

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2369

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**STRADA, SANESE, PERABONI, FERRAUTO, CARCARINO, SCALIA,  
ZAVETTIERI, GAMBALE, MODIGLIANI, MARCUCCI**

Norme per il controllo della sicurezza dei prodotti  
a tutela dei consumatori

*Presentata il 10 marzo 1993*

ONOREVOLI COLLEGHI! — « ... e se mi paia ch'egli non possenga virtù ma solo dica di possederla, io lo svergognerò dimostrandogli che le cose di maggior pregio egli tiene a vile e tiene in pregio le cose vili ».

*(Platone, Apologia di Socrate).*

I problemi relativi alla sicurezza dei prodotti risultano strettamente connessi a quelli concernenti il regime di responsabilità previsto per il danno provocato da prodotti difettosi.

In quest'ultima direzione com'è noto si è provveduto anche in Italia a dare attuazione, con il decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 224,

alla direttiva 85/374/CEE, del Consiglio, del 25 luglio 1985.

Si deve aver presente che l'articolo 6 della citata direttiva 85/374/CEE ricollegava la « difettosità » del prodotto proprio al fatto che questo non offriva « la sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di tutte le circostanze, tra cui:

- a) la presentazione del prodotto;
- b) l'uso al quale il prodotto può essere ragionevolmente destinato;
- c) il momento dalla messa in circolazione del prodotto ».

Senonché, riguardo all'ultimo parametro costituito dal fattore tempo, la disci-

plina risultava del tutto inadeguata, innanzitutto perché la successiva messa in circolazione di prodotti meno difettosi, resa possibile grazie al costante aggiornamento tecnico scientifico, non influiva sulla responsabilità civile del produttore più perfezionato e, in secondo luogo, perché non veniva ivi prevista quella possibilità di tutela costituita dal « richiamo » del prodotto dal mercato, che viene viceversa messa in campo come tecnica di intervento dalla nuova normativa in materia di sicurezza di prodotti che si sta predisponendo.

La Francia, la Spagna, il Regno Unito e la Germania dispongono già di una legislazione generale in materia di sicurezza dei consumatori.

« Le legislazioni in questione seguono tutte più o meno una impostazione analoga: esse impongono ai produttori, ai distributori o agli importatori un obbligo generale di immettere sul mercato solo prodotti sicuri, obblighi di informazione e di sorveglianza dei mercati per i prodotti di consumo commercializzati e l'obbligo di agire nel caso di rischi gravi e immediati connessi all'utilizzazione dei prodotti di consumo, e prevede altresì poteri d'intervento per vietare temporaneamente o definitivamente la commercializzazione dei prodotti di consumo pericolosi. Nonostante questa analoga impostazione, le legislazioni nazionali divergono tuttavia fra loro nel contenuto. Vi sono leggi o progetti che includono i servizi (Francia, Spagna, Danimarca), mentre altri li escludono. Anche l'orizzontalità delle disposizioni è variabile: in alcuni paesi esistono molte disposizioni verticali (ndr: di settore) che si applicano a detrimento delle disposizioni orizzontali. La portata dell'obbligo generale varia poi a seconda dei paesi e dipende dalla definizione delle condizioni d'impiego dei prodotti in condizioni normali d'impiego, condizioni ragionevolmente prevedibili dalla gente del mestiere o da altri.

Altre divergenze fra gli Stati membri esistono poi a livello delle competenze attribuite agli organismi incaricati di vigilare sulla sicurezza dei consumatori ».

È partendo da questi dati che la Commissione delle Comunità europee in una sua comunicazione (Com (87) 209 def.) sulla sicurezza dei consumatori nei riguardi dei prodotti di consumo ha concluso nel senso che « l'esistenza di regolamentazioni diverse e divergenti rischia di creare nuovi ostacoli alla libera circolazione delle merci, poiché le esigenze di sicurezza cambiano da un paese all'altro e potrebbero quindi diventare un intralcio al completamento del mercato interno entro il 1992 ».

