

Tesi di Dottorato
in *Consumatori e Mercato*
(XX Ciclo)

LA SICUREZZA DEI PRODOTTI
E LA RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE
NELLA LEGISLAZIONE EUROPEA
E NELLA LEGISLAZIONE CINESE

Tutor:
Prof. Liliana ROSSI CARLEO

Dottoranda:
Junhong HU

INDICE

Introduzione

CAPITOLO I

LA DISCIPLINA SULLA SICUREZZA DEI PRODOTTI E SULLA RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE IN EUROPA

1. L'evoluzione della politica europea in tema di tutela del consumatore e sicurezza dei prodotti
2. Le tappe del processo di armonizzazione sulla sicurezza dei prodotti fino alla metà degli anni Ottanta
 - 2.1. L'armonizzazione di dettaglio
 - 2.2. Il principio del mutuo riconoscimento
3. La svolta nel processo di armonizzazione: il Nuovo Approccio e l'Approccio Globale
4. La responsabilità del produttore: il lungo e difficile *iter* della direttiva 85/374/CEE
 - 4.1. I punti qualificanti della disciplina
 - 4.2. L'impatto della disciplina
 - 4.3. Le proposte di revisione della direttiva
5. Dalla riparazione dei danni alla prevenzione dei rischi: l'evoluzione della politica europea di tutela dei consumatori
6. La direttiva 92/59/CEE sulla sicurezza generale dei prodotti: una breve analisi
7. La direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti
8. Il rapporto fra la direttiva sulla sicurezza generale e quella sulla responsabilità del produttore

CAPITOLO II

SICUREZZA DEI PRODOTTI E RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE IN CINA: UNA RICOGNIZIONE DELLE NORME

1. Premessa: la frammentarietà delle norme in tema di sicurezza dei prodotti e responsabilità del produttore
2. Un elenco delle singole norme
3. L'art. 122 delle "*General Provisions of the Civil Law*"
4. La *Consumer Protection Law*: la struttura organica
 - 4.1. Il testo delle norme più rilevanti
 - 4.2. Una breve analisi della *Consumer Protection Law*: le norme in tema di sicurezza delle merci e dei servizi
 - 4.3. Le regole sulla responsabilità per i prodotti difettosi: la tutela extracontrattuale
 - 4.4. La tutela contrattuale
5. La *Product Quality Law*: il testo delle norme più rilevanti
 - 5.1. Gli antecedenti storici
 - 5.2. Elaborazione e modifica della *Product Quality Law* del 1993
 - 5.3. La nuova *Product Quality Law* del 2000

6. La certificazione e la normazione in Cina: il quadro normativo
- 6.1. Il sistema della certificazione obbligatoria dei prodotti in Cina

CAPITOLO III

IL TENTATIVO DI UNA LETTURA COORDINATA E SISTEMATICA DELLA PLURALITA' DI NORME PRESENTI NELLA LEGISLAZIONE CINESE

1. Analisi delle norme in tema di sicurezza dei prodotti
2. Campo di applicazione: i prodotti “coperti”
3. I professionisti destinatari
4. Le obbligazioni imposte ai professionisti
5. I poteri delle amministrazioni competenti
6. Un cenno alla disciplina europea
7. Le sanzioni
8. Analisi delle norme in tema di responsabilità del produttore
9. Ambito di applicazione, soggettivo e oggettivo
10. La nozione di “difetto”
11. Responsabilità del produttore e cause di esclusione
12. Responsabilità del venditore
13. Legittimazione passiva
14. Danno risarcibile
15. Prescrizione e decadenza
16. Onere della prova

CAPITOLO IV

L'APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA IN CINA

1. La concorrenza tra rimedi e sanzioni. Il ruolo delle associazioni dei consumatori
2. L'applicazione della Consumer Protection Law
 - 2.1. Le recenti evoluzioni
3. L'applicazione della *Product Quality Law* prima del 2000
 - 3.1. L'applicazione della Nuova *Product Quality Law* del 2000
4. I reclami dei consumatori cinesi
5. Analisi di due casi concreti: 5.1. Lo scandalo di latte in polvere sofisticato di Fuyang
 - 5.2. Lo scandalo del *Diethylene glicol*
6. La recente azione del Consiglio di Stato
7. Il contributo della dottrina cinese
8. Il problema della “sicurezza” e “qualità” dei prodotti nelle politiche d'azione europee e in quelle cinesi. Alcune considerazioni

Bibliografia

INTRODUZIONE

Il problema della circolazione di prodotti sicuri e della conseguente responsabilità del produttore per danno da prodotto difettoso costituisce un osservatorio privilegiato dal quale appare utile porsi al fine di guardare alla disciplina a tutela del consumatore in generale.

Difatti, malgrado la scarsa rilevanza concreta che, in particolare in Europa, si registra per quanto riguarda l'applicazione giurisprudenziale della attuale disciplina, essa, tuttavia, assume un grande rilievo per quanto riguarda il profilo di crescita della disciplina consumeristica e si pone come un tassello importante per la sua costruzione e la sua evoluzione, in quanto chiama direttamente "in causa" coloro che offrono un bene o un servizio imponendo espressamente e chiaramente l'assunzione diretta delle proprie responsabilità.

Invero, sotto un profilo logico, ancora prima che sotto quello giuridico, la responsabilità del produttore dovrebbe costituire un rimedio residuale ed eventuale cui è necessario ricorrere nelle ipotesi di mal funzionamento del mercato, ipotesi alle quali si spera di dover ricorrere, appunto, il più raramente possibile, seppure appare necessaria una loro previsione, risultando utopistica la configurazione di un mercato perfetto nel quale mai si possano verificare ipotesi di danno alla salute o a beni del consumatore.

Peraltro, l'esiguo numero di casi giurisprudenziali – dato costante tanto in Europa quanto in Cina – non sembra legato all'auspicabile corretto funzionamento del mercato, quanto, piuttosto, al senso di impotenza che ancora accompagna il consumatore, come singolo, nel far valere i propri diritti di fronte alle grandi imprese.

Emerge, tuttavia, chiaro l'intento del legislatore europeo, al pari di quello cinese, di favorire un costante cammino che pone in secondo piano una tutela individuale, di carattere successivo, e di privilegiare un sistema di tutela integrato, attento alla sicurezza e alla qualità come strumenti di tutela collettiva di carattere preventivo.

I diversi interventi legislativi – e in particolare in Cina, dove il problema della circolazione dei prodotti difettosi si è posto in ritardo rispetto ai Paesi occidentali – presentano, sia pure in modo significativamente differenziato, il carattere di una risposta più o meno episodica, piuttosto che riflettere un indirizzo normativo ispirato a criteri di più ampia portata.

L'obiettivo della ricerca è quindi quello di individuare, *a posteriori*, alcuni punti chiave, al fine di delineare la possibilità di ricomporre in ordine sistematico la disciplina cinese la quale, rispetto a quella europea, presenta una diversa evoluzione storica che inevitabilmente finisce per incidere anche sul piano strutturale e funzionale. L'indagine, che viene condotta attraverso un costante raffronto con la più risalente disciplina europea, mira quindi a suggerire letture adeguate che consentano di colmare le eventuali sfasature tra progresso tecnico ed economico, da un lato, e traduzione sul piano legislativo delle situazioni nuove che si vanno creando, dall'altro lato.

Come è noto, a livello europeo la politica sulla sicurezza dei prodotti ha gradualmente acquistato una rilevanza autonoma e prioritaria nella storia della più ampia e complessa politica di tutela dei consumatori. Pertanto, il primo capitolo della tesi è interamente dedicato all'esame dell'origine e dell'evoluzione storica di questa politica e all'analisi della relativa legislazione comunitaria.

A differenza della normativa europea, nella normativa cinese mancano apposite discipline che facciano riferimento in via esclusiva e specifica alla sicurezza generale dei prodotti e alla responsabilità del produttore. Tuttavia, in varie leggi sono presenti diverse norme che prendono in considerazione i suddetti profili, sia pure in maniera meno organica e più frammentaria.

Alla legislazione cinese è quindi dedicato il secondo capitolo della tesi. In particolare, dopo aver passato in rassegna le norme cinesi in tema di sicurezza e qualità dei prodotti (norme che, appunto, sono sparpagliate sia sotto il profilo della loro collocazione, sia sotto il profilo temporale della loro emanazione), un'attenzione specifica è dedicata alla *Consumer Protection Law* e alla *Product Quality Law*, le quali costituiscono le due principali normative sulla sicurezza dei prodotti e la responsabilità del produttore in Cina.

Le suddette normative sono state emanate verso la fine del secolo scorso, e quindi più tardi rispetto ai Paesi europei. Ciò in quanto in Cina, come del resto negli altri Paesi, il problema della tutela dei consumatori per la circolazione di prodotti difettosi è emerso a seguito dello sviluppo di un'economia di mercato libero. Prima della riforma economica e dell'apertura, la Cina ha esercitato un sistema economico pianificato per un lungo periodo, durante il quale la produzione e lo scambio commerciale erano assai limitati. La maggiore sfida nella vita sociale era la mancanza di beni di consumo piuttosto che la tutela dei consumatori.

Le riforme economiche e la politica di apertura del Paese al mondo esterno, che hanno avuto inizio nel 1979, hanno promosso lo sviluppo dell'economia di mercato determinando cambiamenti radicali, e imponendo al legislatore di prendere in considerazione aspetti che, prima di allora, rilevavano in modo del tutto marginale.

The Consumer Protection Law (1993) è la prima legge quadro generale sulla tutela del consumatore, la disciplina in essa contenuta assume rilievo fondamentale anche e principalmente come criterio guida in virtù dei principi in essa sanciti.

Pressoché coeva, e ugualmente importante per la sua impostazione di carattere generale, si presenta la *Product Quality Law* (1993, emendata nel 2002). L'analisi delle norme in tema di sicurezza dei prodotti viene sviluppata integrando queste due normative e citando, come parametro di riferimento, la legislazione comunitaria e, in particolare, quella recepita dall'ordinamento italiano.

L'indagine è condotta attraverso un esame analitico delle suddette leggi, in particolare delle norme più rilevanti, tenendo conto del contesto in cui sono state emanate. I problemi di coordinamento posti dalle due discipline sono affrontati nel terzo capitolo.

L'esame della giurisprudenza e della dottrina in argomento sono oggetto del quarto capitolo della tesi, dedicato all'applicazione effettiva delle due normative

principali, e in particolare alle funzioni svolte dalle autorità competenti e dalle associazioni dei consumatori. L'esame dei casi concreti è infatti indispensabile al fine di verificare il grado di tutela effettivamente applicata in Cina, così come è importante, specie per il futuro, tenere in considerazione le riflessioni e i suggerimenti della dottrina.

Al riguardo, occorre tener presente, da un lato, che la Cina è uno Stato socialista in via di sviluppo, ormai entrato nell'economia mondiale, ed è proprio lo sviluppo dell'economia l'obiettivo prioritario del governo. La politica socio-economica privilegia quindi lo sviluppo dell'economia rispetto a quello di equità sociale che l'ordinamento giuridico dovrebbe perseguire. Dall'altro lato, la Cina è un Paese che ha una storia antica e la sua cultura tradizionale esercita una forte influenza ai fini di una migliore considerazione dei consumatori e del rafforzamento dei loro diritti.

Nondimeno, la Cina è ormai diventata la fabbrica del mondo, il luogo dove si concentra la produzione mondiale di prodotti *labour-intensive*.

Nel contesto di globalizzazione dei mercati, l'auspicato miglioramento della normativa cinese concernente la sicurezza e la qualità dei prodotti, ma soprattutto, l'auspicato miglioramento della sua effettiva applicazione finirà certamente per riflettersi sulla tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori non soltanto cinesi, ma di tutto il mondo.

CAPITOLO I

LA DISCIPLINA SULLA SICUREZZA DEI PRODOTTI E SULLA RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE IN EUROPA

SOMMARIO: 1. L'evoluzione della politica europea in tema di tutela del consumatore e sicurezza dei prodotti. – 2. Le tappe del processo di armonizzazione sulla sicurezza dei prodotti fino alla metà degli anni Ottanta – 2.1. L'armonizzazione di dettaglio – 2.2. Il principio del mutuo riconoscimento – 3. La svolta nel processo di armonizzazione: il Nuovo Approccio e l'Approccio Globale. – 4. La responsabilità del produttore: il lungo e difficile *iter* della direttiva 85/374/CEE. – 4.1. I punti qualificanti della disciplina. – 4.2. L'impatto della disciplina. – 4.3. Le proposte di revisione della direttiva. – 5. Dalla riparazione dei danni alla prevenzione dei rischi: l'evoluzione della politica europea di tutela dei consumatori. – 6. La direttiva 92/59/CEE sulla sicurezza generale dei prodotti: una breve analisi. – 7. La direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti. – 8. Il rapporto fra la direttiva sulla sicurezza generale e quella sulla responsabilità del produttore.

1. *L'evoluzione della politica europea in tema di tutela del consumatore e sicurezza dei prodotti.*

In un'epoca dominata dal progresso tecnologico, dalla produzione industriale di massa e dalla circolazione di una serie infinita di prodotti tra una serie indefinita di destinatari, la politica sulla sicurezza dei prodotti ha gradualmente acquistato una rilevanza autonoma e prioritaria a livello europeo¹.

¹ Il tema della sicurezza dei prodotti di consumo è stato affrontato in ambito europeo come in quello extraeuropeo da organismi internazionali, fra cui l'OCSE. Una rassegna significativa di tale intervento si può rinvenire in OECD-COMMITTEE ON CONSUMER POLICY, *Safety of consumer product*, Parigi, 1980, *passim*; ID., *International trade and the consumer interest: possibilities for harmonization of product safety standards*, Parigi, 1989, *passim*; ancora, l'emergere di un "diritto alla sicurezza" può ritrovarsi nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, nella Carta Sociale Europea, nella Convenzione Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, nonché nei codici di condotta delle Nazioni Unite e del GATT, rilevato da H. MICKLITZ, *The international dimension of product safety*, in M. FALLON, F. MANIET, *Product safety and control process in the European Community*, Lovain-la-Neuve, 1990, p. 215 ss.; si vedano anche P. MERCIAI, *Consumer protection and the United Nations*, in *Journal of World Trade Law*, 1986, p. 206; D. HARLAND, *The*

L'origine e l'evoluzione di questa politica costituisce un capitolo fondamentale nella storia della più ampia e complessa politica europea di tutela dei consumatori².

In una prospettiva storica, appare utile ricordare che gli scopi della Comunità nascevano come essenzialmente economici, deputati alla realizzazione di un mercato comune e non propriamente alla promozione di aspetti di tutela della persona e di ordine sociale³. Dunque, il fine prioritario (se non esclusivo) del legislatore europeo è, da sempre e in primo luogo, quello di abbattere gli ostacoli tecnici e legislativi al fine di costruire un mercato unico, in cui sia garantita la libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone (art. 96 Trattato CE).

Tuttavia, apparve subito evidente che la rimozione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci sarebbe stata del tutto inutile senza la fiducia dei consumatori. Il problema viene sollevato per la prima volta solo agli inizi degli anni Settanta, quando al vertice di Parigi del 1972, i Capi di Stato e di Governo dell'allora CEE incaricano la Commissione di redigere un primo programma di tutela.

United Nations Guidelines for Consumer Protection, in *Journal of Consumer Policy*, 1987, p. 245. R. W. MIDDLETON, *The GATT Standard Code*, in *Journal of World Trade Law*, 1980, p. 201.

² Riguardo al tema generale della tutela del consumatore, vedi P. RESCIGNO, *Situazioni e "status" nell'esperienza del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, p. 209; G. ALPA-M.BESSONE, *Il consumatore e l'Europa*, Padova, 1979, *passim*; M. BESSONE, *il "Consumerism" negli anni '80*, in *Pol. dir.*, 1983, p. 357; ID., *Costituzione, economia, e tutela dei consumatori. Quali policies di intervento legislativo?* in *Giust. civ.*, 1986, p. 357; G. ALPA- G. CHINE', voce *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Dig. disc. priv.*, III, Torino, 1993, p. 542ss.; G. CHINE', *Il consumatore*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, Padova, 1997, I, p. 164 ss.; V.ZENO ZENCOVICH, voce *Consumatore (tutela del) I) Diritto civile*, in *Enc. giur. it.*, VIII, Roma, 1988; A. JANNARELLI, *la disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti fra imprese e consumatore*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, cit, II, p. 489 ss.; G. ALPA., voce *Consumatore (tutela del), II) Diritto della Comunità europea*, in *Enc. giur. it.*, Roma, 1988; ID., *il diritto dei consumatori*, Roma- Bari, 1999, *passim*; P. STANZIONE, *Per una sintesi unitaria nella difesa del consumatore*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, p. 887; G. BENACCHIO, *Diritto privato della Comunità europea*, Padova, 1998, p. 293 ss.; G. ARMONE, *Tendenze evolutive nella tutela del consumatore*, Napoli, 1998, *passim*; S. BASTIANON, *Consumatore e imprenditore (...futuro) nel diritto comunitario: luci e ombre di due nozioni dai confini incerti*, in *Resp. civ. prev.*, 1998, p. 62; C. CASTRONOVO, *Dagli ordinamenti nazionali al diritto uniforme europeo: la prospettiva italiana*, in *Europa dir. priv.*, 1999, p. 445.

³ In argomento, *amplius*, v. per tutti P. PERLINGIERI, *Mercato, solidarietà e diritti umani*, in *Rass. dir. civ.*, 1995, p. 84 ss.; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1988.

Nel 1973, la Commissione istituisce un Comitato consultivo dei consumatori e, successivamente, nel 1975 adotta il primo programma d'azione quinquennale, della Comunità europea dedicato ad una *Politica di tutela e di informazione dei consumatori*⁴. Questo fissa gli scopi principali e pone le basi giuridiche per i futuri interventi degli organi della Comunità. In questa sede, vengono per la prima volta menzionati i diritti dei consumatori alla tutela della sicurezza e della salute, alla protezione degli interessi economici, al risarcimento dei danni cagionati da un prodotto e alla consultazione delle informazioni, come alla rappresentanza nelle sedi istituzionali delle associazioni di categoria.

La politica della tutela del consumatore assume nel corso degli anni un'importanza sempre maggiore, traducendosi nel 1981 in un secondo programma d'azione quinquennale più dettagliato e, nel 1986, con l'Atto unico europeo (entrato poi in vigore il primo luglio 1987, nel suo formale riconoscimento nei documenti fondamentali della Comunità), attraverso l'introduzione dell'Art. 100/A Tratt. CE, secondo il quale: *“la Commissione, nelle sue proposte [...] in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato”* (comma 3). La norma ha costituito il primo, fondamentale passo verso il riconoscimento giuridico della politica in questione.

Un altro passo significativo è costituito dall'adozione, nel 1989, del così detto *Primo programma d'azione triennale*, varato dalla Commissione per il triennio 1990-1992; in questo contesto, viene avanzata la proposta di utilizzare lo strumento legislativo delle direttive per la realizzazione della politica in esame e al contempo confermate le aree di interesse primario di questa: la rappresentanza delle associazioni dei consumatori, i diritti di informazione, la sicurezza dei prodotti, la regolamentazione giuridica dei contratti fra imprese e consumatori.

Solamente nel 1992, però, con il Trattato di Maastricht, la politica di tutela del consumatore assurge a primaria importanza, trovando espreso riconoscimento attraverso la sua esplicita previsione come autonomo (e nuovo) titolo (il XI), dedicato,

⁴ In G.U.C.E., C 92 del 25 aprile 1975.

appunto, specificatamente alla protezione dei consumatori⁵.

Nello stesso anno viene emanato un *Secondo Piano d'azione triennale* per il periodo 1993-1995⁶, nel quale, fra gli obiettivi fondamentali, si menziona l'impegno di armonizzazione delle regole di accesso alla giustizia redatte successivamente in modo sistematico nel così detto *Libro Verde*, dedicato specificamente a questi temi, nonché a quelli della giustizia e della risoluzione giudiziale e extragiudiziale delle controversie in materia di tutela dei consumatori⁷.

Nel 1995 viene istituita, nell'ambito della Commissione, una Direzione generale- la numero XXIV- appositamente dedicata al settore della tutela dei consumatori⁸ e varato quindi il *Terzo piano d'azione triennale* per il periodo 1996-1998: il tema della tutela del consumatore viene, per la prima volta, estrapolato dal contesto economico originario del perfezionamento del Mercato unico, divenendo politica autonoma e indipendente con una rilevanza primariamente sociale. La politica in favore della persona-consumatore, liberata almeno in via formale da scopi propriamente economici, trova i suoi obiettivi nell'adozione di misure di protezione nei settori dei servizi finanziari, dei servizi essenziali di utilità pubblica come della sicurezza alimentare; ancora nell'adozione di misure per favorire l'accesso ai sistemi informativi e per godere dei benefici del commercio elettronico; nell'emanazione di direttive e regolamenti concernenti, fra gli altri, i temi del diritto delle società, la firma elettronica, le vendite a distanza e le garanzie nelle vendite dei beni di consumo.

⁵ In particolare, si sancisce che la Comunità, nell'ambito del perfezionamento del Mercato unico e, sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà, deve osservare un «livello elevato di tutela dei consumatori»; la Comunità, inoltre, dovrà impegnarsi ad agire con «azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri al fine di tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'informazione adeguata».

⁶ Il Secondo piano d'azione triennale del 28 luglio 1993 si può leggere in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994, p. 149.

⁷ Per un commento al Libro Verde, si veda B. CAPPONI, *Il "Libro Verde" sull'accesso alla giustizia*, in documenti giustizia, 1994, III, p. 361 ss.; P. MARTINELLO, *Il "Libro Verde" sull'accesso alla giustizia: appunti per un'analisi critica*, *ivi*, p. 337 ss.

⁸ Si veda la Comunicazione della Commissione europea al Consiglio del 3 novembre 1995, COM/95/0519 def. e il Parere del Comitato economico e sociale in G.U.C.E., C/295 del 7 ottobre 1996, p. 64.

2. *Le tappe del processo di armonizzazione europea sulla sicurezza dei prodotti fino alla metà degli anni Ottanta.*

Guardando al tema della sicurezza dei prodotti in una *prospettiva storica*, si constata che l'intervento europeo in materia è suddivisibile in tappe significativamente differenziate. Infatti, il legislatore comunitario ha dato un impulso decisivo alla politica di sicurezza dei prodotti attraverso un serie di interventi gradualmente che sono andati stratificandosi e intensificandosi nel tempo, subendo modifiche anche radicali in relazione alle tecniche e alle strategie adottate, progressivamente sempre più efficaci ed incisive in considerazione della fissazione di obiettivi sempre più ampi e ambiziosi⁹.

Del resto, caratteristica costante dell'adozione comunitaria è intervenire inizialmente in relazione a specifiche problematiche e situazioni concrete, per le quali risulta profondamente e urgentemente avvertita l'esigenza di una regolamentazione, per poi svilupparsi, gradualmente, in modo sempre più esteso ed incisivo, nonché più consapevole e mirato¹⁰.

2.1 *L'armonizzazione di dettaglio.*

Consapevole della assoluta necessità di garantire la circolazione di prodotti sicuri, il legislatore europeo cominciò inizialmente ad avviare un processo di "armonizzazione

⁹ Cfr. Sul punto il quadro storico delineato con estrema chiarezza da A. JANNARELLI. *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in *Trattato di diritto privato europeo* diretto da N. Lipari, III, 2 a ed., Padova, 2003, p. 3 ss., che acutamente rileva la sussistenza di «uno stretto legame- che deve essere esplorato ed evidenziato – tra le scelte stesse delle aree in cui si è concentrato l'intervento, le soluzioni tecnico-giuridiche adottate nonché le istituzioni che sono scese in campo, e gli obiettivi che la Comunità, ieri, e l'Unione europea, oggi, hanno inteso perseguire» (in part. p. 4)

¹⁰ Cfr. E. BELLISARIO, *Note introduttive al Titolo I, Parte IV del Codice del consumo*, in *Codice del consumo. Commentario* a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005.

di dettaglio”¹¹, realizzato mediante l’emanazione di direttive¹² contenenti specifiche tecniche, ossia norme dettagliate in relazione alle caratteristiche di sicurezza dei prodotti¹³.

Questo sistema, però, incorporando le normative tecniche nella direttiva (c.d. “rinvio rigido”), si rivelò decisamente troppo lento rispetto alla rapidità del progresso scientifico e tecnologico, e quindi assolutamente inadeguato¹⁴.

Le direttive emanate in questo periodo¹⁵ si caratterizzano per una particolare attenzione rivolta alla libertà di circolazione delle merci, piuttosto che verso la creazione di un sistema integrato di sicurezza a tutela dei consumatori. Esse lasciano

¹¹ Sull’armonizzazione di dettaglio fino al 1985, si rinvia a P.J. SLOT, *Harmonization*, in *European Law Review*, 1996, p. 378 ss.; OECD – COMMITTEE ON CONSUMER POLICY, *Standardisation and conformity assessment in the European Community*, Parigi, 1996, *passim*; N. SCANNICCHIO, *Il diritto privato europeo nel sistema delle fonti*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, cit., I, p. 21ss.; A. COMBA, *Ostacoli tecnici e neo-protezionismo*, in O. CALLIANO (a cura di) *Tutela del consumatore e libera circolazione delle merci nel commercio internazionale*, Roma, 1992, p. 51ss.

¹² L’iniziativa della Comunità verso la rimozione degli ostacoli che si interpongono alla creazione di un comune diritto della sicurezza dei prodotti avviene fin dall’origine attraverso il mezzo della direttiva, apparso subito come lo strumento più congeniale, quanto ai modi e ai tempi di attuazione e recepimento.

Sul tema generale dello strumento giuridico della direttiva, si veda F. PORCAR, *Diritto delle Comunità europee*, Milano, 1991, p. 267ss.; F. CAPELLI, *le direttive comunitarie*, Milano, 1993, *passim*; D. MASELIS, *Legislative Harmonization and the Integration of Harmonized Legislation into the National Legal System*, in *Eu, Review of Priv. Law*, 1993, p.149; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 1995, *passim*; G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, 1997, *passim*; G. BENACCHIO, *Diritto privato della Comunità europea*, Padova, 1998, p. 91ss. e p.103 ss.

¹³ Nel 1969, la Comunità vaglia il *Primo programma generale per la rimozione degli ostacoli tecnici alla libera circolazione delle merci*, che prevedeva un’armonizzazione di dettaglio per più di cento tipologie di prodotti.

¹⁴ Il dibattito sull’adozione di una direttiva risulta spesso lungo, al punto che questa si rivela, al suo esito, ormai superata dagli sviluppi scientifici e tecnici. In altre occasioni, invece, gli Stati membri dimostrano il loro sfavore iniziale verso questo tipo di direttive, opponendo il loro veto e così bloccandone l’adozione, in base alla regola dell’unanimità dei voti per l’adozione di una direttiva, abolita solamente nel 1987 con l’Atto unico europeo. Cfr. A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, Padova, 2005, p. 8.ss.

¹⁵ Di questo periodo sono – fra le altre – le direttive sui sedili dei mezzi agricoli e forestali su ruote, sui recipienti a gas di alluminio, sulle macchine per l’edilizia, sui montacarichi elettrici, sui sistemi anti-rovesciamento delle macchine per l’edilizia, sui carrelli elevatori.

invariate, senza abolirle, le differenti norme di sicurezza vigenti nei singoli ambiti nazionali, così che gli Stati membri rimangono liberi di autorizzare, accanto ad una produzione conforme alla disciplina comunitaria, anche l'immissione sul mercato di merci prodotte secondo le diverse prescrizioni nazionali.

Pertanto, i primi tentativi di accelerare l'integrazione con regole tecniche di sicurezza condussero a risultati del tutto insoddisfacenti e rivelando l'inadeguatezza di tale sistema.

2.2 *Il principio del mutuo riconoscimento.*

Un nuovo, diverso impulso al perseguimento degli obiettivi comunitari giunse allora dalla *via giudiziale*, con l'affermazione da parte della Corte di Giustizia europea del c.d. "principio del mutuo riconoscimento" tra le diverse discipline tecniche dei singoli Paesi membri, inaugurata dalla nota decisione sul caso *Cassis de Dijon*¹⁶.

Nel caso di specie, una società tedesca ottenne l'autorizzazione ad importare il liquore francese *Cassis de Dijon* anche se la gradazione alcolica di questo era decisamente inferiore a quella richiesta dalla legislazione tedesca per l'utilizzo della denominazione di vendita "liquore". La Corte, pertanto, stabilì che in virtù dell'art. 30 del Trattato CE (ora art. 28), la disparità fra le legislazioni nazionali non può comportare una restrizione alla libera circolazione delle merci fra i vari Stati membri, a meno che non sussistano esigenze di particolare gravità e necessitino la protezione inderogabile di interessi fondamentali¹⁷.

¹⁶ Corte giust. CE, 20 febbraio 1979, *Affaire 120/78*, in *Racc.*, I, 1979, p. 649 ss. Il mutuo riconoscimento delle norme nazionali in materia di produzione è stato confermato in successive sentenze della Corte in relazione ad altri prodotti, si possono menzionare, fra gli altri, il caso dell'aceto non di vino in Italia (Corte di Giustizia, 26 giugno 1980, causa 788/79); quello della birra in Germania (Corte di giustizia, 12 marzo 1987, causa 178/84); quello della pasta di grano tenero sempre in Italia (Corte di giustizia, 14 luglio 1988, causa 261/81).

Per un quadro esaustivo sulle origini e sull'evoluzione della politica di tutela del consumatore attraverso l'operato della Corte europea di giustizia, si rinvia a G. BENACCHIO, *Diritto privato della Comunità europea*, cit., p. 293ss.

¹⁷ Motivi di ordine pubblico o moralità pubblica, tutela della salute e della vita delle persone o

Anche questa soluzione, però pur avendo il merito di aver agevolato la rottura dall'isolamento in cui si trovano i vari mercati nazionali, ben presto rivelò i suoi limiti. Il principio del mutuo riconoscimento, infatti, non era in grado di realizzare in positivo la rimozione delle barriere alla libera circolazione delle merci, bensì unicamente *un processo di "armonizzazione in negativo"*, con la conseguenza che la sua affermazione era inevitabilmente destinata a premiare, per prodotti merceologicamente omogenei, quelli qualitativamente più scadenti, in quanto rispondenti a parametri tecnici più permissivi¹⁸. Difatti, fu proprio l'applicazione di tale principio ad originare il c.d. fenomeno delle "discriminazioni alla rovescia", specie laddove gli Stati membri avessero mantenuto disposizioni più severe in relazione agli *standard* produttivi¹⁹.

Il principio del mutuo riconoscimento, dunque, finiva per favorire un'alterazione della concorrenza e, soprattutto, non garantiva affatto un livello di sicurezza adeguato per i consumatori.

Si cominciò allora ad avvertire con forza la necessità e l'urgenza di avviare un processo di "armonizzazione in positivo", basato, cioè, su un programma di uniformazione della normativa che, oltre a poter facilitare il raggiungimento del Mercato unico, permettesse altresì di elevare il livello di protezione dei consumatori. Sebbene ciò potesse essere garantito attraverso il modello dell'armonizzazione di dettaglio, l'acquisita consapevolezza del suo sicuro fallimento – data la sua evidente incapacità di recepire le continue e successive modificazioni derivanti dagli sviluppi della tecnica – indusse gli organi comunitari ad escogitare una strategia di intervento alternativa, in grado di adeguarsi al rapidissimo evolversi del progresso scientifico.

animali, preservazione vegetali, protezione del patrimonio artistico, storico, archeologico nazionale, tutela proprietà industriale o commerciale.

¹⁸ Cfr. Ancora l'analisi storica di A. JANNARELLI. *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, cit., p. 3 ss.

¹⁹ Così, ad esempio, in Germania, nel caso del "liquore", o in Italia, nel caso della "pasta". Gli esempi, naturalmente potrebbero moltiplicarsi, specie nel settore dei prodotti alimentari, ma quel che interessa evidenziare è il fatto che con l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento la c.d. *denominazione di vendita*, cioè il nome con cui il prodotto è presentato e venduto al consumatore finale, diventa una denominazione generica, idonea a ricomprendere una vasta gamma di prodotti merceologicamente omogenei anche se qualitativamente assai diversi.

Apparve chiaro che questa strategia avrebbe dovuto concretizzarsi nell'attuazione di un *sistema integrato* di sicurezza, capace di coniugare e realizzare efficacemente un'armonizzazione tecnica e un'armonizzazione normativa.

3. *La svolta nel processo di armonizzazione: il Nuovo Approccio e l'Approccio Globale.*

La metà degli anni Ottanta segna una vera e propria svolta nel processo di armonizzazione: da un lato viene finalmente approvata, dopo anni di lavori, la direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità del produttore²⁰; dall'altro, la Commissione europea comincia ad elaborare una nuova, rivoluzionaria strategia legislativa finalizzata ad abbattere le barriere tecniche e normative alla libera circolazione dei prodotti, ad assicurare ai consumatori standard minimi ed uniformi di sicurezza, e a ridurre, per quanto possibile, l'inevitabile scarto tra il dato normativo e una realtà economica e sociale in continua e rapidissima evoluzione.

Questa tecnica, inizialmente adottata in relazione a specifiche categorie di prodotti, si fonda sulle disposizioni relative al "Nuovo Approccio"²¹ e all'"Approccio

²⁰ In G.U.C.E., L 21 del 7 agosto 1985, pp. 29-33.

²¹ Nel 1985, in una decisione del Consiglio sulla *Nuova Concezione nell'ambito dell'armonizzazione tecnica e della normazione*, si sottolinea l'importanza del reciproco riconoscimento delle norme tecniche e l'esigenza di un'armonizzazione sulle essenziali prescrizioni di sicurezza, e all'interno della quale, viene proposta anche una direttiva di modello. Tali requisiti essenziali vengono indicati come la premessa per la libera circolazione delle merci e, allo stesso tempo, per un'efficace tutela dei consumatori. Successivamente, la Commissione formula, nel *Libro verde per il perfezionamento del Mercato unico* del 1985, i principi fondamentali di questa nuova strategia. Cfr. A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, Padova, 2005, p. 12 ss.

Per ulteriori approfondimenti, si veda L.H. MICKLITZ, *The global concept on certification, the "new approccio" and the consumer protection*, Brema-Firenze, 1990, *passim*; E. GARGALE, *Amministrazione pubblica e privati nella certificazione di qualità dei prodotti industriali*, in *Inform. dir.*, 1993, p. 243; F. ANCORA, *Normazione tecnica e certificazione di qualità. Elementi per uno studio*, in *Cons. Stato*, 1994, p. 1563; U. CARNEVALI, *La norma tecnica da regola di esperienza a norma giuridicamente rilevante Ricognizione storica e sistemazione teorica del ruolo dell'UNI e del CEI*, in *Resp. civ. prev.*, 1997, p. 257; G. SMORTO, *Certificazione di qualità e normazione tecnica*, in *Dig. IV*,

Globale”²². Tali approcci, fra loro complementari e facenti di un disegno generale tuttora *in fieri*, si basano essenzialmente sul riconoscimento reciproco e sull’armonizzazione tecnica e sono finalizzati alla elaborazione di standard comuni per prodotti omogenei. In particolare essi, adottando il principio del puro e semplice “rinvio alle norme tecniche” (c.d. *rinvio mobile*) e introducendo un sistema flessibile di valutazione della conformità, hanno instaurato un nuovo peculiare rapporto tra legislazione e normazione, determinando una vera e propria rivoluzione copernicana nella libera circolazione dei prodotti nel mercato unico.

L’attuazione di questo ambizioso e innovativo programma, unitamente all’intensificazione dell’attività e alle naturali spinte nel mercato, hanno così dato luogo alla costruzione di un sistema assai complesso e in continua evoluzione, caratterizzato da una sinergica interazione tra tecnica e diritto.

Con tali interventi, è stato enunciato il principio basilare secondo cui la regolamentazione comunitaria avente ad oggetto prodotti pericolosi o associati a particolari rischi deve essere composta da un *articolato*, contenente i principi giuridici, e da un *allegato*, contenente i requisiti essenziali di sicurezza. Le “specifiche tecniche”²³ dei prodotti che rispondono a tali requisiti essenziali sono contenute in “norme tecniche”²⁴ (in inglese: “*standard*”) ossia norme di carattere volontario, la cui osservanza, meramente favoltativa, diventa obbligatoria solo se richiamata in un atto legislativo, assumendo in tal caso la denominazione di “regola tecnica”²⁵. L’espresso

disc. priv., sez. civ., Aggiornamento, I, 2003, p. 205 ss.

²² Nel 1989, il Nuovo Approccio è stato ricevuto in un documento concernente la *Concezione globale al problema della certificazione e dell’esame sui prodotti*, pubblicato al fine di definire e istituire criteri unitari sul controllo e sul reciproco riconoscimento dei sistemi di conformità dei prodotti. Cfr. A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, cit., p. 13 ss.

²³ La specifica tecnica è «la specifica normativa contenuta in un documento che definisce le caratteristiche di un prodotto e concernente in particolare i livelli di qualità o di utilizzazione, sicurezza, le dimensioni, nonché le prescrizioni applicabili al prodotto stesso per quanto riguarda la terminologia, i simboli, le prove e i metodi di prova, l’imballaggio, la marchiatura, l’etichettatura».

²⁴ La “norma tecnica” è la specifica tecnica approvata da un organismo riconosciuto ed abilitato ad emanare atti di normalizzazione la cui osservanza non sia obbligatoria .

²⁵ La “regola tecnica”, quindi, è una vera e propria norma giuridica. Risulta di immediata evidenza che la terminologia qui utilizzata è piuttosto diversa da quella giuridica.

rinvio a tali norme – definite “*armonizzate*” perché elaborate sulla base degli orientamenti adottati dalla Commissione, nel quadro delle direttive del Nuovo Approccio²⁶ – evita di fare assumere alle direttive un dettagliato contenuto, consentendo inoltre di accelerare il processo di armonizzazione legislativa²⁷.

Per conseguire anche un’armonizzazione normativa, i principi del “Nuovo Approccio” e dell’“Approccio Globale” hanno stabilito che le norme tecniche vengono elaborate da organismi di normazione esistenti a livello mondiale (ISO), europeo (CEN, CENELEC, ETSI) e nazionale (UNI, CEI) e riconosciuti a svolgere attività normativa per applicazione consensuale, continua e ripetuta²⁸.

²⁶ Nell’ambito del Nuovo Approccio si prevede la seguente procedura: sulla base di una richiesta formale (mandato) da parte della Commissione, previa consultazione degli Stati membri e del Comitato istituito dalla citata direttiva 98/34/CE, gli enti di normazione elaborano un progetto di norma che viene inviato alla Commissione. Gli enti di normazione, pertanto, sono responsabili del contenuto tecnico della norma, mentre spetta alla Commissione la verifica dell’osservanza delle condizioni del mandato. Se il progetto è approvato dalla Commissione, i riferimenti della norma vengono pubblicati nella G.U.C.E. e tutti gli Stati membri hanno l’obbligo di adottarla entro il termine stabilito (di solito sei mesi) dal *Bureaux technique*, conferendole lo statuto di norma nazionale ovvero mediante pubblicazione di un testo identico o, ancora, mediante riconoscimento. Gli Stati membri sono inoltre obbligati ad indicare i riferimenti delle norme nazionali che recepiscono tali norme e a ritirare le proprie se in contrasto con esse. A livello europeo, dunque, non è consentita l’esistenza di una norma nazionale che non sia in armonia con il contenuto delle norme approvate sulla base della descritta procedura. Perciò, nella terminologia delle direttive del Nuovo Approccio, queste norme sono definite “*armonizzate*”. Pertanto, la conformità ad una norma nazionale che traspona una norma armonizzata di cui sono stati pubblicati i riferimenti conferisce una “presunzione di conformità” ai requisiti essenziali fissati nelle direttive.

²⁷ In altri termini, con le disposizioni del “Nuovo Approccio”, il legislatore comunitario ha indicato «*un percorso nella creazione di standards tecnici armonizzati a livello europeo*», fissando unicamente i requisiti essenziali di sicurezza che i prodotti devono obbligatoriamente rispettare per poter circolare liberamente nel mercato, e lasciando agli organismi di normazione il compito di specificare le soluzioni tecniche – che le imprese sono libere di adottare o meno – idonee ad integrare i requisiti richiesti. Le imprese, dunque, sono obbligate solo a rispettare i requisiti essenziali, e non anche le specifiche tecniche, che mantengono un carattere volontario; tuttavia il legislatore ricollega al rispetto di tali specifiche – cc.dd. norme tecniche armonizzate – una *presunzione di conformità* ai requisiti essenziali.

²⁸ Con la direttiva 83/189/CEE relativa alle procedure di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (successivamente abrogata e sostituita dalla direttiva 98/34/CE, a sua volta modificata dalla direttiva 98/48/CE), il legislatore europeo ha delineato «*i tratti essenziali della normalizzazione*», identificando i soggetti della normazione europea e nazionale (v. *infra*), fornendo un elenco delle fonti della normalizzazione, distinguendole le une dalle altre in base a definizioni puntuali, e

I principi rivoluzionari introdotti dal Nuovo Approccio possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

a) l'armonizzazione legislativa si limita ai requisiti essenziali (di sicurezza) che i prodotti devono possedere per circolare liberamente nel mercato;

b) tali requisiti essenziali di sicurezza sono stabiliti dalla normativa tecnica e definiti nelle c.d. norme armonizzate;

c) agli organi competenti per la normalizzazione industriale è affidato il compito di elaborare le specifiche tecniche tenendo conto del livello tecnologico del momento;

d) l'applicazione delle norme armonizzate rimane volontaria e il fabbricante può sempre applicare altre specifiche tecniche per soddisfare i requisiti previsti;

e) i prodotti fabbricati nel rispetto delle norme armonizzate si presumono conformi ai corrispondenti requisiti essenziali.

