

CONVEGNO
“RILEVANZA GIURIDICA DELLE NORME TECNICHE”
Milano, 21 Febbraio 2006

Prof. Ugo Carnevali
Università Statale di Milano
Facoltà di Giurisprudenza

Grazie Presidente.

Perché e in che senso si può parlare di una "rilevanza giuridica" delle norme tecniche? I profili sono molteplici e risulteranno, alcuni almeno, dalle relazioni che si terranno in questo Convegno. Io mi occuperò in modo specifico del tema della sicurezza dei prodotti e della "rilevanza giuridica" delle norme tecniche sotto tale aspetto. Sicurezza è l'antitesi di "non pericolo", perciò il prodotto sicuro è quello che non presenta pericoli per coloro che lo usano o comunque ne vengono a contatto. Può trattarsi di prodotti finiti, cioè di prodotti che sono immediatamente funzionali; può trattarsi di prodotti che vengono inseriti in altri prodotti, cioè di componenti del prodotto finito; può trattarsi infine di prodotti ulteriormente composti (componenti di componenti del prodotto finito), perciò lo spettro è assai ampio.

La questione che esaminerò ha assunto un'importanza particolare soprattutto per l'indirizzo che ha caratterizzato la normativa comunitaria soprattutto negli ultimi 20-25 anni. La Comunità ha giustamente visto nella sicurezza dei prodotti un obiettivo da perseguire in via primaria alla luce del principio di precauzione. L'articolo 133 del trattato CE (ex articolo 129 A), che reca il titolo 'Protezione dei consumatori', dispone che al fine di promuovere gli interessi dei consumatori e di assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori la Comunità contribuisce a tutelare la salute e la sicurezza degli interessi economici dei consumatori, e che tali obiettivi possono essere perseguiti con misure adottate ai sensi dell'articolo 95 (ex articolo 100 A) dello stesso trattato. Si tratta poi di favorire la circolazione dei prodotti nell'ambito del mercato comune ed è ovvio che i prodotti messi in circolazione nell'ambito della Comunità, cioè nel mercato comune, devono

avere i medesimi standards di sicurezza e di non pericolosità. Infine è da considerare il fatto che una legislazione nazionale che si accontenti di bassi livelli di sicurezza dei prodotti impone minori costi di produzione e pertanto dà ai fabbricanti di quel Paese un indubbio vantaggio competitivo rispetto ai fabbricanti che operano in Paesi le cui legislazioni pretendono invece elevati standards di sicurezza e di conseguenza impongono costi di produzione maggiori: perciò standards di sicurezza europei evitano distorsioni alla concorrenza tra imprese (questa considerazione viene espressamente enunciata nei "considerando" della Direttiva sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso, di cui si dirà più avanti).

La data di nascita di questa normativa europea sulla sicurezza dei prodotti viene notoriamente fatta coincidere con una Risoluzione del Consiglio delle Comunità Europee del 7 maggio 1985, la quale ha inaugurato quello che viene conosciuto come il "nuovo approccio", *the new approach*, della Comunità. In cosa consiste? Il nuovo approccio, detto in parole molto semplici e schematiche, consiste in questo: per raggiungere l'obiettivo della sicurezza dei prodotti non è possibile cristallizzare le norme tecniche di sicurezza in un determinato momento storico, quindi recepirle nel corpo dei documenti normativi, perché in questo modo le norme di sicurezza sarebbero in breve tempo sorpassate dallo sviluppo della scienza e della tecnica e occorrerebbe una continua attività di modifica della normativa per adeguarla al progresso della scienza e della tecnica. E allora con la menzionata Risoluzione del Consiglio si è scelto un criterio operativo più flessibile, più pratico, che consiste in ciò: le norme comunitarie specificano i requisiti essenziali di sicurezza che i prodotti devono avere per poter circolare liberamente nella Comunità; una volta specificati questi requisiti di sicurezza, le norme comunitarie fanno rinvio alle norme tecniche, intendendo per norme tecniche in senso comunitario le norme armonizzate europee. Si tratta di norme tecniche che vengono elaborate da enti normatori europei su specifico incarico della Commissione CE, vengono poi approvate dalla Commissione e i cui riferimenti sono pubblicati nella

Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee; queste norme tecniche armonizzate vengono poi trasposte nei singoli paesi in norme nazionali da parte degli enti normatori nazionali.

In questo modo, con questo rinvio "mobile" alla stessa fonte di produzione delle norme tecniche i documenti normativi risultano sempre aggiornati e seguono il passo dell'evoluzione della scienza e della tecnica, perché le norme tecniche di riferimento non sono cristallizzate in un determinato momento storico (quello dell'approvazione della normativa sulla sicurezza), come avverrebbe se esse fossero recepite nel corpo dei vari provvedimenti legislativi, ma sono quelle vigenti al momento in cui i singoli prodotti, le singole installazioni, ecc. vengono fabbricati e messi in commercio o vengono poste in opera.