Il ragionamento è — come si vede — tutto condotto su esigenze di tutela della concorrenza fra imprese; quando si guarda ai consumatori sembra porsi solo un problema di fiducia: nel citato documento, infatti, la Commissione aggiunge che « un impegno deciso da parte dei produttori, dei commercianti, e degli importatori ad offrire prodotti sicuri creerà una maggiore fiducia presso i consumatori, in quanto questi avranno così la prova che esistono meccanismi per far fronte a situazioni pericolose e rischiose ».

In altre parole è censurabile che la tutela della salute del consumatore faccia la sua comparsa nel richiamato documento comunitario solo in quanto elemento funzionale ad una più persuasiva penetrazione dei beni di consumo sul mercato, logica questa che contraddice, peraltro, lo stesso programma d'azione per la protezione e l'informazione del consumatore tracciato in sede comunitaria nel 1975 (*Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee del 25 aprile 1975), il quale, al punto 15 a), afferma il principio per il quale « i) i beni e i servizi posti a disposizione del consumatore devono essere tali che, utilizzati in condizioni normali o prevedibili, non presentino pericoli per la sua salute e la sua sicurezza: qualora presentino tali pericoli — si aggiungeva — in quelle occasioni debbono poter essere ritirati dal mercato con procedure rapide e semplici ».

Nel merito è utile per ragioni di sintesi sottolineare solo tre questioni, in relazione alla direttiva 92/59/CEE

del Consiglio, del 29 giugno 1992, riguardante la sicurezza generale dei prodotti.

La prima questione riguarda il nodo centrale costituito dalla nozione di sicurezza. Questa nozione è certamente una nozione relativa del mondo pregiuridico, tant'è che essa risulta pur sempre variabile in relazione ad un parametro di per sé mobile in quanto costituito dallo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche che sappiamo in continua evoluzione.

Non è certamente questo il problema che si intende sollevare.

La vera questione è che tale parametro sembra diventare troppo relativo e sfuggente anche sul piano giuridico.

Il prodotto viene qualificato « sicuro » con riguardo al momento della messa in circolazione: in quel momento si dovrà dunque verificare il seguente controllo: « in mancanza delle normative specifiche di cui al paragrafo 1, si valuta la conformità di un prodotto al requisito generale di sicurezza tenendo conto delle norme nazionali non cogenti che recepiscono una norma europea o, se esistono, delle specifiche tecniche comunitarie o, in mancanza di esse, delle norme in vigore nello Stato membro in cui circola il prodotto, dei codici di buona condotta in materia di salute e di sicurezza vigenti nel settore interessato ovvero degli ultimi ritrovati della tecnica, nonché della sicurezza che i consumatori possono ragionevolmente attendere » (articolo 4, comma 2, della direttiva).

Che succede se successivamente migliora lo stato dell'arte ?

La direttiva ritiene che la possibilità di raggiungere un livello di sicurezza superiore e di procurarsi altri prodotti che presentano un rischio minore non costituisce un motivo sufficiente per considerare un prodotto come « non sicuro » o « non pericoloso » (articolo 2 lettera b).

Più avanti, però, la direttiva prevede che agli stati membri sia consentito « organizzare il ritiro o il richiamo di un prodotto pericoloso già immesso sul mercato e, ove necessario, la sua distruzione in condizioni opportune », precisando per di più che ciò può avvenire in qualsiasi fase di distribuzione.

Che senso ha a questo punto precludere agli stati la possibilità di richiamare i prodotti anche quando il giudizio di pericolosità sia frutto di acquisizioni conoscitive successive alla messa in circolazione del prodotto ?

È auspicabile pertanto che si ponga rimedio a tale limite.

Occorre sollevare, infine, due questioni che toccano da vicino l'attività e l'interesse delle associazioni di consumatori.

Viene in rilievo innanzitutto una carenza correlata all'assenza nella normativa della previsione di sedi in cui siano immagazzinati i dati relativi allo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche per ciascun settore, in modo da favorire l'opera di controllo sociale delle associazioni e dei consumatori: il tema è collegato a quello della certificazione dei prodotti, terreno che oggi si caratterizza viepiù quale pascolo esclusivo del mondo delle grandi imprese e dei pubblici poteri, con esclusione di possibilità effettive di controllo e di partecipazione da parte del mondo dei consumatori.