I principi guida fissati dall'Approccio Globale sulla valutazione della conformità sono così riassumibili:

a) introduzione di un approccio di carattere "modulare", che suddivide la procedura in una serie di operazioni differenziate a seconda della fase di sviluppo del prodotto, del tipo di valutazione da effettuare e del soggetto responsabile della valutazione;

b) impiego generalizzato delle norme europee in materia di garanzia della qualità (serie EN ISO 9000);

c) incentivazione di accordi sul riconoscimento reciproco in materia di prove e certificazioni in ambito non regolamentare.

La valutazione della conformità spetta agli istituti tecnici riconosciuti dalle autorità competenti degli Stati membri (cc.dd. organismi notificati), e generalmente riguarda sia la fase della progettazione sia quella della fabbricazione. Se la procedura di valutazione applicata dimostra che il prodotto soddisfa ai requisiti essenziali (di

istituendo un Comitato con funzioni di raccordo (v. più ampiamente G. SMORTO, voce *Certificazione di qualità e normazione tecnica*, in *Dig. IV., disc. priv., sez. civ.*, Aggiornamento, I, 2003, p. 214).

sicurezza) richiesti dalla relativa direttiva, il fabbricante appone la marcatura CE²⁹. Essa, quindi, non è un marchio di qualità, né di origine, ma attesta esclusivamente che nella fabbricazione del prodotto sono stati rispettati i requisiti essenziali di sicurezza. Essendo il rispetto di tali requisiti prescritto dalla legge, la procedura per l'apposizione della marcatura CE rientra nell'ambito delle certificazioni di tipo obbligatorio³⁰.

Nel sistema che si è venuto a delineare appare quindi evidente la sinergia tra legislazione e normazione: i livelli di sicurezza vincolanti non sono più stabiliti dagli Stati, ma dalle organizzazioni europee di normazione e certificazione insieme all'Unione europea.

Dal quadro sinteticamente delineato, in definitiva si evidenzia che questa nuova strategia intrapresa dagli organismi comunitari propone, dunque, un livello di armonizzazione minimo, riguardante solo i presupposti fondamentali di sicurezza, disciplinandone gli *standard* minimi e stabilendo i requisiti essenziali per la tutela della salute e della sicurezza dei consumatori. In ossequio ad essa, sono quindi state emanate una serie di direttive “verticali”³¹ su prodotti specifici, specialmente nelle aree

²⁹ La marcatura CE deve essere apposta dal fabbricante, se risiede nell'U.E., o da un suo rappresentante stabilito nell'U.E. In mancanza anche di quest'ultimo, essa deve essere apposta da chi effettua la prima immissione del prodotto nel mercato comunitario.

³⁰ La certificazione è la procedura mediante la quale una parte terza e indipendente (c.d. ente di certificazione) verifica ed attesta, attraverso l'apposizione di un marchio di conformità (di solito costituito da simboli o sigle), che il prodotto è conforme ad un determinato standard produttivo. Nell'ambito delle certificazioni (che possono riguardare non soltanto i prodotti, ma anche il sistema di gestione aziendale e il personale), occorre operare una precisa distinzione tra *certificazioni obbligatorie*, prescritte dal legislatore in quanto volte ad attestare caratteristiche di sicurezza, e *certificazioni volontarie*, che possono essere liberamente adottate dalle imprese in quanto volte ad attestare caratteristiche di qualità (del prodotto, del sistema o del personale).

³¹ Fra queste: la direttiva n. 87/404/CEE sui recipienti semplici a pressione; la direttiva n. 88/378/CEE sulla sicurezza dei giocattoli; la direttiva n. 89/336/CEE sulla compatibilità elettromagnetica; la direttiva n. 89/392/ECC sulle macchine; la direttiva n. 89/686/CEE sui dispositivi di protezione personale; la direttiva n. 89/106/ sui prodotti da costruzione; la direttiva n. 90/384/CEE sugli strumenti per pesare a funzionamento non automatico; la direttiva n. 90/385/CEE sui dispositivi medici impiantabili attivi, la direttiva n. 90/396/ CEE sugli apparecchi per il consumo di gas; la direttiva n. 91/263/CEE sulle apparecchiature terminali di telecomunicazione; la direttiva n. 92/42/CEE sulle nuove caldaie ad acqua calda alimentate con combustibili liquidi o gassosi.

Un quadro generale sull'analisi tecnica delle singole direttive europee e delle discipline italiane di

merceologiche in cui la gravità dei rischi e l'entità dei potenziali danni erano particolarmente in rilevanti.

4. *La responsabilità del produttore: il lungo e difficile iter della direttiva 85/374/CEE.*

Parallelamente, il legislatore europeo aveva cominciato a preoccuparsi di assicurare una tutela di carattere successivo: difatti, già alla fine degli anni Sessanta, la Commissione aveva iniziato ad elaborare vari progetti di direttiva sulla responsabilità del produttore³² per la circolazione di beni di consumo dannosi.

recepimento è compiuto da G. ROCCO, *Comprare "in sicurezza"*, in *Comm. intern.*, 1993, p. 573; si veda anche D. SALUZZO, D. COMBA, R. BERNARDINI, *Il prodotto sicuro nella CE*, Milano, 1993, *passim*.

³² La responsabilità del produttore, quale peculiare sottore della responsabilità civile, risulta essere uno dei temi maggiormente studiati negli ultimi decenni, con la conseguenza che la bibliografia – con esclusivo riferimento alla dottrina italiana – in materia è ormai sconfinata. In questa sede, ci si limiterà ad indicare prevalentemente i lavori più ampio respiro che, affrontando il tema in tutti i suoi molteplici aspetti, offrono un quadro completo e approfondito delle complesse problematiche, giuridiche ed economiche, che ne hanno determinato l'evoluzione. In particolare, sull'insufficienza del sistema di tutela offerta dai rimedi contrattuali, sull'evoluzione dell'istituto della responsabilità civile (nell'ambito della quale la responsabilità del produttore naturalmente si colloca) e sul processo storico di adeguamento delle norme ai fenomeni del consumo (specialmente da parte della giurisprudenza italiana), sugli obiettivi perseguiti dalla direttiva comunitaria, e sulle ragioni del passaggio, in essa sancito, da un criterio di imputazione della responsabilità basato sulla colpa, e dunque, soggettivo, ad uno caratterizzato da una marcata "oggettivizzazione" (cui hanno contribuito anche i metodi dell'analisi economica del diritto), si rinvia, *ex plurimis*, a: AA.VV., *la responsabilità per danno da prodotti difettosi*. Commentario Pardolesi e Ponzanelli, in *Nuove leggi civ. Commentate*, 1989, p. 497 ss., AA.VV., *La responsabilità del produttore*, a cura di G. Alpa, M. Bin e P. Cendon, in *Tratt. di dir. comm. e dir. pubbl. dell'economia* diretto da F. Galgano, XIII, Padova, 1989; AA.VV. (G. ALPA, U. CARNEVALI, F. DI GIOVANNI, G. GHIDINI, U. RUFFOLO, C.M. VERARDI), *La responsabilità per danno da prodotti difettosi*, Milano, 1990; AA.VV., *Il danno da prodotti in Italia, Austria, Repubblica Federale di Germania, Svizzera*, a cura di S. Patti, Padova, 1990; M. FRANZONI, *Dei fatti illeciti*, in *Comm. del cod. civ. Scialoja e Branca*, a cura di F. Galgano, *Libro quarto, Delle obbligazioni, (Artt. 2043-2059)*, Bologna – Roma, 1993; U. CARNEVALI, voce *Responsabilità del produttore*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, II, Milano, 1998, p. 936 ss.; A. STOPPA, voce *Responsabilità del produttore*, in *Dig. IV, disc. priv. sez. civ.*, XVII, Torino, 1998, p.119 ss.; P. MONATERI, *La responsabilità del produttore*, in *Tratt. di dir. civ. Sacco*, 3, *La responsabilità civile*, Torino, 1998, p. 699 ss.; D. CAMPILONGO, *La responsabilità civile del produttore*, in *Il diritto privato nella giurisprudenza*, a cura di P. Cendon, *La responsabilità civile*, XI,

Tuttavia, occorrerà attendere quasi venti anni prima di giungere a un testo definitivo, approvato solo il 25 luglio 1985. Come ampiamente noto, la direttiva 85/374/CEE non ha avuto una storia facile³³. Essa era stata, infatti, preceduta da altre forme di attività comunitarie; in primo luogo, da un “Progetto di convenzione sulla responsabilità del produttore” adottato dal consiglio d’Europa il 27 gennaio 1977, in secondo luogo, da una “Proposta di direttiva del consiglio relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi”, che fu presentata al Consiglio da parte della Commissione in molteplici versioni a partire dal luglio 1975: l’ultima (quarto progetto) risale al settembre 1979. La precedente proposta di direttiva non venne recepita perché il contenuto della sua terza e quarta versione non fu giudicato accettabile da parte del mondo industriale (soprattutto nel settore farmaceutico). All’art. 1 si sottolineava, infatti, che il produttore è chiamato a rispondere dei danni causati da un difetto della cosa, a prescindere dal fatto che egli fosse o potesse essere a conoscenza del difetto. Si chiariva, poi, che, tale responsabilità permaneva anche se il prodotto, al momento in cui era stato messo in circolazione, non poteva essere giudicato difettoso in relazione al livello di sviluppo tecnico scientifico. La responsabilità fissata a carico del produttore finiva, quindi, per abbracciare i cc.dd. rischi da sviluppo, sul presupposto che il fabbricante dei beni di consumo fosse, in ogni caso, il soggetto meglio in grado di assorbire le conseguenze pregiudizievoli collegate all’immissione nel mercato di beni difettosi. La Commissione, che aveva preparato quel progetto di direttiva, aveva deciso di eliminare la rilevanza del difetto, operando in tal modo una precisa scelta a favore dell’introduzione di una regola di responsabilità assoluta, giudicata più conforme ai compiti, sempre *policy oriented*, delle regole di

Torino, 1998, p. 453ss.; R. CAFAGGI, *La responsabilità dell’impresa per prodotti difettosi*, in *Diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, II, Padova, 1997, p. 996 ss. e in *Tratt. di dir. priv. europeo* diretto da N. Lipari, IV, Padova, 2 a ed., 2003, p. 515 ss.; A. LUPOLI, *La responsabilità per danno da prodotti difettosi*, in AA. VV., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, a cura di F. Bocchini, II, il mercato, Torino, 2003, p. 39 ss.

³³ Cfr. G. PONZANELLI, *Regno unito, Corte di giustizia ed eccezione dello “state of art”*, in *Foro it.*, 1997, IV, c. 387 ss.

responsabilità civile.

La proposta Jolowicz- Lorenz-Tunc (dai nomi dei componenti la Commissione) rimase in una situazione di stallo per quasi sei anni. Il testo della direttiva, poi approvato nel luglio del 1985, risolve la questione della responsabilità (o no) del produttore in caso di danni provocati da rischi di sviluppo con una soluzione di compromesso, e cioè lasciandone agli Stati membri la decisione finale³⁴. Del resto, come sempre accade quando si crea un contrasto insuperabile, l'unica strada percorribile è quella del "compromesso".

Come è noto, una responsabilità del produttore che fosse estesa anche ai rischi di sviluppo avrebbe effetti sostanzialmente estranei alle funzioni di un moderno sistema di responsabilità civile. L'estensione della responsabilità del produttore anche ai rischi di sviluppo è stata sancita solo dalla legislazione del Lussemburgo e della Finlandia (la Spagna, pur non utilizzando l'opzione concessale dalla direttiva, ha previsto, con una legislazione separata, la responsabilità del produttore per i danni creati da medicinali e da prodotti alimentari) e non, invece, dalle altre legislazioni europee: l'argomento principale addotto come causa giustificativa di tale scelta è che la responsabilità oggettiva può efficacemente funzionare solo là dove si sia in presenza di rischi ben calcolabili e determinabili (e questa è stata l'opinione espressa dalla commissione ministeriale presieduta da Pietro Trimarchi). Una responsabilità comprensiva dei rischi di sviluppo avrebbe una valenza "panassicurativa" e riparatoria: non idonea a integrare anche le altre funzioni di un moderno sistema di responsabilità civile.

La direttiva finalmente approvata il 25 luglio 1985, con il n. 374, ha costituito il

³⁴ Il considerando n. 16 della direttiva così recita: "considerando che per analoghe ragioni la possibilità ad un produttore di liberarsi dalla responsabilità se prova che lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento in cui ha messo il prodotto in circolazione non permetteva di scoprire l'esistenza del difetto, può essere considerata in taluni stati membri come una restrizione ingiustificata della protezione dei consumatori; che deve quindi essere possibile ad uno Stato membro mantenere nella sua legislazione o prescrivere con una nuova legislazione l'inammissibilità di tale prova liberatoria; che in caso di nuova legislazione il ricorso a questa deroga deve tuttavia essere subordinato ad una procedura di status quo comunitaria per aumentare, se possibile, in modo uniforme il grado di protezione della Comunità".

primo, rilevante passo verso l'individuazione di una soluzione al problema di una "giusta attribuzione dei rischi inerenti alla produzione tecnica moderna"³⁵. Il suo collegamento con le norme sulla sicurezza dei prodotti contenute nella direttiva 92/59/CEE (successivamente sostituita dalla direttiva 2001/95/CE), gli attuali progetti di revisione della direttiva comunitaria del 1985 e, più in generale, l'evoluzione complessiva della copiosa produzione normativa posteriore a tale direttiva potrebbero indurre a prospettare nuove chiavi di lettura dell'intero sistema della responsabilità d'impresa, in grado di offrire risposte più adeguate alle domande e alle esigenze che oggi provengono dal mercato³⁶.

41. *I punti qualificanti della disciplina.*

La disciplina sulla responsabilità del produttore si apre con il principio generale in virtù del quale il produttore "è responsabile del danno causato da un difetto del suo prodotto". Questo principio, che introduce una *responsabilità oggettiva*, può essere rettamente inteso solo se si esamina la terminologia impiegata alla luce delle medesime disposizioni che la direttiva si preoccupa di introdurre, dando indirizzi sul suo significato. Si precisa infatti (all'art. 2) che per "prodotto" si intende "ogni bene mobile", ivi compresa l'elettricità, ad esclusione dei prodotti agricoli naturali; per produttore (all'art. 3) si intende "il fabbricante di un prodotto finito, il produttore di una materia prima o il fabbricante di una materia componente", nonché "ogni persone che, apponendo il proprio nome, marchi, marchio o altro segno distintivo sul prodotto, si presenta come produttore dello stesso".

La nozione di produttore è assai lata, in quanto si stabilisce che come tale si deve intendere anche l'importatore; in caso di mancata identificazione del produttore, si considera tale il fornitore.

Quando si applica il principio generale della responsabilità del produttore sancito

³⁵ Così il *considerando* n. 2 della direttiva 85/374/ CEE.

³⁶ Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 732 ss.

dall'art. 1, come si può ben intendere dalla formulazione della norma, la direttiva ha introdotto una vera e propria responsabilità oggettiva, perché prescinde dall'accertamento della colpa; il danneggiato (si dice all'art. 4) "deve provare il danno, il difetto e la connessione causale tra difetto e danno".

L'attenzione si concentra, quindi, non sul criterio di imputazione della responsabilità, che anche se non menzionato, può identificarsi nel rischio o, se si preferisce, nella immissione medesima del prodotto nel mercato, ma piuttosto sulla nozione di *difetto* del prodotto. A questo proposito, l'art. 6 dispone che «un prodotto è difettoso quando non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di tutte le circostanze», tra cui si annovera (senza ragione di completezza), la presentazione del prodotto, l'uso cui il prodotto è ragionevolmente destinato, il momento della messa in circolazione.

La portata assai generale della norma è tuttavia limitata dalla previsione di specifiche cause di esclusione della responsabilità, nonché da cause di esclusione o diminuzione del risarcimento.

Quanto alle esclusioni di responsabilità, precisa l'art. 7 che il produttore non è responsabile se non ha messo il prodotto in circolazione, se il difetto non esisteva al momento in cui il prodotto è entrato nel mercato, se la vendita non è avvenuta a scopo economico, se il difetto è dovuto alla conformità a regole imperative emanate dai poteri pubblici, se lo stato della scienza e della tecnica del momento della immissione sul mercato non poteva consentire l'accertamento del difetto (con ciò si esclude la responsabilità per i rischi dello sviluppo, su cui vedi *retro*, par. precedente) e, nel caso di produttore di parte componente, quando risulta che il difetto è dovuto alla concezione del prodotto in cui è stata incorporata la parte o alle istruzioni date dal produttore del prodotto.

Quanto al risarcimento, il *quantum*, in concreto, esso può essere diminuito, o addirittura escluso, se vi è concorso di colpa del danneggiato (all'art. 8).

La disciplina europea è poi sottoposta a precise limitazioni temporali: è previsto, infatti, un termine di prescrizione triennale e un termine di decadenza di dieci anni dalla

messa in circolazione del prodotto difettoso. Si tratta di una disciplina imperativa e inderogabile: difatti, il regime di responsabilità da essa sancito non può essere soppresso né limitato convenzionalmente, attraverso clausole di esonero (art. 12), le quali, se presenti, sono da considerarsi nulle.

4.2. *L'impatto della disciplina.*

A distanza di oltre vent'anni dell'entrata in vigore della normativa sulla responsabilità del produttore, deve constatarsi che il suo impatto è stato di gran lunga inferiore alle aspettative che ne avevano preceduto l'attuazione, come del resto è dimostrato dal numero decisamente esiguo di decisioni giurisprudenziali all'interno di tutti gli Stati membri³⁷.

Appare dunque chiaro che l'introduzione della responsabilità oggettiva non ha rappresentato un significativo rafforzamento della posizione dei consumatori danneggiati, i quali, data comunque la difficoltà di provare (specie nei casi di distruzione del prodotto) la sussistenza del difetto e del nesso causale tra difetto e danno,

³⁷ Basti pensare che, con riferimento all'ordinamento italiano (considerando, ovviamente, solo le pronunce di risarcimento del danno ai sensi del d.P.R. 224/88 ed escludendo quelle basate su altre disposizioni), risultano ad oggi meno di una ventina di decisioni edite, sebbene debba rilevarsi un deciso aumento numerico negli ultimi cinque anni. Cfr. Trib. Monza, 20 luglio 1993, in *Foro it.*, 1994, I, c. 251, con nota di G. PONZANELLI, e in *Contratti*, 1993, p. 539, con nota di U. CARNEVALI; Trib. Monza, 11 settembre 1995, in *Resp. civ. prev.*, 1996, p. 371, con nota di C. MARTORANA; Trib. Milano, 13 aprile 1995, in *Danno resp.*, 1996, p. 381, con commento di G. PONZANELLI; Trib. Roma, 17 marzo 1998, in *Foro it.*, 1998, I, c. 3660, con nota di A. PALMIERI, e (pubblicata con data 11 maggio 1998) in *Danno resp.*, 1998, p. 1147, con nota di G. PONZANELLI; Trib. Massa Carrara, 20 marzo 2000, in *Arch. civ.* 2002, p. 343; Trib. Firenze, 5 aprile 2000, *ivi*, 2001, p. 208; Trib. Brindisi – Ostuni, 12 gennaio 2001, in *Corti Bari, Lecce e Potenza*, 2001, p. 331; Trib. Civita Castellana, 17 ottobre 2001, in *Rass. giur. umbra*, 2001, p. 206, con nota di L. MEZZASOMA; Trib. Ascoli Piceno, 5 marzo 2002, in *Dir. lav. Marche*, 2002, p. 75; Trib. Torino, 17 maggio 2002, in *Danno resp.*, 2003, p. 81, con nota di A. GIUSSANI; Trib. Milano, 31 gennaio 2003, *ibidem*, p. 634, con nota di A. BITETTO; Trib. Vercelli, 7 aprile 2003, *ibidem*, p. 1001, con nota di G. PONZANELLI; Trib. Roma, 14 novembre 2003, Trib. Forlì, 25 novembre 2003 e Trib. Roma, 4 dicembre 2003, tutte in *Foro.it.*, 2004, I, c. 1631, con nota di A. BITETTO. Le due sentenze del Trib. Roma sono pubblicate anche (ma la prima con data 3 novembre 2003) in *Danno. resp.*, 2004, p. 527, con commento di G. PONZANELLI.

assai di rado si sentono disposti ad affrontare un giudizio di responsabilità percepito come lungo, costoso e, soprattutto, dall'esito fortemente incerto.

Fra le ragioni del fenomeno, definito “*underlitigation*”³⁸, devono poi considerarsi le pesanti limitazioni poste dalla disciplina, quali i termini di prescrizione e di decadenza e, principalmente, la sua inapplicabilità ai danni a cose inferiori a euro trecentoottantasette, che – come è noto- costituiscono, invero, la stragrande maggioranza dei casi di “danno da prodotto difettoso”³⁹.

La direttiva 85/374/ CEE, in definitiva, non è riuscita nell'intento di elevare il livello di protezione dei consumatori⁴⁰, i quali “paradossalmente” risultano ora maggiormente tutelati dalla disciplina contrattuale introdotta dalla direttiva 99/44/CE in tema di vendita di beni di consumo⁴¹.

Inoltre, la direttiva 85/374/CEE aveva realizzato una armonizzazione solo parziale. Come si è sottolineato, agli Stati membri erano state lasciate aperte una serie di opzioni, riguardanti l'esclusione o l'inclusione dei prodotti agricoli non trasformati (successivamente eliminata dalla direttiva 99/34/CE⁴²), l'esenzione o meno dalla

³⁸ Così G. PONZANELLI, *Responsabilità del produttore (1995-2000)*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, II, p. 913.

³⁹ Con riferimento alla previsione della franchigia, A. PALMIERI e R. PARDOLESI, *Difetti del prodotto e del diritto privato europeo* (nota a Corte giust. CE, 25 aprile 2002), in *Foro it.*, 2002, IV, c. 298, osservano che i dati sul contenzioso comprovano che l'obiettivo della deflazione che essa avrebbe dovuto assolvere è stato raggiunto per eccesso.

⁴⁰ Vi è persino chi ritiene che la direttiva abbia «talvolta creato i presupposti per un aggravamento della posizione del danneggiato a vantaggio di una migliore precisazione dei contorni dell'area della responsabilità del produttore». Così G. BENACCHIO *Diritto privato della Comunità europea – Fonti, modelli, regole*, Padova, 1998, p. 381 s.

⁴¹ Come constatato da G. PONZANELLI, *Commento a Corte giust. CE, 25 aprile 2002*, in *Danno resp.*, 2002, p. 730, il paradosso consiste nel fatto che «proprio per i limiti presentati dalle regole contrattuali, alla metà degli anni Ottanta, si era adottato un modello di tutela extracontrattuale basato su una regola di imputazione oggettiva», mentre oggi, all'inverso, tale tutela appare già «superata da una disciplina contrattuale più generosa», specialmente in considerazione della ristretta interpretazione della direttiva 85/374/CEE offerta dalla Corte di giustizia europea.

⁴² Il Parlamento europeo ha approvato la modificazione della direttiva nel 1999 – a seguito della epidemia della “mucca pazza” – in base alla quale i prodotti agricoli non trasformati e i prodotti della caccia sono stati inclusi nell'area della responsabilità del produttore. Cfr. G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, Roma-Bari, 2002, p. 412.

responsabilità del produttore per il rischio dello sviluppo e il massimale per i danni derivanti dalla morte o da lesioni personali causati da prodotti identici presentanti il medesimo difetto. Peraltro, in molti casi l'applicazione delle norme comunitarie presuppone il richiamo, esplicito o implicito, a disposizioni o categorie giuridiche del diritto interno (ad es. con riferimento al nesso causale o al concorso di colpa del danneggiato).

Con una triade di sentenze depositate nel 25 aprile 2002, la Corte di giustizia europea ha affrontato il problema della attuazione della direttiva n. 85/374/CEE con riguardo al rapporto tra le regole da essa recate e la disciplina preesistente negli ordinamenti nazionali nonché il problema delle deroghe *in melius*⁴³. Secondo le pronunce l'art. 13 della direttiva n. 85/374/CEE deve essere interpretato nel senso che i diritti attribuiti dalla normativa di uno Stato membro ai danneggiati in forza di un regime generale di responsabilità basato sullo stesso fondamento della disciplina attuata dalla suddetta direttiva possono essere limitati o ristretti con la disciplina di recepimento; in altri termini, la disciplina prevista in sede comunitaria non può essere derogata per offrire al consumatore una tutela maggiore. La sentenza appare del tutto arbitraria, dal momento che le direttive offrono una tutela *minimale*. Malgrado le critiche sollevate dalla dottrina (v. *infra*, nota 45), queste pronunce risultano seguite da altre successive, sì da dover intendere queste come l'avvio di un nuovo – restrittivo e, sotto certi aspetti, deprecabile – orientamento della Corte⁴⁴.

⁴³ Cfr. Corte giust. CE, 25 aprile 2002, in *Foro it.*, 2002, IV, c. 294, con nota critica di A.PALMIERI e R. PARDOLESI, *Difetti del prodotto*, cit., e in *Danno resp.*, 2002, p. 725, con commento di G. PONZANELLI, cit. Nella stessa data e sulla base delle medesime motivazioni, i giudici di Lussemburgo hanno depositato tre decisioni nei confronti di tre diversi Stati membri (Francia, Grecia e Spagna) i quali, nel recepire la direttiva, avevano accolto disposizioni più favorevoli per i consumatori (rispettivamente cause: Commissione /Francia, in *Recueil*, 2002, I-03827, C-154/2000, Commissione/Grecia, *ivi*, I-03903 e C-183/2000, María Victoria Gonzàles Sànchez/Medicina Asturiana SA, *ivi*, I-03901).

I diversi punti censurati nelle tre pronunce sono l'equiparazione della posizione del distributore a quella del produttore, con conseguente applicazione ad entrambi del medesimo regime di responsabilità oggettiva; la mancata previsione della franchigia; la riformulazione di alcune esimenti in senso più rigoroso per il produttore.

⁴⁴ V. ad esempio, Corte giust. CE, 10 gennaio 2006, in *Guida al diritto*, fasc. 3, 2006, p. 87, in cui

Come si è già avuto modo di osservare, lo stesso legislatore del 1985 aveva espressamente riconosciuto che l'armonizzazione risultante dalla direttiva non avrebbe di certo potuto essere totale, ma avrebbe comunque spianato la strada verso un maggiore riavvicinamento⁴⁵. Questa tecnica di intervento “*in progress*” costituisce una caratteristica tipica, in quanto necessaria, della politica legislativa comunitaria, la cui azione è diretta ad una costruzione graduale del mercato unico, che di conseguenza

la Corte è stata nuovamente chiamata a pronunciarsi sulla questione della (in)compatibilità tra le disposizioni della direttiva e quelle nazionali che prevedono una disciplina più favorevole per i consumatori. Nella specie (causa C-402/03), il quesito concerneva ancora una volta la questione dell'applicabilità (prevista dalla legge danese di recepimento della direttiva) del regime di responsabilità oggettiva al fornitore. La Corte, conformemente alle precedenti decisioni cit., ha categoricamente escluso tale possibilità in quanto la direttiva mira a un'armonizzazione totale.

⁴⁵ Cfr. il *considerando* n. 16 della direttiva 85/374/CEE, la quale, come la maggior parte delle direttive comunitarie, è indubbiamente stata adottata per attuare un'armonizzazione dal carattere volutamente minimale. La clausola dell'armonizzazione minima, cioè comportante la possibilità per gli Stati membri di mantenere o introdurre deroghe a vantaggio dei consumatori, si rinviene espressamente in tutte le (successive) direttive in tema di tutela contrattuale dei consumatori. Essa, infatti, si rivela la tecnica più idonea a rafforzare la posizione dei consumatori, in quanto favorisce l'attuazione di una concorrenza virtuosa fra ordinamenti. Tuttavia, di recente, il legislatore europeo sembra aver totalmente invertito la propria posizione, optando decisamente per l'armonizzazione massima (v., ad esempio, la direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, nonché il Libro verde sulla revisione dell'*acquis* relativo ai consumatori dell'8 febbraio 2007), con la finalità – evidentemente ritenuta prioritaria e prevalente – di uniformare le legislazioni dei diversi Stati membri e, in particolare, quelle dei nuovi Stati entrati a far parte dell'UE.

In ogni caso, la posizione assunta dalla Corte di giustizia con le citate sentenze sembrerebbe implicitamente aver sancito il principio secondo cui, in caso di mancata adozione della clausola minimale, e quindi in assenza (come la direttiva 85/374/CEE) di una esplicita indicazione circa l'obiettivo di perseguire un'armonizzazione minima, la regola generale sarebbe allora quella un'armonizzazione “globale”, non suscettibile di essere alterata. Come già osservato, si tratta di una posizione assai discutibile in quanto volta a difendere a oltranza, e oltre misura, l'obiettivo, concepito come assoluto, dell'armonizzazione delle legislazioni, anche quindi a scapito degli interessi dei consumatori. Essa, inoltre, sembra contrastare anche con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Cfr. al riguardo le perplessità e le critiche di A. PALMIERI e R. PARDOLESI, *Difetti del prodotto*, cit., c. 295ss.; G. PONZANELLI, *Commento*, cit. P. 728 ss.; R. CONTI, *Corte di Giustizia e responsabilità del produttore, Un passo avanti o (tre) passi indietro nella tutela del consumatore?*, in *Corr. giur.*, 2002, p. 1144 ss.; F. CAFAGGI, *La responsabilità dell'impresa per prodotti difettosi*, in *Tratt. di dir. priv. europeo* Lipari, 2a ed. cit., in part. pp. 535-536; F. MACIOCE, *Responsabilità del produttore, armonizzazione dei mercati e prospettive di riforma nell'ottica di tutela del consumatore*, in *Europa y los nuevos límites de la autonomía privada*, a cura di J.M. Ossorio Serrano, Granada- Roma-Napoli, 2005, in part. pp. 213-215.

richiede la «necessità di procedere attraverso aggiustamenti successivi al fine di riposizionare i vari tasselli che si vanno componendo»⁴⁶.

Così, inizialmente, si è ritenuto più urgente un intervento sul versante extracontrattuale che, attraverso l'introduzione di una disciplina più favorevole per il consumatore-danneggiato, gli garantisca (almeno) una tutela (individuale) *a posteriori*. In seguito, l'obiettivo è diventato più ampio e più ambizioso: il legislatore, rendendosi conto che la vera tutela è quella che può essere garantita *ex ante*, ha cominciato ad agire sul piano (collettivo) della prevenzione e, in contempo, sul versante contrattuale, rafforzando la posizione del consumatore-acquirente. Attualmente, poiché, come si è rilevato, la disciplina in esame offre al consumatore una tutela inferiore rispetto a quella contrattuale, e comunque non sufficientemente adeguata, appare sempre più necessario e indifferibile un ulteriore intervento legislativo in materia.

Proprio in quest'ottica, la direttiva 85/374/CEE aveva stabilito che ogni dieci anni la Commissione avrebbe sottoposto al Consiglio un rapporto sull'incidenza per la protezione dei lavoratori e il funzionamento del mercato e che ogni cinque anni avrebbe presentato un rapporto alle istituzioni europee relativo all'applicazione della direttiva e ad eventuali proposte di modifica.

Già nella prima relazione della Commissione del 13 dicembre 1995⁴⁷, si era evidenziato che, malgrado al maggior parte degli Stati membri avesse già adottate misure per la trasposizione della direttiva, il loro impatto era stato decisamente limitato.

4.3 *Le proposte di revisione della direttiva.*

Con il Libro verde⁴⁸ “*La responsabilità civile per danno da prodotti difettosi*” del

⁴⁶ Così, L. ROSSI CARLEO, *Riflessioni sparse*, Relazione al Seminario “*La giurisprudenza sulle discipline di attuazione delle direttive comunitarie*”, organizzato in collaborazione con la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza forense, Roma, 21 novembre 2003, in *Nuova giur. civ. commentata*, 2004, II, p. 24.

⁴⁷ COM (1995) 617 def.

⁴⁸ I libri verdi sono comunicazioni relative a un settore politico specifico contenenti un'analisi della situazione esistente e un prospetto dei possibili interventi. Si tratta di documenti destinati

28 luglio 1999⁴⁹, la Commissione si è posta come obiettivo di valutare «gli effetti derivanti dall'applicazione della direttiva e il relativi costi e benefici per quanto attiene, in particolare, al livello di protezione offerto ai danneggiati e ai costi sostenuti dalle imprese»⁵⁰, nonché di definire «gli aspetti che necessitano eventualmente di modifica»⁵¹. Obiettivo finale è l'individuazione del sistema ottimale per garantire adeguatamente i danneggiati e migliorare la qualità dei prodotti, senza frenare la capacità innovativa delle imprese.

Le informazioni raccolte dal Libro Verde hanno quindi chiaramente evidenziato le molteplici ragioni del “fallimento” della direttiva; ugualmente molteplici sono, di conseguenza, le linee di riflessione prospettate in vista di una futura revisione della disciplina.

In primo luogo, la Commissione presenta diverse possibilità al fine di rendere più

innanzitutto agli interessati – organizzazioni e cittadini privati – invitati a partecipare al processo di consultazione esprimendo le proprie osservazioni al fine di stimolare un dibattito prima dell'adozione o della modifica di qualsiasi normativa concernente le questioni analizzate. I libri bianchi, invece, sono documenti contenenti proposte di azione della Comunità in un settore specifico. Spesso un Libro Bianco fa seguito a un Libro Verde, pubblicato per avviare un processo di consultazione a livello europeo: mentre nei Libri Verdi vengono enunciate le idee da discutere e dibattere in pubblico, i Libri Bianchi presentano proposte ufficiali in settori politici specifici ai fini del loro sviluppo.

⁴⁹ COM (1999) 396 def.

⁵⁰ A tal fine, nella prima parte del Libro Verde si invitano gli operatori a misurare l'impatto della direttiva: sul commercio comunitario e sulle esportazioni all'esterno dell'U:E., segnatamente per quanto riguarda la concorrenza derivante da condizioni di responsabilità civile imposte ai produttori degli Stati membri ovvero, al contrario, l'esportazione verso mercati in cui vigono normativa più severe; sulla protezione della salute e sulla tutela della sicurezza dei cittadini (raccolgendo informazioni, ad esempio, sulla tempestività dei risarcimenti); sugli effetti per l'impresa in termini di costi (premi di assicurazione, spese di procedimenti giudiziari e perizie, perdita di valore della marca coinvolta, ecc.) e per il settore delle assicurazioni (livello dei premi, importo delle compensazioni versate, ecc.).

⁵¹ Nella seconda parte, il Libro Verde propone linee di riflessione per un'eventuale revisione della direttiva, ricordando, innanzitutto, il principio di equilibrio sul quale essa è basata (che costituisce un compromesso tra interessi delle vittime, auspicandone la più alta ad prezzo minore, e quelli dei produttori, favorevoli a tetti massimi e a termini di responsabilità ridotti quanto più possibile). Inoltre, si indaga sulle modalità di attuazione pratica dell'onere della prova gravante sul danneggiato, evidenziando la complessità e i costi eccessivi di provare non soltanto il difetto, ma anche il nesso di causalità tra difetto e danno subito.

agevole e accessibile l'onere della prova⁵²; in secondo luogo, si interroga sulle conseguenze (per le imprese produttrici e per quelle assicuratrici) di una eventuale soppressione dell'esimente dei cc.dd. "rischi da sviluppo"; di seguito, riflette sulla necessità di mantenere i limiti finanziari previsti dalla direttiva, ossia la franchigia (per i danni a cose) e il massimale (per danni a persone in caso di incidenti ripetuti). Inoltre, la Commissione si interroga sull'opportunità di estendere il termine di prescrizione.

Per quanto riguarda l'assicurazione di responsabilità, il Libro Verde menziona due alternative: quella di imporre ai produttori l'obbligo di stipulare un'assicurazione che copra i rischi derivanti dalla loro attività ovvero quella di promuovere accordi volontari fra l'industria e le assicurazioni.

Quanto alla trasparenza del contenzioso, il Libro Verde fa riferimento a due tipi di iniziative seguite negli Stati Uniti che potrebbero essere adottate in sede comunitaria: quella secondo la quale alcuni "*jury verdict reporters*" ricercano il numero di casi, il livello degli indennizzi, i prodotti e i responsabili, dando poi ampia diffusione dei risultati ottenuti; quella di obbligare legalmente i produttori a rendere pubblici i casi quando il prodotto difettoso ha causato la morte o gravi danni fisici, il prodotto è oggetto di almeno tre procedimenti giudiziari e i procedimenti si sono risolti in favore del richiedente o con una conciliazione tra le parti.

Di estremo interesse appare poi la questione, affrontata nel Libro Verde, della definizione del campo di applicazione soggettivo e oggettivo della direttiva, in quanto le definizioni in essa contenute appaiono ormai decisamente obsolete e inadeguate, specie alla luce dei successivi sviluppi tecnologici e legislativi. In particolare, la Commissione esamina le condizioni in presenza delle quali è configurabile la

⁵² Le diverse possibili modifiche sono: prevedere una presunzione del nesso di causalità; stabilire un grado di prova necessaria (ad es., probabilità superiore al 60%); imporre al produttore la fornitura di documenti utili alla vittima; imporre al produttore l'onere delle spese della perizia, da rimborsare in caso di soccombenza del danneggiato; nelle ipotesi di prodotto la cui fabbricazione da parte di diversi produttori non consenta di identificare quale sia all'origine del difetto, applicazione della "*Market share liability*" del diritto americano, secondo la quale è sufficiente che il danneggiato fornisca la prova di un legame fra il danno e il prodotto, senza dover indicare il nome del fabbricante, i quali risponderanno in proporzione alla rispettiva quota di mercato.

responsabilità del “fornitore”, interrogandosi sulla necessità di applicare il regime oggettivo instaurato dalla direttiva ad ogni operatore della catena di commercializzazione del prodotto quando la sua attività abbia alterato le caratteristiche di sicurezza (ad esempio in occasione di attività di imballaggio, di trasporto, di magazzinaggio). Sotto il profilo oggettivo, ci si chiede se il campo di applicazione della direttiva debba essere esteso anche ai beni immobili e si riflette, altresì, sull’eventualità di estendere la risarcibilità anche ai danni morali, nonché ai danni causati a beni di uso professionale.

Infine, il Libro Verde analizza l’accesso alla giustizia delle vittime e, in particolare, le azioni inibitorie e le azioni congiunte.

Nella seconda relazione della Commissione del 31 gennaio 2001⁵³, in larga parte basata sui risultati della consultazione avviata tramite il Libro Verde, si giunge alla conclusione che a tutt’oggi la direttiva ha avuto ripercussioni limitate a causa del suo tardivo recepimento in alcuni Paesi, della possibilità concessa agli Stati membri di applicare parallelamente il proprio diritto nazionale, nonché della limitata disponibilità di dati. L’esiguità del numero di controversie è giustificata con la duplice considerazione che, da un lato, molti casi si sono risolti in via extragiudiziale e che, dall’altro, si è verificato un sensibile miglioramento dei prodotti, sia in virtù dell’effetto dissuasivo della direttiva, sia in virtù degli obblighi imposti dalla normativa sulla sicurezza⁵⁴.

La Commissione, pur ritenendo «premature prendere in considerazione qualsiasi modifica dell’attuale regime di responsabilità», ha comunque disposto ulteriori provvedimenti (come la costituzione di un gruppo di esperti per la raccolta di informazioni) non soltanto nel settore specifico della responsabilità del produttore, ma anche in settori funzionalmente connessi, come quello della sicurezza dei prodotti e ambientale.

⁵³ COM (2000) 893 def.

⁵⁴ Invero, secondo A. PALMIERI, e R. PARDOLESI, *Difetti del prodotto*, cit., c. 298, con tale spiegazione la Commissione «fa sfoggio di ottimismo (alimentato dalle statistiche fornite dalle imprese assicuratrici)».

La volontà di non modificare, per ora, la direttiva, è stata chiaramente espressa nella terza Relazione del 14 settembre 2006⁵⁵, in cui, secondo la Commissione, l'obiettivo dell'armonizzazione resta possibile sotto altre forme: la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, il potere di controllo della Commissione e il controllo effettuato dai gruppi di lavoro⁵⁶. Per questo motivo, la Commissione non seguirà la risoluzione del Consiglio (v. nota 56), la quale, invece, implicherebbe una deroga all'obiettivo d'armonizzazione, base della direttiva in tema di responsabilità del produttore.

5. *Dalla riparazione dei danni alla prevenzione dei rischi: l'evoluzione della politica europea di tutela dei consumatori.*

Anche nella fase contrassegnata dall'adozione della direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità del produttore e dall'attuazione della efficace strategia legislativa fondata sulle disposizioni relative al "Nuovo Approccio" e all'"Approccio Globale", ancora emergevano considerevoli vuoti di tutela, dovuti principalmente al carattere settoriale dell'approccio.