Questo metodo, per la verità, era già stato anticipato dalla Comunità nel 1973 con la Direttiva 73-23, recepita poi in Italia con la legge n. 791 del 1977, conosciuta come Direttiva Bassa Tensione, che, appunto, aveva elencato i requisiti essenziali di sicurezza e poi aveva rinvio alle norme tecniche via via elaborate dagli enti normatori. Anche l'Italia aveva preceduto nel tempo questo "nuovo approccio" della Risoluzione del Consiglio CE del 1985. Infatti, come è noto, in Italia nel 1968 era stata approvata una legge, la n. 186, che consta di due soli articoli: il primo articolo, quello che ci interessa, dispone al primo comma che le installazioni, gli impianti, gli apparecchi elettrici ed elettronici devono essere costruiti a regola d'arte; il secondo comma dispone che si considerano costruiti a regola d'arte gli impianti, le installazioni, gli apparecchi costruiti secondo le norme del Comitato Elettrotecnico Italiano. Questa legge fa dunque un rinvio alla fonte delle norme tecniche (CEI) e non un rinvio a determinate norme tecniche esistenti nel momento in cui la legge è stata emanata.

Sulla base di questi principi abbiamo assistito, dal 1985 in avanti, all'emanazione di un numero crescente di Direttive comunitarie sulla sicurezza dei prodotti ispirate a questo "nuovo approccio", ispirate a questo metodo. Si tratta sia di Direttive di settore, Direttive che possiamo chiamare

"verticali", sia di Direttive generali, orizzontali, cioè non focalizzate su determinate categorie di prodotti ma valide per la generalità dei prodotti (laddove non esistano Direttive verticali).

A) Primo tipo: Direttive di settore. Possiamo ricordare le principali: le Direttive sugli apparecchi a gas, sui giocattoli, sugli ascensori, sui dispositivi medici, sulle macchine e i componenti di sicurezza separati dalle macchine stesse; e l'elenco aumenta continuamente. Se noi esaminiamo queste Direttive troviamo, al di là delle particolarità tecniche che possono differenziare ciascuna di queste Direttive dalle altre, un elemento comune, un filone comune, che è il seguente.

La Direttiva stabilisce, nei primissimi articoli, che i prodotti oggetto della Direttiva devono presentare i requisiti essenziali di sicurezza specificati negli allegati alle Direttive stesse, spesso allegati piuttosto corposi. In questi allegati vengono specificati i requisiti essenziali di sicurezza sotto due forme: possono essere dei requisiti essenziali di sicurezza consistenti in determinate specifiche caratteristiche costruttive che il prodotto deve presentare (ad esempio, nell'allegato della Direttiva sui giocattoli troviamo scritto che i giocattoli mossi da energia elettrica devono avere una tensione non superiore a 24 volt, perciò questa è una ben specifica caratteristica che il prodotto deve avere); altre volte invece, e più spesso, i requisiti essenziali si limitano ad elencare e descrivere i rischi per l'utente che devono essere prevenuti ed evitati nella progettazione e nella costruzione del prodotto, lasciando poi arbitro il fabbricante di scegliere la soluzione tecnica che meglio conduce a questo traguardo. In altre parole, nell'allegato si trova una semplice descrizione del rischio che il prodotto può presentare per gli utenti e che deve essere eliminato, poi sarà il costruttore che decide la soluzione tecnica in grado di raggiungere questo obiettivo.

Una volta richiamati e specificati i requisiti essenziali di sicurezza, le Direttive negli articoli successivi sono solite stabilire – e veniamo così al rinvio alle norme tecniche di cui sopra si è detto - che i prodotti costruiti in conformità alle norme armonizzate europee pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale CE e trasposte in norme nazionali si presumono rispondenti ai requisiti essenziali di sicurezza richiesti dalle Direttive stesse. In altri

termini, si stabilisce una presunzione di conformità del prodotto a quei requisiti di sicurezza specificati negli allegati delle Direttive laddove il produttore dimostri di essersi uniformato alle norme tecniche armonizzate.

Per esemplificare questo meccanismo, questa tecnica legislativa, possiamo ad esempio richiamare l'art. 2 del DPR n. 459 del 1996 che ha recepito alcune Direttive sulle macchine e sui componenti di sicurezza separati dalle macchine. L'articolo 2 dispone che possono essere immesse sul mercato, messe in servizio, le macchine, i componenti di sicurezza conformi ai requisiti essenziali di cui all'allegato 1, e perciò, come di consueto, nell'allegato 1 troviamo un lungo elenco di questi requisiti essenziali di sicurezza. Poi al terzo comma di questo art. 2 la Direttiva dispone che si presumono rispondenti ai requisiti essenziali di cui al comma 1 le macchine e i componenti di sicurezza costruiti in conformità alle norme armonizzate di cui all'articolo 3 che li riguardano, cioè in conformità alle norme armonizzate europee pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee e poi sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana una volta trasposte in norme italiane da parte dei nostri enti normatori.