L'altra preoccupazione concerne la diminuzione del rischio che corrono le associazioni che spesso si mobilitano in campagne di denuncia della pericolosità di un determinato prodotto.

Orbene, l'articolo 14 della direttiva prevede che « Gli stati membri dispongono nella loro legislazione che nessuna persona fisica o giuridica, che ponga pubblicamente in dubbio le caratteristiche di sicurezza di un prodotto o di una categoria di prodotti allo scopo esclusivo di accrescere la consapevolezza pubblica dei problemi della salute e della sicurezza possa essere considerata responsabile delle conseguenze economiche che potrebbero derivare dal dibattito pubblico così avviato, purché le affermazioni in materia siano veritiere, precise e non fallaci ».

L'opera di denuncia risulta dunque esente da responsabilità, stando a tale previsione, solo se la diffusione di informazioni circa la dannosità di un prodotto presenta finalità apprezzabili (crescita, consapevolezza pubblica dei problemi della sicurezza: che dire allora di chi si

limita solo a protestare per il danno subito o evitato? sarà tale protesta riconducibile allo scopo didattico di cui alla direttiva?) o modalità determinate (affermazioni ispirate a « verità », « precise » e « non fallaci »).

Il criterio di verità ci sembra indispensabile, quello di precisione no, perché i dati a disposizione potrebbero essere sufficienti a motivare la denuncia, ma ancora insufficienti a garantire la precisione. Quanto poi alla non fallacia, se noi traduciamo tale espressione nel senso di insusciabilità ad indurre in inganno, potremmo convenire con tale requisiti facendo salva, però, la buona fede; se, viceversa, tale espressione dovesse alludere al risultato dell'opera di denuncia, essa risulterebbe fuori luogo in quanto sarebbe ingiusto richiedere a chi solleva un problema di rispondere dell'eventuale esito negativo dell'approfondimento.

La sicurezza dei prodotti è diventato tema di fondamentale importanza sia per quanto riguarda il completamento del mercato comune europeo sia per quanto riguarda la tutela della salute dei cittadini e dei consumatori.

Infatti, due milioni e settecentomila infortuni tra il 1987 e il 1988: ecco le cifre di una guerra domestica combattuta con coltelli e pentole, forni e piccoli elettrodomestici. Ancora molti incidenti hanno avuto serie conseguenze: fratture, avvelenamenti e soffocamenti, le costanti del pericolo tra le quattro mura.

Cifre, paure e preoccupazioni sono contenute in un rapporto diffuso dall'ISTAT, il risultato di un'indagine sugli incidenti domestici condotta tra il 1987 e il 1988.

Subito una premessa: dall'indagine sono stati esclusi gli incidenti mortali e quelli avvenuti a persone residenti nelle convivenze.

Dunque: due milioni ottantatremila persone hanno subito almeno un incidente

in ambiente domestico nell'anno precedente l'intervista, cioè il 3,7 per cento della popolazione. Gli incidenti sono stati 2 milioni settecentomila, poiché alcune persone sono state vittime di più di un infortunio.

Anziani, donne e bambini le « categorie » più a rischio, le vittime principali di una casa che troppo spesso — secondo le statistiche — si trasforma in nemica.

Il 4,7 per cento della popolazione femminile ha subito incidenti, contro il 2,6 per cento degli uomini. I bambini: si fa male in casa il 3,6 per cento dei bambini fino ai quattro anni. E fino a quattordici anni sono gli uomini più a rischio, poi arriva il « sorpasso » delle donne.

E gli anziani? Sopra i settantacinque anni le pareti domestiche sembrano essere una trappola sempre più pericolosa (il 5,4 per cento ha avuto incidenti).