Era ovvio che l'esistenza di un sistema generale di riparazione del danno non era sufficiente a colmare tali lacune: difatti, la disciplina sulla responsabilità del produttore è prevalentemente indirizzata ad assicurare una *tutela a posteriori e individuale*, quindi si era rilevata incapace di sopportare, da sola, il peso di garantire un sistema efficiente di tutela dei consumatori, occorrendo invece un sistema integrato e completo in grado di agire in primo luogo a monte, e cioè sulla fonte del rischio di danno.

A questi problemi, il legislatore europeo rendendosi conto della conseguente

⁵⁵ COM (2006) 496 def. Non pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

⁵⁶ La Relazione costituisce la risposta alla Risoluzione del Consiglio, del 19 dicembre 2002, riguardante la modifica della direttiva riguardante la responsabilità per danno da prodotti difettosi (in G.U.C.E., C 26 del 4 febbraio 2003), nella quale il Consiglio si chiedeva se non fosse opportuno inserire nella direttiva regole che definiscano la responsabilità dei fornitori.

necessità di una “visione sistemica”⁵⁷ che tenesse conto dei molteplici aspetti relativi alla sicurezza dei prodotti, ha risposto con l’adozione della direttiva 92/59/CEE sulla sicurezza generale dei prodotti, che segna l’inizio di una fase ulteriore: essa, avendo introdotto l’obbligo generale di immettere sul mercato soltanto prodotti sicuri, a prescindere dalla categoria merceologica di appartenenza, costituisce il primo intervento europeo a carattere “orizzontale” di tutela preventiva dei consumatori. Tale disciplina, quindi, se pur cronologicamente successiva a quella sulla responsabilità per i danni da prodotti difettosi, in realtà la precede logicamente e funzionalmente, avendo arricchito e – per lo meno nelle intenzioni del legislatore – completato il sistema di protezione dei consumatori.

È evidente la svolta fondamentale nella strutturazione delle regole del mercato: difatti, da regole settoriali e specifiche (c.d. *approccio verticale*) si passa finalmente a regole sistemiche e trasversali (c.d. *approccio orizzontale*), le quali, offrendo una maggiore flessibilità, meglio consentono quell’indispensabile adeguamento alle evoluzioni sociali, economiche e tecnologiche. E così, dall’obiettivo originario di garantire la libera circolazione dei prodotti, si è giunti all’obiettivo, ben più ampio e di evidente valore sociale, di garantire la libera circolazione di prodotti sicuri.

Inoltre, da una tutela individuale di tipo successivo, incentrata sul risarcimento, l’attenzione del legislatore si è diretta verso una tutela collettiva di tipo preventivo, incentrata sulla fissazione di regole di comportamento⁵⁸ (oltre che su controlli rigorosi

⁵⁷ L’espressione è di A. JANNARELLI, sub *art. I*, in *la sicurezza alimentare nell’Unione Europea*, *Commentario* a cura dell’Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC), in *Nuove leggi civili comm.*, 2003, p. 131 s., il quale, con riferimento al regolamento CE 178/02 relativo alla sicurezza dei prodotti alimentari, osserva che il legislatore comunitario, dovendo affrontare problemi sistematici (da intendersi come sinonimo di “globali”), ha dovuto individuare regole operative che rispondessero ad un’impostazione sistemica.

⁵⁸ Come si vede, si tratta di regole di comportamento rivolte alle imprese che riguardano sia la fase precedente all’immissione dei prodotti sul mercato (cc.dd. meccanismi di *Premarket Controls*), come l’obbligo di rispettare gli standard di sicurezza, gli obblighi di un’informazione, ecc.), sia quella successiva (cc.dd. meccanismi di *Postmarket Controls*, come gli obblighi di operare un costante monitoraggio e controllo dei prodotti immessi sul mercato, gli obblighi di avviare successivamente alla loro immissione, campagne di informazione, di richiamo, di ritiro, ecc.).

e sanzioni efficaci), e cioè dal momento finale della catena produttiva a quello iniziale, in cui è possibile effettuare una valutazione concreta dei rischi potenzialmente presentati dai prodotti e adottare i provvedimenti opportuni per prevenirli. E non c'è dubbio, che il “prevenire” il verificarsi di danni costituisce un obiettivo notevolmente più avanzato, anche da un punto di vista culturale e sociale, rispetto a quello di fornire unicamente adeguati rimedi in presenza di eventi dannosi già verificatisi.

E ancora: la normativa sulla sicurezza generale dei prodotti segna il passaggio da una concezione statica ad una concezione dinamica⁵⁹.

La *prevezione*, pertanto, diventa lo strumento di azione privilegiato dal legislatore europeo nel perseguimento del duplice obiettivo dal Trattato CE: da un lato, quello di armonizzare le legislazioni nazionali ed abbattere così gli ostacoli al libero commercio in grado di originare distorsioni della concorrenza; dall'altro, quello di garantire un elevato livello di protezione dei consumatori e di recuperare, in tal modo, anche quella fiducia indispensabile per il funzionamento del mercato stesso⁶⁰.

A seguito dell'esperienza maturata negli ultimi anni e degli sviluppi in materia di sicurezza dei prodotti, la direttiva 92/59/CEE è stata quindi “rifusa” nella direttiva 2001/95/CE, che ha operato un rafforzamento degli obblighi a carico di produttori e distributori e un miglioramento delle disposizioni sulla sicurezza dei prodotti.

L'obiettivo perseguito è diventato ancora più ambizioso: istituire e mettere in funzione un complesso sistema operativo che, seguendo dinamicamente i processi produttivi (ossia anche successivamente alla messa in circolazione dei prodotti) e, parallelamente, gli sviluppi della ricerca scientifica che costantemente modificato il quadro di riferimento, sia in grado di monitorare e tenere sotto controllo i rischi presentati dai prodotti immessi nel mercato, e di intervenire con rapidità in caso di

⁵⁹ La disciplina sulla sicurezza generale dei prodotti, infatti, non si arresta al momento della vendita, ma segue i prodotti nell'intera loro presenza sul mercato, superando così quella “concezione statica” per evolversi verso un “approccio dinamico”. Al riguardo, v. *amplius* E. BELLISARIO, *op. cit.*, *passim*.

⁶⁰ Il riferimento è agli artt. 95 e 153 del Trattato CE, i quali costituiscono le basi giuridiche e gli obiettivi finali di tutti i principali interventi del legislatore comunitario.

emergenza grave.

Invero, occorre anche sottolineare che gli interventi relativi alla politica europea di sicurezza dei prodotti riflettono un significativo mutamento di prospettiva da parte del legislatore sul piano della tutela dei consumatori e rappresentano un passaggio fondamentale nell'attuazione del complesso programma diretto a strutturare un mercato aperto e in libera concorrenza.

Infatti, tali interventi, oltre a segnare il *passaggio da una tutela successiva ad una tutela preventiva*, nonché *da una concezione statica ad una concezione dinamica*, lasciano emergere con forza una sorta di “cultura della persona” che manifesta chiaramente il distacco del legislatore europeo da una visione esclusivamente economica del mercato.

La normativa in tema di sicurezza dei prodotti risulta perciò caratterizzata da una stretta combinazione fra regole di mercato e principi costituzionalmente riconosciuti nei diversi Stati membri, essendo diretta a garantire non soltanto interessi economici, ma anche e soprattutto la sicurezza e della salute delle “persone”⁶¹, a prescindere della loro specifica veste di consumatori, utenti, acquirenti, lavoratori, ecc⁶².

In questa prospettiva, appare evidente che gli aspetti di carattere pubblicistico della disciplina risultano decisamente prevalenti rispetto a quelli privatistici e che, in

⁶¹ Occorre infatti precisare che il legislatore europeo utilizza il termine “sicurezza” sempre in una accezione esclusivamente “fisica” (ossia in riferimento alla salute e all'integrità delle persone), e non in senso economico e/o finanziario. Si tratta di un diritto essenziale che trova origine nel principio, universalmente riconosciuto, secondo cui la sicurezza costituisce un'esigenza primaria degli individui e un pilastro fondamentale per l'organizzazione della società civile.

⁶² La prospettiva del legislatore europeo sembra, quindi, essere mutata significativamente in una Comunità originariamente creata per il perseguimento di fini esclusivamente economici, e successivamente trasformata in una Unione protesa alla costruzione di un mercato unico, è ormai sempre più avvertita l'insufficienza di una logica esclusivamente di mercato e, nel contempo, la necessità di tutelare il consumatore sotto il profilo dell'essere, della persona. Sul punto, cfr. anche le considerazioni di F. RUSCELLO, *La direttiva 2001/95/ CE sulla sicurezza generale dei prodotti. Dalla tutela del consumatore alla tutela della persona*, in *Vita not.*, 2004, p. 139 ss. Occorre tuttavia evidenziare che, invero, anche l'emergere di questa “cultura della persona” giova in modo assai incisivo all'efficienza del mercato, per il corretto funzionamento del quale, infatti, è indispensabile recuperare la “fiducia” dei consumatori, il che implica, in primo luogo, recuperare la centralità dell'essere umano e dei suoi diritti essenziali.

considerazione della materia oggetto dell'intervento e delle specifiche finalità perseguite, il legislatore ha ritenuto più che mai indispensabile l'azione sinergica di norme giuridiche (legislazione) e norme tecniche (normazione).

6. *La direttiva 92/59/CEE sulla sicurezza generale dei prodotti: una breve analisi.*

Il tema del controllo e della prevenzione dei pericoli derivanti alle persone-consumatori dall'uso dei prodotti di consumo, iniziato con l'emanazione delle prime direttive verticali, seguito dal *Nuovo approccio*, con la sinergia fra normazione tecnica e certificazione di qualità e rafforzato infine dalla direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità del produttore, mostra altresì di conservare al suo interno delle lacune di tutela⁶³.

Proprio a colmare tali lacune sembra volersi rivolgere il legislatore comunitario con l'emanazione della direttiva 92/59/CEE sulla sicurezza generale dei prodotti⁶⁴.

⁶³ Già tempo addietro venivano indicati la sostanza e il fondamento di tali lacune: F. CAFAGGI, *Danno al prodotto e funzioni della responsabilità del produttore*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, p. 561; Un'analisi concernente la disciplina orizzontale precedente all'emanazione della direttiva si può rinvenire in J. FALKE, *Elements of a horizontal product safety policy for the European Community*, in *Journal of Consumer Policy*, 1989, p. 207.

Ancora sui lavori preparatori della direttiva, cfr. C. JOERGES, *Product safety law: internal market policy and the proposal for a directive on general product safety*, EUI Working Paper, EPU 90/3; B. LORZ, *The draft general product safety directive: the core element of an integrated approach to product safety*, in *European Community Law Journal*, 1991, p. 124; H. MICKLITZ, *Perspectives on a European directive on the safety of technical consumer goods*, in *Common Market Law Review*, 1986, p. 617.

⁶⁴ Si segnalano i principali contributi concernenti la direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti e il decreto legislativo italiano di riferimento: B. CARDANI, *La direttiva CEE sulla sicurezza generale dei prodotti; un rilancio della regola aquiliana per imputare la responsabilità del produttore?*, in *Dir. econ. ass.*, 1992, p. 765; F. CAFAGGI, *La nozione di difetto ed il ruolo dell'informazione. Per l'adozione di un modello dinamico-relazionale di difetto in una prospettiva di riforma*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1995, in particolare alle pp. 469-480; ID., *La responsabilità d'impresa per prodotti difettosi*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, Padova, 1997, II, p. 996 ss.; A. PRINCIGALLI, *Profili generali della responsabilità civile*, in LIPARI, *Diritto privato europeo*, cit., II, p. 975ss.; G. MACHEDA, *Prodotti più sicuri*, in *Italia Oggi*, 26 aprile 1995, p. 28; G. M. ARMONE, *La salute collettiva dei consumatori e le*

Attraverso una breve analisi, si può osservare che la direttiva, nella sua formulazione originaria, si compone di diciannove articoli e di un allegato. Gli articoli sono raggruppati in sei titoli:

- I. Obiettivi – Campo di applicazione – Definizioni;
- II. Obbligo generale di sicurezza;
- III. Obbligo e poteri degli Stati membri;
- IV. Notifica e scambio di informazioni;
- V. Situazioni di urgenza e interventi a livello comunitario;
- VI. Disposizioni varie e finali.

L'Allegato si riferisce infine alle procedure particolareggiate riguardanti il sistema comunitario d'informazione per le misure urgenti di divieti, limitazioni o ritiri di prodotti, i quali, in qualsiasi modo, possano mettere in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori.

L'art. 1 della direttiva 92/59 rileva il nucleo fondamentale di tutta la disciplina stabilendo che le disposizioni contenute sono intese a garantire che i prodotti immessi sul mercato siano sicuri. La direttiva imposta dunque una prescrizione generale di

sue forme di tutela, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994, in particolare alle pp. 118-130; C. CASTRONOVO, voce *Danno VII) Danno da prodotti – Diritto italiano e straniero*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1988, in particolare alla p. 14; L. MANSANI, *Gli oneri di informazione sulla sicurezza dei prodotti*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1996, p. 269; A. CANTU', *Il decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 115 sulla sicurezza generale dei prodotti*, in *Resp. civ. prev.*, 1996, p. 779; ID., *La legge comunitaria per il 1994 e la sicurezza dei prodotti: un aggiornamento*, in *Resp. civ. prev.*, 1996, p. 1501; ID., *La legislazione sulla sicurezza delle macchine: commento al d.p. r. 24 luglio 1996, n. 459*, in *Resp. civ. prev.*, 1997, p. 578; A. CARUSO, *D. Lgs. 115/1995: i nuovi obblighi di sicurezza a carico del produttore*, in *Danno resp.*, 1995, p. 428; D. CERINI, *Responsabilità del produttore e rischio di sviluppo: oltre la lettera della direttiva 85/374/CEE*, in *Dir. econ. ass.*, 1996, p. 29 e, in particolare, alle pp. 56-59; G. BENACCHIO, *Diritto privato della Comunità europea*, cit., p. 389.

Per il diritto straniero, si rimanda a C. PELLEGRINI, *The European Economic Community's Council Directive concerning general product safety*, in *Wisconsin Intern. Law Journal*, 1992, p. 416; P. CARTWRIGHT, *The Regulation of Product Safety*, in G. HOWELLS (e altri), *The Law of Product Liability*, Londra, 2000, p. 465- 534.

Il tema della sicurezza dei prodotti è stato affrontato anche dal legislatore statunitense. Si veda a tal proposito P. ASCH, *Consumer safety regulation*, Oxford, 1988, passim; R.D.PETTY, *Regulating product safety: the informational role of the U.S. Federal Trade Commission*, in *Journal of Consumer Policy*, 1995, p. 387.

sicurezza, che vale indifferentemente per tutte le tipologie di prodotti. Al contempo, la formulazione dell'obbligazione generale come delle successive disposizioni sulla sicurezza valgono solo qualora, nell'ambito già normato a livello europeo, ma non esista una disciplina specifica o di sufficiente tutela per la sicurezza dei prodotti considerati. La disciplina comunitaria orizzontale pare applicabile in via residuale solo per quei prodotti destinati al consumatore, anche in via indiretta, distribuiti nel contesto di un'impresa commerciale, che non abbiano, del tutto o parzialmente, una normativa che ne disciplini compiutamente gli aspetti di pericolosità e sicurezza. Inoltre, come si rileva dall'art. 2, la disciplina mira ad offrire protezione solamente per i danni alla salute e alla sicurezza delle persone, in modo divergente dalle direttive verticali, le quali garantiscono sovente una tutela anche per lesioni di altri beni giuridici, di natura strettamente patrimoniale.

All'art. 2, la direttiva fornisce una serie di definizioni che individuano il suo ambito di applicazione.

Si intende per "prodotto", qualsiasi bene mobile o immobile di consumo, cioè destinato, anche in via indiretta, ai consumatori, in ogni modo fornito da un professionista, nuovo o di seconda mano; restano salve alcune deroghe per quei prodotti di seconda mano, venduti come antiquariato o da riparare o da rimettere a nuovo.

"Prodotto sicuro" è definito quel bene per cui è presunta in ogni caso una componente di rischio, contenuto però in parte minima o considerata accettabile secondo un criterio di elevato livello di tutela della salute e della sicurezza dei consumatori.

La sicurezza di un prodotto viene valutata tenendo conto delle caratteristiche esteriori ed intrinseche dello stesso (composizione, imballaggio, assemblaggio e manutenzione); della sua presentazione (etichettature che forniscono istruzioni e avvertenze sui rischi connessi); dell'effetto del prodotto con altri prodotti; delle categorie di consumatori particolari.

Una peculiarità della disciplina in esame è rappresentata dal fatto che produttore e

commerciante rispondono della sicurezza dei propri prodotti non solo per ciò che concerne l'uso normale e legittimo del prodotto, ma anche per quegli usi impropri, che siano in ogni modo prevedibili: una prima e rilevante disposizione a favore di un reale mutamento nell'ottica della tutela del consumatore⁶⁵.

Come nella direttiva sulla responsabilità del produttore, l'esistenza sul mercato di un prodotto maggiormente sicuro, non consente di valutare un prodotto pericoloso, laddove spesso caratteristiche di minore sicurezza corrispondono ad un prezzo inferiore. Di conseguenza, sarà “prodotto pericoloso” unicamente quello che non corrisponda alla suddetta valutazione di sicurezza.

Destinatari della normativa sono, da un lato, la categoria *lato sensu* intesa dei produttori, ossia il fabbricante e colui che apponga sul prodotto un segno distintivo; quindi il rappresentante del fabbricante e l'importatore e tutti gli operatori professionali della catena commerciale, che possano in qualche modo incidere sui caratteri di sicurezza del prodotto. Sono dunque destinatari della direttiva anche i distributori, cioè quei professionisti della catena commerciale, la cui attività non è in grado di incidere in modo essenziale e decisivo sui suddetti caratteri di sicurezza determinati in sede di

⁶⁵ Si considera che nelle direttive verticali venga menzionato il solo criterio dell'uso regolamentare, mentre sia assente ogni considerazione di tutti quegli usi impropri, anche prevedibili del prodotto, che possano avere però conseguenze importanti e determinanti in termini di tutela effettiva dei consumatori. Così, A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, cit., p. 16.

Sulla tematica dell'uso prevedibile in relazione a determinate categorie di consumatori, con particolare riferimento ai bambini, si veda P. CENDONP, P. ZIVIZ, *Prodotti difettosi e i bambini*, in *Contr. impr.*, 1992, p. 301; F. CAPELLI, *Tutela del consumatore nella Comunità europea con particolare riferimento ai bambini*, in *Dir. com. scambi int.*, 1993, p. 713; si segnala anche la normativa comunitaria indirizzata specificatamente ai bambini: la direttiva 88/378/CEE sulla sicurezza dei giocattoli; la direttiva 87/357/CEE relativa ai prodotti che, avendo un aspetto di o da quello che sono in realtà, compromettono la salute o la sicurezza dei consumatori e in particolare dei bambini; la direttiva 90/35/CEE, che stabilisce quali prodotti devono avere imballaggi muniti di chiusure di sicurezza per bambini; la direttiva 91/321/CEE sugli alimenti per lattanti e alimenti di proseguimento. Ancora, per un'analisi della direttiva sulla sicurezza dei giocattoli, si segnala V. KENDALL, *EC Consumer Law*, Chichester Londra, 1994, p. 49 ss.; G. ROLIE, *Il nuovo approccio della CEE alla normalizzazione tecnica: il caso della direttiva sulla sicurezza dei giocattoli*, in O. CALLIANO (a cura di), *Tutela del consumatore e libera circolazione delle merci nel commercio internazionale*, cit. p. 345 ss.

progettazione e fabbricazione dei prodotti stessi. Questi saranno ragionevolmente chiamati a rispettare le prescrizioni di sicurezza solo limitatamente alla loro attività, ossia rispetto al proprio rapporto con gli altri professionisti e a quello con i clienti.

Un altro punto sostanzialmente innovativo della direttiva generale, che offre un sistema di sicurezza per quei prodotti non ancora regolati, è quello di affidare a produttori e commercianti una serie di obblighi generali di controllo e di informazione. All'art. 3 sono menzionati, infatti, in capo al produttore, il dovere di informare i consumatori dei rischi inerenti ad un loro prodotto e di adottare misure proporzionate per tutelare i consumatori. Per il distributore vale invece un dovere di diligenza nel collaborare con il produttore e con le Autorità nazionali in tutte quelle azioni volte a tutelare i consumatori.

La direttiva prevede inoltre una serie di criteri sulla cui base valutare la sicurezza di un prodotto e dunque il rispetto della prescrizione generale di sicurezza: tali sono le norme tecniche nazionali del settore cui il prodotto appartiene; quando esistano, valgono con precedenza le norme nazionali che recepiscono le normative tecniche europee, in mancanza di entrambi i riferimenti, altri parametri possono essere i codici di buona condotta, gli ultimi ritrovati della tecnica o la sicurezza che i consumatori possono legittimamente attendersi.

La conformità a detti criteri non impedisce in ogni caso alle Autorità competenti di adottare le misure opportune, quando i prodotti si rivelino comunque insicuri e pericolosi. Quest'ultima disposizione rappresenta un'ulteriore rilevante innovazione: una norma che, fornendo concretamente agli Stati gli strumenti per ovviare a situazioni di pericolo, sancisce un mutamento reale dell'approccio comunitario verso la tutela dei consumatori, abbandonando così declamazioni programmatiche di principio, il più delle volte inconsistenti da un punto di vista prescrittivo.

Ancora, la direttiva permette di creare un sistema di controlli successivi alla messa in circolazione dei prodotti: assegnando agli Stati membri il compito di nominare o istituire le Autorità competenti nella sorveglianza del mercato, nell'adozione di misure adeguate in caso di prodotti che si rivelino successivamente pericolosi; di informazione

tempestiva ed adeguata dei consumatori; nella possibilità di ordinare il ritiro dei prodotti o nel vietarne la commercializzazione e comminando le sanzioni opportune. Tutti compiti, questi, che fino ad oggi erano oggetto di discrezionali valutazioni dei produttori e dei commercianti.

Al Titolo IV, vengono previste due procedure di notifica e scambio di informazione fra Stati membri e organi comunitari circa i provvedimenti restrittivi adottati riguardo a prodotti pericolosi: una prima procedura concerne eventi di portata limitata allo Stato membro notificante; la seconda procedura, denominata RAPEX, riguarda le situazioni urgenti di rischio grave per la salute e la sicurezza dei consumatori.

All'art. 9, vengono delineati i poteri di cui la Commissione dispone in situazioni di pericolo, a seguito della notifica di uno Stato o della conoscenza di un rischio grave ed immediato.

Una notazione da non sottovalutare va fatta con riferimento alla circostanza che la direttiva 92/59/ CEE non pregiudica l'applicazione della direttiva del 1985 sulla responsabilità del produttore: ciò perché anche in quella direttiva si fa riferimento alla sicurezza dei prodotti, e in caso di difetto di sicurezza, alla responsabilità del produttore; ma come è noto, né la conformità del prodotto alla disciplina specifica sulla sicurezza, né la qualificazione del prodotto come sicuro ai sensi della direttiva in esame possono escludere di per sé la responsabilità del produttore.

La direttiva in esame, infatti, stabilisce standard minimi e uniformi per prevenire i rischi; in più, nella direttiva del 1985 la sicurezza è definita in altro modo, e cioè riferita a ciò che ci si può legittimamente attendere. Ciò dovrebbe significare che le due discipline toccano due ambiti oggettivamente distinti e separati, concernendo, la prima, un ambito strettamente pubblicistico e generale – preventivo; la seconda, un ambito privatistico e riparatorio. Ma, come di seguito osservato, il loro rapporto si rivelerà più complesso, necessitando di un'analisi maggiormente approfondita.

7. *La direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti.*

La seconda direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, emanata verso la fine dell'anno 2001⁶⁶, predispone un sistema maggiormente integrato e più efficiente del precedente, segno che l'esperienza acquisita nella pratica e al contempo gli studi sviluppatasi in merito hanno prodotto dei risultati e hanno conferito all'organo legislativo comunitario una maggiore consapevolezza circa le problematiche e le lacune, che il precedente assetto normativo aveva palesato.

Al Capo I, rubricato "Obiettivi – Ambito di applicazione - Definizioni", la direttiva prevede nel suo articolo primo, uno scopo e un ambito di applicazione sostanzialmente identici alla normativa 92/59/CEE, secondo i principi di sussidiarietà e complementarità. Solo il principio di complementarità viene meglio precisato, indicando che la disciplina si applica, ma solo parzialmente, ai prodotti già disciplinati da normative settoriali: in particolare, rimangono vigenti solo gli artt. da 5 a 18, ossia per tutto ciò che concerne gli obblighi accessori dei produttori e gli obblighi dei distributori; gli obblighi e i poteri degli Stati membri; il sistema di scambio di informazioni e il RAPEX; e le norme sui comitati.

Nella disposizione concernente le definizioni, è stato meglio chiarito il concetto di prodotto, in relazione alla problematica della prestazione dei servizi. Al Considerando n. 9, il legislatore comunitario riferisce infatti che la direttiva non contempla la fornitura di servizi, ma "al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi di protezione richiesti, le sue disposizioni dovrebbero altresì applicarsi ai prodotti che sono forniti o messi a disposizione dei consumatori nell'ambito della prestazione di servizi per essere utilizzati dagli stessi". Allo stesso tempo, la direttiva si riferisce, al Considerando n.10, a quei prodotti destinati originariamente ad un uso professionale, ma successivamente immessi sul mercato dei consumatori: questi dovrebbero in ogni caso ottemperare ai requisiti di sicurezza sanciti, poiché potrebbero prestare dei rischi

⁶⁶ Direttiva n. 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 dicembre 2001, in G.U.C.E., L/11 del 15 gennaio 2002, p. 4.

per i consumatori, prestando, ad esempio, la dovuta attenzione al contenuto informativo delle etichette e degli imballaggi. Sembra lodevole la notazione, inserita in sede di Considerando, di applicare la disciplina a prescindere dalle tecniche di vendita, compresi, ad esempio, le vendite a distanza e il commercio elettronico.

Nella definizione e nella valutazione di “prodotto sicuro”, sono menzionate, oltre all’uso, le condizioni di messa in servizio, installazione e le esigenze di manutenzione.

Nelle definizioni compare quella di “rischio grave”, inteso quale situazione che comporti una gravità che richieda l’intervento delle Autorità pubbliche, anche qualora gli effetti di questa non siano propriamente immediati.

Sono definitivamente distinti i momenti del “richiamo”, da quello del “ritiro”: il primo, quale insieme delle misure volte ad ottenere la restituzione di un prodotto pericoloso già fornito o reso disponibile ai consumatori; il secondo, concernente invece l’insieme di strumenti tesi ad impedire la distribuzione e l’esportazione di prodotti pericolosi o la loro offerta ai consumatori⁶⁷.

Nel Capo II, troviamo una modifica rispetto alla direttiva 92/59/CEE, che riferiva il presente capo in generale a tutti gli obblighi di produttori e distributori, quello generale come quelli accessori. La normativa di modifica contiene al presente Capo tutte le prescrizioni concernenti la sicurezza: l’obbligazione generale di sicurezza, la presunzione e la valutazione della stessa, nonché le modalità di emanazione delle norme tecniche.

All’art. 5 viene menzionato l’obbligo generale di sicurezza, rimasto sostanzialmente immutato. Di seguito, vengono sanciti i criteri per valutare la conformità dei prodotti alla prescrizione generale, un tempo inseriti all’art. 4. la sicurezza di un prodotto si presume nella sua conformità alle norme tecniche nazionali, quando manchino disposizioni europee specifiche; oppure nell’osservanza delle norme nazionali che recepiscono norme tecniche europee, i cui riferimenti sono pubblicati

⁶⁷ Tale distinzione ha una concreta rilevanza, soprattutto per quei Paesi, che, nel recepire la direttiva 92/59/CEE, avevano limitato il potere delle Autorità pubbliche al solo strumento del ritiro, negandosi così la possibilità di giungere ai prodotti già nelle mani dei consumatori. Così, A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, cit., p. 66.

dalla Commissione nella Gazzetta ufficiale; quando manchino entrambi questi parametri, l'obbligo di sicurezza si considera rispettata tenendo conto di altri criteri, già presenti nella direttiva 92/59/, in particolare : a) norme nazionali non cogenti che recepiscono norme europee pertinenti diverse; b) norme in vigore nello Stato membro in cui il prodotto è commercializzato; c) raccomandazioni della Commissione relative ad orientamenti sulla valutazione della sicurezza dei prodotti; d) codici di buona condotta in materia di sicurezza dei prodotti vigenti nel settore interessato; e) ultimi ritrovati della tecnica; f) sicurezza ragionevolmente attesa dai consumatori.

Dall'odierno art.4 viene prevista una specifica procedura per l'emanazione delle norme tecniche, elaborate, secondo criteri stabiliti dalla Commissione, coadiuvata da un Comitato di regolamentazione, da organismi europei di normazione riconosciuti e dotati di un mandato aperto conferito dalla stessa Commissione. I riferimenti di tali norme, come si è visto, andranno pubblicati nella Gazzetta ufficiale, o eventualmente revocati, qualora queste siano inadeguate rispetto alla prescrizione generale di sicurezza.

Gli obblighi supplementari dei produttori e quelli dei fornitori si trovano oggi contemplati all'art. 5 del Capo III. Per ciò che attiene ai doveri accessori dei produttori di informare adeguatamente i consumatori e di intraprendere misure proporzionate, essi appaiono sostanzialmente immutati, salvo menzionare tra le misure adottabili, oltre alla marcatura per identificare il prodotto, anche strumenti per identificare il produttore di origine, a meno che una tale omissione sia giustificata. Inoltre, tali misure opportune possono aver luogo non solo su richiesta delle Autorità competenti, ma anche su base volontaria, mostrando così di voler incoraggiare un ruolo più attivo degli stessi produttori.

In eguale misura avviene nei confronti dei distributori, dei quali viene enfatizzato il ruolo collaborativo: questi non solamente debbono partecipare ai controlli sulla sicurezza dei prodotti da loro commercializzati, ma sono anche tenuti a conservare e a fornire la documentazione necessaria a rintracciare l'origine dei prodotti, come ad adottare loro stessi nei limiti della propria attività, quelle misure che consentano

efficacemente tale collaborazione. Sempre riguardo a tali destinatari, si ricorda quell'indicazione menzionata espressamente al Considerando n. 20, circa i limiti nel loro dovere informativo e di documentazione sugli eventuali rischi e sull'origine dei prodotti in situazioni particolari, quali i negozi di beneficenza o i mercati all'aperto.

Sia produttori che distributori sono oggi obbligati, e non più solo a seguito di una richiesta in tal senso, ad informare le Autorità nazionali dei rischi relativi a prodotti da loro posti in commercio e incompatibili con le prescrizioni di sicurezza, precisando le azioni intraprese o da intraprendere per evitare detti rischi⁶⁸. La modalità di questo dovere informativo viene specificamente analizzato ed esplicitato nel nuovo Allegato I.

Infine, viene ancora una volta incoraggiato un ruolo maggiormente attivo di questi soggetti nella collaborazione alle azioni adottate dalle Autorità pubbliche.

Il nuovo Capo IV che attiene agli obblighi e ai poteri degli Stati membri, rimane identico nella parte compresa dagli artt. 6 e 7, relativi all'obbligo di far rispettare le prescrizioni di sicurezza, al dovere di istituire o nominare le istituzioni competenti e preposte al controllo, alla predisposizione di un adeguato sistema sanzionatorio; mentre il vecchio art. 6, oggi nuovo art. 8, concernente nello specifico la natura di poteri di cui le Autorità dispongono, muta. Si viene ad apprestare un quadro più preciso, che è teso a far corrispondere il tipo di azioni adottabili (le medesime previste nella normativa precedente) con il tipo e il grado di rischio presente. Così si possono distinguere le misure adottabili *a)* per qualsiasi prodotto; *b)* per qualsiasi prodotto che possa presentare dei rischi in determinate condizioni; *c)* per qualsiasi prodotto che possa presentare dei rischi per determinate persone; *d)* per qualsiasi prodotto che può essere pericoloso; *e)* per qualsiasi prodotto pericoloso; *f)* per qualsiasi prodotto pericoloso già immesso sul mercato.

⁶⁸ Così espressamente il comma 3, art. 5, Capo III, della nuova direttiva, che recita: «*qualora i produttori e i distributori sappiano o debbano sapere sulla base delle loro informazioni in loro possesso e un quanto operatori professionali, che un prodotto da loro immesso sul mercato presenta per il consumatore rischi incompatibili con l'obbligo generale di sicurezza, essi informano immediatamente le autorità competenti degli Stati membri alle condizioni stabilite dall'allegato I, precisando in particolare le azioni intraprese per prevenire i rischi per i consumatori*».

La direttiva richiede l'assunzione di iniziative volte a garantire efficacemente la sicurezza, tramite progetti settoriali di sorveglianza, controlli costanti, aggiornamenti, valutazione ed esami delle stesse attività di controllo, garanzia della possibilità di sporgere reclami ed esame dei reclami presentati. In particolare, il nuovo disposto di cui all'art.9 riconosce al consumatore un diritto di "sporgere reclami presso le Autorità competenti con riferimento alla sicurezza dei prodotti e alle autorità di controllo e sorveglianza, e che tali reclami siano oggetto di un seguito adeguato". Il diritto di reclamo si sostituisce al precedente e meno consistente diritto di presentare "osservazioni"⁶⁹.

All'art. 10, si dispone che la Commissione promuova il funzionamento di una cooperazione amministrativa fra gli Stati membri, attraverso la creazione di una "Rete europea per la sicurezza dei prodotti", in modo coordinato anche rispetto alle altre procedure comunitarie, come il RAPEX. Il fine di tale organismo è quello di garantire ai consumatori una maggiore collaborazione interstatale e intercomunitaria a livello operativo in materia di sorveglianza del mercato e delle altre materie di controllo, come "la valutazione dei rischi, il collaudo dei prodotti, lo scambio di esperienze e di conoscenze scientifiche, l'esecuzione di progetti di sorveglianza congiunti e la ricerca, il ritiro o il richiamo di prodotti pericolosi" (Considerando n. 25).

All'art. 11 del Capo V, relativo agli scambi di informazioni, le modifiche introdotte mirano a ridefinire il campo di applicazione delle notifiche, che gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione, in relazione alle misure restrittive adottate, ma per situazioni diverse da quelle di rischio grave che esigono un intervento rapido e per le quali è previsto il RAPEX: tali situazioni riguardano eventi di portata generalmente locale.

Le sole innovazioni in materia di RAPEX concernono l'obbligo per gli Stati di

⁶⁹ Sarà interessante osservare quale operatività verrà assegnata a suddetta disposizione, posto che essa appare foriera di una concezione innovativa. Potrebbe essere proprio questa, infatti, la sede opportuna per i consumatori per ottenere una tutela effettiva dei propri diritti; non solamente, quindi, in fase successiva alla produzione di un danno, ma anche in occasione di situazioni di pericolo. Cfr. A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, Padova, 2005, p. 69-70.

comunicare alla Commissione anche le azioni intraprese volontariamente da produttori e distributori; e l'intenzione di rendere accessibile tale sistema anche a Paesi terzi e alle organizzazioni internazionali, sulla base di accordi con la Comunità.

Circa le situazioni che esigono un intervento rapido della stessa Commissione (art. 13), viene potenziato il procedimento di consultazione prima dell'adozione delle misure opportune volte ad imporre ai Paesi membri provvedimenti restrittivi. Nuova è l'introduzione di una disposizione che impone un sostanziale e generale divieto di esportazione verso Paesi non rientranti nell'Unione europea dei prodotti per i quali siano stati presi provvedimenti restrittivi, salvo che una decisione sul caso della Commissione disponga, per ragioni giustificate, diversamente. Questa disposizione è volta a mutare indirizzo rispetto a quei prodotti pericolosi per i quali non erano state rispettate tutte le prescrizioni di sicurezza e si rivolge proprio a quei Paesi membri, che disinteressandosi della politica sulla sicurezza delle merci destinavano alcuni prodotti all'esportazione, perché inidonei al commercio nazionale o comunitario.

Il Capo VI stabilisce che il precedente Comitato d'urgenza istituito dalla direttiva 92/59/CEE all'art. 10, venga ora sostituito da un nuovo sistema integrato, che prevede la Commissione sia assistita da due comitati: un comitato di regolamentazione per l'elaborazione delle norme europee e per l'adozione delle decisioni concernenti l'imposizione agli Stati di provvedimenti restrittivi; un comitato consultivo in tutti gli altri aspetti delineati dalla normativa.

Infine, nel nuovo Capo VII delle "Disposizioni finali", muta l'atteggiamento della Comunità verso il valore delle informazioni raccolte e di cui dispongono le Autorità nazionali e la Commissione: esse sono, a differenza della precedente disciplina, accessibili in via generale al pubblico, secondo un principio di trasparenza, salve le limitazioni necessarie alle attività di controllo e di indagine, i casi debitamente giustificati e il segreto professionale.

Gli obiettivi proposti nella posizione comune del Consiglio, che erano tesi ad ottenere maggiore trasparenza, sorveglianza e collaborazione fra Stati e organi comunitari, in una parola maggiore sicurezza, sono stati osservati e sembrano potersi

ritenere, almeno di primo acchito, ottemperati. Costituisce, infatti, la nuova disciplina sulla sicurezza dei prodotti, una disciplina più matura, più integrata nei suoi diversi aspetti e più consapevole soprattutto di quelle difficoltà che insorgono e che sono insorte nella sua applicazione pratica.

8. *Il rapporto fra la direttiva sulla sicurezza generale e quella sulla responsabilità del produttore.*

Per ciò che attiene al rapporto fra la disciplina sulla sicurezza dei prodotti e quella sulla responsabilità d'impresa⁷⁰, dall'analisi finora svolta emerge chiaramente, che le due direttive riguardano due ambiti oggettivamente distinti. Eppure esiste fra esse una certa coerenza: entrambe le discipline si applicano ai soli beni mobili destinati ai consumatori⁷¹; entrambe tendono a garantire la sicurezza delle persone sulla base di una comune obbligazione di sicurezza (la normativa generale del 1992 espressamente nel suo primo e fondamentale obbligo, la direttiva del 1985 in modo implicito); infine, tale obbligazione non ha natura contrattuale, ma è volta a tutelare tutti i soggetti che potenzialmente potrebbero subire il danno cagionato dai prodotti commercializzati. Per entrambe le direttive, inoltre, la sicurezza impostata non è assoluta: laddove nella direttiva del 1985 è prevista la sicurezza “che ci si può legittimamente attendere”, in quella del 1992 si tratta di “rischi accettabili”. In tutti i casi, il livello di sicurezza considerato come accettabile viene valutato attraverso diversi criteri, come la presentazione del prodotto e la categoria di consumatori. Infine, per entrambe le normative, il fatto che sia immesso sul mercato un prodotto più perfezionato, non è

⁷⁰ Per la relazione intercorrente fra le due normative comunitarie, si rinvia al rapporto dell'European consumer Law Group, *Liability for Defective Products. Consumer's position on the Green Paper of the European Commission*, dicembre 2000, DOC ECLG/ 382/ 2000.

⁷¹ Va osservato però, che nella direttiva del 1992, il campo di applicazione si estende ai prodotti agricoli e della caccia e che nella proposta di revisione della direttiva 92/59/CEE si parla dell'applicabilità ai servizi. D'altra parte si potrebbe notare che la direttiva del 1992 sembra potersi applicare soli ai prodotti destinati specificatamente ai consumatori.

ragione sufficiente per non ritenere soddisfatta l'obbligazione di sicurezza.

Anche se si è parlato dello stesso tentativo di entrambe le direttive comunitarie, quello di garantire la sicurezza delle persone, è necessario evidenziare che la prospettiva adottata dalla direttiva 92/59/CEE sulla sicurezza generale dei prodotti differisca dall'impostazione presente nella normativa sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi. In quest'ultima, la difettosità di un prodotto si configura “quando il prodotto non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere”⁷². La definizione di prodotto difettoso contenuta nella direttiva riferisce dunque la difettosità alla legittima aspettativa di sicurezza, omettendo però di offrire una definizione di quest'ultima⁷³.

È stato infatti osservato⁷⁴, come l'aver agganciato il concetto di difetto a quello della sua insicurezza, dimostrerebbe la volontà di slegarlo dalla nozione di danno, poiché la non sicurezza è qualifica differente, anteriore o posteriore rispetto al danno verificato. Dunque, il difetto e l'insicurezza avrebbero posseduto un loro autonomo rilievo in sede di valutazione della responsabilità del produttore. Però, il legislatore comunitario pare avere intrapreso un'altra strada, verificando il difetto unicamente ai fini del prodursi di un danno ai soggetti e quindi al solo scopo dell'attribuzione di responsabilità, senza valutare la reale portata in assenza di tale presupposto⁷⁵.

Verificando lo spazio di autonomia del difetto, inteso nel senso di assenza di sicurezza, si è osservato un criterio simile utilizzato nella normativa sulla sicurezza generale dei prodotti qui considerata, la quale richiama ad una funzione sostanzialmente preventiva della nozione di prodotto sicuro. All'art. 2, lett. b), della

⁷² È segnalato da G.M. ARMONE, *La salute collettiva dei consumatori e le sue forme di tutela*, cit., p. 107, che nella normativa sulla responsabilità d'impresa, “la nozione di sicurezza assume una sua posizione autonoma e un significato più tecnico”.

⁷³ A questo proposito, si veda J. STAPLETON, *Product liability*, cit., p. 234 ss.