Il metodo è adottato dalla Comunità sulla base della ricordata Risoluzione del Consiglio del 1985 e seguito costantemente in queste Direttive è appunto quello che ho delineato sinteticamente, e cioè quello di stabilire dei requisiti essenziali di sicurezza e poi rinviare alle norme tecniche la cui osservanza fa presumere l'esistenza di quei requisiti. Ciò non significa che l'osservanza delle norme tecniche sia obbligatoria, l'osservanza delle norme tecniche è invece volontaria. Ma se le norme tecniche non vengono osservate, se non c'è questa conformità alle norme tecniche, allora viene meno la presunzione di esistenza dei requisiti essenziali di sicurezza e perciò sarà il fabbricante che dovrà dimostrare che, nonostante la non conformità alle norme tecniche armonizzate, ugualmente il suo prodotto possiede quei requisiti essenziali di sicurezza che sono stabiliti negli allegati alle Direttive. E' dunque evidente come la conformità alle norme tecniche agevoli di gran lunga la prova della esistenza dei requisiti essenziali di sicurezza, in quanto il produttore che si conforma gode della presunzione di esistenza dei requisiti essenziali di sicurezza e non deve dimostrare altro.

B) Questo per quanto riguarda le Direttive di settore, le Direttive verticali. Ma bisogna tenere presente – come dicevo prima – che la Comunità è intervenuta anche a livello generale, perché ha emanato due Direttive nel tempo: una prima Direttiva del 1992 recepita in Italia da un Decreto Legislativo del 1995, e poi una seconda Direttiva del 2001 (che sostituisce la prima), recepita in Italia da un Decreto Legislativo del 2004 e poi confluita nel recente Codice del Consumo (come molti sapranno, le norme di origine comunitaria relative ai consumatori e quindi anche le norme relative alla sicurezza dei prodotti sono state inserite, con alcune modifiche, nel recente Codice del Consumo, e così anche la Direttiva del 2001 già recepita dal Decreto Legislativo del 2004 è entrata oggi a far parte del Codice del Consumo, precisamente agli articoli 102 e seguenti).

Questa Direttiva di carattere orizzontale, di carattere generale, ancorché faccia riferimento a consumatori o utenti, in realtà è una normativa che va al di là del semplice uso o consumo privato, perché, se andiamo ad esaminare i "considerando" della Direttiva del 2001, al punto 6 leggiamo: "occorre quindi stabilire a livello comunitario un obbligo generale di sicurezza per tutti i prodotti messi sul mercato o altrimenti forniti o resi disponibili ai consumatori, destinati ai consumatori o suscettibili di condizioni ragionevolmente prevedibili di essere utilizzati dai consumatori anche se non loro specificamente destinati". Per cui questa Direttiva vale anche per le attrezzature tecniche, le macchine, i prodotti che vengono usati nelle imprese ancorché non siano destinati in modo specifico ai consumatori, ma pur tuttavia possano venire a contatto con "utenti" in genere.

Ora, questa Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti (che vale per i casi in cui non vi sia una Direttiva di settore), non essendo una Direttiva di settore o verticale, non può contenere per ovvie ragioni un allegato ove siano specificati i requisiti essenziali di sicurezza. Riguardando essa una pluralità indeterminata di prodotti, non vi troviamo un allegato con specificati i requisiti essenziali di sicurezza.

Però troviamo anche qui il rinvio alle norme tecniche. E precisamente, se leggiamo l'articolo 105 del Codice del Consumo troviamo i primi due

commi che interessano il nostro tema. Il primo comma dispone: in mancanza di specifiche disposizioni comunitarie che disciplinano gli aspetti di sicurezza, quindi in mancanza di norme armonizzate europee, un prodotto si presume sicuro (ecco che ritorna la presunzione di sicurezza) quando è conforme alla legislazione vigente nello Stato Membro in cui il prodotto stesso è commercializzato. Al comma secondo si stabilisce: si presume che un prodotto sia sicuro per quanto concerne i rischi e le categorie di rischi disciplinati dalla normativa nazionale quando è conforme alle norme nazionali non cogenti che recepiscono norme europee i cui riferimenti sono stati pubblicati dalla Commissione Europea nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee.

Anche in questa Direttiva di carattere generale, di carattere orizzontale, vi è dunque il consueto richiamo alle norme tecniche e vi è la disposizione normativa secondo cui la conformità alle norme tecniche europee laddove vi siano norme armonizzate, o alle norme tecniche italiane laddove non vi siano norme armonizzate, fa presumere la sicurezza del prodotto.

Queste sono le premesse che chiariscono in che senso si può parlare di "rilevanza giuridica" delle norme tecniche in tema di sicurezza del prodotto. In sintesi: il produttore non è obbligato ad osservare le norme tecniche, è libero di produrre, di fabbricare, di installare come meglio crede, ma se si uniforma alle norme armonizzate europee o, laddove mancano, alle norme tecniche italiane, egli gode della presunzione di sicurezza. Laddove non si conforma, non per questo sarà punibile, non per questo va incontro a sanzioni, ma se il prodotto dovesse causare dei problemi, degli incidenti, dovrà dimostrare in modo rigoroso che le sue scelte produttive, le sue scelte tecniche sono comunque idonee a raggiungere quella sicurezza del prodotto che il consumatore può legittimamente attendersi e, in particolare, sono idonee a rendere il prodotto conforme ai requisiti essenziali di sicurezza che le Direttive di settore specificano.

** ** *

Veniamo ora ai temi più specificamente giuridici. Il tema è molto vasto,

possono essere toccati tre aspetti più spiccatamente giuridici, che in sintesi sono i seguenti.