La radiografia dell'ISTAT si è mossa anche fra gli ambienti di casa, ha guardato ai rischi che si nascondono ora in cucina ora sulle scale. Riferisce l'indagine: l'ambiente più pericoloso è senza dubbio la cucina. E tra le cause di incidente ecco gli utensili da cucina (19,3 per cento), il pavimento (15,5 per cento), le scale di vario tipo (13,3 per cento), i mobili e altre parti dell'abitazione (10,8 per cento, come sedie, portè e finestre).

L'ISTAT scandaglia ancora il « pianeta cucina »: tra gli utensili più pericolosi al primo posto ci sono i coltelli (oltre l'undici per cento degli incidenti) e le pentole, poi i forni e fornelli, liquidi bollenti e i piccoli elettrodomestici. Per gli uomini gli incidenti dovuti agli utensili da cucina occupano solo il quarto posto, dopo le cadute sul pavimento (15,8 per cento), gli incidenti causati da attrezzi da lavoro (14,3 per cento) e le cadute dalle scale (13,8 per cento). Infine le conseguenze degli incidenti. C'è di tutto: soffocamenti, ferite, fratture, ustioni. Attenti alla casa, dunque.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*[Agenzia italiana per il controllo del sistema di certificazione (AICERT)].*

1. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Agenzia italiana per il controllo del sistema di certificazione (AICERT), presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un suo delegato.

2. L'AICERT è preposta alla vigilanza sul sistema italiano di certificazione e in particolare:

a) promuove ogni due anni una conferenza nazionale sui problemi del sistema di certificazione e in merito allo stato di attuazione della presente legge;

b) controlla il rispetto dell'obbligo da parte dei fornitori di immettere sul mercato soltanto prodotti sicuri;

c) propone al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato i criteri e le procedure per la etichettatura e le altre indicazioni atte a informare sulla sicurezza e qualità dei prodotti;

d) propone al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato i criteri per la formazione di base, l'addestramento, l'aggiornamento e il perfezionamento degli agenti incaricati del controllo della sicurezza e della qualità dei prodotti sicuri.

## ART. 2.

*(Poteri dell'AICERT per il controllo della sicurezza dei prodotti).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più

decreti legislativi al fine di garantire all'AICERT:

a) poteri per l'adozione di adeguate misure preventive quali:

1) richiedere informazioni rilevanti sia alle parti interessate, quali i fornitori, sia, ove necessario, a qualsiasi altra persona fisica o giuridica;

2) chiedere campioni di un prodotto o di una linea di produzione, sequestrare o confiscare prodotti e, ove necessario, ispezionare allo stesso scopo la sede dell'impresa o qualsiasi altro locale di quest'ultima;

3) intensificare il numero e la portata dei controlli, delle prove, delle verifiche, delle analisi e simili che sono normalmente previsti per il particolare prodotto o la particolare categoria di prodotti di cui trattasi, o farli effettuare appositamente;

4) rendere pubbliche, attraverso i mezzi di comunicazione di massa più indicati e nella forma più opportuna, avvertenze destinate non soltanto a coloro che possono considerarsi i normali utilizzatori o consumatori del prodotto in questione, ma anche alla popolazione in generale;

5) imporre ai produttori, agli importatori ed eventualmente alle altre categorie professionali interessate e, se del caso, anche agli utilizzatori e ai consumatori finali, di attivarsi affinché siano informati tutti coloro che potrebbero essere esposti al rischio osservato derivante dal prodotto e, ove necessario, tutta la popolazione;

6) chiedere ai fabbricanti di corredare il prodotto considerato con adeguate avvertenze; tale richiesta può essere eventualmente rivolta anche ai distributori o agli altri operatori professionali;

7) imporre le dovute restrizioni circa le condizioni di distribuzione, commercializzazione ed eventualmente smaltimento del prodotto;

8) chiedere le necessarie modifiche del prodotto o di una serie di prodotti e

vietarne, in via temporanea o definitiva, la produzione e la commercializzazione, ovvero, nel caso di materie prime, sostanze, componenti o semi-lavorati, vietarne l'utilizzazione, l'inclusione o la combinazione con alcuni tipi o categorie di prodotti;