⁷⁴ Così C. CASTRONOVO, voce *Danno VII) Danno da prodotti – Diritto italiano e straniero*, cit., p. 10: «(...) nel momento in cui il difetto viene definito in termini di non sicurezza, esso entra in corto circuito con il danno, risultando la non sicurezza qualificazione del prodotto desunta *a posteriori* dal danno verificato. In questi termini il difetto diventa un puro medio verbale, in realtà inerte sul terreno precettivo».

⁷⁵ A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, cit., p. 38-39.

direttiva, per prodotto sicuro “si intende qualsiasi prodotto che in condizioni di uso normali o ragionevolmente prevedibili, compresa la durata, non presenti alcun rischio oppure presenti unicamente rischi minimi, compatibili con l’impiego del prodotto e considerati accettabili nell’osservanza di un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza delle persone”.

In tale definizione venga direttamente prescritto un livello di sicurezza⁷⁶ esigibile e allo stesso tempo tollerati solamente quei rischi considerati come accettabili⁷⁷, sempre nel rispetto del fondamentale parametro dell’elevata tutela della salute e della sicurezza dei consumatori. Il livello di rischio è definito con una precisazione e determinazione maggiori rispetto alla disciplina sulla responsabilità dell’impresa per danno da prodotti. Il rischio, per potersi considerare accettabile, deve essere assente o minimo, osservando con priorità l’interesse della protezione personale dei consumatori, rispetto ad altri interessi economici.

Proprio in tal senso, cioè in un’ottica che privilegi la tutela dei soggetti, affrontando l’analisi delle due normative comunitarie, non si può che elogiare il tentativo della disciplina sulla sicurezza generale dei prodotti di predisporre un sistema di sicurezza, qualità e affidabilità che sia generale e preventivo, e di stabilire degli *standard* di sicurezza che i consumatori possano legittimamente attendersi dal produttore, oramai tenuto a garantirli.

Nonostante la dottrina europea ed extraeuropea della scuola economica del diritto ha tradizionalmente sottolineato come, accanto alle funzioni di distribuzione dei costi, di compensazione e quindi di gestione della riparazione del danno, il sistema della responsabilità civile possieda un effetto general-preventivo sul comportamento dei potenziali responsabili: in particolare, essa svolgerebbe la sua funzione preventiva

⁷⁶ Sulla nozione di sicurezza, si veda F. CAFAGGI, *La responsabilità dell’impresa per prodotti difettosi*, in N. LIPARI, *Diritto privato europeo*, cit., p. 1017; A. CANTU’, *Il decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 115 sulla sicurezza generale dei prodotti*, cit., p. 806.

⁷⁷ Per il concetto di rischio accettabile, si veda G. HOWELLS, *Consumer safety in Europe: in a search of the proper standard*, in B.S. JACKSON, D. MCGOLDRICK, *Legal visions of the New Europe*, cit., p. 302; E. LAWLOR, *Diritto di scelta e dinamica economica*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo, 1990.

sulla gestione e sull'organizzazione della produzione, incidendo quindi sul livello di sicurezza relativo agli stessi prodotti messi in commercio⁷⁸. Il produttore dovrebbe calcolare i costi della sua produzione e ottimizzare l'efficienza economica della sua attività, tentando di minimizzare le possibilità dell'avverarsi di danni dai suoi prodotti. I controlli che egli opererà dovrebbero condurre indirettamente ad innalzare gli *standard* di sicurezza, poiché i costi a posteriori della riparazione di un danno saranno teoricamente più alti dei costi relativi a misure preventive che limitino o escludano i danni.

A prescindere da considerazioni di merito sugli effetti realmente preventivi della responsabilità civile, da questa angolazione si sottolinea, come tali effetti preventivi rivelino una certa utilità unicamente qualora la pericolosità di un prodotto si realizzi concretamente in un danno. Lo stesso non potrebbe dirsi quando un prodotto dimostri un'astratta pericolosità, senza condurre (o senza aver ancora condotto) ad una lesione dannosa secondo le prescrizioni della normativa sulla responsabilità d'impresa. Inoltre, va osservato come che queste appaiano valutazioni di strategia d'impresa, più che considerazioni di natura strettamente giuridica, tanto più che il produttore certamente provvederà ad assicurare contro i danni derivanti dai suoi prodotti, sostituendo – in tal modo – nel bilancio la voce del costo degli investimenti con quella assicurativa⁷⁹.

È evidentemente apparso inequivocabile che il sistema della responsabilità civile non possa esaurire il panorama dei mezzi di tutela in favore degli individui e che è necessario un impegno ulteriore da parte delle Amministrazioni nazionali, ma soprattutto delle aziende produttrici.

⁷⁸ Nel vastissimo panorama della letteratura riguardante le teorie dell'analisi economica del diritto, si rinvia a P.G. MONATERI, *la responsabilità civile*, in R. SACCO (a cura di), *Trattato di diritto civile*, Torino, 1998, in particolare alla p. 28 ss.; R. COOTER, U. MATTEI, P.G. MONATERI, T. ULEN, *Il mercato delle regole*, Bologna, 1999, *passim*.

Celebre la critica all'analisi economica del diritto compiuta da P.S. ATIYAH, *The damages Lottery*, Oxford, 1997; ancora: P. CANE, *Accidents, Compensation and the Law*, Londra, 1999; si segnala anche la recensione e le considerazioni relativo allo stesso volume di P. CANE compiuta da E. FITTIPALDI, in *Soc. dir.*, 2000, p. 1.

⁷⁹ Cfr. A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, cit., p. 48-9.

Per quanto riguarda un'integrazione fra le due normative: la prima, dalla natura essenzialmente pubblicistica, la cui violazione ha conseguenze sanzionatorie di natura penale-amministrativa; la seconda concernente aspetti di illecito civile per un danno che si è già verificato⁸⁰.

In tal senso, seppure la normativa sulla sicurezza generale non sia stata emanata precipuamente allo scopo di fissare regole concernenti la responsabilità civile a carico dei produttori, si rivela pure quell'ipotesi per cui l'inosservanza dei suoi obblighi e degli *standard* di sicurezza possa rilevare ai fini dell'accertamento di un illecito civile e degli obblighi risarcitori a carico dell'impresa produttrice. È stato in particolare evidenziato, come l'immissione sul mercato di prodotti non sicuri, per i quali cioè non siano stati osservati gli obblighi informativi o le misure previste *ex art.* 3 della direttiva 1992 (ora, gli artt. 3 e 5 della direttiva del 2001), potrebbe rilevare ai fini dell'applicazione degli *ex artt.* 1 e 5 del d.P.R. 224/1988⁸¹ (ora, gli artt. 114 e 117 del Codice del Consumo⁸²), rispetto ai quali “il produttore è responsabile dei danni cagionati da difetti di un suo prodotto” e “un prodotto è difettoso quanto non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere”⁸³.

Inoltre, il problema della configurabilità di un illecito civile sulla base della normativa sulla sicurezza generale dei prodotti operante in modo autonomo rispetto alla

⁸⁰ A. CANTU', *Il decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 115 sulla sicurezza generale dei prodotti*, cit., p. 822.

Altra l'impostazione offerta da B. CARDANI, *La direttiva CEE sulla sicurezza generale dei prodotti: un rilancio della regola aquiliana per imputare la responsabilità del produttore?*, cit., p. 779: l'A. ritiene che entrambe le normative abbiano una rilevanza sul piano della responsabilità civile e del risarcimento danni da prodotti. Mentre la normativa sulla responsabilità d'impresa vi farebbe riferimento dichiaratamente, la direttiva 92/59 CEE opererebbe in modo tacito “applicando il paradigma generale della responsabilità extracontrattuale, ossia [...] l'art. 2043”. Resterebbe quindi da verificare se rifarsi al sistema generale basato sulla prova della colpa o a criteri oggettivi di responsabilità.

⁸¹ Il d.P.R. 224/88, che ha recepito la normativa europea sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi nell'ordinamento italiano, è stato recentemente abrogato dall'art. 146, comma 1, lett. a) del Codice del consumo italiano (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206), all'interno del quale la disciplina sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi di cui al d.P.R. 224/88 è stata trasposta pressoché integralmente (Titolo II della Parte IV del Codice, artt. 114-127).

⁸²

⁸³ Così L. MANSANI, *Gli oneri di informazione sulla sicurezza dei prodotti*, cit., p. 271.

disciplina della responsabilità del produttore è analizzato e vagliato dalla dottrina italiana come da quella europea, senza essere giunto, ad oggi, ad avere una soluzione pacifica.

Ancora, è stato osservato, come attraverso un effettivo e naturale coordinamento fra i due testi normativi di riferimento, si potrebbe parzialmente attenuare il problema della *risk development defence*⁸⁴. A prescindere dalla valutazione nel merito della causa di esonero di responsabilità del rischio di sviluppo, si può rilevare, come nella normativa della responsabilità d'impresa sia assente una “visione dinamica della difettosità” e quindi “una nozione dinamico-relazionale di difetto”⁸⁵; una siffatta impostazione potrebbe imporre al produttore un dovere di osservazione sul prodotto, di prosecuzione della ricerca in merito e di offerta di tutte le informazioni di cui viene successivamente a conoscenza: una tutela dei consumatori, dunque, anche dopo l'immissione sul mercato dei prodotti.

⁸⁴ Circa il tema del *rischio da sviluppo* si rinvia a F. CAFAGGI, *La nozione di difetto ed il ruolo dell'informazione. Per l'adozione di un modello dinamico-relazionale di difetto in una prospettiva di riforma*, cit., p. 448; D. CERINI, *Responsabilità del produttore e rischio di sviluppo: oltre la lettera della direttiva 85/374/CEE*, cit., p. 57.

⁸⁵ Così, ancora, F. CAFAGGI, *La nozione di difetto ed il ruolo dell'informazione. Per l'adozione di un modello dinamico-relazionale di difetto in una prospettiva di riforma*, cit., p. 477.

CAPITOLO II

SICUREZZA DEI PRODOTTI

E RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE IN CINA:

UNA RICOGNIZIONE DELLE NORME

SOMMARIO: 1. Premessa: la frammentarietà delle norme in tema di sicurezza dei prodotti e responsabilità del produttore. – 2. Un elenco delle singole norme. – 3. L'art. 122 delle “*General Provisions of the Civil Law*”. – 4. La *Consumer Protection Law*: la struttura organica. – 4.1. Il testo delle norme più rilevanti. – 4.2. Una breve analisi della *Consumer Protection Law*: le norme in tema di sicurezza delle merci e dei servizi. – 4.3. Le regole sulla responsabilità per i prodotti difettosi: la tutela extracontrattuale. – 4.4. La tutela contrattuale. – 5. La *Product Quality Law*: il testo delle norme più rilevanti. – 5.1. Gli antecedenti storici. – 5.2. Elaborazione e modifica della *Product Quality Law* del 1993. – 5.3. La nuova *Product Quality Law* del 2000. – 6. La certificazione e la normazione in Cina: il quadro normativo. – 7. Il sistema della certificazione obbligatoria dei prodotti in Cina.

1. *Premessa: la frammentarietà delle norme in tema di sicurezza dei prodotti e responsabilità del produttore.*

Nell'ambito del diritto dei consumatori, la sicurezza dei prodotti ha sempre ragionevolmente rappresentato una materia di preminente interesse, poiché gli scopi che tende a perseguire consistono nel garantire *ex ante* le legittime aspettative di sicurezza da parte dei consumatori e/o utilizzatori al momento dell'uso e del consumo dei prodotti.

Come abbiamo osservato in precedenza, nella legislazione europea la normativa in materia di sicurezza dei prodotti comprende sia la disciplina sulla sicurezza generale dei prodotti⁸⁶, che assolve una funzione di tutela preventiva dell'integrità fisica delle persone; sia la disciplina sulla responsabilità per prodotti difettosi⁸⁷, che garantisce una tutela successiva principalmente in caso di lesione della salute e dell'incolumità dei consumatori e/o utilizzatori.

⁸⁶ Direttiva n. 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti.

⁸⁷ Direttiva n. 85/374/CEE sulla responsabilità del produttore.

A differenza della legislazione europea, nella normativa cinese mancano apposite discipline che facciano riferimento in via esclusiva e specifica alla sicurezza generale dei prodotti, oppure alla responsabilità del produttore. Nondimeno, in varie leggi sono presenti diverse norme che prendono in considerazione suddetti profili, sia pure in maniera meno organica e più frammentaria.

Difatti, un esame complessivo della disciplina in tema di sicurezza e qualità dei prodotti ed eventuale, conseguente, responsabilità del produttore pone l'interprete di fronte ad una molteplicità di norme sparse sia per quanto riguarda la loro collocazione, sia, come è evidente, per quanto riguarda il profilo temporale, trattandosi di norme che si sono succedute nel tempo, pur senza abrogarsi in relazione al criterio cronologico.

Appare, pertanto, essenziale partire da un riferimento alle diverse leggi, esaminando in modo analitico quelle che contengono le norme più significative sugli aspetti che ci interessano, per poi delineare un quadro sistematico.

2. *Un elenco delle singole norme.*

La prima normativa in ordine di tempo che fa riferimento espresso alla responsabilità civile del produttore e del venditore si trova nella *General Provisions of the Civil Law* (1987)⁸⁸: in particolare, l'art. 122 fa riferimento alla responsabilità civile per i prodotti *substandard* e rappresenta un punto di partenza fondamentale.

In successione temporale, viene all'attenzione dell'interprete la prima legge

⁸⁸ Zhonghua Renmin Gongheguo Minfa Tongze [*General Provisions of Civil Law of the People's Republic of China*] emanata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 37 del 12 aprile 1986, su approvazione della IV Conferenza della VI Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrata in vigore il 1° gennaio 1987.

V. anche L. MOCCIA, *Profili emergenti del sistema giuridico cinese*, Roma, 1999, p. 169. I Principi Generali del Diritto Civile hanno previsto anche ipotesi di responsabilità senza colpa, come ad esempio nel caso dei prodotti difettosi. Per la prima volta hanno fatto ingresso nell'ordinamento cinese concetti quali: il risarcimento per i danni morali, la responsabilità dello Stato e quella conseguente alla fabbricazione e distribuzione di prodotti difettosi.

quadro generale sulla tutela del consumatore, la *Consumer Protection Law* (1993)⁸⁹. La disciplina in essa contenuta assume rilievo fondamentale anche e principalmente come criterio guida per i principi che sancisce. Questi soccorrono l'interprete nella lettura sistematica e funzionale delle singole norme, le quali, giova ribadire, si presentano frammentate sia con riferimento alla loro collocazione, sia con riferimento al momento storico della loro emanazione.

La *Consumer Protection Law* contiene, in qualche modo, alcune disposizioni relative alla sicurezza dei prodotti. L'art. 7 del capitolo II – intitolato “I diritti dei consumatori” – riconosce il diritto del consumatore alla sicurezza; l'art. 18 del capitolo III – dedicato a “Gli obblighi degli operatori economici” – sancisce a carico degli operatori economici l'obbligo di garantire la sicurezza delle persone e della loro proprietà; l'art. 27 sancisce nel capitolo IV – sotto il titolo “La protezione dello Stato ai legittimi diritti e interessi dei consumatori” – il dovere in capo ai Governi popolari di tutti i livelli di prevenire e impedire gli atti lesivi della persona dei consumatori e dei loro beni, anche attraverso misure specifiche, quali, ad esempio, quelle di sorveglianza.

Inoltre, nella *Consumer Protection Law* sono presenti anche alcune norme di carattere generale concernenti la responsabilità del produttore: per esempio, nella parte dedicata ai diritti dei consumatori, l'art. 11 sancisce il diritto al risarcimento del danno alla persona o alla proprietà derivante dall'acquisto e utilizzo dei prodotti o dalla fruizione del servizio; nel capitolo VII – dedicato alle responsabilità legali – gli artt. 40, 41, 42 e 44 fissano le responsabilità civili che gli operatori economici devono assumere nel caso in cui il prodotto o il servizio offerto da questi si presenti difettoso.

Pressoché coeva, e ugualmente importante per la sua impostazione di carattere generale, si presenta la *Product Quality Law* (1993, emendata nel 2002)⁹⁰. Per quanto

⁸⁹ Zhonghua Renmin Gongheguo Xiaofeizhe Quanyi Baohu Fa [*Law of the People's Republic of China On the Protection of the Rights and Interests of Consumers*] emanata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 11 del 31 ottobre 1993, su approvazione della IV Conferenza della VIII Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrata in vigore il 1° gennaio 1994.

⁹⁰ Zhonghua Rinmin Gongheguo Chanpin Zhiliang Fa [*Product Quality Law of the People's Republic of China*] emanata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 71 del 22 febbraio 1993, su approvazione della XIII Conferenza della VII Sessione dell'Assemblea Nazionale del

riguarda questa normativa, occorre prestare particolare attenzione al dettato dell'art. 4, il quale propone una nozione legislativa di “responsabilità per la qualità dei prodotti” formalmente diversa da quella di “responsabilità per i prodotti difettosi” così come prevista dalla prevalente legislazione europea. Intendiamo soffermarci in seguito su tali differenze.

Viceversa, un regime di responsabilità del produttore, così come previsto nell'ambito della normativa europea, sembra essere tradotto dal legislatore cinese negli artt. 41-46 della *Product Quality Law*.

Altra norma di rilevante interesse ivi prevista è l'art. 13, in base al quale la sicurezza del prodotto – nell'intento del legislatore cinese – viene perseguita principalmente attraverso l'accertamento della conformità dei prodotti agli *standards* nazionali o settoriali concernenti le caratteristiche di sicurezza dei prodotti. A questa finalità rispondono le norme successive (gli artt. 14, 20, 21) finalizzate a promuovere e disciplinare le attività di certificazione di qualità.

In questa prospettiva, una serie di normative riguardanti le certificazioni di qualità sono state promulgate negli anni più recenti. Tra queste, possiamo citare a titolo di esempio: la *Standardization Law*⁹¹, le *Regulations on Certification and Accreditation*, le *Regulations for Compulsory Product Certification*, la *Ordinance on Administration of Certification Certificate and Certification Mark*.

Si rinvencono anche specifiche norme (gli artt. 27 e 28) sugli obblighi di sicurezza imposti ai professionisti e norme (gli artt. 15,16, 17, 18 e 49) sulla sorveglianza dei prodotti e sulle sanzioni per la produzione e la vendita di prodotti pericolosi.

Una successiva disciplina che riguarda il tema che ci interessa, sia pure con

Popolo, entrata in vigore il 1° settembre 1993; in seguito emendata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 33 dell'8 luglio 2000, su decisione della XVI Conferenza della IX Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrata in vigore il 1° settembre 2000.

⁹¹ Zhonghua Rinmin Gongheguo Biaozhunhua Fa [*Law of the People's Republic of China on Standardization*] emanata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 11 del 29 dicembre 1988, su approvazione della V Conferenza della VII Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, entrata in vigore il 1° aprile 1989.

riferimento a un'ipotesi specifica, si rinviene nella *Advertisement Law* del 1994⁹², e in particolare negli artt. 24, 34 e 37 ss.

Inoltre, la legge sull'igiene alimentare del 1995⁹³ prevede all'art. 48 un'ipotesi di responsabilità civile.

L'unica normativa che disciplina la sicurezza dei prodotti per settori specifici, e quindi di carattere verticale, è la legge sulla qualità e sicurezza dei prodotti agricoli del 2006⁹⁴.

In ambito penalistico, infine, occorre menzionare la *Criminal Law*, modificata nel 1997⁹⁵, che ha inserito un apposito titolo, formato da undici articoli, sul reato per la

⁹² Zhonghua Renmin Gongheguo Guanggao Fa [*Advertisement Law of the People's Republic of China*] emanata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 34 del 27 ottobre 1994, su approvazione della X Conferenza della VIII Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrata in vigore il 1° febbraio 1995.

⁹³ Zhonghua Renmin Gongheguo Shipin Weisheng Fa [*Food Hygiene Law of the People's Republic of China*] emanata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 59 del 25 ottobre 1995, su approvazione della XVI Conferenza della VIII Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrata in vigore il 25 ottobre 1995.

⁹⁴ Zhonghua Renmin Gongheguo Nongchanpin Zhiliang Anquan Fa [*Law of the People's Republic of China on agricultural product quality and safety*] emanata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 49 nel 29 aprile 2006, su approvazione della XXI Conferenza della X Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrata in vigore il 1° novembre 2006.

⁹⁵ Zhonghua Renmin Gongheguo Xingfa [*Criminal Law of the People's Republic of China*], emanata con decreto del Presidente del Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo No.5 del 6 luglio 1979, su approvazione della II Conferenza della V Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrata in vigore 1° gennaio 1980. Emendata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 83 del 14 marzo 1997, su approvazione della V Conferenza della VIII Sessione dell'Assemblea Nazionale dal Popolo, ed entrata in vigore il 1° ottobre 1997. Successivamente revisionata con sei Emendamenti, e precisamente: l'Emendamento del Codice Penale, promulgato con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 27 del 25 dicembre 1999, su approvazione della XIII Conferenza del Comitato Permanente della IX Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrata in vigore lo stesso giorno; l'Emendamento II del Codice Penale, promulgato con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 56 del 31 agosto 2001, su approvazione della XXIII Conferenza del Comitato Permanente della IX Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrato in vigore lo stesso giorno; l'Emendamento III del Codice Penale, promulgato con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 64 del 29 dicembre 2001, su approvazione della XXV Conferenza del Comitato Permanente della IX Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrato in vigore lo stesso giorno; l'Emendamento IV del Codice Penale, promulgato con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 83 del 28 dicembre 2002, su approvazione della XXXI Conferenza del

“produzione e distribuzione di prodotti contraffatti e scadenti”.

Allo stato, come già emerge chiaramente fin da questa prima rapida elencazione, la *Product Quality Law* e la *Consumer Protection Law* costituiscono le due principali normative sulla sicurezza dei prodotti e la responsabilità del produttore in Cina.

Prima della loro emanazione, i consumatori avrebbero potuto comunque cercare una tutela risarcitoria, sia pure solo nelle ipotesi più gravi, ricorrendo al dettato del *China's Code of Criminal Procedure*⁹⁶, dove, già prima della riforma della *Criminal Law* del 1997, era previsto che i danneggiati che avessero sofferto “*material losses as a result of the defendant's criminal act*” potevano promuovere una causa civile per il risarcimento del danno⁹⁷. Pertanto, la produzione e la distribuzione di prodotti *substandard*, oltre a essere penalmente perseguibile, poteva anche determinare una responsabilità civile a carico degli autori di tali illeciti.

Nei paragrafi che seguono, verranno analizzate più in dettaglio tutte le norme sopra richiamate. Nel tentativo di ricostruire un quadro più omogeneo e sistematico, e per comodità del lettore, si inserirà il testo integrale in inglese delle norme cinesi concernenti il tema in esame.

Comitato Permanente della IX Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrato in vigore lo stesso giorno; l'Emendamento V del Codice Penale, promulgato con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 32 del 28 febbraio 2005, su approvazione della XIV Conferenza del Comitato Permanente della X Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrato in vigore lo stesso giorno; l'Emendamento VI del Codice Penale, promulgato con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 51 del 29 giugno 2006, su approvazione della XXII Conferenza del Comitato Permanente della X Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrato in vigore lo stesso giorno.

⁹⁶ Zhonghua Renmin Gongheguo Xingshi Susong Fa [*Criminal Procedure Law of the People's Republic of China*] emanata con decreto del Presidente del Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo No. 6 del 1° luglio 1979, su approvazione della II Conferenza della V Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrata in vigore il 1° gennaio 1980. È emendata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 64 del 17 marzo 1996, ed entrata in vigore il 1° gennaio 1997, art. 53 (1979).

⁹⁷ V. l'art. 53 della *Criminal Procedure Law of the People's Republic of China* 1979 e l'art. 77 della *Criminal Procedure Law of the People's Republic of China* 1996.

3. *L'art. 122 delle "General Provisions of the Civil Law"*.

Prima ancora di tentare una breve analisi esegetica del dettato introdotto nel 1987 dall'art. 122 delle *General Provisions of the Civil Law*, occorre dar conto del perché il legislatore cinese abbia preso atto con ritardo, rispetto a quello europeo, della rilevanza del problema in esame.

Le riforme economiche e la politica di apertura del Paese al mondo esterno, che hanno avuto inizio nel 1979, hanno assunto (anche) a tale riguardo un ruolo molto importante. Esse, difatti, hanno promosso lo sviluppo dell'economia di mercato determinando cambiamenti radicali, imponendo al legislatore di prendere in considerazione aspetti che prima di tale data rilevavano in modo del tutto marginale. Per quanto riguarda il nostro sistema, gli interessi e i diritti dei consumatori hanno trovato un punto di emersione solo con l'inizio della produzione e della distribuzione di prodotti immessi nel mercato in maniera sempre più varia e massiccia. E' evidente che gli aspetti positivi di tale immissione sarebbero vanificati qualora si fosse lasciata la libertà ad alcuni imprenditori disonesti di non agire correttamente e di non prendersi cura della qualità dei prodotti o, ancora, di produrre prodotti contraffatti, falsi e scadenti pregiudicando in tal modo, oltre alla salute e la sicurezza dei consumatori, anche il funzionamento del mercato.

Una previsione legislativa che riguarda la responsabilità del produttore in Cina nasce, dunque, nel corso di sviluppo dell'economia di mercato aperto e a questa apertura si collega. Prima delle riforme economiche e dell'apertura del Paese, la Cina per un lungo periodo di tempo ha esercitato un sistema economico pianificato. Durante tale periodo, la produzione e lo scambio commerciale erano assai limitati. La maggiore sfida nella vita sociale era la mancanza di beni di consumo, piuttosto che la tutela dei consumatori. Pertanto, sia pure in mancanza del rispetto degli standard imposti dal legislatore, una disciplina che avesse fatto riferimento alla qualità del prodotto e alla conseguente responsabilità derivante dalla sua violazione non avrebbe potuto trovare spazio nel sistema.

Appare, perciò, evidente che nei primi tempi della *People's Republic of China* non poteva esistere una normativa specifica sulla responsabilità per prodotti difettosi⁹⁸. Ciò malgrado, produttori e venditori erano comunque tenuti a una responsabilità per i prodotti difettosi, incentrata, però, solo sulla relazione contrattuale tra questi e i danneggiati (o i consumatori, seppure tale termine non era ancora utilizzato). In mancanza di un rapporto contrattuale, quindi, le parti lese potevano eventualmente ottenere un risarcimento solo ricorrendo a un complesso sistema di diritti e obbligazioni⁹⁹, la maggior parte dei quali risultano tuttora incorporati nelle *General Provisions of the Civil law*, emanate nel 1986.

In tale contesto, il legislatore cinese – approfittando dell'esperienza dei Paesi più evoluti, e in particolare facendo riferimento alla direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, nonché al più risalente *Restatement of Torts (Second)* degli Stati Uniti (1965) – ha espressamente sancito la responsabilità del produttore¹⁰⁰ nell'art. 122, sezione 3, intitolata “*Civil Liability For Infringement of Rights*”, capitolo 6 “*Civil Liability*”, delle *General Provisions of the Civil law*.

Appare utile riportare testualmente la disposizione:

«Qualora un prodotto substandard cagioni, nei riguardi dei terzi, danni alla proprietà o alla persona il produttore o il venditore sono civilmente responsabili. Se lo spedizioniere o il magazziniere è responsabile del medesimo danno, il produttore o il venditore hanno il diritto di rivalsa»¹⁰¹.

⁹⁸ V. E.J. EPSTEIN, *Tortious Liability for Defective Product in the People's Republic of China*, 2J, *Chinese Law*, 1988, p. 285.

V. anche Huixing LIANG, *La responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2001, 6, p. 1: «Non è mai stata contemplata la responsabilità del produttore nelle prime quattro bozze del progetto del 'codice civile' proposte seguentemente dal 1979 al 1982 dalla Commissione degli esperti per l'elaborazione del Codice Civile, incaricata dal Comitato permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo (l'organo legislativo cinese). Mentre i lavori dottrinali civilistici pubblicati prima del 1985 in Cina non hanno affatto menzionato la questione sul risarcimento per il danno da prodotto difettoso».

⁹⁹ V. EPSTEIN, *op. cit.*, p. 294.

¹⁰⁰ Huixing LIANG, *La responsabilità dei prodotti in Cina*, *cit.*, p. 1.

¹⁰¹ Appare utile riportare anche la versione inglese della norma, la cui traduzione, così come quella italiana riportata nel testo, è stata curata dall'autrice: «*If a substandard product causes property damage or physical injury to others, the manufacturer or seller shall bear civil liability according to law. If the*

La struttura legale, o meglio la fattispecie, così come prevista dalla norma, si presenta in maniera diversa rispetto a quella utilizzata dal legislatore europeo e, in particolare, da quello italiano. Il punto centrale, difatti, è dato dalla nozione di prodotto *substandard*, ossia *prodotto di qualità al di sotto dei requisiti standard*¹⁰², la quale appare, sia sotto il profilo formale che sotto quello sostanziale, non coincidente con quella di “prodotto difettoso”.

La norma giuridica si riempie di contenuti concreti mediante il riferimento alla “norma tecnica” che è sottostante al concetto di *substandard*: difatti, nella lingua inglese la norma tecnica è definita “standard”. La norma tecnica, attraverso il rinvio implicito, acquista rilievo determinante, per cui l’interprete (e in particolare il giudice) non assume a riferimento un parametro astratto, che viene a costituire un criterio generale di sicurezza, ma si rimette alle concrete specificazioni tecniche e amministrative contenute nelle norme tecniche¹⁰³ elaborate secondo il sistema di standardizzazione previsto in Cina¹⁰⁴.

La disciplina ha, pertanto, un carattere rigido; la discrezionalità del giudice risulta assai scarsa e, al riguardo, occorre tenere presente che le disfunzioni, data dai risvolti applicativi, nella effettività si sono rivelate molteplici. Difatti, nei primi tempi, in Cina i requisiti sulla qualità o erano troppo larghi oppure, addirittura, non esistevano¹⁰⁵. Il problema maggiore sembra potersi riscontrare nel fatto che la giurisprudenza ha incontrato gravi difficoltà nella concreta applicazione dei requisiti idonei a identificare il carattere di “*substandard*”.

In sintesi, l’espressione “prodotto *substandard*”, con riferimento alla disciplina cinese, è stata mutuata dalla letteratura straniera. Letteralmente, la traduzione fedele sarebbe “prodotto non qualificato”, che in altri termini significa: prodotto non

transporter or storekeeper is responsible for the matter, the manufacturer or seller shall have the right to demand compensation for its losses».

¹⁰² V. EPSTEIN, *op. cit.*, p. 217.

¹⁰³ V. EPSTEIN, *op. cit.*, p. 302-303.

¹⁰⁴ Sul sistema di produzione della normativa tecnica in Cina, v. *infra*, par. 6.

¹⁰⁵ V. EPSTEIN, *op. cit.*, p. 304.

conforme ai requisiti di qualità stabiliti dalla normativa in tema di sicurezza e qualità dei prodotti, e in particolare dalla *Product Quality Law*. Questa normativa, all'art. 26, prevede i requisiti sulla qualità dei prodotti, ossia: la qualità fondamentale (che concerne le caratteristiche di sicurezza del bene stesso), la qualità essenziale (che concerne le modalità di utilizzazione cui il prodotto è destinato, cioè quegli attributi in cui si esprime la normale adeguatezza del bene alla sua tipica funzione) e la qualità promessa (che concerne tutti quegli attributi ulteriori che il bene deve avere secondo l'esplicita o tacita previsione contrattuale)¹⁰⁶.

Alcuni studiosi ritengono che l'adozione dell'espressione "prodotto *substandard*" non sia appropriata, in quanto non conforme all'intenzione originaria del legislatore; essa, pertanto, dovrebbe essere corretta con la diversa espressione "prodotto difettoso"¹⁰⁷.

Al fine di ottenere un risarcimento, ai sensi delle *General Provisions of the Civil law*, occorre accertare la sussistenza di un danno, causato dal prodotto difettoso, alla proprietà ovvero alla persona¹⁰⁸. La nozione di danno, dunque, è più ampia di quella accolta dal legislatore europeo, in quanto include anche il danno puramente economico, come la perdita del profitto legato al prodotto difettoso¹⁰⁹.

La disposizione, per certi aspetti, risulta analoga a quanto dettato dal codice civile italiano che, all'art. 2043, richiede ai fini del risarcimento che sia stato cagionato un "danno ingiusto", ossia la violazione di una situazione giuridicamente protetta, a prescindere dal fatto che il danno sia materialmente arrecato a cose o persone.

Punti di confronto con la disciplina europea sembrano, inoltre, potersi individuare nel criterio di imputazione della responsabilità. Più in generale sembra possibile affermare che il principio di responsabilità introdotto dalle *General Provisions of the*

¹⁰⁶ Sull'art. 26 della *Product Quality Law* vedi *infra*.

¹⁰⁷ Vedi Huixing LIANG, *La responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2001.6. Xinrong HE, *La distinzione analitica tra i concetti di prodotti substandard, i prodotti difettosi e i prodotti con vizi*, in *Giurisprudenza nell'epoca contemporanea*, 2003.1, p.37.

¹⁰⁸ V. EPSTEIN, *op. cit.*, p. 300.

¹⁰⁹ V. EPSTEIN, *op. cit.*, p. 296-298.

Civil law sembra prevedere una responsabilità i cui caratteri sono simili a quelli della c.d. responsabilità oggettiva¹¹⁰ per danno da prodotto difettoso. La responsabilità, difatti, è svincolata dall'accertamento di una colpa del produttore, anche se – come già rilevato – il legislatore cinese non utilizza l'espressione “*prodotto difettoso*”, bensì quella, diversa, di “*sub-standard product*”.

Al fine di individuare il corretto significato della responsabilità di natura oggettiva introdotta dalle *General Provisions of the Civil law*, il dettato dell'art. 122 va necessariamente letto e interpretato attraverso il collegamento con le “norme chiavi” contenute nella *Consumer protection Law* e nella *Product Quality Law*, che ora passeremo in rassegna.

4. *La “Consumer Protection Law”*: la struttura organica.

Verso l'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, nel processo della realizzazione delle trasformazioni economiche e dell'apertura del Paese, è stata progressivamente acquisita la consapevolezza del problema del conflitto di interessi tra imprese e consumatori.

In questo mutato contesto, assume rilievo il fatto che assai di frequente gli imprenditori danneggiano gli interessi dei consumatori. Pertanto, in considerazione della debolezza economica e giuridica del consumatore rispetto alla sua controparte professionale “impresa”, il legislatore cinese ha ritenuto necessario attribuire allo Stato una funzione di tutela attraverso strumenti legislativi e regolamentari. Ciò non soltanto al fine di rafforzare la posizione dei consumatori, ma anche e principalmente per mantenere un equilibrio tra gli interessi dei consumatori e quelli degli imprenditori.

La crescente esigenza di tutela dei consumatori ha indotto il legislatore ad emanare

¹¹⁰ Responsabilità di tipo oggettivo significa responsabilità che si basa su un criterio di imputazione diverso dalla colpa e che richiede il solo rapporto di causalità tra il fatto proprio e l'altrui evento dannoso. Cfr. sul punto G. PONZANELLI, *sub art. 1*, in AA.VV., *La responsabilità per danno da prodotti difettosi. Commentario* Pardolesi e Ponzanelli, in *Nuove leggi civ. commentate*, 1989, p. 503 ss.

la *Consumer Protection Law*: si tratta di una normativa di carattere generale, promulgata verso la fine del 1993, che comprende vari aspetti della tutela dei consumatori.

La *Consumer Protection Law*, come risulta espressamente dalla sua intitolazione, si pone nell'ordinamento giuridico nazionale come testo fondamentale di riferimento della disciplina consumeristica, anche se poi, guardando più attentamente il suo contenuto, ci si accorge che essa non è affatto completa né organica. Difatti, in questa legge, risulta evidente una frammentazione dei principi generali, i quali trovano poi attuazione specifica in diverse disposizioni normative emanate successivamente.

Nella struttura, la *Consumer Protection Law* risulta composta da 55 articoli, suddivisi in 8 capitoli: capitolo I, Previsioni generali (artt. 1-6); capitolo II, Diritti dei consumatori (artt. 7-15); capitolo III, Obblighi degli operatori economici (artt. 16-25); capitolo IV, Tutela dello Stato ai diritti e gli interessi legittimi dei consumatori (artt. 26-30); capitolo V, Associazioni dei consumatori (artt. 31 - 33); capitolo VI, Compensazione per le controversie (artt. 34-39); capitolo VII, Responsabilità legali (artt. 40-53); capitolo VIII, Allegato (artt. 54-55).

4.1 *Il testo delle norme più rilevanti.*

Per maggiore comodità del lettore, prima ancora di tentare un'analisi giova riportare – come abbiamo già accennato – il testo delle norme inerenti il tema in esame e che rappresentano, a nostro parere, il riferimento indispensabile al fine di verificare i limiti e le opportunità che la legislazione cinese pone nel prevedere una disciplina a garanzia della sicurezza e come guardi a tale profilo collegandolo alla responsabilità del produttore.

Ambito di applicazione

Art. 2 *The rights and interests of consumers who buy or use commodities for purposes of daily consumption or those who receive services are protected by this law. In the*

absence of relevant provision in this law, their rights and interests are protected by other laws and regulations governing related matters.

Art. 3 *Producers shall abide by this law when supplying consumers with the commodities they produce or market or when providing services. In the absence of relevant provisions, they shall abide by other laws and regulations governing related matters.*

Diritto alla sicurezza dei consumatori e degli utenti

Art. 7 *In buying or using commodities or in receiving services, consumers are entitled to personal safety and safety with regard to their property.*

With respect to commodities and services provided by the producers, consumers are entitled to raise demands to ensure their personal safety and the safety of their property.

Diritto al risarcimento dei consumatori e degli utenti

Art. 11 *Consumers enjoy the right to receive compensation in accordance with the law for personal and property damages incurred as a result of the purchase and use of commodities of receipt of service.*

Obblighi degli operatori commerciali

Obblighi di sicurezza per la persona e la proprietà

Art. 18 *Business operators shall guarantee that the commodities or service provided by them are in conformity with the personal and property safety requirements. In case there is a possibility that their commodities and service may be hazardous to personal and property safety, they shall make truthful presentation and give clear warnings to consumers and shall explain and label the method of using the commodities or accepting the service, as well as the direction for preventing the occurrence of such hazards.*

Upon discovering that the commodities or service provided are seriously defective and that they may cause harm to personal and property safety even under normal use of the commodities or service, business operators shall forth with report to the relevant administrative departments and inform the consumer and they shall adopt measures to prevent the occurrence of the harm.

Responsabilità dello Stato per la sicurezza della persona e della proprietà

Art. 27 *The people' governments at all levels shall strengthen leadership over the relevant administrative departments, organize them, coordinate with them and urge them to do well their work of protecting consumers' legitimate rights and interests.*

The people's governments at all levels shall strengthen supervision to prevent acts of harming the personal and property safety of consumers and to promptly check such acts.

Soggetti responsabili

Art. 35 *Consumers or other victims who suffer personal injuries or property damage as a result of defective commodities may demand compensation from the sellers or producers.*

Consumers may demand compensation from the service providers if their legitimate rights and interests are hurt as a result of receiving services.

Responsabilità degli operatori economici

Art. 40 *Unless otherwise provided for in this law, business operators shall bear civil liabilities pursuant to the "Product Quality law of The People's Republic of China" and other pertinent laws and regulations*

(1) Where the commodities are defective;

(2) Where the commodities cannot function as expected and are presented without any explanation at the time of their sale;

- (3) Where the commodity standards do not match those specified on the commodities or their package;*
- (4) Where the quality does not match that stated in product descriptions, on samples, or through other means;*
- (5) Where the commodities are produced or sold although their elimination has been clearly mandated by the state, or they have lost their efficacy or undergone property changes;*
- (6) Where the commodities are not sold in sufficient quantities;*
- (7) Where service items and charges violate the agreements;*
- (8) Where consumers' requests for repairing, reworking, replacing, or returning the commodities; for supplying shortfalls; for refunding the commodity prices or service charges; or for compensating for losses are deliberately shelved or unjustifiably rejected; and*
- (9) Where consumer's rights and interests are hurt in other circumstances provided for in laws and regulations.*

Danni risarcibili

Art. 41 *Business operators who provide commodities or services and whose products or services have caused physical injury to consumers or other victims, shall pay for the latter's medical fees, nursing charges during treatment period and loss of income due to absence from work; and also – when disability results therefore – expenses, disability compensations and the necessary living expenses of the victims' dependents and – when a crime is committed – have their criminal liabilities investigated according to law.*

Art. 42 *Business operators who provide commodities or services and whose products or services have caused death of the consumers or other victims, shall pay for the latter's funeral expenses, death compensation and the necessary living expenses of the victim's dependents and when a crime is committed have their criminal liabilities investigated according to law.*

Art. 44 *Business operators who provide commodities or services and whose products or services have caused damage to the consumers' properties, shall, as demanded by the consumers, take such civil liabilities as repair, rebuild, change, return of goods, full supply of short items, refund of payment for goods or services and compensations for losses. If there is an agreement between the business operators and the consumers, the agreement should be enforced accordingly.*

4.2 *Una breve analisi della Consumer Protection Law: le norme in tema di sicurezza delle merci e dei servizi.*

Soffermando l'attenzione sui profili che maggiormente possono interessarci in questa sede, occorre prendere in considerazione soprattutto le norme di cui agli artt. 7, 18 e 27, disposte rispettivamente nei capitoli II, III e IV, in tema di sicurezza delle merci e dei servizi.