Il primo riguarda il senso di questa presunzione di sicurezza, il suo significato, la sua portata, la sua estensione. Cosa significa in termini giuridici che i prodotti fabbricati, le installazioni eseguite secondo le norme armonizzate o, laddove non esistano, secondo le norme nazionali si presumono sicuro?

Il secondo aspetto riguarda il collegamento di questa normativa in tema di sicurezza con la normativa sempre di origine comunitaria sulla responsabilità per danni da prodotti difettosi.

E infine vi è un terzo aspetto: un problema molto complesso, di grande rilevanza pratica consiste nel chiedersi che cosa accade quando queste norme tecniche vengono aggiornate, vengono modificate in base all'evolversi del progresso tecnico e delle conoscenze tecniche e quindi intervengono sull'esistente, intervengono su prodotti già in circolazione, su impianti già funzionanti, su installazioni già in opera. Qual è l'impatto della modifica delle norme tecniche sull'esistente?

Direi che questi sono i tre aspetti importanti fra la moltitudine di aspetti giuridici che il tema delle norme tecniche presenta in tema di sicurezza.

** ** *

Primo punto. Vediamo se si può dare un significato più preciso, più concreto alla presunzione di sicurezza che deriva dalla conformità alle norme tecniche. Anzitutto si può dire questo: la presunzione di sicurezza giova senza dubbio al fabbricante del bene la cui produzione è conforme alle norme tecniche, perché abbiamo visto che non vi è bisogno di dimostrare nulla di più di questa conformità; il prodotto si presume sicuro. Tuttavia questa presunzione va al di là della categoria interessata costituita fra i produttori. Questa presunzione giova anche ad altri soggetti che non sono produttori, ma operano ad un diverso livello, pensiamo all'installatore, pensiamo ai manutentori, pensiamo ai datori di lavoro che devono confrontarsi con le norme anti-infortuni, con il DPR n. 547 del 1955 e con la

legge n. 626 del 1994, novellata con un Decreto Legislativo del 1996, sulla sicurezza. Come si colloca la conformità alle norme tecniche rispetto alla normativa anti-infortuni? Evidentemente non ci può essere una incoerenza interna all'ordinamento giuridico. Se la conformità a queste norme tecniche rappresenta lo stato dell'arte, evidentemente non si può sotto un altro aspetto dire che non è lo stato dell'arte. E allora si possono ricordare alcune sentenze della Cassazione penale le quali tengono conto di questa presunzione di sicurezza stabilita legislativamente sulla base della conformità alle norme tecniche, e ne hanno tratto le debite conseguenze per quanto concerne la disciplina anti-infortuni. Per esempio leggiamo nella sentenza della Cassazione penale del 13 giugno 1989 la seguente affermazione: in materia di prevenzione degli infortuni le norme del Comitato Elettrotecnico Italiano pur non essendo presidiate da alcuna sanzione costituiscono, rispetto ai sistemi di sicurezza elettrica prescritti dalle norme del DPR n. 547 del 1955, misure di protezione antinfortunistiche nuove, più sicure e dotate di riconoscimento giuridico in forza della legge n. 186 del 1968; alle norme CEI pertanto deve essere attribuita l'efficacia di derogare alle disposizioni nel DPR n. 547 del 1955, il cui ambito sanzionatorio deve ritenersi peraltro limitato alla violazione delle prescrizioni contenute nel Decreto medesimo. In altre parole qual è il discorso che fa la Cassazione? Per comprenderlo esattamente noi dobbiamo tenere distinti in questa materia antinfortunistica due aspetti: quello della prevenzione, primo, e, secondo, quello della responsabilità in caso di incidenti, e precisamente:

a) In tema di prevenzione la Cassazione ha stabilito il principio che la non conformità alle norme tecniche CEI (quelle richiamate dalla menzionata legge n. 186 del 1968) non può essere di per sé sanzionata penalmente, penalmente può essere sanzionata soltanto la mancata conformità alle norme contenute nel DPR n. 547 del 1955. E infatti se leggiamo, ad esempio, la Cassazione del 24 ottobre del 1984 troviamo: in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, sebbene le norme CEI abbiano avuto giuridico riconoscimento nella legge 1° marzo '68, la loro osservanza non è presidiata da alcuna sanzione, conseguentemente nei casi di inosservanza non è consentito al Giudice in ossequio al principio di legalità applicare le

sanzioni penali stabilite dal DPR n. 547 del 1955.