9) organizzare il ritiro di un prodotto già immesso sul mercato, anche quando sia già in possesso dell'utilizzatore o del consumatore finale, od eventualmente garantirne la distribuzione alle condizioni più adeguate;

b) poteri per disporre di adeguate informazioni al fine di:

1) essere in grado di tenere conto e, ove necessario, di raccogliere i dati rilevanti in modo permanente e sistematico, attingendo a fonti d'informazione che possano fornire indicazioni circa la probabile esistenza di rischi, in particolare alla luce di elementi indiziari ricavati da incidenti, da casi di malattia o da altri danni alle persone;

2) qualora vi siano fondati motivi per sospettare che un prodotto presenti un rischio inaccettabile di natura grave ed immediata, adottare un provvedimento che, per un periodo non superiore ai tre mesi a decorrere dalla data della decisione stessa, vieti la fornitura, l'offerta di fornitura, l'accordo di fornitura o l'esposizione del prodotto di cui trattasi; tale provvedimento potrà essere successivamente reiterato con l'obbligo di segnalazione all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione o la licenza all'esercizio dell'attività, affinché provveda se del caso, alla revoca.

### ART. 3.

*(Sistemi di controllo particolari per i prodotti alimentari).*

1. Fermo restando quanto stabilito dalla presente legge, il controllo per i

prodotti alimentari consiste in particolare in una o più delle seguenti operazioni:

- a) ispezione;
- b) prelievo ed analisi di campioni;
- c) controllo dell'igiene del personale;
- d) esame del materiale scritto e dei documentari di vario genere;
- e) esame dei sistemi di verifica eventualmente installati dall'impresa e dei relativi risultati.

2. Sono sottoposti ad ispezione al fine di controllare la qualità del prodotto:

- a) lo stato e l'impiego di terreni, locali, uffici, installazioni e relativo ambiente, mezzi di trasporto, attrezzature e materiali;
- b) le materie prime, gli ingredienti, i coadiuvanti tecnologici e gli altri prodotti utilizzati per la preparazione e la produzione dei prodotti alimentari;
- c) i prodotti semilavorati;
- d) i prodotti finiti;
- e) i materiali e oggetti destinati a entrare in contatto con i prodotti alimentari;
- f) i prodotti e i procedimenti di pulizia e manutenzione nonché gli antiparassitari;
- g) i prodotti utilizzati per fabbricare o lavorare i prodotti alimentari;
- h) l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari;
- i) i mezzi di conservazione.

3. Le operazioni di cui al comma 1 possono all'occorrenza essere integrate:

- a) dall'audizione del responsabile dell'impresa ispezionata e delle persone che lavorano per conto di questa impresa;
- b) dal rilevamento dei valori registrati dagli strumenti di misurazione installati dall'impresa;



c) da controlli, effettuati dall'autorità competente con strumenti installati dall'impresa.

4. A fini d'analisi possono venire prelevati campioni dei prodotti in conformità alle disposizioni che garantiscano alle persone soggette al controllo il beneficio di un'eventuale controperizia.

5. Le analisi sono effettuate dai laboratori accreditati. Sono sottoposte al controllo dell'igiene le persone che, direttamente o indirettamente, per esercitare le loro mansioni entrano in contatto con le materie ed i prodotti alimentari.

#### ART. 4.

*(Provvedimenti limitativi).*

1. Qualsiasi provvedimento che comporti limitazioni per l'immissione di un determinato prodotto sul mercato o che disponga il ritiro dal mercato di un determinato prodotto deve indicare gli esatti motivi sui quali il provvedimento stesso è fondato.

2. Il provvedimento è notificato nel più breve termine alla parte interessata, la quale deve essere al tempo stesso informata in merito ai mezzi di impugnazione di cui dispone, precisando i termini previsti per la presentazione degli stessi.

3. Alle parti interessate deve essere riconosciuta, ogniqualvolta sia possibile, la facoltà di esprimere il loro parere prima che il provvedimento venga adottato. Ove ciò non sia possibile, segnatamente a causa dell'urgenza del provvedimento, deve essere previsto l'esercizio di siffatta facoltà anche successivamente all'esecuzione del provvedimento.