Il diritto alla sicurezza dei consumatori è proclamato fra quelli che potremmo ritenere i diritti fondamentali dei consumatori enunciati dalla *Consumer Protection Law*¹¹¹, sanciti dall'art. 7. Il consumatore ha il diritto alla sicurezza della persona e della proprietà quando acquista o utilizza la merce e riceve il servizio; inoltre, il consumatore ha il diritto di richiedere agli operatori economici di fornire i prodotti o servizi conformi ai requisiti sulla sicurezza della persona e della proprietà.

L'art. 18 impone corrispondentemente agli operatori economici un obbligo generale allo scopo di garantire la sicurezza della persona e della proprietà dei consumatori, stabilendo che tali operatori devono garantire che le merci o i servizi forniti da loro siano conformi ai requisiti sulla sicurezza della persona e della proprietà.

¹¹¹ Gli altri diritti del consumatore enunciati dalla *Consumer Protection Law* sono: il diritto all'informazione, il diritto alla scelta autonoma, il diritto alla transazione equa, il diritto al risarcimento, il diritto all'associazionismo, il diritto all'educazione, il diritto a sporgere denuncia o querela.

La medesima norma prevede alcuni obblighi di informazione, precedenti e successivi alla messa in circolazione dei prodotti, relativi alla presentazione dei prodotti, avvertenze, istruzioni e modalità di uso.

L'art. 27, comma 2, della medesima legge dispone che i Governi popolari di tutti i livelli devono prevenire e impedire gli atti lesivi della persona dei consumatori e della loro proprietà. Al riguardo, però, il testo normativo – purtroppo – non contiene nessuna ulteriore specificazione, e quindi mancano regole precise che facciano riferimento alle misure concrete atte a determinare la prevenzione di eventi dannosi, al fine di rendere operativa la promessa fatta dall'art. 5 della *Consumer Protection Law*¹¹².

Invero, esaminando la disciplina sulla tutela dei consumatori, quello dei diritti solo “proclamati” appare un problema ricorrente: spesso, difatti, non si trova traccia delle conseguenze che la loro violazione determina in concreto. Così, ad esempio: il capitolo VII – intitolato “Responsabilità legali” – prevede un'altra serie di responsabilità che obbligano principalmente al risarcimento del danno, ma nulla si dice sulle responsabilità che potremmo definire “diffuse” e che comunque (e cioè a prescindere dal verificarsi di un danno) dovrebbero essere attribuite a causa del mero inadempimento degli obblighi sanciti. Così, ancora: l'enunciato dell'art. 18 sopra citato, dopo aver enumerato i doveri informativi degli operatori economici sulla pericolosità o difettosità dei loro prodotti, tace riguardo una sanzione. Non esiste una norma che indichi la responsabilità da imputare agli operatori economici qualora essi non riescano a fornire avvertenze chiare ovvero non adottino le misure adeguate e proporzionate al fine di prevenire i danni eventualmente cagionati dai loro prodotti difettosi.

La sicurezza, pertanto, risulta priva di traduzione concreta di effettività e quindi, almeno nell'ambito della *Consumer Protection Law*, sembra restare una mera enunciazione di principio.

4.3. *Le regole sulla responsabilità per i prodotti difettosi: la tutela extracontrattuale.*

¹¹² L'art. 5 della *Consumer Protection Law* prevede che «*the State shall protect the legitimate rights and interests of consumers to ensure that they will not be violated*».

Le regole del capitolo VII, rubricato “Responsabilità legali” dispongono – come abbiamo accennato prima – un’altra serie di responsabilità concentrate sui risarcimenti dei danni. Tra queste, l’art. 40 prevede nove tipologie di circostanze in cui gli operatori economici si devono assumere la responsabilità civile. La disciplina, nel fare riferimento ai diversi casi, annovera espressamente l’ipotesi in cui i prodotti si presentino difettosi¹¹³.

I successivi artt. 41, 42 e 44 riguardano il danno risarcibile causato dalla morte, da lesioni personali, dal danno o dalla distruzione di un bene dei consumatori. Il danno è risarcibile non solo qualora sia cagionato da prodotti difettosi, ma anche qualora sia determinato dagli altri fatti o atti collegati ai “problemi” qualitativi elencati sempre dall’art. 40.

Collegando il dettato di queste norme con la disposizione dell’art. 35 della legge, si può individuare un ulteriore tassello utile a una indagine relativa alla tutela offerta dalla *Consumer Protection Law* nell’ipotesi di danno da prodotto difettoso. Difatti, l’art. 35 stabilisce che i consumatori o gli altri danneggiati che abbiano subito il danno alla loro persona o proprietà provocato dai prodotti difettosi possono chiedere il risarcimento sia al produttore, sia al venditore dei prodotti difettosi. Nel caso in cui sia il produttore il responsabile del danno, ma il venditore l’abbia già risarcito, quest’ultimo ha il diritto di regresso contro il produttore; viceversa, nel caso in cui il venditore è responsabile del danno, ma il produttore l’abbia risarcito, questi ha regresso contro il venditore.

Dalla norma si deduce che i soggetti responsabili sono il produttore o il venditore dei prodotti difettosi. Appare singolare e interessante evidenziare in questa sede che nell’intero testo normativo appaiono un’unica volta, i termini di “produttore” e “venditore”; invece, altrove, la legge menziona in modo generico gli “operatori economici” (ad esempio nell’art. 40, il quale prevede che gli *operatori economici* devono assumere la responsabilità civile nel caso in cui i prodotti si presentino

¹¹³ V. *retro* la versione inglese dell’art. 40, punto 1, della *Consumer Protection Law*.

difettosi). Ai questi tre termini non è attribuita una definizione espressa. Sembra corretto ritenere che “operatori economici” sia il termine più ampio, idoneo ad abbracciare sia il produttore, sia il venditore, sia tutti i possibili intermediari nell’ambito della catena produzione e di commercializzazione.

Sull’altro versante, appare corretto ritenere che, oltre all’acquirente o all’utilizzatore dei prodotti, la normativa possa essere utilizzata per estendere la tutela offerta anche ai terzi danneggiati. Difatti, l’art. 35, dettato in tema di soggetti responsabili, individua espressamente i soggetti legittimati ad agire per il risarcimento nei «*consumers or other victims*». Ciò, unitamente alle norme richiamate, sembra quindi consentire una lettura dalla quale è possibile desumere l’esistenza della responsabilità di tipo extracontrattuale e oggettivo, che prescindere dall’esistenza di un rapporto contrattuale nonché dalla colpa dei soggetti responsabili.

4.4. *La tutela contrattuale.*

La *Consumer Protection Law*, che costituisce la normativa-base, di carattere generale, in tema di tutela dei consumatori, offre anche una tutela di tipo contrattuale nell’ipotesi di danno da prodotto difettoso. Difatti, l’art. 16 recita: «*where an agreement exists between a consumer and a business operator, obligations shall be carried out in accordance with that agreement. An agreement between the parties concerned shall not, however, be in contravention of laws and regulations*».

Questa responsabilità contrattuale, tra i nove obblighi imposti agli operatori commerciali, risulta essere la prima nella elencazione predisposta dal legislatore. La dottrina cinese desume, da ciò, che la responsabilità contrattuale costituisce la formula primaria dalla quale discendono i vincoli a carico degli operatori commerciali.

Secondo una parte della dottrina cinese, i diritti dei consumatori e gli obblighi degli operatori economici dettati in questa legge costituirebbero mere “raccomandazioni” per le parti contraenti¹¹⁴.

¹¹⁴ V. Qingkai SHI & Wenhua LIU, *Directory of Liabilities in China*, in *Chinese Law*, 1999, p.

Questa tesi risulterebbe supportata da alcune norme della *Consumer Protection Law*, e in particolare: dall'art. 4, che richiede agli operatori economici di condurre le loro transazioni con i consumatori «*according to the principles of voluntary participation, equality, fairness, honesty and trustworthiness*»; dall'art. 24, secondo cui «*a business operator shall not be permitted to set unreasonable or unfair terms for consumers or alleviate or release itself from civil liability for harming the legal rights and interests of consumers by means of standard contracts, circulars, announcements, shop notices, etc.*».

5. *La Product Quality Law: il testo delle norme più rilevanti.*

Ancora una volta riportiamo il testo delle norme più significative e rilevanti ai fini della presente indagine.

La responsabilità per la qualità dei prodotti

Art. 4

Producers and sellers shall bear liability for product quality in accordance with this law.

Art. 26

Producers shall be liable for the quality of their products.

*The products shall meet the following **quality requirements**:*

(1) being free from unreasonable dangers threatening the safety of human life and property, and conforming to the national standards or trade standards safeguarding the health or safety of human life and property where there are standards;

- (2) *possessing the properties and functions that they ought to possess, except for those with directions stating their functional defects;*
- (3) *conforming to the product standards marked on the products or the package thereof, and to the state of quality indicated by way of product directions, samples, etc.*

II. Gli obblighi del produttore

Art. 27

The labelling of products or their packaging must be authentic and conform to the following requirements:

- (1) *have a product quality inspection certification;*
- (2) *have the product name and the producing factory's name and address displayed in Chinese;*
- (3) *if the product's characteristics and usage requirements necessitate the display of the producer's specifications, grade, and the names and quantities of its major constituents, such information shall be displayed in Chinese; if consumers require prior information of the producer's specifications, grade, and the names and the quantities of its major constituents, such information shall be displayed on the outer packaging or relevant information shall be provided to consumers beforehand.*
- (4) *Products to be used within a certain period of time shall clearly carry their production date, period of safe use or date or expiry in prominent place; and*
- (5) *Products whose improper use is likely to cause the products themselves to be damaged or to endanger personal safety and/or the safety of property shall carry a warning mark or a warning in Chinese.*

Unpackaged foodstuff and other unpackaged products that are difficult to label due to the special characteristics of such products are not required to be labelled.

Art. 28

The quality of the packaging of hazardous goods that are fragile, flammable, explosive, toxic, corrosive or radioactive, etc., and the quality of the packaging of products that

may not be placed upside down during storage and transportation or that have other special requirements, must conform to the corresponding requirements and, in accordance with the relevant State regulations, bear warning marks or warning written in Chinese to indicate the points for attention in storage and transportation .

Gli obblighi del venditore

Art. 33

Sellers shall establish and implement an examination and acceptance system for purchased stock and shall examine product quality certificates and other labelling.

Art. 34

Sellers shall adopt measures to maintain the quality of products sold.

Art. 36

The labelling of products sold by sellers must conform to the provisions of Article 27 hereof.

Art. 39

In selling products, sellers may not adulterate the same or mix the same with improper elements. They may not pass off spurious products as genuine, or products of poor quality as quality products. They may not pass off substandard products as products that are up to standard.

Sicurezza dei prodotti

Art. 13

Industrial products that may be hazardous to health, personal safety or the safety of property must conform to national and industry standards for the safeguarding of health, personal safety and the safety of property. If no national or industry standards

have been formulated, the products must conform to the requirement for the safeguarding of health, personal safety and the safety of property.

The production or sale of industrial products that fail to meet the standards and requirements for safeguarding health, personal safety and the safety of property is prohibited.

Art. 15

The State will implement a system of supervision and inspection of product quality. The main form of such supervision and inspection will be spot check, which shall be carried out on products that may be hazardous to health, personal safety or the safety of property, important industrial products that affect the national economy and the people's livelihood, as well as products that consumers and/or relevant organizations report as having quality problems.....

Art. 16

Manufacturers and sellers shall not refuse the supervision and inspection of their product quality in accordance with law.

Art. 17

Where the product quality fails to pass the supervision and random checking conducted in accordance with this Law, the organ conducting the supervision and random checking shall order the manufacturer or seller to rectify the matter within a prescribed period. Where the manufacturer or seller fails to do so, the department at provincial level in charge of supervision of product quality shall publicize the matter. Where the manufacturer or seller fails the re-inspection after the publicizing, the said department shall order it to suspend the business for internal rectification within a prescribed period. Where the product is still found to be unqualified after the internal rectification, the business license thereof shall be revoked.

Where serious product quality problem is found in supervision and random checking, the manufacturer or seller shall be punished according to the provisions of Chapter Five of this Law.

Art. 18

When investigating and handling suspected violations hereof pursuant to evidence or reports of suspected violations that it has obtained, the product quality supervision department at or above the country level may exercise the following functions and powers:

- 4. Seal or impound products for which there is evidence to believe that they do not comply with State or industry standards for the safeguarding of health, personal safety or safety of property or products with other serious quality problems and the raw and auxiliary materials, packaging and production tools directly used in the production or sale of such products.*

Art. 49

If anyone produces or sells products that do not comply with the State or industry standards for the safeguarding of health, personal safety or the safety of property, such producer or seller shall be ordered to cease the production or sale thereof, the illegally produced or sold products shall be confiscated and a fine equivalent to not less than the value of the illegally produced or sold products (which term here and hereafter includes the products that have been sold and those that have not been sold) and not more than three times such value shall be imposed. The illegal income, if any, shall be revoked. If a criminal offence is constituted, the offender shall be prosecuted according to law.

Responsabilità per danno da prodotti difettosi

La definizione di difetto

Art. 46

For the purposes of this Law, the term “defect” shall mean an unreasonable danger in a product, which danger threatens personal safety or another’s property, Where a product is governed by State or industry standards for the safeguarding of health, personal safety or the safety of property, the term “defect” shall mean noncompliance of the product with such standards.

La definizione di prodotto**Art. 2**

This law must be complied with when engaging in the production and /or sale of products within the People’s Republic of China.

For the purposes of this law, the term “products” means products that are sold following processing or manufacture.

This law shall not apply to construction projects. However, this law shall apply to those construction materials, slabs fittings and equipment used in construction projects that fall within the scope of products stipulated in the preceding paragraph.

La responsabilità del produttore e le cause di esclusione della responsabilità**Art. 41**

If a defect in a product causes personal injury or damage to property other than the defective product (“Another’s Property”), the producer shall be liable for damages.

The producer shall not be liable for damages if he can prove that:

- 1. he has not put the product into circulation;*
- 2. the defect causing the harm did not yet exist when the product was put into circulation; or*
- 3. the level of science and technology at the time when the product was put into circulation was not sufficient to detect the existence of the defect.*

La responsabilità del venditore

Art. 42

If a product is defective due to the fault of the seller and such defect causes personal injury or damage to another's property, the seller shall be liable for damages.

If the seller is unable to identify the producer of a defective product and is also unable to identify the Supplier thereof, the seller shall be liable for damages.

La legittimazione passiva**Art. 43**

If a defect in a product causes personal injury or damage to another's property, the victim may claim damages from the producer; alternatively, he may claim damages from the seller. If the producer of the product is liable and damages are paid by the seller of the product, the seller of the product shall have recourse against the producer of the product. If the seller of the product is liable and damages are paid by the producer of the product, the producer of the product shall have recourse against the seller of the product.

Danno risarcibile**Art. 44**

If a defect in a product causes personal injury to the victim, the injuring party shall compensate for such expenses as medical expenses, nursing costs during the treatment period, loss of income due to absence from work, etc. if the defect causes a permanent disability, the injuring party shall additionally make such payments to the disabled person as his daily-life self-help device costs, cost of living allowance, disability compensation, the necessary living expenses of his dependents, etc. If the defect causes the death of the victim, the injuring party shall additionally pay such expenses as the funeral expense, death compensation and the necessary living expenses of the dependents of the deceased, etc.

If a defect in a product causes damage to the property of the victim, the injuring party shall restore the property to its original state or pay compensation at the market price.

If the victim suffers other serious losses as a result thereof, the injuring party shall compensate for such losses.

Prescrizione e decadenza

Art. 45

The state of limitations for claims for damages arising from a defect in a product shall be two years, calculated from the date on which the person concerned knew or ought to have known that his rights and interests had been infringed upon.

The right to claim for damages arising from a defect in a product shall be extinguished 10 years after the defective product causing the damage is delivered to the first consumer, unless the clearly indicated period of safe use has not yet expired.

Normazione e Certificazione di qualità

Art. 6

The State encourages the practice of scientific quality control methods and the adoption of advanced scientific technologies, and encourages enterprises to cause the quality of their products to achieve and surpass industry, national and international standards.

Work units and individuals of outstanding achievement whose product quality control is advanced and whose product quality is of an internationally advanced level, shall be rewarded.

Art. 14

The State will put into practice a certification system for enterprise quality systems, on the basis of internationally used quality control standards. Enterprises may apply on a voluntary basis for certification of their quality system to a certification institution recognized by the State Council's product quality supervision department or by a department authorized by the State Council's product quality supervision department.

If the system is certified as up to standard, the certification institution shall issue an enterprise quality system certification document.

The State will put into practice a product quality certification system by reference to internationally advanced product standards and technological requirements. Enterprises may apply on a voluntary basis for certification of product quality to a certification institution recognized by the State Council's product quality supervision department or by a department authorized by the State Council's product quality supervision department. If the product is certified as up to standard, the certification institution shall issue a product quality certification document and permit the enterprise to use a product quality certification mark on the product or its packaging.

Art. 20

Unofficial intermediary organizations that engage in product quality inspections and certification must be legally established and may not be superior or subordinate offices of, or be otherwise interested in, administrative authorities or other State authorities.

Art. 21

Product quality inspection institutions and certification institutions must lawfully issue objective and fair inspection results or certifications in accordance with the relevant standards.

Product quality certification institutions shall, in accordance with State regulations, conduct post-certification follow-up inspection of products for which approval has been granted to use a certification mark. Work units that use a certification mark on products that do not meet certification standards shall be required to rectify the matter. If the case is serious, such work units' qualification to use the certification mark shall be revoked.

Art. 57

If a product quality inspection institution or certification institution falsifies inspection results or issues a sham certificate, it shall be ordered to rectify the matter, the work units shall be fined not less than Rmb 50,000 and not more than Rmb 100,000 and the leading personnel directly in charge and the other directly responsible personnel shall be fined not less than Rmb 10,000 and not more than Rmb 50,000. The illegal income, if any, shall be confiscated. If the cases is serious, the institution's inspection or certification qualifications shall be revoked. If a criminal offence is constituted, the offender's criminal liability shall be pursued according to law.

If the untruthfulness of the inspection results or certificate issued by a product quality inspection institution or certification institution causes losses, the institution shall be liable for the corresponding damages. If the untruthfulness of the inspection results or certificate causes serious losses, the institution's inspection or certification qualification shall be revoked.

A product quality certification institution shall be jointly and severally liable with the producer or seller of a product, if such institution violates the second paragraph of Article 21 hereof by failing to lawfully demand rectification of a producer or a seller that uses a certification mark on products that do not meet certification standards or failing to lawfully revoke his qualifications to use the certification mark, and the product's non-compliance with certification standards causes losses to consumers. If the case is serious, the institution's certification qualification shall be revoked.

Art. 58

A social group or unofficial intermediary organization shall be jointly and severally liable with the producer or seller of a product if it gives an undertaking or warranty in respect of the quality of the product and such product does not meet the quality requirements mentioned in its undertaking or warranty and causes consumers to incur losses.

5.1. Gli antecedenti storici.

Così come alla sicurezza, anche al profilo della qualità dei prodotti è stata dedicata un'attenzione crescente a seguito dello sviluppo dell'economia di mercato in Cina. La legislazione in materia ha avuto un'origine e un'evoluzione parallela all'origine e allo sviluppo dell'economia di mercato e a questa è ancor più strettamente collegata rispetto alla stessa sicurezza, con la quale, altresì, si interseca.

Per comprendere meglio lo stato della disciplina vigente, appare necessario ripercorrere l'*iter* storico che ha condotto alla normativa attuale. Occorre, pertanto, richiamare due normative che possono considerarsi gli antecedenti storici ai quali si collega la *Product Quality Law 1993*. Esse sono la “*Regola ad hoc sulla gestione globale della qualità nelle imprese industriali*”, emanata dalla Commissione Nazionale di Economia 10 marzo 1980 e il “*Regolamento sulla responsabilità per la qualità dei prodotti industriali*”, varato dal Consiglio degli affari di Stato 5 aprile 1986.

Nella gerarchia delle fonti del diritto, queste normative vengono collocate, rispettivamente, nella categoria dei regolamenti ministeriali e in quella dei regolamenti-legali amministrativi¹¹⁵. Pur in considerazione della loro importanza come momento fondativo della disciplina in esame, occorre rilevare che i risultati concreti, che pure queste normative intendevano perseguire, sono stati deludenti ed è opinione diffusa che esse abbiano mancato la loro funzione e gli obiettivi prefissati.

Per quanto riguarda la *Regola ad hoc sulla gestione globale della qualità nelle imprese industriali*¹¹⁶, essa non conteneva alcun riferimento agli eventuali rimedi

¹¹⁵ La gerarchia delle fonti del diritto in Cina è attualmente composta da: 1) la Costituzione; 2) le leggi (emanate dall'Assemblea Nazionale del Popolo o il Comitato Permanente dell'Assemblea stessa); 3) i regolamenti legali-amministrativi e regionali (emanati rispettivamente dal Consiglio degli affari di Stato e dalle Assemblee Regionali del Popolo o i Comitati Permanenti delle Assemblee stesse); 4) i regolamenti ministeriali e quelli governativi regionali (emanati rispettivamente dai Ministeri o le Commissioni sottoposti al Consiglio di Stato e dai governi regionali); 5) i regolamenti autonomi applicabili nelle Zone di Autogoverno delle Minoranze Etniche; 6) la legge fondamentale e la normativa applicabili nelle Zone Speciali Amministrative; 7) i regolamenti-legali e i regolamenti applicabili nelle Zone Speciali Economici; 8) i patti e gli usi internazionali. Al riguardo cfr. W. ZHANG, *Teoria normativa del diritto*, Pechino, 2004, p. 66-70.

¹¹⁶ Essa è composta da 33 articoli, suddivisi in 10 capitoli, comprendenti: previsioni generali,

giuridici predisposti a tutela dei consumatori per i danni cagionati dai prodotti difettosi. La mancanza di una responsabilità a carico del produttore nei confronti del consumatore danneggiato si spiega, come abbiamo accennato, per il collegamento che la disciplina ha con il processo economico.

Occorre, a tale proposito, evidenziare che a quell'epoca l'economia privata era appena emersa in Cina, e pertanto la produzione era ancora, per la maggior parte, statale. Conseguentemente, l'interesse degli individui, come singoli, era subordinato all'interesse pubblico.

Secondo la logica del legislatore cinese del tempo, la produzione dei prodotti scadenti provocava un danno soprattutto, se non esclusivamente, allo Stato, e solo di quello bisognava preoccuparsi. Difatti, la disciplina prevedeva una specifica parte a tale riguardo: in una sezione, denominata "Punizione", erano inseriti i provvedimenti adottati nel periodo dell'economia di pianificazione. Alcuni esempi possono essere illuminanti: alle imprese che producevano i prodotti scadenti veniva imposto di correggere i difetti in tempi limitati, o, in caso di mancato rispetto del comando, venivano utilizzati alcuni strumenti di diritto pubblico che andavano dalla cessazione della produzione al riordino delle imprese o, ancora, scattavano specifiche sanzioni di carattere pecuniario, mirate a ridurre lo stipendio dei dirigenti delle imprese, o a non accordare premi agli impiegati.

Gli obiettivi erano, quindi, sostanzialmente diversi da quelli attualmente perseguiti, essendo limitati esclusivamente alla produzione, il che ha comportato anche una scarsa efficienza, in concreto, della legge.

Per quanto riguarda il *Regolamento sulla responsabilità per la qualità dei prodotti industriali*¹¹⁷, emanato a sei anni di distanza dalla disciplina precedentemente

pianificazione della qualità dei prodotti, controllo sulla qualità nella fase di progettazione, controllo sulla qualità nella fase di produzione, controllo sulla qualità nella fase di utilizzazione, il sistema di controllo sulla qualità, educazione e formazione, premio e punizione, allegato.

¹¹⁷ Esso è composto da 31 articoli, suddivisi in 8 capitoli, comprendenti: principi generali, responsabilità delle imprese di produzione per la qualità, responsabilità delle imprese di trasporto e immagazzinamento per la qualità, responsabilità delle imprese di distribuzione per la qualità; sorveglianza e controllo sulla qualità dei prodotti, compensazioni delle controversie sulla responsabilità

esaminata, occorre evidenziare che esso si caratterizza per aver introdotto due novità di notevole rilievo e delle quali è necessario tenere conto: la prima trova collocazione proprio in apertura, nella disposizione dell'art. 1¹¹⁸; la seconda è rinvenibile nella disposizione immediatamente successiva.

L'art. 1 ha preso in considerazione, per la prima volta nella storia della legislazione cinese, *la protezione dei diritti e degli interessi legittimi dei consumatori e degli utenti*. Questi diritti trovano il loro ingresso in armonia, e non in contrapposizione, con l'obiettivo di strutturare il mercato in maniera qualificata. Difatti, la tutela del consumatore rappresenta una delle due finalità che la disciplina si propone. Emerge, così, in maniera chiara, la prospettiva del legislatore cinese, il quale prende espressamente in considerazione la connessione esistente tra l'obiettivo di aumentare la qualità dei prodotti disponibili sul mercato e l'esigenza di tutela dei diritti dei consumatori. Il legislatore, seppure con scarsa consapevolezza della importanza e della attualità di questa visione, che sembra ormai diffondersi a livello globale, ritiene determinante la stretta correlazione tra i due obiettivi. Il diritto del consumatore non è visto in contrasto con quello della produzione, ma i due diritti si intersecano l'uno con l'altro, nel tentativo di ricercare un punto di equilibrio.

Un altro aspetto qualificante emerge, come abbiamo accennato, dalla disposizione dell'art. 2. La norma, per la prima volta, fa riferimento, in maniera specifica, alla responsabilità per la qualità dei prodotti: viene prevista una responsabilità per il danno cagionato dai prodotti quando la loro qualità non sia conforme ai requisiti disposti dalla normativa, cioè quando il prodotto non risponde agli *standards* di qualità statali o agli *standards* stabiliti dai contratti. Si è rilevato che nella produzione normativa posteriore a tale regolamento, il legislatore cinese continua a mantenere sostanzialmente

per la qualità dei prodotti, regole punitive, allegato.

¹¹⁸ L'art. 1 del regolamento sulla responsabilità per la qualità dei prodotti industriali prevede che la disciplina è finalizzata a definire la responsabilità per la qualità dei prodotti industriali, a proteggere i diritti e gli interessi legittimi dei consumatori e degli utenti, a salvaguardare lo sviluppo sano dell'economia commerciale pianificata.

immutato il concetto della responsabilità per la qualità dei prodotti, modificando il testo normativo solo formalmente e per aspetti marginali.

Come già evidenziato, esistono differenze tra la disciplina della responsabilità per la qualità dei prodotti adottata dal legislatore cinese e la disciplina della responsabilità per i prodotti difettosi vigente negli Stati Uniti e generalmente adottata dalla maggior parte degli Stati europei. La prima differenza è già nella definizione, posto che in Cina manca un espresso richiamo alla responsabilità per il danno cagionato dai prodotti difettosi. Queste differenze verranno analizzate nel testo seguente, esaminando i requisiti disposti dalla normativa e dagli *standards* di qualità statali.

Tuttavia, anche l'attuazione del *Regolamento sulla responsabilità per la qualità dei prodotti industriali*, malgrado il cambio di prospettiva rispetto alla disciplina precedente, ha prodotto scarsi risultati. Il problema della qualità dei prodotti è emerso alla fine degli anni Ottanta e nei primi anni Novanta, manifestandosi con una gravità sempre maggiore, tale da essere considerato come un vero e proprio disastro sociale.

5.2. *Elaborazione e modifica della Product Quality Law del 1993.*

La gravità della situazione ha indotto l'Assemblea nazionale del popolo ad approvare, il 22 febbraio 1993, nella sua VII Sessione, la *Product Quality Law*.

Si è in precedenza osservato che il legislatore cinese cronologicamente ha adottato normative di rango sempre più alto nell'ambito delle fonti del diritto, il che testimonia l'attenzione crescente che si è andata attribuendo al tema, in quanto, almeno nell'intenzione del legislatore stesso¹¹⁹, si è cercato di ricorrere a strumenti sempre più forti innanzitutto sotto il profilo dell'efficacia vincolante, allo scopo di garantire la qualità dei prodotti.

¹¹⁹ Poiché l'effettività del diritto dipende dalla sua diffusa e spontanea applicazione, va considerato che l'eccessiva frantumazione delle fonti normative rende a volte più difficile e caotica la cognizione del diritto vigente, pregiudicando in tal modo tanto l'attività della pubblica amministrazione quanto quella dei privati. Al riguardo v. M. BESSONE, *Istituzioni di diritto privato*, Torino, 2000, p. 26.

Appare opportuno ricordare che la *Product Quality Law* del 1993, nella sua formulazione originaria, si compone di 51 articoli raggruppati in sei titoli: I. Previsioni generali; II. Sorveglianza e controllo sulla qualità dei prodotti; III. Responsabilità e obbligazione del produttore e del venditore per la qualità dei prodotti; IV. Risarcimento del danno; V. Regole punitive; VI. Previsioni supplementari.

La *Product Quality Law* del 1993 segue il consueto stile legislativo cinese, secondo cui, in un unico testo normativo, vengono integrate sia le norme, per così dire, pubblicistiche, deputate essenzialmente a regolare il mercato, sia quelle, per così dire, privatistiche, rivolte a delineare la tutela della quale possono disporre i consumatori¹²⁰.

A questo profilo più specifico, cioè quello che riguarda i consumatori, la legge dedica solo il IV capitolo, che contiene le norme sulle garanzie dei beni di consumo (art. 28) e sulla responsabilità del danno da prodotti difettosi (artt. 29-34); viceversa, gli altri capitoli, di carattere pubblicistico, riguardano in particolare sorveglianza e controllo sulla sicurezza e qualità dei prodotti.

Focalizzando l'attenzione, in particolare, sul capitolo IV, intitolato “*Risarcimento del danno*”, si rinvengono una serie di interferenze fra rimedi contrattuali ed extracontrattuali in relazione ai prodotti di massa.

Sia pure in mancanza del dibattito che ha contraddistinto la dottrina europea, e in maniera specifica quella italiana, sembra possibile ritrovare una distinzione recepita ormai costantemente anche in ambiti culturali di tradizione assai diverse: ossia quella

¹²⁰ Alcuni studiosi cinesi ritengono che la coesistenza e l'integrazione di norme pubblicistiche e privatistiche nella *Product Quality Law* rifletta profondamente la teoria secondo cui il diritto economico regola il mercato e i comportamenti dei soggetti emergenti sul mercato, adoperando molteplici tipi di strumenti, salvaguardando gli interessi generali di una società. V. sul punto Jianping ZHU, Tesi di Master in “*Economical Law*”, intitolata *La ricerca su alcune questioni in attuazione della Product Quality Law in Cina*, University of International Business and Economics (UIBE), Pechino, 2001, p. 3.

V. anche E. BELLISARIO, *Codice del Consumo. Commentario* a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005, p. 677, secondo la quale: «nell'ambito del diritto europeo, occorre sin d'ora rilevare che, le nuove regole sulla sicurezza dei prodotti introdotte con la direttiva 2001/95/CE contribuiscono a rendere sempre più sfumata la tradizionale dicotomia - ormai più attuale - tra “diritto pubblico” e “diritto privato”, nonostante gli aspetti di carattere pubblicistico di tali disposizioni risultano prevalenti rispetto a quelli privatistici».

relativa ai danni al prodotto (difettoso) e ai danni derivati dal prodotto (difettoso)¹²¹. La prima tipologia di danni viene tradizionalmente considerata come “l’insieme delle conseguenze lesive concernenti il prodotto e derivanti all’acquirente dall’esistenza del vizio”. In questa prima categoria sono di solito compresi “sia il danno derivante dal minor valore commerciale del prodotto, sia quello conseguente alla sua mancata o ridotta utilizzazione”. Invece, i danni della seconda tipologia sono quelli relativi alla persona del compratore o ad altri suoi beni, diversi però dal prodotto difettoso venduto¹²².

In quest’ottica, può leggersi l’art. 29 della *Product Quality Law* del 1993¹²³, che appunto distingue i danni a persone o a cose diverse dal prodotto dai danni concernenti il prodotto stesso. Pertanto, come il legislatore europeo, anche quello cinese affida la risarcibilità dei danni a persone o cose diverse dal prodotto all’area extracontrattuale, e la riparazione dei danni al prodotto – intesi quale lesione di interessi meramente economici – unicamente all’area contrattuale¹²⁴. Con il dettato dell’art. 28 della *Product Quality Law* del 1993¹²⁵ sulle garanzie dei beni di consumo, questo approccio, che tiene conto di tale dicotomia sembra viva coerentemente.

Le altre norme contenute nel capitolo IV – che riguardano la nozione di difetto, il criterio di imputazione della responsabilità, l’esclusione della responsabilità, la

¹²¹ Ci si riferisce all’interpretazione offerta da L. CABELLA PISU, *Garanzia e responsabilità nelle vendite commerciali*, Milano, 1983, p. 252.

¹²² In questo senso, riferisce F. CAFAGGI, *Danno da prodotto e funzioni della responsabilità del produttore*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, p. 563, del quale le parole citate.

¹²³ Esso è diventato l’art. 41 nella versione modificata della *Product Quality Law* attualmente vigente.

¹²⁴ Sulle ragioni di tale scelta da parte del legislatore europeo, si rinvia a F. CAFAGGI, *Danno al prodotto e funzioni della responsabilità del produttore*, cit., p. 568 ss. L’A. ritiene che una tale distinzione possa trovare origine sulla base di due motivi fondamentali. Da un lato “il timore che il riconoscimento della risarcibilità in via aquiliana del danno al prodotto difettoso avrebbe aperto il campo a risarcimenti su larga scala a causa della natura della perdita economica che, a differenza di quella derivante da lesione dell’integrità fisica, sarebbe suscettibile di diffusione assai estesa, in dimensioni imprevedibili e dunque difficilmente assicurabili”; dall’altro lato, “può scorgersi la radicata convinzione culturale che i profili economici legati alle implicazioni più strettamente patrimoniali della difettosità appartengano all’area contrattuale e dunque in essa vadano mantenuti”.

¹²⁵ Diventato l’art. 40 della versione modificata della *Product Quality Law*.

responsabilità solidale, il danno risarcibile, la prescrizione e la decadenza – le quali, come abbiamo accennato in precedenza, costituiscono il completo regime di responsabilità del produttore in Cina, sono successivamente riprese pressoché letteralmente dal testo normativo anche nella successiva modifica apportata nell'anno 2000.

Si deve ribadire, però, che anche l'impatto della *Product Quality Law 1993* è stato di gran lunga inferiore alle aspettative che ne avevano preceduto l'attuazione, come è dimostrato dall'analisi sulla statistica annuale del 1999 sui reclami da parte dei consumatori fornita dall'Associazione Cinese dei Consumatori, dalla quale risultano i seguenti dati: 1860 incidenti a causa dell'utilizzazione di prodotti difettosi (ad esempio: esplosione di televisori, esplosione di bottiglie di birra, dispersione di caldaie, automobili mal funzionanti); 2716 persone ferite; 102 invalidità permanenti; 30 decessi. Il valore dei danni materiali risulta pari a 15 milioni yuan (USA \$ 2 milioni). I problemi rilevati si trattavano

La versione rivista della *Product Quality Law* è entrata in vigore il 1° settembre 2000, esattamente sette anni dopo la data in cui era entrata in vigore la versione originaria, rispetto alla quale, la nuova legge ha aggiunto 25 articoli, cancellato 2 articoli e modificato 20 articoli. La c.d. “Nuova *Product Quality Law*” sostanzialmente costituisce la rielaborazione della disciplina precedente, che viene solo arricchita e specificata.

Nell'analisi delle ragioni che hanno indotto il legislatore ad apportare tali modifiche, non si può prescindere dal contesto storico. Oltre alla gravità dei problemi legati alla “cattiva” qualità dei prodotti, non attenuata neppure a seguito della introduzione delle normative predisposte a tale scopo, si deve ricordare che in quel momento la Cina stava per accedere alla WTO¹²⁶. Era quindi ben nota alla classe

¹²⁶ In data 11 dicembre 2001, la Cina è diventata il centoquarantatreesimo Stato membro dell'Organizzazione Mondiale di Commercio.

politica l'importanza che andava attribuita alla qualità dei prodotti, intesa come presupposto di base per la competizione dei mercati globali¹²⁷.

A conferma di ciò, giova riportare le parole dell'ex-primario ministro cinese ZHU Rongji: «La qualità dei beni prodotti in un Paese rappresenta l'immagine del Paese e lo spirito della nazionalità. La qualità è la strategia dello sviluppo di economia, ed è il fattore cruciale per l'innalzamento di efficienza»¹²⁸.

5.3 *La nuova Product Quality Law del 2000.*

Pur dovendo riconoscere i miglioramenti apportati dalla nuova *Product Quality Law* rispetto alla precedente disciplina, principalmente in considerazione del fatto che la sorveglianza e il controllo sulla qualità dei prodotti risultano rafforzati e risulta altresì chiarita la responsabilità per la qualità dei prodotti, occorre ribadire che le modifiche non possono ancora ritenersi soddisfacenti.

La *Product Quality Law* attualmente in vigore ha mantenuto la stessa struttura del testo normativo della precedente: essa risulta composta da 74 articoli, suddivisi in 6 capitoli, sempre intitolati rispettivamente: Previsioni generali (artt. 1-12); Sorveglianza sulla qualità dei prodotti (artt. 12-25); Responsabilità e obblighi di produttore e distributore (artt. 26-39); Risarcimento dei danni (artt. 40-48); Regole punitive (artt. 49-72); Allegato (artt. 73-74).

Al capitolo I, intitolato «Previsioni generali», l'art. 1 esprime chiaramente le finalità della normativa, chiarendone gli obiettivi, tanto che la norma così dice: «la legge è formulata per rafforzare sorveglianza e controllo sulla qualità dei prodotti, elevare il livello di qualità dei prodotti, chiarire la responsabilità per la qualità dei

¹²⁷ E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata*, in *Europa e diritto privato*, 2005, p. 1071.

¹²⁸ Jia GUO, *Introduzione della nuova legge sulla qualità dei prodotti*, in *Peoples' Daily*, 4 settembre 2000, p. 12.

prodotti, proteggere i diritti e gli interessi legittimi dei consumatori e degli utilizzatori e salvaguardare l'ordine socio-economico»¹²⁹.

Come enunciato dal legislatore, la tutela dei consumatori rappresenta quindi uno degli scopi perseguiti dalla disciplina sulla qualità dei prodotti; esso, pertanto, non risulta avere carattere unico né prioritario, ma è semplicemente un obiettivo da realizzare tra gli altri.

La frase «elevare il livello di qualità dei prodotti» è stata aggiunta a seguito delle modifiche apportate alla legge. Come è rilevato in precedenza, in considerazione del contesto che ha determinato la revisione, si può osservare che la legge sulla qualità dei prodotti in Cina è nata soprattutto per aumentare l'efficienza economica, piuttosto che per proteggere i diritti dei consumatori¹³⁰, i quali vengono presi in considerazione in via mediata e indiretta. Anche da una lettura rapida del testo normativo appare subito evidente che il termine “consumatore” emerge raramente in una disciplina che pure si deve intendere come collegata e dedicata ai diritti e agli interessi di tale soggetto.

Di seguito, sempre nella parte dedicata alle previsioni generali, l'art. 4 della legge prevede che «i produttori e venditori devono essere responsabili per la qualità dei prodotti a norma della medesima legge»¹³¹.

L'art. 13 stabilisce che i prodotti industriali che possono presentare rischi per la salute e la sicurezza delle persone o delle proprietà devono conformarsi agli *standards* statali o settoriali finalizzati a salvaguardare la salute e la sicurezza della persona e della proprietà. Al riguardo, occorre precisare che gli *standards* non sono prestabiliti per tutti i prodotti; pertanto, per i prodotti che non hanno *standards* prefissati resta l'obbligo generale del rispetto della sicurezza, che ha carattere meno preciso.

¹²⁹ La versione inglese corrispondente al testo normativo suriportato in italiano è la seguente: «*This law is formulated in order to strengthen the supervision and control of product quality, raise the level of product quality, clarify the liability for product quality, safeguard the lawful rights and interests of consumers and protect the social and economic order*».

¹³⁰ V. Qi ZHANG, *Tra efficienza economica e diritti umani*, in *Giurisprudenza in Cina*, 1997, 6, p. 103-109.

¹³¹ Vedi *retro* la versione inglese.

Sempre l'art. 13 vieta la produzione o vendita di prodotti non conformi agli *standards*¹³².

Secondo il dettato delle regole seguenti, la modalità principale di sorveglianza del mercato con riferimento ai prodotti che possono presentare rischi è costituito da un'ispezione a sorpresa (art. 15)¹³³. L'Autorità competente dello Stato, qualora scopra prodotti che non si conformano agli *standards* nazionali o settoriali sulla garanzia della salute e della sicurezza della persona o della proprietà, ha il potere di sigillare o sequestrare non solo i prodotti stessi ma anche le materie prime, gli imballaggi e gli strumenti produttivi che servono per la produzione o la vendita¹³⁴.

Successivamente, nel capitolo III, intitolato "Responsabilità e obblighi di produttore e distributore", l'art. 26, comma 1, dispone che i produttori devono essere responsabili per la qualità dei prodotti che producono. Parallelamente, l'art. 34 dispone che il venditore deve adoperare le misure per mantenere la qualità dei prodotti anche nella fase della vendita.