b) Passiamo invece al secondo aspetto, quello della responsabilità nel caso in cui si verifichi un incidente. Dobbiamo ritenere che la mancata osservanza delle norme CEI abbia una qualche influenza oppure no? La risposta è affermativa, perché se le norme tecniche sono osservate ecco che l'impianto si presume sicuro e quindi non vi sarà una responsabilità della persona, installatore o datore di lavoro, verso il danneggiato. Se invece le norme CEI non sono state osservate, ecco che bisognerà dare la prova che pur in mancanza della conformità comunque vi erano altre misure idonee a raggiungere lo stesso risultato di sicurezza. Perciò in questo secondo aspetto, quello della responsabilità verso il danneggiato, l'osservanza delle norme tecniche ha una notevole importanza. E lo stesso è a dirsi anche per la legge n. 626 sulla sicurezza. Nella legge n. 626 l'art. 4, come modificato successivamente, stabilisce al comma 5 che il datore di lavoro adotta le misure necessarie per la sicurezza e la salute dei lavoratori, e in particolare alla lettera B stabilisce che il datore di lavoro aggiorna le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e della sicurezza del lavoro, ovvero in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione e della protezione: anche qui la conformità alle norme tecniche fa presumere che vi sia stato il richiesto adeguamento degli impianti dell'organizzazione produttiva in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione e della protezione, appunto come stabilisce l'articolo 4. Ecco quindi che lo spettro dei soggetti interessati dalla presunzione di sicurezza che deriva dalla conformità alle norme tecniche va al di là del puro e semplice fabbricante, si estende anche a coloro che in qualche modo possono avere dei problemi dalla mancanza di sicurezza dei loro impianti.

Ma qual è la forza di questa presunzione di sicurezza che deriva dalla conformità alle norme tecniche? Ora, in genere i giuristi rifuggono dall'affermare che la presunzione è una presunzione – come si suole dire – *juris et de jure*, nel senso che non ammette assolutamente prova contraria. Lo si fa solo quando c'è una norma che stabilisce espressamente questo tipo di presunzione. Nel nostro caso, almeno in teoria, potrebbe anche

presentarsi l'ipotesi che vi sia una lacuna nelle norme tecniche in relazione ad un determinato rischio, e pare che a proposito della Direttiva Bassa Tensione, sia pur nell'arco di un trentennio, qualche volta il problema sia capitato. Ricordo appunto una sentenza della Cassazione del 1997 in un caso in cui sembrava esservi una lacuna nelle norme tecniche in relazione ad un particolare rischio e in quel caso anche la Cassazione aveva ipotizzato che vi potesse essere una lacuna. Per cui la prima cosa che si deve dire è che, se si dovesse verificare questa ipotesi di una lacuna, evidentemente non si può più affermare che la conformità alle norme tecniche fa presumere che il prodotto sia sicuro, perché la risposta sarebbe: vi è una lacuna delle norme tecniche in relazione a quel rischio che ha provocato il danno e quindi sotto questo aspetto la presunzione di sicurezza viene meno, il prodotto non può essere considerato sicuro. Dunque: rischio non previsto e non eliminato dalla norma tecnica, viene meno la presunzione di sicurezza.

Se invece la norma tecnica prevede un certo rischio e dà una soluzione tecnica per eliminare questo rischio, la domanda è la seguente: la soluzione tecnica data dalla norma è da ritenersi adeguata? è superabile da una prova contraria, nel senso che la norma tecnica non è adeguata e si potrebbe fare meglio tecnicamente, oppure no? Qui che si vede il senso e la portata della presunzione di sicurezza. Si può dire: la norma tecnica stabilisce questo, ma esiste un sistema alternativo più sicuro e quindi un sistema che avrebbe dovuto essere adottato al di là della norma tecnica?

Credo che la risposta a queste domande non possa essere data che dall'interrogarsi sulle finalità perseguite dal legislatore sia comunitario sia nazionale quando ha stabilito la presunzione di sicurezza derivante dalla conformità delle norme tecniche. Quale scopo ha voluto perseguire il legislatore? I giuristi insegnano che le norme giuridiche hanno due scopi: uno scopo è quello di dare al giudice civile dei criteri per decidere se vi è una responsabilità o meno di qualcuno e al giudice penale dei criteri per stabilire se una certa azione richiede che l'autore vada punito penalmente oppure no. Ma i giuristi insegnano che vi è anche un secondo aspetto importante delle norme giuridiche: quello dell'orientamento che le norme danno ai consociati nelle azioni che essi programmano. Se vi è una norma, i

consociati la studiano e nelle loro azioni si adeguano a quello che la norma stabilisce, perciò la norma funziona anche come criterio di condotta: conoscere quello che è lecito e quello che è illecito, quello che è pericoloso e quello che non è pericoloso, e questo lo si vede benissimo, in tema, per esempio, di norme penali. Tutti sanno, anche i non giuristi sanno che c'è un principio fondamentale, recepito nella Costituzione, in base al quale nessuno può essere punito per un fatto che al momento in cui è stato commesso non era penalmente rilevante. Perché? Perché ciascuno prima di compiere un determinato atto si interroga se compia un atto penalmente rilevante oppure no. Se l'atto non è penalmente rilevante, viene compiuto, altrimenti no.

Questo aspetto di criterio di condotta che sta alla base delle norme giuridiche è quello che il legislatore comunitario e nazionale ha tenuto presente nel dare sistematica attuazione al principio della presunzione di sicurezza derivante dalla conformità alle norme tecniche. In altre parole, il legislatore ha voluto stabilire un criterio la cui applicazione possa dare un ragionevole affidamento ai produttori di far bene, di fabbricare dei prodotti tali da resistere in un eventuale giudizio relativo ad una presunta difettosità o pericolosità, e possa dare anche ai consumatori delle fondate aspettative di sicurezza. Si è cercata una via di equilibrio fra queste due esigenze: il consumatore, l'utente fa affidamento sulla non pericolosità del prodotto; dall'altro lato, le categorie produttive fanno affidamento sul fatto che i loro prodotti sapranno resistere in un eventuale giudizio relativo a presunte responsabilità.

