lavori comportanti esposizione a polvere di silice cristallina respirabile (frazione respirabile) generata da un procedimento di lavorazione. A tal fine si stabiliscono prescrizioni minime supplementari per la protezione della salute dei lavoratori sotto forma di valori limite di cui all'allegato III della direttiva e si sottopongono a revisione gli attuali valori limite dell'allegato III per due sostanze cancerogene, alla luce di dati scientifici più recenti.

A questo riguardo, occorre notare che l'articolo 153, paragrafo 2 TFUE contiene in effetti, alle lettere a) e b) rispettivamente, due differenti basi giuridiche per misure di natura molto diversa. Sebbene l'articolo 153, paragrafo 2, lettera a), faccia riferimento all'adozione di "misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri", la lettera b) autorizza il Parlamento ed il Consiglio ad adottare "nei settori di cui al paragrafo 1, lettere da a) a i), mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro". La direttiva proposta rientra chiaramente in quest'ultima categoria di misure, quindi il riferimento all'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), nella base giuridica costituisce un'utile precisazione nelle attuali circostanze¹.

Inoltre, l'articolo 153, paragrafo 2, che costituisce la normale base giuridica per l'adozione di misure di politica sociale, prevede diverse procedure legislative a seconda del "settore" dell'articolo 153, paragrafo 1, in cui opererà la misura prevista. L'analisi dello scopo e del contenuto della proposta mostra che l'articolo 153, paragrafo 1, lettera a) corrisponde meglio alle misure alle misure ivi previste. Come evidente nel suo preambolo, la proposta condivide

¹ Cfr. SJ-0445/16, pag.3.

lo stesso obiettivo della direttiva sugli agenti cancerogeni che intende modificare, ossia proteggere i lavoratori contro i rischi che derivano o possono derivare per la loro salute e la loro sicurezza dall'esposizione agli agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro, ivi compresa la prevenzione di tali rischi. Analogamente, la proposta consiste delle modifiche agli allegati I e III alla direttiva sugli agenti cancerogeni, aggiungendo una nuova sostanza all'elenco di sostanze, miscele e processi che devono essere considerati agenti cancerogeni ai sensi della stessa direttiva, oltre a nuovi valori limite per l'esposizione professionale a queste sostanze. Queste modifiche sono chiaramente provvedimenti di protezione sanitaria a beneficio dei lavoratori.

In base a quanto previsto dal secondo e terzo comma dell'articolo 153, paragrafo 2, si applica una procedura legislativa speciale, con voto all'unanimità in seno al Consiglio, nei settori di cui all'articolo 153, paragrafo 1, lettere c), d), f) e g), mentre in tutti gli altri settori di cui all'articolo 153, paragrafo 1, si applica la procedura legislativa ordinaria. Pertanto, al fine di indicare la base giuridica in modo tale da poter stabilire sia la procedura applicabile all'adozione, sia la maggioranza necessaria richiesta nel Consiglio, è opportuno fornire maggiori dettagli rispetto a quanto proposto dalla Commissione, indicando non solo se si faccia ricorso all'articolo 153, paragrafo 2, lettera a) o b) ma anche su quali settori tra quelli indicati nell'articolo 153, paragrafo 1, i colegislatori stiano intervenendo¹.

Rispetto all'articolo 153, paragrafo 2, lettera a) TFUE, che non reca alcun riferimento agli specifici ambiti di attività di cui all'articolo 153, paragrafo 1 TFUE, l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b) TFUE fa un tale esplicito riferimento. Di conseguenza, l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b) TFUE non costituisce una base giuridica adeguata alla proposta e deve essere integrato da un riferimento all'articolo 153, paragrafo 1, lettera a), che lo renda sufficientemente chiaro e preciso. Ne consegue che, alla luce del suo scopo e contenuto, la proposta rientra perfettamente nell'ambito del settore di attività di cui all'articolo 153, paragrafo 1, lettera a) vale a dire il "miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori"; pertanto tale lettera a) dell'articolo 153, paragrafo 1, può essere sicuramente aggiunta come base giuridica per la proposta, unitamente alla lettera b) dell'articolo 153, paragrafo 2, mantenendo quindi la procedura legislativa ordinaria.

Per quanto riguarda la base giuridica del diritto derivato proposta dalla Commissione, vale a dire l'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva sugli agenti cancerogeni, occorre osservare che l'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva sugli agenti cancerogeni stabilisce che "*Gli allegati I e III possono essere modificati solo con la procedura di cui all'articolo 137, paragrafo 2 del trattato*". È pertanto evidente dallo stesso testo che l'articolo 17, paragrafo 1, non offre di per sé una base giuridica per la modifica degli allegati interessati, in quanto fa semplicemente riferimento all'articolo 137, paragrafo 2 TCE (ora articolo 153, paragrafo 2 TFUE) che costituisce la base giuridica per la direttiva. In altre parole, l'articolo 17, paragrafo 1, equivale a un semplice promemoria del fatto che le modifiche agli allegati I e III richiedono il ricorso all'articolo 153, paragrafo 2 TFUE e, pertanto, a una procedura legislativa ordinaria. Dal momento che l'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva fa riferimento all'attuale articolo 153, paragrafo 2 TFUE, e che l'articolo 153, paragrafo 2 TFUE è già specificamente menzionato

¹ Ibidem.

come base giuridica della proposta, non è necessario fare riferimento due volte alla stessa disposizione¹.

VII - Conclusione e raccomandazioni

Alla luce dell'analisi che precede, le modifiche alla base giuridica della proposta previste dal Consiglio sembrano essere, per quanto riguarda il riferimento all'articolo 153 TFUE, semplici specifiche tecniche appropriate da un punto di vista giuridico. Per quanto riguarda il riferimento all'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva sugli agenti cancerogeni, la sua soppressione può essere considerata la semplice correzione di un errore materiale.

Nella riunione del 20 giugno 2017 la commissione giuridica ha pertanto deciso all'unanimità² di raccomandare di aggiungere all'articolo 153, paragrafo 2, un riferimento alla lettera b), nonché all'articolo 153, paragrafo 1, lettera a) TFUE e di eliminare il riferimento all'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva sugli agenti cancerogeni dalla base giuridica dello strumento proposto.

Voglia gradire, signor presidente, i sensi della mia più alta considerazione.

Pavel Svoboda

(Concerne tutte le versioni linguistiche.)

¹ Cfr. SJ-0445/16, pag.3.

² Erano presenti al momento della votazione finale: Pavel Svoboda (presidente), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (vicepresidente), Laura Ferrara (vicepresidente), Mady Delvaux (vicepresidente), Gerolf Annemans (per Gilles Lebreton, a norma dell'articolo 200, paragrafo 2, del regolamento), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Rosa Estaràs Ferragut, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Julia Reda, Evelyn Regner, József Szájer, Mylène Troszczynski (per Marie-Christine Boutonnet, a norma dell'articolo 200, paragrafo 2, del regolamento), Axel Voss, Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Angelika Niebler, Jens Rohde, Virginie Rozière, Tiemo Wölken, Kosma Złotowski.