La configurabilità della responsabilità per la qualità dei prodotti passa attraverso la c.d. "caratteristica nazionale"¹³⁵.

Al fine di comprendere meglio il contenuto e i limiti di tale responsabilità come concepita dal legislatore cinese, giova riportare anche in italiano il testo normativo, in particolare dell'art. 26, comma 2 e ss. (v. *retro* la versione inglese), che menziona i requisiti di qualità ai quali i prodotti devono essere conformi. Tali requisiti sono:

- (1) l'assenza dei pericoli irragionevoli che minacciano la sicurezza personale e della proprietà e la conformità agli *standards* statali o settoriali che salvaguardino la salute e la sicurezza della persona e della proprietà se esistono;

¹³² Vedi *retro* la versione inglese.

¹³³ Vedi *retro* la versione inglese.

¹³⁴ Vedi *retro* la versione inglese. Il punto 4 del comma 2 dell'art. 18 della *Product Quality Law*.

¹³⁵ Si tratta della formula, meglio conosciuta nella sua versione inglese di *building socialism with Chinese characteristics*, coniata ufficialmente dal leader Deng Xiaoping nel marzo del 1993, in occasione dell'VIII Assemblea nazionale del popolo e tuttora largamente impiegata nell'area politica e giuridica per esprimere concetti diversi da quelli accettati generalmente dai Paesi occidentali.

(2) la sussistenza delle proprietà e delle funzionalità che i prodotti devono possedere, salvo il caso che i vizi funzionali siano stati segnalati.

(3) La conformità agli *standards* che risultano marcati sui prodotti o sulle confezioni dei prodotti, e allo stato di qualità indicato per mezzo di istruzioni o campioni, ecc.

Dai requisiti sulla qualità dei prodotti espressi nel testo normativo si possono desumere tre livelli di significato di qualità. Difatti, secondo il punto (1), la qualità di un bene implica in primo luogo la sicurezza del bene stesso, la quale, a sua volta comprende in sé l'assenza di difetti e di rischi e, quindi, la tutela della salute e la sicurezza della persona e della proprietà, il rispetto di un'informazione trasparente ed adeguata, la necessità di una pubblicità corretta¹³⁶.

A definire il concetto di qualità di prodotto concorrono altri due livelli di requisiti: oltre alla sicurezza, che è forse la qualità fondamentale, vi rientrano anche le qualità essenziali e le qualità promesse come risulta rispettivamente dal punto (2) e punto (3) dell'art. 26, comma 2. Le cc.dd. qualità essenziali sono dirette all'uso cui i prodotti venduti sono destinati, e cioè quegli attributi in cui si esprime la normale adeguatezza del bene alla sua tipica funzione¹³⁷. Le qualità promesse consistono in quegli attributi che il bene deve avere secondo l'esplicita o tacita previsione contrattuale¹³⁸. Infine, gli *standards* adottati segnalati sui prodotti o sugli imballaggi dei prodotti e lo stato di qualità indicato per mezzo di istruzioni o campioni si possono considerare come tacite

¹³⁶ Cfr. E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata*, cit., p. 1064, in cui si precisa ulteriormente che non vale l'inverso: un prodotto non difettoso, infatti, non necessariamente è anche un prodotto sicuro, né un prodotto sicuro è necessariamente un prodotto di qualità. I concetti vanno quindi immaginati come cerchi concentrici che, dall'assenza di difetti, all'assenza di rischi, fino alla qualità del prodotto, diventano sempre più ampi.

¹³⁷ Cfr. C.M. BIANCA, *La vendita e la permuta*, in *Tratt. dir. civ. it.* fondato da F. Vassalli, VII, 1, Torino, 1993, pp. 296-297 e 890-891, il quale sottolinea che la mancanza di qualità essenziali deriva di regola da un vizio.

¹³⁸ Cfr. Ancora C.M. BIANCA, *La vendita*, cit., pp. 298-299 e 890. Le qualità promesse, a differenza di quelle essenziali, vincolano il venditore solo se siano state dedotte in contratto, espressamente o anche solo implicitamente, in aggiunta agli attributi normali e tipici del bene venduto. Esse, pertanto, non presuppongono necessariamente un'imperfezione del bene stesso.

previsioni contrattuali, le quali, pertanto, rientrano nell'ambito dell'impegno contrattuale del venditore.

Da questa breve analisi, possiamo forse sinteticamente desumere che nell'area di responsabilità per la qualità dei prodotti, come concepita e disegnata dal legislatore cinese, devono essere incluse sia la responsabilità del produttore per il danno da prodotti difettosi, sia la garanzia legale e commerciale per i beni di consumo imposte ai venditori. Peraltro, dovrebbero essere inclusi anche e soprattutto gli obblighi da parte degli operatori economici e dello Stato che hanno lo scopo di prevenire i rischi connessi ai prodotti insicuri.

Nel capitolo IV, sotto il titolo "Risarcimento del danno", si rinvencono le norme concernenti la responsabilità del produttore (gli artt. 41-47) e le garanzie per i beni di consumo (l'art. 40).

Infine, la parte sulle sanzioni dispone che alle aziende che producono o vendono i prodotti che non si conformino agli *standards* statali o settoriali sulla garanzia della salute e della sicurezza della persona o della proprietà, deve essere ordinata la cessazione della produzione o della vendita; i suddetti prodotti e i redditi illeciti devono essere confiscati; al produttore o venditore dei suddetti prodotti deve essere inflitta una multa¹³⁹.

Anche nella parte sugli obblighi del produttore e del venditore, contenute nel III capitolo, possiamo individuare solamente due norme finalizzate ad assicurare la qualità dei prodotti che includa necessariamente la sicurezza dei prodotti: una riguarda i requisiti sull'etichettatura (l'art. 27); l'altra i requisiti sugli imballaggi dei prodotti pericolosi (l'art. 28).

Le norme sopra citate risultano intimamente collegate al dettato degli artt. 7, 18, e 27 della *Consumer Protection Law* in tema di sicurezza dei prodotti e servizi. Pertanto, verranno analizzate congiuntamente più avanti (v. *infra*, capitolo III).

¹³⁹ Vedi *retro* la versione inglese, l'art. 49 della *Product Quality Law*.

Un dei punti qualificanti della *Product Quality Law* sembra consistere nella promozione di *a rule of authentication for enterprise quality system* e *a product quality authentication system* (art. 14) da parte dallo Stato.

Oltre alle procedure in base alle quali si stabiliscono gli organi di collaudo e di certificazione della qualità (artt. 19, 20), nonché le regole di comportamento per i suddetti organi (artt. 21, 25), la legge prevede anche “*certification bodies can be held liable for consumer losses by their failure to inspect*”(art. 57) e la punizione per gli organi di collaudo (art. 67).

6. *La certificazione e la normazione in Cina: il quadro normativo.*

L’attività di certificazione consiste nella valutazione, verifica ed attestazione, da parte di un organismo terzo e indipendente (c.d. ente di certificazione), della conformità a determinati *standard* qualitativi di un prodotto o servizio, di un sistema produttivo, o del personale di un’impresa(c.d. impresa certificata). L’esito positivo di tale controllo si conclude attraverso il rilascio di un attestato di certificazione e della licenza di utilizzazione di un marchio, di solito rappresentato attraverso simboli o sigle¹⁴⁰.

Il sistema delle certificazioni è prevalentemente utilizzato da vari Paesi del mondo per facilitare l’adempimento degli obblighi imposti alle imprese e favorire il loro miglioramento continuativo nonché la competitività del mercato.

Tale fenomeno è emerso in Cina nello stadio del graduale passaggio dall’economia pianificata a quella di mercato e ha ricevuto un’attenzione immediata e specifica del legislatore.

Difatti, la *Product Quality Law* del 1993 prescriveva all’art. 8 che i prodotti industriali che possono presentare rischi alla salute e alla sicurezza della persona o della proprietà devono conformarsi agli *standards* finalizzati a salvaguardare la salute e la sicurezza della persona e della proprietà. Nella sua versione emendata del 2000, l’art.

¹⁴⁰ E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un’occasione mancata*, cit., p. 1051.

13 ha sostituito l'art. 8, aggiungendo il divieto della produzione e vendita di prodotti non conformi agli *standards* e i requisiti sulla salute e la sicurezza della persona e della proprietà.

Come menzionato in precedenza, la sicurezza del prodotto – nell'intento del legislatore cinese – viene perseguita principalmente attraverso l'accertamento della conformità dei prodotti agli *standards* concernenti le caratteristiche di sicurezza dei prodotti. Quindi, le successive norme della *Product Quality Law* (gli artt. 14, 20, 21) sono finalizzate a promuovere e disciplinare le attività di certificazione di qualità.

In particolare, l'art. 14 stabilisce che lo Stato promuove due tipi di certificazioni di qualità che si differenziano in relazione all'oggetto: la certificazione della qualità del prodotto e la certificazione del sistema di gestione di qualità aziendale. Gli artt. 20 e 21 dispongono rispettivamente l'istituzione e le regole di condotta degli organismi di certificazione; l'art. 57 prevede la responsabilità degli organismi di certificazione e le punizioni dirette ai comportamenti scorretti adempiuti dagli organismi di certificazione.

Invece, la *Standardization Law*¹⁴¹ e le *Regulations for the Implementation of the Standardization Law*¹⁴² stabiliscono il procedimento di produzione degli *standards* di qualità dei prodotti in Cina.

In particolare, l'art. 2 della *Standardization Law* definisce su quali requisiti tecnici sono formulati gli *standards*, tra i quali sono menzionati i requisiti sulla sicurezza e sanità per la produzione, immagazzinaggio e trasporto dei prodotti industriali¹⁴³. Il

¹⁴¹ Zhonghua Renmin Gongheguo Biaozhunhua Fa [*Law of the People's Republic of China on Standardization*], emanata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 11 del 29 dicembre 1988, su approvazione della V Conferenza della VII Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrata in vigore il 1° aprile 1989.

¹⁴² Zhonghua Renmin Gongheguo Biaozhunhua Fa Shishi Xize [*Regulations for the Implementation of the Standardization Law of the People's Republic of China*], emanata con decreto del consiglio di Stato No. 53 del 6 aprile 1990, ed entrata in vigore nella medesima data.

¹⁴³ L'art. 2 della *Standardization Law* così recita: «Standards shall be formulated for the following technical requirements that need to be unified: (1) the varieties, specifications, quality and grades of industrial products as well as the safety and sanitary requirements for them; (2) the design, production, inspection, packing, storage, transportation and methods of operation of industrial products as well as

sistema degli *standards* formulato dalla normativa è assai complesso: tutti gli *standards* sono classificati in quattro categorie: gli *standards* nazionali, settoriali, locali e quelli di impresa¹⁴⁴.

In Cina, gli *standards* nazionali e settoriali sono formulati da appositi organismi – *Standardization technical committees*, ossia Comitati per la standardizzazione (o normazione) tecnica – autorizzati dall’Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena. In base alla *Regulations for standardization technical committees*, i suddetti comitati sono composti dagli utenti, dagli esperti delle imprese di produzione, delle associazioni settoriali, degli istituti di ricerca per scienza e tecnologia,

the safety and sanitary requirements for them in the process of production, storage and transportation. (3) technical requirements and testing methods related to environmental protection; (4) the designs, construction procedure and safety requirements for construction projects; and (5) technical terms, symbols, code names and drawing methods related to industrial production, project construction and environmental protection. Major agricultural products and other items that need to be standardized shall be designated by the State Council».

¹⁴⁴ L’art. 6 della *Standardization Law* così recita: «**National standards** shall be formulated for the requirements that need to be unified nationwide. National standards shall be formulated by the department of standardization administration under the State Council. Where, in the absence of national standards, technical requirements for a certain trade need to be unified, **trade standards** may be formulated. Trade standards shall be formulated by competent administrative authorities under the State Council and reported to the department of standardization administration under the State Council for the record, and shall be annulled on publication of the national standards. Where, in the absence of both national and trade standards, safety and sanitary requirements for industrial products need to be unified within a province, an autonomous region or a municipality directly under the Central Government, **local standards** may be formulated. Local standards shall be formulated by departments of standardization administration of provinces, autonomous regions and municipalities directly under the Central Government and reported to the department of standardization administration and the competent administrative authorities under the State Council for the record, and shall be annulled on publication of the national or trade standards.

Where, in the absence of both national and trade standards for products manufactured by an enterprise, **standards for the enterprise** shall be formulated to serve as the criteria for the organization of production. An enterprise’s standards for its products shall be reported to the standardization administration department and the competent administrative authorities under the local government for the record. Where national or trade standards have been formulated, the state shall encourage enterprises to formulate their enterprise standards, which are more stringent than the national or trade standards, to be used in these enterprises.

Where the formulation of standards is otherwise provided for by law, such legal provisions shall be complied with».

e delle organizzazioni accademiche. Il numero dei membri del comitato è stabilito più o meno 25 persone, una sessione del comitato ha la durata di 5 anni. Tutti i membri del comitato sono approvati e nominati dal dipartimento competente di standardizzazione sottoposto al Consiglio di Stato (ora denominato Amministrazione di Standardizzazione Statale).

L'Amministrazione di Standardizzazione Statale è responsabile della redazione del programma degli *standards*, dell'organizzazione di elaborazione (formazione di *standardization technical committee*), dell'esame e approvazione della prima stesura degli *standards* proposta dal *standardization technical committee*, nonché della numerazione e pubblicazione degli *standards* nazionali¹⁴⁵.

I relativi dipartimenti amministrativi competenti, e sottoposti al Consiglio di Stato, sono invece responsabili del suddetto procedimento di elaborazione e pubblicazione degli *standards* per quelli settoriali¹⁴⁶.

L'Amministrazione di Standardizzazione Statale e i relativi dipartimenti amministrativi competenti sottoposti al Consiglio di Stato sono poi responsabili della revisione e aggiornamento degli *standards* derivante dallo sviluppo scientifico e tecnologico. Normalmente, la revisione degli *standards* deve avvenire, al più tardi, ogni 5 anni¹⁴⁷.

Gli *standards* nazionali e settoriali sono classificati ulteriormente in *standards* cogenti e *standards* volontari. L'art. 7 prevede che i primi – gli *standards* cogenti – sono finalizzati a salvaguardare la salute e la sicurezza della persona e della proprietà; viceversa, tutti gli altri *standards* hanno carattere volontario¹⁴⁸. L'art. 18 della

¹⁴⁵ V. L'art.12 della *Regulations for the Implementation of the Standardization Law*.

¹⁴⁶ V. L'art.14 della *Regulations for the Implementation of the Standardization Law*.

¹⁴⁷ V. l'art. 20 della *Regulations for the Implementation of the Standardization Law*.

¹⁴⁸ L'art. 7 della *Standardization Law* così recita: «*National standards and trade standards shall be classified into compulsory standards and voluntary standards. Those for safeguarding human health and ensuring the safety of the person and of property and those for compulsory execution as prescribed by the laws and administrative rules and regulations shall be compulsory standards, the others shall be voluntary standards.*

The local standards formulated by standardization administration departments of provinces, autonomous regions and municipalities directly under the Central Government for the safety and

Regulations for the Implementation of the Standardization Law chiarisce ulteriormente quali sono gli *standards* cogenti¹⁴⁹. Inoltre, la legge prescrive che le imprese possono domandare la certificazione di qualità dei prodotti in base agli *standards* nazionali e settoriali già pubblicati¹⁵⁰.

Le predette norme, sparse nella *Product Quality Law* e nella *Standardization Law*, costituiscono la base normativa sulla quale si struttura il regime di certificazione di qualità in Cina¹⁵¹.

Invero, tali normative risultano decisamente troppo statiche rispetto a un fenomeno in perenne e rapidissima evoluzione, specialmente dopo l'accesso della Cina alla mercato mondiale.

sanitary requirements of industrial products shall be compulsory standards within their respective administrative areas.»

¹⁴⁹ L'art. 18 della *Regulations for the Implementation of the Standardization Law* così recita: *The following standards belong in the compulsory category: (1) standards for pharmaceuticals, food hygiene and veterinary medicine; (2) safety and hygiene standards for products and the production, storage and transportation and utilization of products; standards for the safety of labor and hygiene standards and safety standards for transportation; (3) quality, safety and sanitation standards for project construction and other standards for project construction that must be controlled by the State; (4) standards for the discharge of pollutants concerning environmental protection and standards for environmental quality; (5) important technical terms, symbols, codes and drafting methods in common use; (6) standards for commonly used methods of experimentation and examination; (7) standards for conversion and coordination; (8) quality standards for the important products which need to be controlled by the State. The catalogue of the important products which need to be controlled by the State, shall be fixed by the administrative department for standardization under the State Council in conjunction with the relevant competent administrative department under the State Council.*

¹⁵⁰ L'art. 15 della *Standardization Law* così recita: « *With respect to products for which national or trade standards have been formulated, enterprises may apply to the standardization administration department under the State Council or agencies authorized by the same department for product quality authentication. For products which are authenticated to conform to the standards, certificates shall be issued by the department that made the authentication and the use of the prescribed authentication marks shall be permitted on such products and the packing thereof.*

If products for which authentication certificates have been granted do not conform to national or trade standards, or if products have not undergone authentication or found not up to the standards after the authentication proceedings, no authentication marks shall be permitted for use on such products leaving factories for sale».

¹⁵¹ F. XIE, P. LI, *Nuova esegesi e i casi applicati della legge sulla qualità dei prodotti*, Tongxin Casa Editrice, 2005, p. 61.

Consapevole di tali limiti, il legislatore cinese ha successivamente emanato due regolamenti in materia: le *Regulations of the People's Republic of China on Certification and Accreditation*¹⁵² e le *Regulations for Compulsory Product Certification*¹⁵³.

Le *Regulations of the People's Republic of China on Certification and Accreditation* danno innanzitutto le definizioni di certificazione¹⁵⁴ e di accreditamento¹⁵⁵ (capitolo I, rubricato “Principi generali”).

Successivamente, il *Regulations of the People's Republic of China on Certification and Accreditation* prevede che lo Stato effettua uno sistema di supervisione e gestione delle attività di certificazione e accreditamento¹⁵⁶; stabilisce le procedure e i requisiti per l'approvazione amministrativa per la costituzione degli organismi di certificazione, per l'approvazione delle regole di comportamenti di tali organismi e del personali di certificazione ed accreditamento, e stabilisce altresì le eventuali responsabilità e sanzioni per gli atti compiuti in violazione delle predette regole. Inoltre, il regolamento dispone la combinazione della certificazione volontaria e quella obbligatoria.

¹⁵² Zhonghua Renmin Gongheguo Renzheng Renke Tiaoli [*The Regulations on Certification and Accreditation*], promulgate con decreto del Consiglio di Stato No. 390 del 3 settembre 2003, su approvazione della XVIII Conferenza stabile del Consiglio di Stato del 20 agosto 2003, ed entrate in vigore il 1° novembre 2003.

¹⁵³ Zhonghua Renmin Gongheguo Qiangzhixing Chanpin Renzheng Guanli Guiding [*The Regulations for Compulsory Product Certification*], emanate con decreto dell'Amministrazione Generale della Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena della Repubblica Popolare Cinese No. 5 del 3 dicembre 2001, su approvazione della conferenza della suddetta amministrazione del 21 novembre 2001, ed entrate in vigore il 1° maggio 2002.

¹⁵⁴ La certificazione è definita dall'art. 2, comma 1, come: «*conformity assessment activities by a certification body to verify that a product, service or management system conforms to technical regulations or standards*».

¹⁵⁵ L'accREDITAMENTO è definito dall'art.2, comma 2, come: «*conformity assessment activities by an accreditation body to recognize the competence and qualifications to practice of a certification body, inspection body, laboratory or an individual who engages in certification activities such as audit or assessment*».

¹⁵⁶ Il comma 1 dell'art. 4 delle *Regulations of the People's Republic of China on Certification and Accreditation* è così recita: «*The State practices a unitary regulatory system for certification and accreditation activities.*»

L'art. 19 del *Regulations of the People's Republic of China on Certification and Accreditation* dispone che qualsiasi persona giuridica, organizzazione e individuo possono affidare volontariamente agli organismi di certificazione stabiliti legalmente la certificazione per i prodotti, i servizi o i sistemi di gestione¹⁵⁷. Nel contempo, l'art. 28 prevede che, nei casi in cui occorre garantire la sicurezza dello Stato, prevenire gli atti fraudolenti, tutelare la salute e la sicurezza della persona, la vita e la salute degli animali e piante e proteggere l'ambiente, lo Stato stabilisce che determinati prodotti siano sottoposti obbligatoriamente alla procedura di certificazione prima della loro immissione sul mercato¹⁵⁸.

6.1 *Il sistema della certificazione obbligatoria dei prodotti in Cina.*

Il sistema della certificazione obbligatoria dei prodotti praticato attualmente in Cina è chiamata brevemente “ il Sistema CCC ”, poiché in inglese si traduce “China's Compulsory Product Certification System”.

Con la diffusione anche in Cina del fenomeno della certificazione, hanno cominciato ad emergere anche i relativi problemi, tra i quali, uno dei più rilevanti era costituito dal fatto che ai prodotti domestici erano applicati diversi sistemi di certificazione obbligatoria di qualità rispetto ai prodotti importati dall'estero.

Ai prodotti domestici, infatti, si applicava il sistema di certificazione obbligatoria di sicurezza, del quale era competente l'ex-Autorità di Supervisione per la Qualità e

¹⁵⁷ L'art. 19 delle *Regulations of the People's Republic of China on Certification and Accreditation* è così recita: «Any legal person, organization or individual may voluntarily apply to a certification body established according to law for certification of products».

¹⁵⁸ L'art. 28 delle *Regulations of the People's Republic of China on Certification and Accreditation* così recita: «Where relevant products are subject to compulsory certification as required by the State for the purpose of protection of State security, prevention of deceptive practices, and protection of human life or safety, animal or plant life or health, and the environment, such products may be released from the manufacturer, marketed, imported or used for any commercial purposes only after they are certified and have certification mark displayed».

Tecnologia; diversamente, ai prodotti importati dall'estero, si applicava il sistema di licenza di importazione sulla sicurezza e qualità dei prodotti, del quale era competente l'ex Autorità di Ispezione e Quarantena per Entrata e Uscita. Attualmente entrambe questi organi sono ora confluiti nell'Autorità Generale di Supervisione di qualità, ispezione e quarantena (v. *infra*, nel testo).

La coesistenza di questi due sistemi di certificazione, fra loro non coordinati, ha creato problemi ulteriori: essi finivano per sovrapporsi l'uno all'altro, sebbene gli *standard* e le regole tecniche applicate non fossero le stesse; peraltro, anche nelle tariffe di certificazione esisteva notevole differenza. Le marcature rilasciate dai due sistemi di certificazione sussistevano indipendentemente e non venivano riconosciute reciprocamente. Di solito, i prodotti importati dall'estero dovevano obbligatoriamente superare entrambe le certificazioni per essere venduti nel mercato cinese.

Numerose imprese e Governi stranieri hanno sollevato il problema all'Autorità competente del commercio estero o al Consiglio di Stato in Cina, esprimendo forti critiche. Anche nel corso di trattative sull'accesso della Cina alla *WTO*, la questione è stata affrontata ripetutamente: i rappresentanti delle parti interessate hanno richiesto espressamente all'Autorità cinese di incorporare i due sistemi di certificazione obbligatoria di qualità, aventi ad oggetto rispettivamente ai prodotti domestici e quelli importati dall'estero, in base alle regole del commercio internazionale¹⁵⁹.

Il Consiglio di Stato, durante una Conferenza stabile tenutasi nell'ottobre del 2000, ha deciso di riordinare il sistema della certificazione obbligatoria dei prodotti seguendo il principio delle cc.dd. "quattro unificazioni", ossia: l'unificazione dell'elenco di prodotti soggetti alla certificazione obbligatoria; l'unificazione degli *standards* nazionali, regole tecniche, e procedure di accertamento di conformità; l'unificazione delle marcature di certificazione in un'unica marcatura; l'unificazione delle tariffe di certificazione¹⁶⁰.

¹⁵⁹ V. *Registrazione delle trattative sull'accesso della Cina alla WTO*, in *Relazione sul compimento degli obblighi della WTO da parte di Cina*, Guoji Maoyi Casa Editrice, 2003, p. 16.

¹⁶⁰ V. l'art. 4 del *Regulations for Compulsory Product Certification*.

Il 30 marzo 2001, il Consiglio di Stato ha incorporato l'Autorità di Supervisione per la Qualità e Tecnologia¹⁶¹ e l'Autorità di Ispezione e Quarantena per Entrata e Uscita¹⁶², istituendo tre distinte Autorità: l'Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena, l'Autorità di Supervisione e Amministrazione per Certificazione e Accredimento e l'Autorità di Standardizzazione.

L'Autorità di Supervisione e Amministrazione per Certificazione e Accredimento è sottoposta all'Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena, a sua volta sottoposta al controllo del Consiglio di Stato, ed è l'autorità competente delle attività di certificazione e accredimento in Cina.

Il 3 dicembre 2001, l'Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena ha emanato le *Regulations for Compulsory Product Certification*, che ha istituito il nuovo e unificato sistema di certificazione obbligatoria della qualità dei prodotti in Cina.

L'autorità competente della certificazione e accredimento ha così individuato le ragioni e le finalità del nuovo sistema: rispettare la promessa fatta per accedere alla *WTO*; integrare i separati sistemi di licenza dei prodotti; rafforzare sia l'accertamento della conformità dei prodotti prima dell'immissione nel mercato (cc.dd. *pre-market controls*), sia la sorveglianza e il monitoraggio nella fase della loro circolazione (cc.dd. *post-market controls*); consolidare il mercato domestico rispondendo le esigenze dello sviluppo dell'economia e società.

Le *Regulations for Compulsory Product Certification* stabiliscono una disciplina precisa e, almeno formalmente, rigorosa.

In particolare, esse prevedono un sistema di certificazione obbligatoria avente ad oggetto i prodotti concernenti la salute e la sicurezza degli uomini; la vita e la sicurezza degli animali e delle piante, la protezione dell'ambiente e la sicurezza pubblica¹⁶³.

I prodotti soggetti alla certificazione obbligatoria, per essere immessi sul mercato,

¹⁶¹ *State Bureau for Quality and Technical Supervision.*

¹⁶² *State Bureau for Entry-Exit Inspection and Quarantine.*

¹⁶³ V. L'art.2 del *Regulations for Compulsory Product Certification.*

devono essere certificati dagli organismi di certificazione designati dalla relativa autorità competente e apporre il marchio di certificazione¹⁶⁴.

Gli organismi di certificazione designati dall'Autorità competente devono rispettare le regole, le procedure e i requisiti del procedimento di certificazione e sono responsabili dell'esito della certificazione obbligatoria rilasciata.

I produttori, venditori e gli importatori dei prodotti soggetti alla certificazione obbligatoria devono adempiere i diritti e gli obblighi inerenti il procedimento di certificazione.

Le autorità locali di supervisione per la qualità dei prodotti sono responsabili del monitoraggio dei prodotti superati la certificazione obbligatoria ed immessi sul mercato.

Le sanzioni per gli atti compiuti in violazione delle suddette regole sono previste dagli artt. 25 e 26 delle *Regulations for Compulsory Product Certification*¹⁶⁵.

Il c.d. nuovo sistema di certificazione obbligatoria dei prodotti è in funzione da oltre cinque anni, durante i quali sono emersi diversi problemi pratici.

Fra questi, almeno uno merita di essere citato in questa sede, ossia quello inerente l'ambito dei prodotti soggetti a certificazione obbligatoria. Difatti, in Cina, sono soggetti all'obbligo di certificazione i prodotti elettrotecnici, gli apparecchi elettrici, gli automobili e le parti componenti, i materiali di costruzione, i prodotti di protezione di sicurezza; sono invece esclusi i prodotti alimentari, ai quali si applica un sistema di licenza di produzione.

Le imprese di prodotti alimentari presentano domanda e i relativi materiali allegati alle autorità di livello distretto rurale o urbano di supervisione per la qualità dei prodotti. Una volta esaminati e approvati, i suddetti materiali sono presentati alle autorità di

¹⁶⁴ Art. 5 delle *Regulations for Compulsory Product Certification*.

¹⁶⁵ Tali norme prevedono rispettivamente che: «A fine of RMB 30,000 is imposed if the Catalogue products failed to be certified, and certification must be completed within the specified period»; «Certification marks must be applied if the Catalogue products are certified. Otherwise, corrective measures must be completed within the specified period. A fine of RMB 10,000 is imposed in failing to do so».

livello provinciale di supervisione per la qualità dei prodotti, i cui funzionari svolgono i controlli selettivi dei prodotti e gli esami degli stabilimenti. Superato anche questo controllo, i predetti relativi materiali sono presentati all'autorità statale di supervisione per la qualità dei prodotti, su approvazione della quale è rilasciata la marcatura QS (cioè: Qualità e Sicurezza) alle imprese richiedenti, le quali possono quindi legittimamente apporre tale marcatura sui propri prodotti.

Alcuni studiosi hanno messo in dubbio l'obiettività e l'imparzialità di questo sistema: difatti, le autorità di supervisione per la qualità dei prodotti operano su diversi livelli e in diverse località, adoperando diversi *standard* e misure, con la conseguenza che l'esame degli stessi prodotti potrebbe giungere ad esiti diversi (rilascio o non rilascio della certificazione) a seconda delle diverse località. Inoltre, non pare giusto che il ruolo di chi valuta e il ruolo di chi approva spetti al medesimo soggetto.

In considerazione dei tanti e gravi incidenti verificatisi in Cina proprio a causa di alimenti non sicuri, alcuni studiosi ritengono opportuno prevedere un sistema di certificazione obbligatoria anche per i prodotti alimentari, nonché a ogni altro prodotto destinato ad essere utilizzato da categorie di consumatori particolarmente vulnerabili, quali i neonati e i bambini in genere, così come già da tempo avviene in molti altri Paesi, e in particolare in quelli europei¹⁶⁶.

Altro problema, poi, è costituito dal fatto che spesso le specifiche tecniche riguardano non soltanto le caratteristiche di sicurezza dei prodotti, ma anche le caratteristiche di qualità. Per evitare un eccessivo carico di lavoro per il personale dell'autorità competente, e la conseguente perdita di tempo, la supervisione dei prodotti dovrebbe quindi riguardare principalmente, se non esclusivamente, le specifiche tecniche che riguardano le caratteristiche di sicurezza dei prodotti¹⁶⁷.

¹⁶⁶ A livello europeo esiste infatti una ampia legislazione – sia verticale (per singoli prodotti) sia orizzontale (per tutti i prodotti alimentari) – molto rigorosa e specifica che riguarda la sicurezza dei prodotti alimentari e gli obblighi di etichettatura.

¹⁶⁷ Come rilevato da Changyin HAN, *Migliorare l'attuale sistema di supervisione dei prodotti dal punto di vista di sicurezza dei prodotti*, in *Rivista accademica dell'East China University of Political Science and Law*, 2005, 1, p. 3.

CAPITOLO III

IL TENTATIVO DI UNA LETTURA COORDINATA E SISTEMATICA DELLA PLURALITA' DI NORME PRESENTI NELLA LEGISLAZIONE CINESE

SOMMARIO: 1. Analisi delle norme in tema di sicurezza dei prodotti. – 2. Campo di applicazione: i prodotti “coperti”. – 3. I professionisti destinatari. – 4. Le obbligazioni imposte ai professionisti. – 5. I poteri delle amministrazioni competenti. – 6. Un cenno alla disciplina europea. – 7. Le sanzioni. – 8. Analisi delle norme in tema di responsabilità del produttore. – 9. Ambito di applicazione, soggettivo e oggettivo. – 10. La nozione di “difetto”. – 11. Responsabilità del produttore e cause di esclusione. – 12. Responsabilità del venditore. – 13. Legittimazione passiva. – 14. Danno risarcibile. – 15. Prescrizione e decadenza – 16. Onere della prova.

1. *Analisi delle norme in tema di sicurezza dei prodotti.*

Una possibile individuazione di una disciplina omogenea deve necessariamente passare attraverso la lettura coordinata delle diverse norme e normative. In questa prospettiva di carattere sistematico, oltre alle norme della *Consumer Protection Law* e della *Product Quality Law*, sembra possibile ravvisare un preciso anello di collegamento fra queste discipline ed una serie di disposizioni della *Consumer Protection Law*.

In primo luogo, il comma 1 dell’art. 16 del capitolo III della *Consumer Protection Law*, rubricato “obblighi degli operatori economici” prevede che gli obblighi ad essi spettanti siano adempiuti anche nel rispetto della disposizioni contenute nella *Product Quality Law*. In seguito, l’art. 40 del VII capitolo della *Consumer Protection Law*, sotto il titolo “Responsabilità legali”, stabilisce che, a meno che non sia diversamente disposto della legge stessa, i produttori sono civilmente responsabili ai sensi della *Product Quality Law* e delle altre leggi o regolamenti attinenti. Infine, sempre nel capitolo VII, l’art. 50 della *Consumer Protection Law* dispone che nei casi in cui gli

operatori economici compiono uno degli atti descritti dalla legge stessa, possono comunque trovare applicazione anche le disposizioni della *Product Quality Law* o altre leggi o regolamenti concernenti le autorità e le modalità sanzionatorie.

Pertanto, l'analisi sulle norme chiave in tema di sicurezza dei prodotti e responsabilità del produttore deve procedere collegando le suddette due normative.

2. *Campo di applicazione: i prodotti "coperti".*

I prodotti "coperti", ossia i prodotti che rientrano nell'applicazione della legge, sono previsti sia dalla *Product Quality Law* che dalla *Consumer Protection Law*; le nozioni fornite dalle due normative, tuttavia, non solo non risultano fra loro coincidenti né coordinate, ma, talvolta, sembrano addirittura escludersi reciprocamente.

La definizione offerta dalla *Product Quality Law* all'art. 2 risulta piuttosto circoscritta: «Ai sensi della presente legge, per prodotto si intende il prodotto sottoposto a lavorazione o fabbricazione e destinato alla vendita». La norma dispone ancora che «la presente legge non si applica ai progetti di costruzione; in ogni caso, essa si applica a quei materiali da costruzione, componenti ed accessori utilizzati nei progetti di costruzione che rientrano nell'ambito dei prodotti previsti dal comma precedente».

Da questa definizione si evince che il legislatore cinese intende ricomprendere nell'ambito di applicazione della disciplina solo i beni mobili, comprese le materie prime e/o le componenti incorporate e utilizzate nella costruzione di beni immobili. Da notare che sotto questo profilo, la disciplina cinese coincide con quella europea, nella quale gli immobili sono coperti dalla disciplina sulla sicurezza, ma non da quella sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso.

Poiché la legge non specifica nessuna categoria di beni di destinati ai consumatori, si può agevolmente desumere che essa si applica indistintamente a tutti i prodotti immessi sul mercato, offrendo in tal modo tutela e protezione non solo ai consumatori, ma a qualunque potenziale danneggiato (c.d. *bystander*).

La legge, inoltre, con la specificazione «prodotto sottoposto a lavorazione o fabbricazione», esclude l'estensione del campo di applicazione alle materie prime agricole (carni, cereali, frutta, verdure) e ai prodotti della caccia, visto che essi non subiscono lavorazione o fabbricazione. Ne consegue, quindi, che la tutela è minore proprio là dove, nell'economia cinese, risulta, tuttora, più avvertita l'esigenza di una tutela più incisiva¹⁶⁸.

Sempre intorno alla locuzione “lavorazione e fabbricazione”, ci si interroga se essa indichi esclusivamente la lavorazione e la fabbricazione in modo industriale e se, di conseguenza, i beni prodotti artigianalmente, secondo criteri di fabbricazione individuali ed esclusivi, siano esclusi dall'applicazione della legge. La conclusione nella dottrina cinese non è pacifica, anche se nessuno ha fornito un'argomentazione letterale o logica idonea ad escludere i prodotti artigianali dall'applicazione della disciplina¹⁶⁹.

Con riferimento all'espressione «prodotto destinato alla vendita», sembra corretto includere tutti i prodotti messi in circolazione poiché, secondo le teorie economiche, in genere i prodotti sono tutti fabbricati, in modo diretto o indiretto, al fine di vendita.

Occorre inoltre rilevare che la legge non esclude espressamente dalla sua applicazione i beni oggetto di esportazione verso Paesi terzi, qualora la produzione di

¹⁶⁸ Va ricordato che, inizialmente, la direttiva 85/374/CEE aveva attribuito ai legislatori nazionali la facoltà di scegliere se includere o meno i prodotti agricoli. Tuttavia, in seguito alla crisi della «mucca pazza», il legislatore comunitario è intervenuto con la direttiva 99/34/CE estendendo il campo di applicazione della disciplina alle materie prime agricole (carni, cereali, frutta, verdure) e ai prodotti della caccia, eliminando così ogni possibilità di deroga. La modifica introdotta è stata quanto mai felice, in quanto essa ha decisamente contribuito a elevare il livello di tutela dei consumatori e a ripristinare la fiducia nella sicurezza della produzione. Essa, nel contempo, ha consentito di eliminare i rischi di distorsione della concorrenza nel mercato unico derivanti dai differenti regimi di responsabilità applicabili alle materie prime agricole.

¹⁶⁹ V. Huixing LIANG, *La responsabilità dei prodotti in Cina*, cit., p. 4., secondo cui il termine “lavorazione” (in inglese “*manufacture*”) deve essere riferito solo ai prodotti fabbricati in modo industriale, meccanizzato, con conseguente esclusione di quelli lavorati artigianalmente. Ma v. anche Jianping ZHU, *La ricerca su alcune questioni in attuazione della Product Quality Law in Cina*, cit., p. 15, secondo il quale, la locuzione “lavorazione e fabbricazione” deve essere interpretata in senso estensivo, includendo sia la fabbricazione industriale sia la lavorazione artigianale.

tali prodotti, se pure destinati solo alle esportazioni, venga comunque svolta nel territorio cinese.

I servizi sembrano invece esclusi dall'ambito di applicazione della *Product Quality Law* in quanto non espressamente menzionati. E, sempre in virtù dell'espressione «prodotto destinato alla vendita», sembrano altresì esclusi dal campo di applicazione della disciplina anche i prodotti forniti o messi a disposizione dei consumatori nell'ambito della prestazione di un servizio.

Al fine di tentare di superare tale esclusione, che si rivela evidentemente tanto grave quanto ingiustificata, si potrebbe ricorrere a un'interpretazione sistematica: difatti, con riferimento alla sicurezza dei prodotti utilizzati nell'ambito di una prestazione di servizi, l'art. 62 del capitolo V dispone un'azione inibitoria e una penale di natura amministrativa¹⁷⁰.

Altra grave lacuna da riscontrare riguarda la mancata menzione dei beni usati. Sotto questo profilo, la disciplina europea è senz'altro migliore in quanto include espressamente anche i beni usati¹⁷¹.

Dall'analisi delle disposizioni della *Consumer Protection Law* relative all'ambito di applicazione oggettivo della normativa, emergono differenze significative rispetto alla *Product Quality Law*.

La prima osservazione degna di nota è che, in luogo di “prodotto”, nel testo normativo della *Consumer Protection Law*, il legislatore utilizza la dizione di “merce”, della quale, però non offre alcuna definizione. Ad ogni modo, al termine “merce”, che ben può essere inteso come qualsiasi prodotto o bene messo in commercio e destinato

¹⁷⁰ L'art. 62 della *Product Quality Law*: «*If a service business operator uses in commercial services products whose sale is prohibited under Article 49 to 52 hereof, he shall be ordered to cease such use. If he knows or ought to know that the sale of the products used is prohibited hereunder, he shall be punished according to the provision hereof governing the punishment of sellers, based on the value of the products use illegally. (including the products that have been used and those that have not yet been used)*».

I prodotti indicati dall'art. 49 dei quali la produzione e la vendita è vietata sono i prodotti che non conformino agli *standards* nazionali o settoriali che salvaguardano la salute e la sicurezza della persona e della proprietà.

¹⁷¹ V. l'art. 2, lett. a), della direttiva 2001/ 95/ CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti.

alla vendita¹⁷². *Prima facie*, quindi, si potrebbe pensare che tra le due discipline sussista una divergenza solo di carattere formale.

Tuttavia, analizzando gli artt. 2 e 3 della legge, volti a determinarne l'ambito di applicazione, emerge chiaramente una differenza anche sul piano sostanziale.

In base alla prima norma, la disciplina si applica solo ai consumatori che acquistano o utilizzano le merci o usufruiscono dei servizi allo scopo di soddisfare le esigenze di consumi quotidiani; per quanto in essa non previsto, si applicano le leggi e i regolamenti previsti in materie analoghe. In base alla seconda, è imposto l'obbligo di rispettare la legge medesima agli operatori economici che forniscono le merci o prestano i servizi ai consumatori; per quanto in essa non previsto, è fatto obbligo di rispettare le normative che disciplinano materie analoghe.

Da ciò si rileva che l'ambito di applicazione oggettivo della *Consumer Protection Law*, sebbene sia, da un lato, limitato ai prodotti o servizi destinati ai consumatori e, quindi, sebbene non abbracci tutti i prodotti messi sul mercato (come invece nella *Product Quality Law*), dall'altro, però, si estende esplicitamente anche alle prestazioni di servizi nonché ai prodotti forniti o messi a disposizione dei consumatori nell'ambito di una prestazione di servizi. Inoltre, dato il mancato riferimento al bene mobile e al limite di lavorazione e fabbricazione, tale definizione è idonea ad abbracciare anche i beni immobili e i prodotti agricoli naturali, i quali (come abbiamo visto) sono esclusi dalla *Product Quality Law*.