Ecco che grazie a queste finalità perseguite dal legislatore la presunzione di sicurezza acquista una particolare forza, una particolare efficacia. Anche se questa presunzione di sicurezza non fosse stata espressamente sancita dal legislatore, in un eventuale giudizio le norme tecniche avrebbero comunque costituito un punto obbligato di riferimento per una consulenza tecnica. Ma il fatto che una presunzione di sicurezza sia stata invece espressamente e sistematicamente stabilita in queste Direttive comunitarie, come criterio di politica legislativa, si spiega con l'intento di rafforzare la presunzione stessa, di conferirle una particolare forza ed efficacia. La possibilità che in certe condizioni possa essere adottata una

soluzione tecnica ancora più perfezionata, ancora più sicura, non per questo fa venir meno la presunzione di sicurezza derivante dalla conformità alle norme tecniche, che rappresenta il livello di sicurezza accettabile. Se un qualche produttore fa meglio tanto di guadagnato; ma se non lo fa, se si adegua alla norma tecnica, la sua soluzione comunque si presume offrire la sicurezza accettabile.

** ** *

Veniamo ora al secondo punto: collegamento della normativa in tema di sicurezza dei prodotti con la responsabilità per danni da prodotto difettoso.

Nello stesso periodo di tempo in cui la Comunità Europea emanava le Direttive sulla sicurezza dei prodotti, la Comunità ha varato nel 1985 una Direttiva in tema di responsabilità per danno da prodotto difettoso. Questa Direttiva è stata recepita dai vari Stati Membri, l'Italia è stato uno dei primi a recepirla con un DPR n. 224 del 1988, anch'esso confluito ora nel Codice del Consumo.

Quando viene considerato difettoso il prodotto? Attualmente è l'articolo 117 del Codice del Consumo che si occupa della questione. La norma dispone: un prodotto è difettoso quando non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere, tenuto conto di tutte le circostanze tra cui il modo in cui il prodotto è stato messo in circolazione, la sua presentazione, le caratteristiche, le istruzioni, le avvertenze, l'uso al quale il prodotto può essere ragionevolmente destinato, i comportamenti che in relazione ad esso si possono ragionevolmente prevedere (c.d. usi anomali ma prevedibili), e infine in ragione del tempo in cui il prodotto è stato messo in circolazione.

Evidentemente i due profili, quello della sicurezza e quello della responsabilità da prodotto difettoso, non possono marciare su binari paralleli, ma devono in qualche modo riconciliarsi. Sarebbe contraddittorio che un prodotto che risulti sicuro in base al profilo relativo alla normativa sulla sicurezza o comunque si presuma sicuro per la conformità alle norme tecniche, e venga invece dichiarato difettoso ai sensi dell'articolo 117 perché non offre la sicurezza che l'utente può legittimamente attendersi.

Perciò, a mio parere, la conformità alle norme tecniche deve fare sì che, laddove si verifichi un incidente e quindi si discuta in giudizio sull'obbligo o meno di risarcire il danno, il prodotto che si dimostri essere conforme alle norme tecniche non possa essere considerato difettoso, se non per gli aspetti che sfuggono al meccanismo delle norme tecniche. Per esempio: il produttore si è conformato alle norme tecniche, ma non ha dato tutte le istruzioni necessarie, non le ha date col dovuto rilievo o con la necessaria completezza: aspetti che fuoriescono dalle norme tecniche e che riguardano l'applicazione di esse caso per caso. Non possiamo perciò dire che il prodotto conforme alle norme tecniche è senz'altro sicuro, non difettoso; ci possono essere queste zone residuali in cui non è da escludere una eventuale responsabilità del fabbricante. Quello che invece sarebbe incoerente sostenere è che, in sede di giudizio di responsabilità, le scelte tecniche operate dalle norme armonizzate europee o, in loro mancanza, da quelle italiane possano essere ritenute non sufficiente a dare al prodotto la sicurezza che l'utente può legittimamente attendersi, tranne i casi di mancato aggiornamento delle norme stesse.

Sempre in tema di responsabilità per danno da prodotto difettoso, è ovvio che la conformità alle norme tecniche c'è o non c'è: si tratta di un dato oggettivo. Perciò, se il produttore invocasse l'esistenza di certificazioni obbligatorie oppure facoltative che attestano la conformità dei suoi prodotti alle norme tecniche ma la certificazione è tecnicamente errata, nel senso che la conformità non c'è, questo ovviamente non esonera il fabbricante dall'andare incontro a responsabilità e l'argomento della mancanza di una sua colpa non gioverebbe al produttore, dal momento che la responsabilità da difetto del prodotto è una responsabilità oggettiva che prescinde da una qualunque colpa. Vorrà dire che ci saranno due responsabilità: quella del fabbricante che ha fatto affidamento sbagliato sulla certificazione obbligatoria o facoltativa e poi ovviamente la responsabilità di chi ha certificato qualcosa di non vero.