4. I provvedimenti che prescrivono il ritiro di un determinato prodotto dal mercato devono contenere disposizioni incentivanti per i detentori del prodotto, in particolare dei distributori, utilizzatori e consumatori finali, ai fini del ritiro medesimo.

## ART. 5.

(*Accordi*).

1. Ove sia necessario al fine di attuare un controllo effettivo sulla sicurezza dei prodotti, si può provvedere alla designazione di una persona o di un servizio che sia specificamente responsabile di organizzare la conclusione di accordi in materia e di vigilare sul loro regolare funzionamento.

2. Gli accordi in merito al controllo della sicurezza dei prodotti devono prevedere tra l'altro:

a) un'adeguata marcatura del prodotto o delle categorie di prodotti che ne consenta l'identificazione in una fase successiva;

b) la regolare o saltuaria verifica del prodotto con riguardo alle relative proprietà di sicurezza;

c) congrue convenzioni con altri fornitori e consumatori professionali e con le organizzazioni di categoria del settore cui il prodotto appartiene, al fine di ricevere e di scambiarsi regolarmente informazioni pertinenti sulle questioni inerenti alla sicurezza del settore;

d) la sistematica valutazione dei reclami presentati in merito ad un determinato prodotto o delle ragioni che ne motivano la restituzione, anche quando non siano direttamente basati sulle proprietà di sicurezza dello stesso prodotto.

## ART. 6.

(*Informazione ed etichettatura*).

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 devono, tra l'altro, essere finalizzati ad assicurare, qualora un prodotto presenti, a motivo della sua stessa natura o di ragioni tecniche o economiche, un rischio rilevante ma accettabile come tale, che siffatto rischio sia adeguatamente evidenziato per renderne consapevole il con-

sumatore o l'utilizzatore potenziale, in modo che:

a) si tenga conto in particolare:

1) dell'uso, del consumo, dell'imballaggio, del trasporto e dello stoccaggio del prodotto previsti in condizioni normali, segnatamente alla luce delle dichiarazioni specifiche fatte dal fornitore o per suo conto, e di eventuali altri usi o consumi ragionevolmente prevedibili;

2) delle capacità di percezione e delle conoscenze che si possono ragionevolmente attendere da parte dell'utilizzatore o del consumatore effettivo o potenziale;

b) si assicuri che, ove necessario, le avvertenze pertinenti possano essere debitamente percepite in qualsiasi fase dell'uso, del consumo e dell'eliminazione e, all'occorrenza, durante il prevedibile tempo di utilizzazione del prodotto.

2. Le indicazioni dei rischi devono essere effettuate in maniera tale da consentire a qualsiasi utilizzatore o consumatore effettivo o potenziale di valutare direttamente il rischio del prodotto, prima di acquistarlo o di utilizzarlo, qualora costituiscono un elemento determinante per indurlo ad acquistare o ad utilizzare il prodotto.

#### ART. 7.

*(Segreto professionale).*

1. Le informazioni relative alle caratteristiche di sicurezza di un determinato prodotto sono coperte dal segreto professionale e se sono state comunicate alle autorità competenti, rimangono riservate, salvo quelle la cui divulgazione è indispensabile per tutelare la salute e la sicurezza delle persone.

2. Gli agenti incaricati del controllo sono tenuti al segreto professionale.

## ART. 8.

*(Denuncia di singoli o associazioni.  
Reclami).*

1. Chiunque abbia interessi relativi al prodotto oggetto di un provvedimento limitativo della libera circolazione sul mercato può adire le autorità competenti per chiedere la revoca del provvedimento.

2. L'AICERT ha l'obbligo di prendere debitamente in considerazione i reclami motivati riguardanti le caratteristiche di sicurezza del prodotto, in particolare i reclami presentati da organizzazioni di consumatori, da associazioni ambientaliste, da associazioni professionali e dei lavoratori.