Va poi rilevato il fatto che, ai sensi dell'art. 7 della *Consumer Protection Law*, i consumatori hanno il diritto alla sicurezza della persona e della proprietà non solo al momento di acquisto e di utilizzo delle merci, ma anche nel corso della fruizione dei servizi. Inoltre, ai consumatori spetta il diritto al risarcimento dei danni causati dai prodotti, oppure come conseguenza della fruizione del servizio¹⁷³. In particolare, la legge attribuisce ai consumatori il diritto di richiedere risarcimento ai prestatori dei servizi in caso di lesione dei loro diritti e interessi legittimi a causa della prestazione del

¹⁷² V. *Dizionario di base della lingua italiana*, Milano, 2007, p. 472.

¹⁷³ V. retro l'art. 11 della *Consumer Protection Law*.

servizio¹⁷⁴. I danni risarcibili sono precisati dalle successive norme e sono identificati non solo nelle “lesioni fisiche”, ma anche nei “danni patrimoniali”¹⁷⁵.

Una peculiarità si rinviene nell’art. 54 della legge, il quale dispone che essa trova applicazione anche nel caso in cui i contadini acquistano o utilizzano i materiali produttivi destinati direttamente alla produzione agricola¹⁷⁶. Pertanto, la legge si applica anche ai prodotti destinati all’uso professionale, determinando un allargamento della figura del consumatore, in modo da estendere la protezione anche a soggetti professionali, ma evidentemente “deboli”.

Difatti, il legislatore cinese giustifica questo ampliamento sottolineando lo stato della produzione agricola vigente in Cina: la dimensione di tale settore è ancora estremamente limitata, la maggior parte delle unità di produzione sono le famiglie, nelle zone rurali il livello di forze produttive e della capacità economica dei contadini è molto basso (come le piccole imprese)¹⁷⁷. Inoltre, molto spesso, sono proprio i contadini le prime vittime dei materiali difettosi.

Dall’analisi dell’area di prodotti coperti dalle due discipline, si nota una discrepanza non lieve, lasciando emergere l’esigenza di una omogeneizzazione degli ambiti disciplinati.

Guardando la definizione di «prodotto» introdotta dalla direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti¹⁷⁸, si rileva che essa è estremamente ampia e generica, e quindi più evoluta e perfezionata rispetto alla disciplina cinese. Essa abbraccia qualsiasi

¹⁷⁴ V. retro l’art. 35 della *Consumer Protection Law*.

¹⁷⁵ V. gli artt. 41, 42 e 44 della *Consumer Protection Law*.

¹⁷⁶ L’art. 54 della *Consumer Protection Law* recit: «*The purchase of capital goods by peasants for use directly in agricultural production shall be handled with reference to this law*».

¹⁷⁷ V. Huming HUI, Xiujun SUN, *Recente esegesi sulla legge di tutela dei consumatori*, Renmin Fayuan Casa Editrice, 2004. p. 1028.

¹⁷⁸ Il punto a) dell’art. 2 della direttiva 2001/95/CE definisce «prodotto» come «qualsiasi prodotto destinato, anche nel quadro di una prestazione di servizi, ai consumatori o suscettibile, in condizioni ragionevolmente prevedibili, di essere utilizzato dai consumatori, anche se non loro destinato, fornito o reso disponibile a titolo oneroso o gratuito nell’ambito di un’attività commerciale, indipendentemente dal fatto che sia nuovo, usato o rimesso a nuovo. Tale definizione non si applica ai prodotti usati forniti come pezzi d’antiquariato o come prodotti da riparare o da rimettere a nuovo prima dell’utilizzazione, purché il fornitore ne informi chiaramente la persona cui fornisce il prodotto».

prodotto, di qualunque natura, a qualunque scopo destinato e in qualunque contesto utilizzato, indipendentemente dal fatto che sia nuovo, di secondo mano o rimesso a nuovo, ovvero ceduto a titolo oneroso o gratuito nell'ambito di un'attività commerciale.

Emerge, pertanto, la precisa volontà legislativa di estendere l'applicazione della normativa a tutti i prodotti immessi sul mercato, a prescindere dalle modalità di cessione (onerose ovvero gratuite, come ad es. i campioni omaggio) e dalle tecniche di vendita (a distanza, commercio elettronico, ecc.), compresi i prodotti usati o rimessi a nuovo, quelli offerti nell'ambito di una prestazione di servizi per essere utilizzati dai consumatori (centri turistici, palestre, ecc.) e anche quelli destinati ad uso professionale¹⁷⁹.

Appare opportuno evidenziare che, per quanto riguarda l'Europa, al fine di evitare equivoci che potrebbero sorgere da differenti modi di intendere l'espressione «prodotto suscettibile (...) di essere utilizzato dal consumatore», nel tentativo di colmare parzialmente l'assenza di una disciplina sulla prestazione di servizi, va decisamente affermandosi un'interpretazione estensiva ed evolutiva, in base alla quale si tende a fare riferimento ad un concetto di prodotto in senso lato, idoneo ad includere anche il servizio¹⁸⁰.

La definizione di prodotto introdotta dalla direttiva sulla sicurezza dei prodotti è più articolata rispetto a quella contenuta nella direttiva sulla responsabilità per danno da

¹⁷⁹ L'obiettivo, difatti, è proprio quello di evitare che prodotti «professionali» migrino verso il mercato dei consumatori sfuggendo alle regole della normativa. Cfr. al riguardo E. BELLISARIO, *Codice del Consumo*. Commentario a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, cit., p. 85.

¹⁸⁰ Una conferma di ciò si può trarre anche dalle più recenti innovazioni legislative: difatti l'art. 2, lett. c), della direttiva 2005/29/CE, definisce il «prodotto» come: «qualsiasi bene o servizio, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni». Essa, quindi, seppure con esclusivo riferimento alle pratiche commerciali sleali, appare ben più ampia rispetto alle precedenti definizioni legislative. Occorre, fra l'altro, evidenziare che, nell'attuazione della direttiva sulla sicurezza (dalla quale è tratta la presente definizione), diversi Stati membri (Belgio, Spagna, Finlandia, Francia, Svezia) hanno espressamente ricompreso anche i servizi destinati ai consumatori, o almeno i servizi legati alla fornitura dei prodotti (Danimarca). Soltanto il Regno Unito ha invece adottato una posizione decisamente restrittiva. Cfr. sul punto E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 85, nota 2.

prodotti difettosi in quanto, dato il mancato riferimento al bene mobile, è idonea ad abbracciare anche i beni immobili. Diversamente, quella contenuta nell'ultima direttiva, pur potendo essere estesa ai beni usati in quanto non espressamente esclusi, non comprende i beni immobili, mentre include testualmente i beni mobili incorporati in un immobile. Al riguardo, va sottolineato che l'utilizzo di una definizione più ristretta di prodotto, implica che è a quest'ultima che occorre fare riferimento ai fini dell'applicazione delle regole di responsabilità ivi previste¹⁸¹.

Nell'ambito della categoria dei prodotti di seconda mano, ricompresi nella definizione di prodotto, restano esclusi, in ragione della loro natura, taluni beni usati, e cioè quelli ceduti come pezzi di antiquariato o come prodotti da riparare o da rimettere a nuovo prima dell'utilizzazione, purché, però, il fornitore ne informi chiaramente la persona cui il prodotto è fornito. In linea generale, quindi, sul fornitore grava un obbligo di messa a punto o di riparazione del prodotto usato tale da ripristinarne le originarie caratteristiche di sicurezza e di qualità¹⁸²; egli può anche essere esonerato da tale obbligo, ma in tal caso la legge gli impone di informare chiaramente la «persona» cui il prodotto è fornito, e la cui violazione configura automaticamente una responsabilità per l'eventuale insicurezza riscontrabile nel prodotto stesso¹⁸³.

3. *I professionisti destinatari.*

Diversamente dalla normativa europea, nella *Consumer Protection Law*, destinatari della disciplina sono genericamente considerati gli operatori economici, senza ulteriore specificazione delle diverse figure di produttore e di distributore.

¹⁸¹ Vedi ancora E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 86.

¹⁸² Si noti che in tale eventualità il fornitore sarà considerato «produttore» (v. l'art. 2, comma 1, lett. e), punto iii) della direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza dei prodotti, secondo cui rientrano nella definizione di produttore tutti gli altri operatori professionali della catena di commercializzazione nella misura in cui la loro attività possa incidere sulle caratteristiche di sicurezza dei prodotti.

¹⁸³ V. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 87.

La legge, dunque, sembrerebbe potersi applicare senza limitazioni a tutti i professionisti coinvolti tanto nella catena produttiva quanto in quella distributiva. La disciplina, in effetti, non contiene la definizione di “operatori economici”, la quale sembrerebbe essere una nozione onnicomprensiva, idonea ad includere qualsiasi operatore professionale, indipendentemente dal fatto che operi nell’ambito del processo produttivo ovvero nell’ambito di quello distributivo. Occorre sottolineare che l’ampiezza e la genericità della nozione utilizzata rende evidente la qualificazione della normativa in cui essa è collocata: la *Consumer Protection Law*. Si tratta, come già rilevato, di una disciplina base, di carattere generale, che riguarda gli aspetti fondamentali della tutela dei consumatori; la formulazione della nozione è, quindi, volutamente di ampio respiro per renderla idonea a raccogliere tutte le figure professionali emergenti sul mercato e quindi a considerarle astrattamente come soggetti responsabili.

Diversamente, la *Product Quality Law*, considera i produttori e i venditori come due distinte categorie di soggetti, ai quali sono imposti, rispettivamente, una serie di obblighi differenziati e specifici per quanto riguarda la qualità dei prodotti. Ancora una volta, anche in questa sede, il legislatore non fornisce alcuna definizione di produttore o di venditore.

La mancanza di definizioni, che spesso caratterizza la legislazione cinese, lascia emergere in molti casi la concreta difficoltà di distinguere una figura dalle altre e fa apprezzare lo stile del legislatore comunitario e, in particolare, la direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, la quale dedica un’intera norma all’elenco di una serie di definizioni, relative rispettivamente al: prodotto; prodotto sicuro; prodotto pericoloso; rischio grave; produttore; distributore; richiamo; ritiro¹⁸⁴.

4. *Gli obblighi imposti ai professionisti.*

¹⁸⁴ V. l’art. 2 della direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti.

Come abbiamo evidenziato, sia nella *Consumer Protection Law* sia nella *Product Quality Law* si possono rinvenire norme che hanno a oggetto obblighi di sicurezza imposti ai professionisti. Il contenuto delle singole disposizioni, invece, differisce con particolare riguardo ai soggetti sui quali gravano le obbligazioni. Appare, quindi, utile analizzare in maniera più puntuale il diverso dettato normativo.

La prima normativa indirizza l'obbligazione di sicurezza indifferentemente a tutti i professionisti – cioè: gli operatori economici, nell'ambito e nei limiti delle loro attività – senza alcuna distinzione fra produttori e distributori dei prodotti oppure fornitori dei servizi. La seconda normativa, invece, impone rispettivamente ai produttori e ai venditori diversi obblighi di qualità dei prodotti, alcuni dei quali sono finalizzati a garantire la sicurezza dei prodotti.

a) Obblighi previsti dalla *Consumer Protection Law*

Nella *Consumer Protection Law*, l'obbligazione principale – imposta in via generale a tutti gli operatori professionisti – è delineata al comma 1 dell'art. 18, laddove viene enunciato che «gli operatori economici devono garantire che le merci o i servizi forniti da loro siano conformi ai requisiti di sicurezza della persona e della proprietà».

Questa obbligazione di sicurezza intende riferirsi a tutti i professionisti che operano sul mercato a prescindere dalle diverse figure dei soggetti coinvolti. Il rispetto dell'obbligazione di sicurezza concerne per questi soggetti l'obbligo di evitare i rischi connessi con i prodotti o i servizi per tutte le fasi della produzione e commercializzazione dei prodotti e dei servizi.

In relazione ai danni coperti dalla normativa in esame, è opinione comune che essa sia volta a proteggere non solo la salute e la sicurezza dei consumatori, ma anche il diritto di proprietà e, quindi, i beni dei consumatori.

Tuttavia, la normativa, dopo avere sancito in un modo sufficientemente ampio e generale l'obbligazione di sicurezza, non fornisce alcuna indicazione per quanto riguarda i requisiti (di sicurezza) ai quali le merci o i servizi si devono conformare.

Emerge, sotto questo aspetto, una differenza sostanziale rispetto alla disciplina europea. Giova, infatti, ricordare la direttiva europea sulla sicurezza dei prodotti¹⁸⁵, la quale definisce con precisione il concetto di prodotto sicuro come: «qualsiasi prodotto che, in condizioni di uso normali o ragionevolmente prevedibili, compresa la durata, non presenti alcun rischio, o presenti unicamente rischi minimi, compatibili con l'impiego del prodotto e considerati accettabili nell'osservanza di un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza delle persone»¹⁸⁶. La disciplina comunitaria fornisce anche i diversi elementi in relazione ai quali si può valutare la sicurezza che un prodotto deve presentare, e cioè: le caratteristiche del prodotto stesso, gli effetti di questo su altri prodotti, la sua presentazione e le categorie di consumatori maggiormente vulnerabili.

Nella definizione di prodotto sicuro appare centrale, in coerenza con la funzione preventiva che la direttiva è diretta ad assolvere, il rischio alla salute e alla vita delle persone generato dal prodotto e il ruolo dell'informazione¹⁸⁷. Emerge, infatti, un concetto di «sicurezza» che implica non soltanto l'assenza di difetti, ma anche l'assenza di rischi non accettabili in considerazione un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza delle persone.

Tornando alla disciplina cinese, dobbiamo ancora una volta rilevare che l'obbligazione generale di sicurezza prevista dalla *Consumer Protection Law* trova il suo necessario completamento negli obblighi comportamentali menzionati ai commi 2 e 3 sempre dell'art. 18¹⁸⁸.

¹⁸⁵ V. artt. 1 e 3 della direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti.

¹⁸⁶ Sul criterio dell'uso "normale" o "ragionevolmente prevedibile" del prodotto si segnala L. MANSANI; *Gli oneri di informazione sulla sicurezza dei prodotti*, cit., p. 272.

¹⁸⁷ In generale, sugli obblighi di informazione, v. il commento di L. ROSSI CARLEO, *sub art. 5*, in *Codice del Consumo*. Commentario a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, cit.

¹⁸⁸ Giova riportare il testo normativo anche in italiano: «*Sulle merci o sui servizi che possano mettere a pericolo la sicurezza della persona e della proprietà, gli operatori economici devono fornire le istruzioni veritiere e le avvertenze esplicite ai consumatori, indicare il modo corretto dell'uso delle merci o della fruizione dei servizi e la modalità per la prevenzione dell'avvenimento del danno.*

Quando gli operatori economici vengono a conoscere che le merci o i servizi forniti da loro si presentano gravemente difettosi, anche se con il modo corretto dell'uso delle merci o della fruizione dei servizi, possano mettere a pericolo la sicurezza della persona e della proprietà, gli operatori economici devono immediatamente informare le amministrazioni competenti e i consumatori ed adottare le misure

Per quanto riguarda le merci o i servizi che possano presentare i rischi – secondo la dizione testuale: le merci o i servizi che possano mettere a pericolo la sicurezza della persona e della proprietà – la legge prevede solamente l’obbligo di informazione da adempiere attraverso adeguate istruzioni e avvertenze.

Emerge chiaramente l’enorme differenza rispetto alla direttiva europea sulla sicurezza generale dei prodotti, la quale, all’art. 5, dispone, oltre all’obbligo di informazione, anche quello di adozione di «misure proporzionate» al fine di consentire l’individuazione di pericoli connessi all’uso del prodotto, nonché quello di adozione di tutte le «azioni opportune» per evitare tali pericoli. Tra queste, la direttiva menziona il «ritiro» del prodotto dal mercato e il «richiamo» (che interviene come ultimo rimedio, qualora altre azioni non siano sufficienti a prevenire i rischi del caso), nonché l’«informazione appropriata ed efficace dei consumatori». Con riferimento a queste ultime misure, la norma precisa che esse possono essere adottate non solo su richiesta della autorità competenti, ma anche su base volontaria¹⁸⁹. Fra le «misure proporzionate» che il produttore ha l’obbligo di adottare, la direttiva menziona, a titolo esemplificativo (e dunque tale obbligo può essere esteso anche a misure non espressamente contemplate), l’indicazione dell’identità del produttore e dei suoi estremi, nonché del riferimento alla tipologia del prodotto, i controlli a campione, l’esame dei reclami, la tenuta di un registro degli stessi. Il produttore, inoltre, è obbligato anche nei confronti del distributore, essendo tenuto ad informarlo in merito a tale sorveglianza.

La normativa cinese pone a carico degli operatori economici per i prodotti già immessi sul mercato che presentano rischi rispetto ai quali è opportuno un intervento rapido delle Autorità competenti, sia l’obbligo di informare immediatamente le

per la prevenzione dell’avvenimento del danno».

¹⁸⁹ La disposizione, specie se letta congiuntamente all’art. 8, comma 2, paragrafo 2, della direttiva, ove si specifica che le amministrazioni competenti devono «incoraggiare e favorire l’azione volontaria dei produttori e dei distributori conformemente agli obblighi loro imposti dalla presente direttiva», appare assai significativa, lasciando espressamente emergere un deciso *favor* verso le forme di autoregolamentazione, Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 690.

amministrazioni pubbliche e i consumatori, sia l'obbligo di adottare misure al fine di prevenire l'avvenimento del danno. Tuttavia, in concreto, la legge non specifica in modo dettagliato né i requisiti specifici di tale obbligo dell'informazione, né le azioni concrete da intraprendere per premunirsi contro i rischi.

In ogni caso, a seguito dei recenti scandali che hanno coinvolto note imprese produttrici di giocattoli e prodotti alimentari, va notato che con i decreti dell'Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena No. 98 e No. 101 del 27 agosto 2007, le misure di ritiro e di richiamo hanno cominciato a trovare un'applicazione concreta.

Al riguardo, vale la pena di ricordare che l'allegato I della direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti specifica dettagliatamente i requisiti relativi alle informazioni sui prodotti non conformi all'obbligo generale di sicurezza che devono essere fornite alle Autorità competenti da produttori e distributori. In particolare, in caso di rischio grave, le informazioni da fornire comprendono almeno: a) particolari che consentano una precisa identificazione del prodotto o del lotto di prodotti in questione; b) una descrizione completa del rischio presentato dai prodotti interessati; c) tutte le informazioni disponibili che consentono di rintracciare il prodotto¹⁹⁰; d) una descrizione dei provvedimenti adottati per prevenire i rischi per i consumatori.

¹⁹⁰ Il concetto di rintracciabilità, nato e sviluppatosi con le esigenze del settore alimentare – nel cui ambito è stato introdotto in via obbligatoria dal regolamento CE 178/02 oltre che da normative specifiche (v. ad es. il regolamento 1760/2000 sull'etichettatura delle carni bovine) –, è diventato uno strumento chiave sulla scena del mercato, poiché i principi e la logica che lo governano possono valere ugualmente per tutti i prodotti, e in un futuro non lontano appare destinato ad essere imposto a tutto ciò che concerne l'essere umano.

La rintracciabilità consiste nella capacità di ricostruire la storia di un prodotto dalla sua origine fino al consumatore finale, attraverso l'identificazione e la documentazione di tutte le attività, i materiali e gli operatori che concorrono alla produzione, alla trasformazione e alla distribuzione del bene. Funzione primaria della rintracciabilità è garantire la salute e la sicurezza dei consumatori, consentendo di ritirare dal mercato in modo mirato il prodotto non conforme e di individuare in modo chiaro e specifico le eventuali responsabilità. Presupposti base per ottemperare correttamente a tale compito sono rappresentati dalla possibilità di documentare i vari passaggi compiuti lungo la catena produttiva e distributiva, e di disporre di elementi conoscitivi e metodici per gli accertamenti strumentali. Appare quindi evidente che, oltre alle funzioni evidenziate, la rintracciabilità riveste anche un'importanza strategica fondamentale per le imprese, in quanto un efficiente sistema di rintracciabilità rappresenta un

b) Obblighi prescritti dalla *Product Quality Law*.

Nella legislazione cinese, agli obblighi di sicurezza imposti in maniera generale e indifferenziata a carico di coloro che, appunto in via generale e da diverse posizioni, “offrono” il prodotto, si aggiungono le prescrizioni che, in maniera più specifica, per quanto riguarda le regole di mercato, vengono poste a carico dei diversi soggetti della catena produttiva.

In particolare, tra gli obblighi predisposti dalla *Product Quality Law* a carico rispettivamente degli produttori e dei venditori, ve ne sono alcuni riguardanti la sicurezza dei prodotti. Gli obblighi destinati ai produttori risultano concentrati essenzialmente sui requisiti di etichettatura dei prodotti (l’art. 27) e di imballaggio dei prodotti pericolosi (l’art. 28), ai quali si presta una specifica attenzione.

L’art. 27 prevede le informazioni che devono figurare sulle etichette o sulle confezioni dei prodotti: (i) il certificato di esame sulla qualità dei prodotti (da allegarsi al prodotto); (ii) il nome del prodotto e della fabbrica, nonché l’indirizzo di quest’ultima nella lingua cinese; (iii) secondo le caratteristiche dei prodotti e le modalità d’uso, devono essere indicati in lingua cinese le specificazioni, i gradi, le principali composizioni e le rispettive percentuali; le informazioni ritenute indispensabili (che devono essere indicate sugli imballaggi esterni oppure, qualora non sia possibile, devono essere fornite attraverso le documentazioni relative); (iv) per prodotti per i quali il termine di utilizzo è limitato, la data di fabbricazione, il termine di uso con sicurezza oppure la data entro cui esso va consumato; (v) per i prodotti che, nel contesto di usi impropri, sono suscettibili di essere danneggiati ovvero di mettere in pericolo la sicurezza della persona o della proprietà, occorre fornire le istruzioni e le avvertenze in lingua cinese oppure devono essere contrassegnati con i marchi. I

chiaro segno di un efficiente sistema di controllo della qualità dei prodotti. la rintracciabilità, dunque, garantisce un’elevata sicurezza e qualità, con conseguente valorizzazione del prodotto destinato al consumatore e, in definitiva, costituisce uno strumento di competitività e razionalizzazione dei sistemi produttivi che si rivela decisivo per conquistare la fiducia dei consumatori. Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 692-693, nota 5.

prodotti alimentari senza imballaggio e i prodotti sui quali è difficile apporre etichetta possono essere esentati dal suddetto obbligo di etichettatura.

In base a questa norma sull'etichettatura dei prodotti, l'Amministrazione per la Supervisione Tecnologica Cinese ha promulgato un apposito Regolamento sull'Etichettatura dei Prodotti il 7 novembre 1997, nel quale i requisiti di etichettatura sono ulteriormente specificati in modo più dettagliato.

Il punto (ii) dell'art. 27 della *Product Quality Law* prevede infatti l'obbligo di indicare l'identità e gli estremi del produttore, mentre l'art. 9 del Regolamento sull'Etichettatura dei Prodotti del 7 novembre 1997 aggiunge che per i prodotti importati si può non indicare l'identità e l'indirizzo del produttore di origine, ma si deve indicare l'identità e l'indirizzo del rappresentante, o dell'importatore o del venditore e il Paese di origine del prodotto.

È molto interessante la norma del punto (iii), la quale dispone che «tutto ciò su cui è necessario informare consumatori, deve essere indicato sugli imballaggi esterni oppure occorre fornire le documentazioni relative». Nel testo normativo, il legislatore cinese omette di dare un criterio reale secondo il quale il produttore può valutare quali siano le informazioni necessarie da fornire ai consumatori.

Al riguardo, va rilevato che il legislatore europeo ha introdotto un buon modello, che potrebbe (se non dovrebbe) essere seguito anche in Cina, disponendo – all'art. 5 della direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti – che i produttori devono fornire al consumatore le informazioni pertinenti che gli consentano di valutare i rischi inerenti ad un prodotto durante la durata di utilizzazione normale o ragionevolmente prevedibile del medesimo, allorché questi ultimi non siano immediatamente percettibili senza adeguate avvertenze, e di premunirsi contro detti rischi. Come già precisato, secondo la direttiva, il prodotto può considerarsi sicuro per il mercato quando «non contenga alcun rischio oppure presenti unicamente rischi minimi, compatibili con l'impiego e considerati accettabili nell'osservanza di un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza delle persone». L'aspetto di accettabilità dei rischi ha un'evidente correlazione con l'assolvimento dell'obbligazione

informativa. Il produttore è tenuto dunque a fornire al consumatore tutte quelle informazioni che gli consentano di rendersi conto della presenza di rischi e di stimare l'entità degli stessi. Il contenuto delle informazioni dovrà altresì consentire al consumatore di prendere le dovute precauzioni nell'impiego del prodotto¹⁹¹.

Il punto (v) prevede l'obbligo di fornire le istruzioni e avvertenze per i prodotti che possano presentare rischi nel contesto di usi impropri. Diversamente, la direttiva europea riferisce espressamente l'obbligo informativo a tutti quei rischi che non siano «immediatamente percettibili senza adeguate avvertenze». Allo stesso tempo, il produttore è tenuto a prendere in considerazione, nell'adempimento di tale dovere, tutti quei rischi che potrebbero palesarsi sia nel contesto di un impiego «normale» del prodotto, sia nell'ambito di un uso che possa dirsi “prevedibile”, per un tempo di utilizzazione «normale o ragionevolmente prevedibile».

L'art. 28 della *Product Quality Law* detta i requisiti di imballaggio e di trasporto degli oggetti pericolosi. Nella dottrina cinese, esiste una concezione di “oggetti pericolosi” che sembra fare riferimento a una categoria generale la quale, poi, si specifica in due sub-categorie. Da una parte, si intendono per prodotti pericolosi quelli che sono tali in sé, e che quindi presentano una intrinseca pericolosità che prescinde da ogni eventuale difetto¹⁹²; dall'altra, si distingue una ulteriore categoria di prodotti pericolosi, facendo riferimento ai prodotti normalmente del tutto innocui i quali, tuttavia, diventano assai pericolosi allorché siano difettosi.

Gli oggetti che sono “fisiologicamente” pericolosi costituiscono una categoria soggetta a un regime normativo speciale, e quindi la loro disciplina non è quella dettata dalla *Product Quality Law*, la quale si applica principalmente a prodotti “normalmente” innocui, il cui utilizzo è normalmente conosciuto dal consumatore e per i quali si impongono “ordinari” doveri di sicurezza.

¹⁹¹ Così A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, Padova, 2005, p. 152.

¹⁹² Basti pensare ai prodotti esplosivi, infiammabili o cancerogeni, irritanti tossici.

Invero, non sembra da escludere la possibilità che la *Product Quality Law* rappresenti per gli oggetti pericolosi la disciplina generale, applicabile per tutto quanto non sia stato già regolato in via speciale, o comunque fungere da disciplina di principio, da norma guida, atta a fornire quella che è l'impostazione di base, vigente circa la sicurezza dei prodotti e la tutela dei consumatori¹⁹³.

Per quanto riguarda gli obblighi di sicurezza prescritti dalla *Product Quality Law* a carico dal venditore, si possono rinvenire gli artt. 33, 34 e 36, i quali dispongono che «il venditore deve stabilire ed eseguire il sistema di controllo e accettazione dei prodotti, verificare il certificato di esame sulla qualità dei prodotti e la etichetta dei prodotti»; che «il venditore deve adoperare le misure mantenendo la qualità dei prodotti»; e che «le etichette dei prodotti venduti devono essere conformi alla previsione dell'art. 27 della presente legge».

Nei confronti del venditore, la *Product Quality Law* ne definisce il ruolo accessorio al fine di mantenere la qualità dei prodotti, nell'ambito della quale deve essere inclusa la sicurezza dei prodotti, che può utilmente collegarsi a quello che è definito nel linguaggio tecnico come «qualità cogente»¹⁹⁴. L'obbligo di sicurezza imposto al venditore viene ulteriormente specificato e individuato in due principali comportamenti: quello di eseguire i controlli necessari sulla sicurezza dei prodotti forniti dal produttore e/o dagli altri fornitori, e quello di verificare la conformità della etichettatura dei prodotti ai requisiti predisposti dalla medesima legge. L'adozione delle altre possibili misure finalizzate a garantire la sicurezza dei prodotti è menzionata nel testo normativo, sebbene non siano fissate chiaramente le misure da adoperare.

¹⁹³ Circa la protezione dei consumatori con riferimento ai cc.dd. "oggetti pericolosi", la Comunità europea ha emanato la direttiva n. 67/548/CEE sulle sostanze pericolose, poi modificata dalla direttiva n. 92/32/CEE e dalla n. 93/105/CEE; la direttiva n. 88/379/CEE sui preparati pericolosi. Per tali prodotti è previsto un sistema di notificazione alle autorità nazionali e un sistema di autorizzazioni. Ancora, sono prescritti rigorosi sistemi di imballaggi per evitarne la fuoriuscita dai contenitori e modalità specifiche per indicazioni e diciture da osservare per poter immettere i prodotti sul mercato. Cfr. A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, cit., p. 116-8, nota 144.

¹⁹⁴ E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata*, in *Europa e diritto privato*, 2005, p. 1063.

Diversamente, la direttiva europea sulla sicurezza generale dei prodotti specifica molto dettagliatamente tali misure, individuandole nell'obbligo di trasmettere tutte le informazioni concernenti i rischi presentati dal prodotto al produttore e alle autorità competenti, nell'obbligo di collaborare alle azioni intraprese per evitare tali rischi, e nell'obbligo di conservare e fornire la documentazione idonea a rintracciare l'origine dei prodotti (art. 5, par. 2).

5. *I poteri delle amministrazioni competenti.*

L'art. 5 della parte sulle disposizioni generali della *Consumer Protection Law* sancisce che lo Stato protegge i diritti e gli interessi legittimi dei consumatori garantendo che questi non siano danneggiati. Per quanto riguarda la tutela del diritto alla sicurezza dei consumatori, la legge prescrive all'art. 27 del capitolo IV, intitolato "Protezione dello Stato ai diritti e gli interessi legittimi dei consumatori", che i Governi popolari di tutti i livelli devono prevenire e impedire gli atti lesivi della persona dei consumatori e della loro proprietà rafforzando la supervisione.

Purtroppo la legge, dopo l'enunciazione del principio di tutela, tace completamente sul suo contenuto. Pertanto, pur in assenza di rinvii espressi, ancora una volta appare indispensabile operare un collegamento con le regole del mercato. In particolare, l'art. 15 della *Product Quality Law*, prevede la supervisione e ispezione della qualità dei prodotti.

La modalità principale di supervisione e ispezione è il controllo selettivo. Esso ha ad oggetto i prodotti che possano mettere in pericolo la salute e la sicurezza della persona e della proprietà, i prodotti industriali che influenzano l'economia nazionale e il sostentamento del popolo e i prodotti nei confronti dei quali i consumatori, come singoli o come associazioni, hanno lamentato difetti di qualità. Il campione per il controllo selettivo deve essere prelevato a caso fra quelli immessi sul mercato o depositati nei magazzini in attesa di vendita.

Le attività di supervisione e controllo selettivo debbono essere programmate e organizzate dall'Autorità Nazionale di supervisione per la qualità dei prodotti, la quale

è sottoposta al Consiglio di Stato¹⁹⁵. Le autorità locali di supervisione per la qualità dei prodotti sopra il livello di distretto rurale possono organizzare la supervisione e il controllo selettivo nell'ambito della divisione amministrativa. Se altre discipline contengono altre regole riguardanti la supervisione e l'ispezione della qualità dei prodotti, tali regole devono trovare applicazione.

¹⁹⁵ Il Consiglio di Stato, in Cina, è un organo ben diverso da quello così denominato nell'ordinamento italiano. Per chiarire meglio la sua natura e le funzioni ad esso spettanti, è opportuno riportare testualmente l'art. 85 della *Constitution of the People's Republic of China*, secondo cui: «*The State Council, that is, the Central People's Government, of the People's Republic of China is the executive body of the highest organ of state power, it is the highest organ of the state administration*», nonché l'art. 89, secondo cui: «*The State Council exercises the following functions and powers: (1) to adopt administrative measures, enact administrative rules and regulations and issue decisions and orders in accordance with the Constitution and the law; (2) to submit proposals to the National People's Congress or its Standing Committee; (3) to formulate the tasks and responsibilities of the ministries and commissions of the State Council, to exercise unified leadership over the work of ministries and commissions and direct all other administrative work of a national character that does not fall within the jurisdiction of the ministries and commissions; (4) to exercise unified leadership over the work of local organs of state administration at various levels throughout the country, and to formulate the detailed division of functions and powers between the Central Government and the organs of state administration of provinces, autonomous regions, and municipalities directly under the Central Government; (5) to draw up and implement the plan for national economic and social development of the state budget; (6) to direct and administer economic affairs and urban and rural development; (7) to direct and administer the affairs of education, science, culture, public health, physical culture and family planning; (8) to direct and administer civil affairs, public security, judicial administration, supervision and other related matters; (9) to conduct foreign affairs and conclude treaties and agreements with foreign states; (10) to direct and administer the building of national defense; (11) to direct and administer affairs concerning the nationalities and to safeguard the equal rights of minority nationalities and the right to autonomy of the national autonomous areas; (12) to protect the legitimate rights and interests of Chinese nationals residing abroad and protect the lawful rights and interests of returned overseas Chinese and of the family members of Chinese nationals residing abroad; (13) to alter or annul inappropriate orders, directives and regulations issued by the ministries or commissions; (14) to alter or annul inappropriate decisions and orders issued by local organs of state administration at various levels; (15) to approve the geographic division of provinces, autonomous regions and municipalities directly under the Central Government, and to approve the establishment and geographic division of autonomous prefectures, counties, autonomous counties, and cities; (16) to decide on the imposition of martial law in parts of provinces, autonomous regions, and municipalities directly under the Central Government; (17) to examine and decide on the size of administrative organs and, in accordance with the law, to appoint or remove administrative officials, train them, appraise their performance and reward or punish them; and (18) to exercise such other functions and powers as the National People's Congress or its Standing Committee may assign to it*».

Le autorità locali non possono duplicare il controllo selettivo dei prodotti che sono stati già assoggettati alla supervisione e il controllo selettivo dello Stato, in ossequio al principio generale secondo cui le autorità al livello inferiore non possono duplicare il controllo selettivo dei prodotti che sono stati oggetto di supervisione e controllo selettivo da parte delle autorità al livello superiore.

I prodotti vengono ispezionati in base ai requisiti di supervisione e controllo selettivo. La quantità dei campioni prelevati non può eccedere quella ragionevolmente richiesta per l'ispezione.

Il pagamento delle spese di ispezione per la supervisione e il controllo selettivo viene effettuato a norma delle disposizioni del Consiglio di Stato.

Se i produttori o venditori sono in disaccordo sui risultati di ispezione per il controllo selettivo, possono domandare una seconda ispezione alle Autorità di supervisione per qualità dei prodotti che hanno condotto la supervisione e controllo selettivo oppure alle Autorità al livello superiore entro quindici giorni dalla data in cui hanno ricevuto i risultati dell'ispezione. Gli esiti di questa seconda ispezione devono essere presentati dalle autorità di supervisione per qualità dei prodotti che hanno accettato la domanda di re-ispezione.

L'autorità di supervisione per la qualità dei prodotti, sottoposta al Consiglio di Stato, è ora denominata Autorità Generale di Supervisione di qualità, ispezione e quarantena, ed è stata istituita nel 2001 (v. *retro*, cap. II, par. 6.1). Inoltre, tutti i governi sopra il livello di distretto hanno le proprie Autorità di Supervisione per Qualità e Tecnologia, le quali svolgono il ruolo di autorità locali di supervisione per la qualità dei prodotti. In totale, esistono oltre tremila autorità di supervisione per la qualità dei prodotti¹⁹⁶.

Numerose altre regole riguardanti la supervisione e l'ispezione della qualità dei prodotti contenute in altre discipline trattano, principalmente, i prodotti alimentari e

¹⁹⁶ La divisione amministrativa della Repubblica Popolare Cinese è divisa in 4 livelli, il livello di provincia (34 province), il livello di regione (332 regioni), il livello distretto (2860 distretti) e il livello di borgo (44822 borghi).

farmaceutici, le caldaie e recipienti a pressione, le imbarcazioni e i materiali e le attrezzature delle imbarcazioni.

Una particolare attenzione in questa disciplina, più attenta ai profili di carattere amministrativo che a quelli di carattere privatistica, si rinviene nell'individuazione di specifici soggetti responsabili, tenuti al controllo. Così, ad es., le Autorità di supervisione ed amministrazione dei prodotti alimentari e farmaceutici statale e locali sono responsabili della supervisione e ispezione di tali prodotti; il Dipartimento di Ispezione per le Imbarcazioni sottoposto al Ministero di Trasporto è responsabile della supervisione e ispezione della qualità delle imbarcazioni¹⁹⁷.

Il punto (iv) dell'art. 18 (vedi retro, cap.II) della *Product Quality Law* attribuisce alle autorità di supervisione per la qualità dei prodotti – qualora risulti che i prodotti non siano conformi agli *standards* nazionali o settoriali sulla garanzia della salute e della sicurezza della persona o della proprietà – il potere di sigillare o sequestrare sia i suddetti prodotti sia le materie prime, gli imballaggi o gli strumenti produttivi che servono alla loro produzione o vendita.

6. *Un cenno alla disciplina europea.*

Nell'ambito del generale funzionamento del Mercato unico europeo, la direttiva 2001/95/CE prevede che gli Stati siano dotati di una serie di poteri volti ad assicurare il rispetto delle esigenze generali di sicurezza dei prodotti immessi sul mercato e a garantire controlli efficienti.

A tal fine, l'art. 6 della direttiva prescrive: «Gli Stati membri provvedono affinché produttori e distributori rispettino gli obblighi loro incombenti in applicazione della presente direttiva in modo da assicurare che i prodotti immessi sul mercato siano sicuri».

¹⁹⁷ V. Huming HUI e Xiujun SUN, *Recente esegesi sulla Product Quality Law e le altre regole correlate*, Renmin Fayuan Casa Editrice, 2003, p. 123.

La medesima norma prevede il compito principale delle amministrazioni competenti: quello di controllare che i prodotti immessi nel mercato siano sicuri. Si tratta indubbiamente di un «potere-dovere»: difatti, il controllo della conformità dei prodotti agli obblighi di sicurezza costituisce un preciso e fondamentale obbligo dello Stato.

Così, per la creazione di un quadro che sia adeguato ed efficace per controllare il rispetto dell'obbligazione generale di sicurezza imposta dalla normativa, gli Stati membri devono istituire o nominare le Autorità incaricate di controllare la conformità dei prodotti; inoltre, essi devono dotare tali Autorità dei poteri necessari per emanare i provvedimenti contingenti e opportuni, comprese le eventuali sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi prescritti (v. i paragrafi 2 e 3 e l'art. 7).

Al fine di preservare la sicurezza dei consumatori e di garantire il rispetto delle obbligazioni prescritte, gli Stati membri devono poter conoscere i pericoli connessi con un prodotto; pertanto, la Commissione attribuisce loro alcuni poteri per scoprire e valutare il carattere e l'entità della pericolosità di un prodotto, i rischi e le eventuali infrazioni.

L'art. 8 della direttiva elenca le diverse misure adottabili dalle autorità preposte al controllo, le quali vengono distinte e graduate a seconda pericolosità presentata dal prodotto e della fase in cui esso si trova (non ancora immesso sul mercato, già commercializzato ma non ancora fornito al consumatore, già nelle mani del consumatore, ecc.)¹⁹⁸.

Così, alcune esse sono applicabili a qualsiasi prodotto, e cioè:

- organizzare, anche dopo che un prodotto è stato immesso sul mercato come prodotto sicuro, adeguate verifiche delle caratteristiche di sicurezza del medesimo su scala sufficiente fino allo stadio dell'utilizzo o del consumo;
- esigere tutte le informazioni necessarie dalle parti interessate;

¹⁹⁸ Cfr. E. BELLISARIO, *Codice del Consumo*. Commentario a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, cit., p. 704.

- prelevare campioni di un prodotto o di una serie di prodotti per sottoporli ad analisi relative alla sicurezza.

Nell'ambito delle situazioni di urgenza legate a un rischio presente in un prodotto e contingente per i consumatori, le Autorità nazionali sono dotate di ulteriori e più forti poteri per scoprire i rischi relativi ai prodotti e per adottare le misure opportune. La direttiva autorizza gli Stati membri a dotare le Autorità competenti di una serie di poteri, indicati in forma puramente esemplificativa:

per qualsiasi prodotto che possa presentare rischi in determinate condizioni:

- richiedere l'apposizione sul prodotto di adeguate avvertenze sui rischi che esso può presentare, redatte in modo chiaro e facilmente comprensibile, nelle lingue ufficiali dello Stato membro in cui è commercializzato;
- sottoporne l'immissione sul mercato a condizione preventive in modo da renderlo sicuro;

per qualsiasi prodotto che possa presentare rischi per determinate persone:

- disporre che tali persone siano avvertite tempestivamente ed in una forma adeguata di tale rischio, anche mediante la pubblicazione di avvisi specifici;

per qualsiasi prodotto che può essere pericoloso:

- vietare temporaneamente, durante il tempo necessario per i diversi controlli, verifiche o accertamenti della sicurezza, di fornirlo o esporlo;

per qualsiasi prodotto pericoloso:

- vietarne l'immissione sul mercato e di stabilire le necessarie misure di accompagnamento per garantire l'osservanza del divieto;

per qualsiasi prodotto pericoloso già immesso sul mercato:

- ordinare od organizzare il suo ritiro effettivo e immediato e l'informazione dei consumatori circa i rischi da esso presentati;
- ordinare o coordinare o, se del caso, organizzare con i produttori e i distributori il suo richiamo e la sua distruzione in condizioni opportune.