Ancora in tema di collegamento della sicurezza del prodotto con le norme tecniche vi è un ulteriore aspetto che merita un breve cenno. Con la normativa in tema di responsabilità da prodotto difettoso è stato anche regolato il caso, molto frequente, di prodotto detto complesso o composto

perché risulta dall'unione di varie parti componenti non fabbricate tutte dallo stesso produttore. Ci sono prodotti in cui vi è un produttore finale che è quello che mette il prodotto in circolazione, il produttore finale costruisce il prodotto valendosi di componenti che si procura da altri imprenditori. Qualche volta il produttore finale fa soltanto l'assemblatore, qualche volta ci mette del suo. Cosa accade nel caso in cui una componente sia difettosa e di conseguenza l'intero prodotto finale messo in circolazione risulti difettoso? Il difetto di una parte componente si ripercuote su tutti gli anelli della catena produttiva che stanno a valle. Qual è la situazione? Chi è responsabile? Qual è la norma che regola questo caso? La normativa è molto rigorosa perché la persona danneggiata può chiedere il risarcimento a tutti coloro che hanno partecipato alla fabbricazione di questo prodotto complesso, quindi sia al produttore finale che ha messo il prodotto in circolazione, il quale non può chiamarsi fuori cercando di ribaltare l'onere del risarcimento su chi ha fornito la componente difettosa, sia ovviamente anche al fabbricante che ha costruito la componente difettosa. Si possono poi immaginare anche più stadi: una componente difettosa viene inserita in un'altra componente, la componente così assemblata va a far parte del prodotto finale messo in circolazione. Tutti i fabbricanti sono egualmente responsabili, responsabilità in solido, ed è probabile che il danneggiato si rivolga, chiami in giudizio il produttore finale quanto meno perché gli è noto, mentre non sa chi sono i produttori delle parti componenti, e il produttore finale è tenuto al risarcimento del danno, in quanto egli garantisce oggettivamente la bontà delle componenti di cui fa uso. Naturalmente la normativa stabilisce che il produttore finale si può rivalere su coloro che gli hanno fornito le componenti difettose, o totalmente o parzialmente secondo il grado della responsabilità di ciascuno. Sempre che riesca a rivalersi, occorre però aggiungere, perché nel frattempo la piccola impresa che ha fornito la componente difettosa può non esserci più o non avere la forza economica per poter sopportare questa rivalsa del fabbricante finale. Ecco un altro punto in cui le norme tecniche possono avere una rilevanza giuridica, che qui è di carattere contrattuale. Quando un produttore finale si rifornisce di componenti da altre imprese è bene che si assicuri che queste componenti non abbiano poi a procurare dei problemi nei confronti degli

utilizzatori finali, problemi nei quali resterebbe coinvolto suo malgrado il fabbricante finale. Perciò nei contratti del fabbricante finale con le imprese sue fornitrici si stabiliscano dei rigorosi criteri di qualità del fornitore, e in particolare si stabilisca che le componenti fornite devono essere conformi alle norme tecniche. Le norme tecniche servono in questo caso non soltanto nei confronti dei terzi danneggiati o meno dal prodotto, ma anche nei rapporti contrattuali interni in modo da evitare al produttore finale il rischio di essere ritenuto responsabile per un difetto di una componente fabbricata da altri, senza la sicurezza di poter riversare sul fabbricante della componente difettosa l'onere del risarcimento versato al danneggiato.

** ** *

Veniamo infine brevemente all'ultima questione.

La norma tecnica cambia, viene adeguata all'evolversi del progresso tecnico e scientifico. Come si pongono le nuove norme tecniche in relazione all'esistente? Ci sono dei prodotti in circolazione, ci sono degli impianti già installati, che cosa accade? Mi consta che talvolta, quando una norma tecnica viene aggiornata, la nuova norma reca un giudizio di equivalenza della nuova prescrizione tecnica rispetto alla precedente, nel senso che il rischio rimane accettabile anche se ci si conforma alla norma precedentemente vigente. In altre parole, la nuova norma tecnica migliora una sicurezza già sufficiente sulla base della norma tecnica abrogata. Non ho ancora riflettuto sufficientemente su questa iniziativa dell'ente normatore. Da un lato, può essere utile dare un criterio direttivo agli operatori; dall'altro lato, il giudizio di equivalenza potrebbe anche scoraggiare l'adozione della nuova norma tecnica: se la nuova norma tecnica sostanzialmente equivale alla precedente, tanto vale allora – potrebbe essere il ragionamento – continuare più a lungo possibile ad osservare la norma precedente o comunque non prendersi cura di fare operazioni di adeguamento e quant'altro.

La norma tecnica qualche volta stabilisce il tempo di entrata in vigore della nuova norma rispetto alla precedente. Io qui avrei delle considerazioni critiche su questo modo di procedere, perché la legge non dà all'ente

normatore il potere di stabilire l'entrata in vigore o meno delle norme tecniche, come stabilisce invece il legislatore talvolta. Ad esempio, la legge 90 sugli impianti elettrici ha concesso un triennio per l'adeguamento degli impianti alle nuove norme. Se lo fa il legislatore, tutto bene; vedrei meno bene il fatto che questo termine sia stabilito dall'ente normatore. Saranno gli interessati che decidono quando adeguarsi: subito oppure, in base alle loro esigenze tecniche, solo successivamente con i vari inconvenienti che questo ritardo può loro comportare.

Nota Si segnala tuttavia al riguardo quanto fanno gli Enti Normatori Europei, approvato ed avallato dalla Commissione Europea, per le Norme Armonizzate ai fini di Direttive Comunitarie. Nella tabella pubblicata sulla Guce che riporta la " Pubblicazione di titoli e riferimenti di norme armonizzate ai sensi della Direttiva xx/yy/CEE " viene riportata anche la colonna " Data di cessazione della presunzione di conformità della norma sostituita " .

Ma qual è l'impatto sull'esistente? Per quanto concerne i prodotti in circolazione, è evidente che il produttore si basa sulla norma tecnica che esiste al momento della produzione, e se sopravviene una nuova norma tecnica i prodotti in circolazione non possono essere richiamati e adeguati alle nuove normative tecniche. Quello che si può dire in base alla Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, recepita adesso nel Codice del Consumo, è che, se venissero evidenziati dei notevoli rischi derivanti dalla conformità alle vecchie norme tecniche, i produttori sono onerati di dare gli opportuni avvisi, le opportune avvertenze (e se omettono ciò, rischiano una comune responsabilità per colpa), ma il produttore non può certo essere accusato di non aver fabbricato secondo delle norme tecniche che non esistevano ancora nel momento in cui il prodotto è stato fabbricato. Ma tutto questo non risolve ogni problema, perché ci possono essere, per esempio, dei prodotti già fabbricati sulla base delle vecchie norme tecniche e non ancora messi in circolazione e stoccati in magazzino. Che cosa accade di questi prodotti? Il legislatore si è dato cura di dare delle indicazioni adeguate al riguardo, dal momento che è ben noto che le norme tecniche vengono adeguate all'evoluzione della scienza e della tecnica; anzi, il rinvio

formale alla fonte di produzione delle norme tecniche che sta alla base di tutta la sistematica delle direttive CE è stato fatto apposta per evitare una cristallizzazione e concedere spazio a continui aggiornamenti delle norme tecniche. E allora se noi andiamo a esaminare la normativa di origine comunitaria vediamo appunto che l'ultimo comma dell'articolo 103 del Codice del Consumo, quello che riguarda la sicurezza generale dei prodotti, stabilisce: la possibilità di raggiungere un livello di sicurezza superiore o di procurarsi altri prodotti che presentano un rischio minore non costituisce un motivo sufficiente per considerare un prodotto come non sicuro o pericoloso. In sostanza, l'orientamento che si desume da questa norma è il seguente: se un prodotto non presenta pericoli o presenta un livello accettabile di rischio, il fatto che sopravvenga una soluzione tecnica che dà maggiore sicurezza al prodotto non è tale da squalificare il prodotto precedente. La stessa idea era stata formulata nella Direttiva sulla responsabilità da prodotto difettoso, che oggi è confluita anch'essa, come si è ricordato sopra, nel Codice del Consumo. Infatti l'articolo 117 secondo comma, Codice del Consumo, dispone: un prodotto non può essere considerato difettoso per il solo fatto che un prodotto più perfezionato sia stato in qualunque tempo messo in commercio. In altri termini, se il prodotto messo in commercio dà un livello sufficiente e accettabile di sicurezza, un livello ulteriore di sicurezza non squalifica il primo: questo è il principio. Perciò il produttore che si trovi in magazzino dei beni fabbricati sulla base delle norme tecniche precedenti non per questo deve ritenere che quei prodotti siano squalificati e da non mettere in commercio. Naturalmente il produttore, per considerarli realizzati a regola d'arte, dovrà essere in grado di provare che questi prodotti erano stati fabbricati quando erano ancora in vigore le norme tecniche precedenti.

Il problema più grave riguarda i soggetti che stanno al di fuori del livello produttivo. Il produttore è fotografato nel momento in cui produce, ma gli altri soggetti, gli installatori, i datori di lavoro, ecc. come devono comportarsi quando cambiano le norme tecniche? Adeguare l'impianto non è una cosa così semplice e facile da farsi come a dirsi, e i costi possono essere esorbitanti anche per modifiche non grandi. Qui la nuova norma va rispettata, non vedo altra strada. Se le nuove norme tecniche sono norme

che sostanzialmente non innovano sul livello di sicurezza precedente, allora questi soggetti possono sperare di andare esenti da responsabilità in un eventuale giudizio; se invece la modifica tecnica è sensibile, allora purtroppo le spese saranno tante, gli oneri notevoli, ma non si vede come il mutamento delle norme tecniche non comporti necessariamente anche un adeguamento degli impianti esistenti.

Gli aspetti che concernono la sicurezza del prodotto e i rapporti con le norme tecniche sono principalmente quelli che esposto. Vi sarebbero numerosi altri aspetti da esaminare, ma io credo di essere andato anche oltre i limiti di tempo che mi sono stati dati, non voglio abusare della cortesia dell'uditorio e mi fermo a questo punto.