L'esercizio di tali poteri si deve realizzare nel rispetto di due condizioni¹⁹⁹: in primo luogo ogni misura deve essere adottata tenendo conto del «principio di precauzione»²⁰⁰, al fine di attuarla in modo proporzionale²⁰¹ alla gravità dei rischi presenti; in secondo luogo, ogni azione deve essere esercitata nel rispetto dei principi presenti nel Trattato dell'Unione europea, in particolare degli articoli 28 e 30 del Trattato stesso²⁰².

Assai significativamente, poi, il paragrafo 2 del comma 2 dell'art. 8 della direttiva prevede, fra le misure che le autorità competenti possono adottare, quella di incoraggiare e favorire l'azione volontaria dei produttori e dei distributori conformemente agli obblighi loro imposti dalla medesima direttiva, anche mediante

¹⁹⁹ V. l'art. 8, comma 2, paragrafo 1, della direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti.

²⁰⁰ Sulla natura e i caratteri del principio di precauzione si rinvia in dottrina a D. AMIRANTE, *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2000, p. 40 ss.; P. PALLARO, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi sul ruolo e sul suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. int.*, 2002, p. 15; L. GRADONI, *sub art. 7*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea. Commentario IDAIC* (Istituto di diritto agrario internazionale e comparato), in *Nuove leggi civ. commentate*, 2003, p. 204 ss.; L. MARINI, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi genericamente modificati nel diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2004, p. 7 ss.; G. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, II, p. 9 ss.

²⁰¹ Il principio di proporzionalità nell'ordinamento comunitario, F. CASUCCI, *Il sistema giuridico proporzionale nel diritto privato comunitario*, Napoli, 2004, *passim*.

²⁰² Sulla base degli artt. 28 e 30 è stato sancito il c.d. principio del mutuo riconoscimento, inaugurato da una storica decisione della Corte di giustizia europea del 1979 (v. *retro*, cap. I, par. 2.2). Giova al riguardo ricordare che tali norme stabiliscono il divieto di «restrizioni quantitative» sia all'importazione sia all'esportazione derivanti da disparità delle legislazioni nazionali, nonché di ogni «misura di effetto equivalente» alle medesime, e individuano i casi eccezionali in cui tale divieto può essere derogato (motivi di ordine pubblico o moralità pubblica, tutela della salute e della vita delle persone o animali, preservazione vegetali, protezione del patrimonio artistico, storico, archeologico nazionale, tutela proprietà industriale o commerciale). In altri termini, per effetto del principio affermato dalla Corte europea, si è stabilito che le disparità fra le legislazioni non possono comportare una restrizione alla libera circolazione delle merci fra i vari Stati membri, a meno che non sussistano esigenze di particolare gravità che la giustificano. Sul ruolo fondamentale del principio del mutuo riconoscimento nell'evoluzione delle normative e delle stesse politiche comunitarie, si rinvia a A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in *Tratt. di dir. priv. europeo* Lipari, III, Padova, 2° ed., 2003, in part. pp. 10-13.

l'elaborazione di codici di buona condotta. Questa disposizione rivela chiaramente la decisa incentivazione da parte del legislatore europeo di una politica basata sulle azioni volontarie e forme di autoregolamentazione²⁰³.

In seguito, il paragrafo 3 del comma 3 dell'art. 8 conferisce alle amministrazioni competenti il potere di intraprendere le azioni necessarie per applicare con la dovuta celerità le opportune misure, analoghe a quelle menzionate nel comma 1, lettere da b) a f), nel caso di prodotti che presentino un rischio grave, tenendo conto delle linee – guida che riguardano la gestione del RAPEX²⁰⁴.

Le misure che le Autorità competenti adottano sulla base della direttiva sono destinate in primo luogo ai produttori; poi ai distributori (e in particolare ai soggetti responsabili della prima distribuzione sul mercato nazionale, nei limiti delle loro attività); infine, qualora si riveli necessario, a qualsiasi altra persona che possa collaborare alle azioni intraprese per evitare i rischi derivanti da un prodotto²⁰⁵.

Nella prospettiva del buon funzionamento del mercato e nell'ottica di una comune gestione dei rischi, la Commissione europea ha manifestato la volontà di essere informata delle misure adottate dagli Stati membri per fare fronte ai rischi connessi con quei prodotti commercializzati sul territorio comunitario.

Anche per tale aspetto, vengono previste dalla direttiva 2001/95/CE due differenti modalità d'azione per consentire alla Commissione di venire a conoscenza delle misure adottate. Gli Stati membri sono tenuti a informare la Commissione, secondo una procedura detta "clausola di salvaguardia", prevista dall'art. 11 della direttiva, in base

²⁰³ Cfr. E. BELLISARIO, *op. ult. cit.*, p. 708, nota. 5.

²⁰⁴ Il RAPEX («*Rapid exchange about safety product*») è un sistema di scambio rapido di informazioni fra gli Stati membri e la Commissione in presenza di un « rischio grave » connesso con l'uso di prodotti di consumo, che, in quanto tale, richiede un intervento rapido. La procedura di applicazione di tale sistema prevede che la Commissione, ricevuta la notifica tramite RAPEX da parte di uno Stato membro, e verificatane la conformità ai requisiti stabiliti descritti nell'allegato II del Codice, la trasmette agli altri Stati membri, che, a loro volta, comunicano immediatamente alla Commissione i provvedimenti presi. Sulla base del principio di reciprocità e nel rispetto di opportune condizioni, l'accesso a tale sistema è aperto anche a Paesi terzi e a organizzazioni internazionali. (art. 12, punto 4, direttiva 2001/95/CE).

²⁰⁵ V. il comma 4 dell'art. 8 della direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti.

alla quale si dispone la notifica delle misure adottate, che dovranno in seguito essere vagliate dalla stessa Commissione al fine di verificarne la legittimità. In caso di situazioni di pericolo grave e imminente, gli Stati membri devono informare la Commissione, secondo una procedura d'urgenza prevista dall'art. 12 della direttiva, delle misure adottate e, in via preventiva, di quelle che intendono adottare.

Nel contesto di entrambe le procedure, la direttiva concede alla Commissione europea una serie di poteri che vanno esercitati nel quadro del rispetto di condizioni ulteriori, come disciplinate dagli artt. 11-15.

7. *Le sanzioni.*

Il sistema di sanzioni, stabilito al capitolo V, sotto il titolo "Regole punitive" della *Product Quality Law*, è assai complesso: sono previste sanzioni sia nell'ipotesi di violazione degli obblighi di sicurezza imposti ai professionisti dalla medesima legge, e in particolare per la violazione dell'obbligo di informazione sulle etichette dei prodotti (l'art. 54), sia nell'ipotesi in cui le autorità competenti constatano che i prodotti non sono conformi agli *standards* Statali o settoriali che salvaguardano la salute e la sicurezza della persona e della proprietà quando effettuano supervisione e ispezione dei prodotti (l'art. 49), sia, ancora, nell'ipotesi in cui il personale delle Autorità competenti per i controlli abusano dei poteri loro conferiti durante la supervisione e l'ispezione dei prodotti (gli artt. 65-68).

Nella maggior parte dei casi, le sanzioni previste hanno natura amministrativa, salvo che il fatto costituisca un reato. Le modalità principali di sanzione includono la cessazione dell'attività di produzione e di vendita, la confisca dei prodotti e dei redditi conseguiti illecitamente, l'ammenda, la revoca della licenza per l'attività commerciale.

Da questa angolazione, non sussistono marcate differenze con la disciplina europea: difatti, nella direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti, il legislatore comunitario aveva dedicato un'intera norma (l'art. 7) a un adeguato

rafforzamento delle sanzioni²⁰⁶, le quali «devono essere effettive, proporzionate ed avere efficacia dissuasiva». Si precisa, inoltre, che qualsiasi misura adottata non pregiudica in alcun modo la valutazione delle responsabilità sotto il profilo delle disposizioni del diritto penale nazionale applicabili alla fattispecie (art. 18, comma 3).

Tanto il legislatore cinese quanto quello europeo, quindi, si dimostrano sempre più attenti a quest'aspetto, in quanto sempre più consapevoli del fatto che nel «gioco» del mercato l'efficacia delle regole dipende solo dall'efficacia delle sanzioni²⁰⁷.

Da segnalare è la norma dell'art. 59 della *Product Quality Law*, la quale prescrive che se una pubblicità concernente la qualità dei prodotti è ingannevole e fuorviante ai consumatori, la responsabilità dell'autore deve essere perseguita a norma della *Advertising Law*. Tuttavia, la *Advertising Law* non fornisce alcuna definizione di «pubblicità ingannevole». Si può rinvenire solo l'art. 37, secondo cui: «*Where, in violation of the provision of this law, false propaganda for commodities or services has been carried out by making use of advertisements the organ in charge of advertising supervision and control shall order the advertiser to stop publishing the advertisements and to use an amount equal to the advertising fee received to make public corrections within the corresponding areas, thus eliminating the effects, and the organ shall impose on the advertiser a fine of not less than the amount of its advertising fee received but not more than five times that amount; the advertising agent and advertisement publisher who are held responsible shall have their fees for advertising be confiscated and shall also have imposed on them a fine not less than the amount of the advertising fees and not more than five times that amount; and, if the circumstances are serious, the advertising business of such offenders shall be stopped according to the law. If the case constitutes a crime, the offenders shall be investigated for criminal responsibility according to the law*».

²⁰⁶ Nella direttiva 92/59/CEE, invece, la prescrizione delle sanzioni era contenuta nell'art. 5, dettato in tema di obblighi e poteri degli Stati membri, il quale richiedeva unicamente che tali sanzioni fossero «adeguate».

²⁰⁷ Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 724.

8. *Analisi delle norme in tema di responsabilità del produttore.*

Come abbiamo accennato in precedenza, la maggior parte delle norme contenute nel capitolo IV della *Product Quality Law* costituiscono il completo regime di responsabilità del produttore in Cina. Si tratta, infatti, di norme che riguardano i seguenti aspetti: la nozione di difetto (l'art. 46), il criterio di imputazione della responsabilità del produttore (l'art. 41), le cause di esclusione (l'art. 41), la responsabilità del venditore (l'art. 42), la responsabilità solidale (l'art. 43), il danno risarcibile (l'art. 44), la prescrizione e la decadenza (l'art. 45). Quindi, l'analisi della disciplina cinese in tema di responsabilità del produttore sarà incentrata principalmente sulle tali norme.

9. *Ambito di applicazione, soggettivo e oggettivo.*

Come si è potuto osservare in sede di analisi delle norme in tema di sicurezza dei prodotti, l'art. 2 della *Product Quality Law* stabilisce l'ambito di applicazione, sia soggettivo sia oggettivo della legge, prevedendo che «colui che svolge l'attività di produzione e distribuzione dei prodotti nel territorio della Repubblica Popolare Cinese deve rispettare la presente legge», e che per “prodotto” «si intende il prodotto sottoposto a lavorazione o fabbricazione e destinato alla vendita». La legge esclude espressamente dal proprio campo di applicazione i progetti di costruzione; a quei materiali da costruzione, componenti ed accessori utilizzati nei progetti di costruzione che rientrano nell'ambito dei prodotti previsti dal comma precedente (ossia sottoposti a lavorazione o fabbricazione e destinati alla vendita).

L'ambito soggettivo di applicazione della *Product Quality Law* è limitato a tutti gli operatori professionali che svolgono l'attività di produzione e distribuzione dei prodotti nell'ambito del territorio cinese. Dalla stessa definizione di prodotto, si può ragionevolmente ritenere che fra gli suddetti operatori professionali siano inclusi il fabbricante sia di un prodotto finito, sia di una materia prima o di una parte componente;

gli importatori del bene; i fornitori e i venditori dei prodotti.

Occorre poi rilevare che la responsabilità per danno da prodotti difettosi riguarda sia il “produttore” sia il “venditore”, ma diversi sono i criteri di imputazione applicabili, in quanto solo per il primo è previsto un regime di responsabilità oggettiva. Il diverso trattamento normativo riservato a tali categorie di soggetti (produttori e venditori) avrebbe dovuto indurre il legislatore a fornire una definizione espressa al fine di evitare i possibili equivoci.

In base alla definizione di prodotto offerta dalla *Product Quality Law* all’art. 2, la responsabilità del produttore stabilita nella normativa medesima si applica a tutti i prodotti immessi sul mercato, e non solo a quelli destinati esclusivamente ai consumatori. Essa, però, non si applica ai progetti di costruzione, salvo le parti mobili incorporati negli immobili.

Come già rilevato, con la limitazione di «prodotto sottoposto lavorazione o fabbricazione», la legge esclude l’estensione del campo di applicazione alle materie prime agricole (carni, cereali, frutta, verdure) e ai prodotti della caccia visto che non subiscono lavorazione o fabbricazione.

Secondo la lettera dell’art. 2 della *Product Quality Law*, che non menziona l’attività di prestazione di servizi, giova ribadire che nell’ambito di applicazione della legge sono esclusi i servizi. Ancor più grave è poi la previsione secondo cui si fa riferimento solo ai «prodotti destinati alla vendita», la quale sembrerebbe implicitamente escludere della normativa i prodotti forniti o messi a disposizione dei consumatori nell’ambito di una prestazione di servizi (sul punto v. *retro*, par. 2).

In questa sede, facendo un parallelo con la disciplina italiana, è opportuno indagare se è possibile considerare come “prodotto” anche l’elettricità.

L’art. 123 della *General Provision of Civil Law* prevede che «if any person cause damage to other people by engaging in operations that are greatly hazardous to the surroundings, such as operations involving high voltage (...) he shall bear civil liability». L’Ermeneutica Giuridica della Cassazione²⁰⁸ No. 3 del 2001 ha precisato che

²⁰⁸ In base ai Regolamenti sull’Ermeneutica Giuridica della Corte di Cassazione (23 marzo 2007),

“*high voltage*” significa che la tensione elettrica è superiore 1000 volt ampere, quindi, i danni causati da elettricità ad alta tensione sono risarcibili a norma della presente disposizione sulla base della *strict liability*.

L'elettricità fornita per uso quotidiano dei consumatori rimane da 220 a 360 volt ampere, e quindi non rientra nell'ambito di applicazione della disposizione dell'art. 123 della *General Provisione of Civil Law*. Pertanto, i consumatori danneggiati da elettricità non ad alta tensione possono ottenere il risarcimento solo in base al comma 2 dell'art. 106 della *General Provisione of Civil Law* sulle *General Stipulations of Civil Liability*, la quale è fondata su una responsabilità soggettiva per colpa.

Peraltro, l'elettricità può essere considerata come prodotto fornito nell'ambito della prestazione di un servizio pubblico e, quindi, essa risulta esclusa dall'ambito della *Product Quality Law*.

Come abbiamo già notato in precedenza, in luogo di “prodotto”, nel testo normativo della *Consumer Protection Law* il legislatore cinese utilizza la dizione di “merce”. Pur in assenza di una espressa definizione, come precedentemente osservato, tale termine appare decisamente più ampio e idoneo ad abbracciare anche i servizi, oltre ai prodotti forniti o messi a disposizione dei consumatori nell'ambito di una prestazione di servizi (v. *retro*, par. 2).

Per quanto riguarda la sicurezza dei servizi, la legge all'art. 7 enuncia che i consumatori hanno il diritto alla sicurezza della persona e della proprietà non solo al momento di acquisto e di uso delle merci, ma anche nel corso di fruizione dei servizi. Corrispondentemente, la legge prevede, nel capitolo terzo, gli obblighi degli operatori

l'interpretazione da essa fornita ha il valore di legge (art. 5).

Al riguardo, occorre fornire qualche ulteriore precisazione. Il sistema giudiziario cinese prevede Corti operanti su quattro livelli: 1. *Supreme People's Court* (Corte di Cassazione): essa è unica e opera su tutto il territorio cinese; 2. *High People's Court*: ha sede in tutte le Province, le autonomie regionali e i comuni, direttamente dipendenti dal governo centrale; 3. *Intermediate People's Court*: in tutti i capoluoghi ne esistono una o due; 4. *Basic People's Court*: opera in tutte le contee e nei distretti delle città più grandi.

In base ai Regolamenti sull'Ermeneutica Giuridica della Corte di Cassazione (23 marzo 2007), l'interpretazione da essa fornita ha il valore di legge (l'art. 5).

economici: questi devono garantire che le merci o i servizi forniti dagli stessi siano «conformi ai requisiti di sicurezza personale o della proprietà»²⁰⁹.

Con riferimento al danno, la legge indica che i consumatori possono richiedere il risarcimento ai fornitori dei servizi se i loro diritti e gli interessi legittimi sono lesi a causa del ricevimento dei servizi²¹⁰. I danni risarcibili sono precisati dalle successive norme e sono identificati non solo nelle “lesioni fisiche”, ma anche nei “danni patrimoniali”²¹¹.

Nella giurisprudenza cinese, è possibile rinvenire casi concernenti la sicurezza dei servizi in cui gli utilizzatori hanno richiesto ottenuto il risarcimento del danno loro provocato dai fornitori dei servizi proprio invocando le suddette norme della *Consumer Protection Law*. Fra questi, vale pena di citarne almeno un paio in questa sede.

Il 23 agosto 2002, la signora Tong Xiaonan si era sottoposta ad un intervento di eliminazione delle occhiaie in un istituto di bellezza di Pechino. Dopo l’operazione, la signora lamentava un forte dolore, con fuoriuscita di sangue dall’occhio destro. Fattasi visitare in ben tre ospedali, la signora è mancata dal lavoro dal 25 agosto 2002 a 9 settembre 2002. Rifiutata la proposta transattiva di risarcimento formulata dall’istituto di bellezza, la signora adisce la Corte del Popolo del Distretto Haidian di Pechino.

La Corte ha condannato l’istituto al risarcimento complessivo di 6386 yuan (US\$ 850), considerando le spese delle cure mediche, il reddito diminuito a causa dell’assenza del lavoro, e il danno morale²¹². La sentenza è stata successivamente confermata in secondo grado dal Tribunale di Popolo del livello intermedio di Pechino, cui l’istituto di bellezza era ricorso in appello²¹³.

Penghui Yuan, figlio di Zhiming Yuan e Chuanxiu Zhong, scompare l’11 gennaio 1999, all’età di tre mesi, mentre era ricoverato nell’Ospedale di Popolo del Distretto

²⁰⁹ V. l’art. 18 della *Consumer Protection Law*.

²¹⁰ V. l’art. 35 della *Consumer Protection Law*.

²¹¹ V. gli artt. 41, 42 e 44 della *Consumer Protection Law*.

²¹² V. la sentenza No. 2613 del 2003.3.20 della sezione civile della Corte di Popolo del Distretto di Haidian di Pechino.

²¹³ V. la sentenza No. 5459 del 2003 della sezione civile del Tribunale di Popolo al livello intermedio di Pechino.

Rurale Fenyi della Provincia Jiangxi. Ad oggi il bambino non è mai stato trovato. Tale tragica perdita ha determinato nella madre del bambino una malattia mentale. I genitori di Penghui Yuan hanno quindi citato l'ospedale dinnanzi alla Corte del Popolo di Distretto RURALE Fenyi, chiedendo che, accertatane la negligenza e, quindi, la responsabilità, l'ospedale fosse condannato al pagamento delle spese sostenute per la ricerca del bambino, le spese per la cure mediche della madre e il danno morale. La Corte ha ritenuto che la responsabilità principale del fatto andava imputata ai genitori di Penghui Yuan, in quanto tutori del bambino, e in considerazione del fatto che la madre era presente al momento della scomparsa, mentre all'ospedale andava attribuita una responsabilità secondaria. Ciò posto, la Corte ha condannato l'ospedale a risarcire solo il danno morale della madre, quantificato in 3000 Yuan (US\$ 400)²¹⁴.

Su ricorso in appello da parte dei genitori di Penghui Yuan, il Tribunale di Popolo al livello intermedio del Comune Xinyu della Provincia di Jiangxi ha ritenuto che, sebbene i genitori siano i tutori del bambino, tuttavia, in base alle norme della *Consumer Protection Law*, l'ospedale è tenuto a garantire la sicurezza dei malati nel periodo di erogazione dei servizi di trattamento, e quindi, in parziale riforma della sentenza di primo grado, ha condannato l'ospedale a risarcire anche le spese di trasporto e il reddito diminuito per la ricerca il bambino, nonché le spese delle cure mediche della madre e il danno morale, per un totale complessivo di 8568 yuan (US\$ 1100)²¹⁵.

10. *La nozione di difetto.*

Il “difetto” di prodotto costituisce uno dei punti cruciali e di maggior rilievo pratico della disciplina sulla responsabilità del produttore contenuta nella *Product*

²¹⁴ V. la sentenza No. 3639 del 20 gennaio 2001 della sezione civile della Corte di Popolo del Distretto RURALE Fenyi della Provincia di Jiangxi.

²¹⁵ V. la sentenza No. 5159 del 2001 della sezione civile del Tribunale di Popolo al livello intermedio del Comune Xinyu della Provincia di Jiangxi.

Quality Law, poichè, come si è visto, la regola di responsabilità sancita dell'art. 41 è fondata su tale nozione.

L'art. 46 della *Product Quality Law* prevede che « ai sensi della presente legge, per difetto si intende il pericolo irragionevole che esiste nel prodotto che mette a rischio la sicurezza delle persone o la proprietà; se ci sono gli standard nazionali o settoriali che salvaguardano la salute o la sicurezza delle persone e dei beni altrui, il difetto significa la non conformità agli standard medesimi».

Nella prima parte, la norma definisce la “difettosità” del prodotto in termini di esistenza di pericolo irragionevole e di minaccia alla sicurezza. Difatti, nella lingua cinese, il termine “difetto” significa “imperfezione” e, come concetto giuridico, è mutuato dalla legislazione straniera²¹⁶. Parte della dottrina cinese ritiene che il legislatore abbia voluto adottare, con questa nozione, quelli che sono gli elementi centrali del concetto di “difetto” contenuti rispettivamente nel *Restatement (second) of Torts* 402 (1965)²¹⁷ e nella direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi²¹⁸, e cioè “il pericolo irragionevole” e “la sicurezza legittimamente attesa”. Il punto chiave del concetto è, dunque, sostanzialmente rappresentato dalla mancanza di sicurezza del prodotto²¹⁹.

In effetti, proprio perché non sarebbe stato possibile racchiudere in definizioni rigide e tipizzanti gli innumerevoli casi in cui un prodotto può risultare difettoso²²⁰, il legislatore cinese – come la maggior parte dei legislatori dei Paesi dell'Unione europea

²¹⁶ Cfr. Suhong GU, *Research on product defect in products liability*, cit., p. 8.

²¹⁷ Section 402A - Special Liability of Seller of Product for Physical Harm to User or Consumer: «One who sells any product in a defective condition unreasonably dangerous to the user or consumer or to his property is subject to liability for physical harm thereby caused to the ultimate user or consumer, or to his property, if (...)».

²¹⁸ La direttiva 85/374/CEE definisce prodotto difettoso il prodotto che «non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di tutte le circostanze (...)».

²¹⁹ La definizione legislativa di difetto focalizzata sulla sicurezza dei prodotti, coincidendo con uno dei requisiti di qualità ai quali i prodotti devono essere conformi (comma 2 dell'art. 26 della *Product Quality Law*), può senz'altro essere ricompresa dalla qualità dei prodotti quale la qualità fondamentale. V. *retro*, cap. II.

²²⁰ V. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 717.

– ha optato per un concetto generico e indeterminato, ponendo in connessione difetto e mancanza di sicurezza. Tuttavia, e questa volta ben diversamente dalla maggior parte dei legislatori dell’Unione europea, il legislatore cinese non ha indicato i criteri operativi con i quali tale generica definizione deve essere relazionata²²¹.

Con riferimento alla seconda parte della norma in esame, alcuni studiosi cinesi ritengono che essa costituisca un criterio imperativo sulla sicurezza completando quello generale proposto dalla prima parte della medesima norma²²². Invero, sul punto, sorgono forti dubbi, in quanto la norma, prevedendo che «in presenza degli *standards* nazionali o settoriali che salvaguardano la salute della persona e la sicurezza personale o della proprietà, il prodotto è difettoso quando non è conforme agli *standards* medesimi» sembrerebbe implicitamente affermare che se, invece, il prodotto è conforme a tali standard, allora sia da considerare automaticamente non difettoso. Al riguardo, tuttavia, va rilevato che, se la violazione dei suddetti *standards* è un indice sicuro di mancanza di sicurezza, e quindi di difettosità, non è invece altrettanto sicuro

²²¹ Si pensi all’art. 117 del Codice del Consumo Italiano, per il compimento della valutazione della difettosità che si presenta come un’operazione ermeneutica estremamente complessa, il legislatore ha indicato una serie di circostanze da tenere in considerazione, e in particolare: *a)* il *modo* in cui il prodotto è stato messo in circolazione, la sua presentazione, le sue caratteristiche palesi, le istruzioni e le avvertenze fornite; *b)* l’*uso* al quale il prodotto può essere ragionevolmente destinato e i comportamenti che, in relazione ad esso, si possono ragionevolmente prevedere; *c)* il *tempo* in cui il prodotto è stato messo in circolazione.

Si osserva anche la nota tripartizione dei difetti elaborate dalla dottrina tedesca (su cui v. U. CARNEVALI, *La responsabilità del produttore*, Milano, 1974, *passim*, spec. pp. 29 ss.; 250 ss.), in: “difetti di fabbricazione” in senso stretto (che costituiscono un tipico rischio d’impresa, in quanto derivanti da una momentanea *défaillance* dell’impianto produttivo o di qualche addetto all’impianto, e perciò relative a singoli esemplari di una produzione); “difetti di costruzione” (che investono l’intera categoria di prodotti in quanto derivanti dall’utilizzo di materie o componenti inadatte, inadeguata progettazione, insufficiente sperimentazione, ecc.) e “difetti di informazione” (che dipendono dalla negligenza del produttore quali conseguenza di omesse, insufficienti o inadeguate informazioni sul prodotto e sull’uso corretto dello stesso). In effetti, il nucleo sostanziale che accomuna le tre categorie di difetti consiste proprio nella mancanza di sicurezza. A questa triplice distinzione si aggiunge una quarta categoria di difetti: quelli “imprevedibili” (ossia non conoscibili, neppure sulla base dello stato più avanzato delle conoscenze scientifiche e tecniche, al momento della messa in commercio).

²²² V. Jianping ZHU, *La ricerca su alcune questioni in attuazione della Product Quality Law in Cina, cit.*, p. 13.

che la loro osservanza possa implicare automaticamente che il prodotto non sia difettoso, e quindi esentare il produttore dalla responsabilità civile.

Difatti, sul punto, dottrina e giurisprudenza, non solo italiana, ritengono concordemente che il rispetto dello standard di sicurezza, trattandosi di norme imperative che definiscono solo il livello minimo da rispettare, non valga automaticamente a esonerare il produttore dalla responsabilità civile. Ne consegue che, malgrado l'osservanza di tali norme, può e deve essere garantita non soltanto una tutela successiva (che si sostanzia nel risarcimento) ove un danno si sia effettivamente verificato, ma anche preventiva (che si sostanzia nell'inibitoria) ove si accerti una semplice "esposizione al pericolo di danno"²²³. Del resto sarebbe assurdo conferire alle norme tecniche una presunzione di sicurezza *iure et de iure*; esse, in fatti, sono regole fondate sui risultati della scienza, della tecnologia e dell'esperienza, rappresentative della stato dell'arte e della tecnologia e, come tali, soggette ad un'evoluzione continua²²⁴.

A scanso di equivoci, sarebbe quindi preferibile non fare riferimento agli standard tecnici quale parametro per valutare la difettosità dei prodotti: come infatti rilevato da autorevole dottrina, l'eliminazione di tale parametro dal testo normativo potrebbe implicare l'eliminazione di un "difetto" presente nella disciplina sulla responsabilità del produttore in Cina²²⁵.

²²³ Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, nota 5, p. 722.

²²⁴ Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, nota 12, p. 698. V. anche Suhong GU, tesi di Master intitolata *Research on product defect in products liability*, 2004, cit., p. 39.

²²⁵ Nella sezione *torts* dell'abbozzo del Codice Civile proposto dalla Commissione degli esperti, della quale è responsabile lo studioso civilistico Huixing LIANG, "difetto" è definito come *il pericolo irragionevole che minaccia la sicurezza personale o della proprietà*, senza nessun riferimento esplicito agli standards Statali o corporativi quali parametri per valutare la difettosità dei prodotti.

Invece, in un altro abbozzo proposto dalla Commissione degli esperti, della quale è responsabile lo studioso civilistico Liming WANG, riproduce la definizione del difetto della *Product Quality Law* aggiungendo una eccezione: *in presenza degli standards Statale o corporativi che salvaguardano la salute della persone e la sicurezza personale o della proprietà, il prodotto è difettoso quando non è conforme agli standards medesimi, ad eccezione che si provi che gli standards medesimi non possano garantire l'assenza del difetto.*

Questa conclusione, invero, già trova una conferma concreta, potendosi rinvenire casi in cui i produttori hanno effettivamente risarcito il danno ai consumatori causato da prodotti perfettamente conformi agli *standards* nazionali o settoriali. Tra questi, è opportuno citarne almeno uno a titolo di esempio.

Il 18 luglio 2001, il signor Gao del Comune Tangshan della Provincia di Hebei aveva riportato gravi danni a seguito della scossa elettrica da cui era stato colpito mentre faceva la doccia utilizzando il bollitore d'acqua ermetico comprato due anni prima e installato dal personale della fabbrica. Anche il figlio del signor Gao era rimasto colpito dalla scossa elettrica nel tentativo di aiutare il padre. Fortunatamente, l'intervento della moglie del signor Gao, la quale aveva provveduto a interrompere la sorgente di energia elettrica, aveva evitato danni ulteriori. A seguito di tale incidente, il signor Gao e suo figlio sono stati ricoverati in ospedale rispettivamente per una settimana e due mesi; il figlio è stato altresì sottoposto ad un'operazione di trapianto di pelle.

Dopo aver formulato una richiesta di risarcimento alla fabbrica del bollitore d'acqua, rimasta priva di risposta, il signor Gao ha presentato il reclamo dall'Associazione dei Consumatori del Comune Tangshan, la quale ha svolto un'indagine e organizzato un tentativo di conciliazione tra le parti.

Inizialmente, la fabbrica ha sottolineato che il bollitore d'acqua da essa prodotto era conforme agli standard nazionali e in possesso del relativo certificato. Ciò implicava, secondo il produttore, che il prodotto non era da considerarsi difettoso e, quindi, nessun risarcimento era dovuto.

Dalla conclusione dell'ispezione – richiesta e presentata dall'Associazione dei Consumatori – eseguita dall'Istituto di ispezione della qualità dei prodotti di Comune Tangshan, era risultato che il bollitore, ispezionato in condizioni normali, era conforme alle specifiche tecniche richieste dagli standard nazionali; tuttavia, ispezionato in condizioni analoghe a quelle presenti nella casa del signor Gao, esso presentava una dispersione elettrica a causa del diametro del buco della scorza esterna, che risultava più grande del diametro del filo elettrico. Lo spazio creatosi, privo di chiusura ermetica,

aveva consentito il passaggio di acqua e aria nella cavità di controllo dell'elettricità, causando così la dispersione elettrica.

Negli standard nazionali dei bollitori d'acqua, nessuna norma tecnica contemplava specificamente il diametro del buco della scorza esterna nel quale passa il filo elettrico. Sebbene, quindi, il prodotto non avesse violato nessuno standard e, anzi, risultasse pienamente conforme a quelli esistenti, la fabbrica del bollitore d'acqua ha infine risarcito il danno pagando le spese delle cure mediche del signor Gao e di suo figlio, nonché il reddito diminuito del signor Gao a causa dell'assenza del lavoro, per un totale complessivo di 15 mila yuan (US\$ 2000). Inoltre, il produttore ha provveduto a fornire un nuovo bollitore d'acqua.

11. *Responsabilità del produttore e cause di esclusione.*

L'art. 41 della *Product Quality Law*, che prevede la responsabilità del produttore per danno da prodotti difettosi, prevede altresì le prove liberatorie che consentono al produttore di escludere la responsabilità medesima.

Per comprendere meglio il contenuto della norma, appare utile fornire anche il testo in italiano:

Il produttore è responsabile del danno alla persona o alla proprietà diversa dal prodotto difettoso (di seguente proprietà altrui) cagionato dal difetto del prodotto.

Il produttore non sarà responsabile del danno se prova:

- (1) che non ha messo il prodotto in circolazione;*
- (2) che il difetto che ha causato il danno non esisteva quando l'aveva messo in circolazione;*
- (3) che lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento in cui ha messo in circolazione il prodotto non permetteva di scoprire l'esistenza del difetto.*

Il principio di responsabilità affermato dal comma 1 della norma in esame si presenta indubbiamente come una responsabilità extracontrattuale di natura

oggettiva²²⁶, essendo svincolata dall'accertamento di una colpa del produttore. Al fine di individuarne il corretto significato, esso deve essere posta in connessione con le cause di esonero da responsabilità enumerate dai punti (1) (2) (3), immediatamente posti dalla medesima norma.

Ai sensi della presente disposizione, infatti, la responsabilità del produttore, pur prescindendo dalla prova della colpa, richiede l'esistenza del difetto del prodotto, nonché l'accertamento del danno come conseguenza del difetto.

Va rilevato, inoltre, che non si tratta di una responsabilità oggettiva assoluta²²⁷, poiché si consente al produttore la possibilità di escluderla provando uno dei fatti elencati dal comma 2 della norma in esame²²⁸, cioè: la non messa in circolazione del prodotto (punto 1); la non esistenza del difetto che ha cagionato il danno al momento della messa in circolazione del prodotto (punto 2); e l'impossibilità di conoscere il difetto in base allo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche del momento in cui è stato messo in circolazione (punto 3).

Occorre evidenziare che tutte e tre le esimenti fanno riferimento alla nozione

²²⁶ Responsabilità di tipo oggettivo significa responsabilità che si basa su un criterio di imputazione diverso dalla colpa e che richiede il solo rapporto di causalità tra il fatto proprio e l'altrui evento dannoso. Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 740, nota 1.

La disputa sul criterio di imputazione della responsabilità del produttore stabilito dalla *Product Quality Law* non è pacifica nella dottrina cinese. La maggior parte della dottrina considera la responsabilità introdotta dalla norma in esame come *strict liability*. Si veda in tal senso: Huixing LIANG, *La responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2001.6, p. 5; Mingshu HUANG, *L'analisi sulla Product Quality Law nella teoria civilistica*, in *Giurisprudenza Moderna*, 1993, 5; Jian AN, *La discussione sulle disposizioni della Product Quality Law concernenti la qualità dei prodotti*, in *Giurisprudenza Cinese*, 1993, 5; Jiangyun WANG, Cichang XIE, Cunzhu LEI, *La tutela dei consumatori*, Casa Editrice FALV, 1990, p. 95. Viceversa, altra parte della dottrina ritiene che essa sia fondata sul criterio di imputazione per colpa presunta. In tal senso, vedi: Xiaohua JIANG, *La responsabilità dei prodotti e tort liability in Cina*, in *Rivista Giurisprudenziale*, 1995, 5; Shengli QIAN, Pingzhi XUE, *L'analisi giuridica ed economica sul criterio di imputazione della responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Hebei Law Science*, 2002, 3, p. 30; Wenqing LIU, *Ricerca comparata sulla responsabilità dei prodotti*, Casa Editrice FALV, 1997, p. 129.

²²⁷ Per responsabilità oggettiva assoluta - che si profila come una vera e propria garanzia - si intende la responsabilità che non ammette prova liberatoria. Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 740, nota 2.

²²⁸ V. Huixing LIANG, *La responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2001, 6, p. 6.

“messa in circolazione del prodotto”²²⁹. Malgrado, quindi, l’importanza di individuare inequivocabilmente tale concetto, il legislatore cinese non ha ritenuto di fornirne una definizione espressa.

Come più volte rilevato, la responsabilità del produttore è stata concepita dal legislatore cinese approfittando dell’esperienza dei Paesi più evoluti, e in particolare facendo riferimento alla direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi ed al *Restatement of Torts (Second)* degli Stati Uniti. Difatti, non a caso, le tre cause di esonero da responsabilità proposte dai punti (1) (2) (3) del comma 2 della norma in esame riproducono in modo fedele rispettivamente le ipotesi *sub a)*, *b)*, ed *e)* dell’art. 7 della direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi²³⁰.

La mancata previsione, da parte del legislatore cinese, delle altre cause di esonero (ossia le ipotesi *sub c)*, *d)*, e *f)* dell’art. 7) lascia quindi affiorare un regime di responsabilità del produttore addirittura più rigoroso rispetto a quello previsto dal

²²⁹ All’art. 7 del d.P.R. 224/88 (ora art. 119 del Codice di consumo), il legislatore italiano ha fornito espressamente una definizione di “messa in circolazione di prodotto”:

1. *Il prodotto è messo in circolazione quando sia consegnato all’acquirente, all’utilizzatore, o a un ausiliario di questi, anche in visione o in prova.*

2 *La messa in circolazione avviene anche mediante la consegna al vettore o allo spedizioniere per l’invio all’acquirente o all’utilizzatore.*

3. *La responsabilità non è esclusa se la messa in circolazione dipende da vendita forzata, salvo che il debitore abbia segnalato specificamente il difetto con dichiarazione resa all’ufficiale giudiziario all’atto del pignoramento o con atto notificato al creditore procedente e depositato presso la cancelleria del giudice dell’esecuzione entro quindici giorni dal pignoramento stesso.*

²³⁰ V. l’art. 7 della direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, secondo cui: «il produttore non è responsabile ai sensi della presente direttiva se prova: a) che non ha messo il prodotto in circolazione; b) che, tenuto conto delle circostanze, è lecito ritenere che il difetto che ha causato il danno non esistesse quando l’aveva messo in circolazione o sia sorto successivamente; c) che non ha fabbricato il prodotto per la vendita o qualsiasi altra forma di distribuzione a scopo economico, né l’ha fabbricato o distribuito nel quadro della sua attività professionale; d) che il difetto è dovuto alla conformità del prodotto a regole imperative emanate dai poteri pubblici; e) che lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento in cui ha messo in circolazione il prodotto non permetteva di scoprire l’esistenza del difetto; f) nel caso del produttore di una parte componente, che il difetto è dovuto alla concezione del prodotto in cui è stata incorporata la parte o alle istruzioni date dal produttore del prodotto».

legislatore europeo. Alcuni studiosi cinesi, nel tentativo di individuare le ragioni per cui il legislatore ha tralasciato alcune cause di esonero della responsabilità, hanno persino ipotizzato che ciò sia da imputare a qualche malinteso sul testo normativo della direttiva 85/374/CEE.

Prima di cercare di individuare le ragioni di questa scelta, è bene fare un accenno anche in questa sede a quanto previsto dalla normativa comunitaria.

Le cause di esonero elencate dall'art. 7 della direttiva 85/374/CEE possono essere raggruppate in due categorie: mancanza di un requisito essenziale al fine di imputare al produttore una responsabilità per immissione sul mercato dei prodotti difettosi (ipotesi *sub a*) e *sub c*); mancanza di un requisito essenziale al fine di ascrivere il difetto del prodotto alla sfera di attività del produttore (ipotesi *sub b*), *d*), *e*) e *f*)²³¹.

Tra le suddette ipotesi, la lett. *a*) (che ha introdotto “messa in circolazione” come punto di riferimento per imputare al produttore la responsabilità), la lett. *b*) (che impedisce che il produttore possa essere ritenuto responsabile nell'ipotesi in cui il difetto sorga successivamente all'immissione sul mercato del prodotto) e la lett. *e*) (che riguarda i cc.dd. rischi da sviluppo) sono adottate dal legislatore cinese senza esitazione²³².

Tornando alle ipotesi “tralasciate” dalla norma in esame, la dottrina cinese si è sforzata di individuare le ragioni idonee a giustificare la scelta del legislatore cinese.

Con riferimento all'esimente di cui alla lett. *c*), che circoscrive l'ambito della disciplina a prodotti che abbiano la propria origine in attività economiche e professionali, anche se svolte in assenza di un diretto corrispettivo da parte

²³¹ Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 754.

²³² Va rilevato che la discussione che ha riguardato l'opportunità di includere nell'articolato i cc.dd. rischi da sviluppo è stata particolarmente accesa durante i lavori preparatori della direttiva 85/374/CEE, tanto da averne significativamente rallentato la sua approvazione definitiva. I contrasti hanno infine trovato una composizione nella soluzione compromissoria di lasciare agli Stati membri la scelta di stabilire o meno la responsabilità anche per tale tipo di difetti. La maggior parte degli Stati membri hanno optato per la soluzione negativa. Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 756, nota 6.

Il legislatore cinese ha preferito non stabilire la responsabilità per tale tipo di difetti adoperando pressoché letteralmente la traduzione cinese della lett. *e*) dell'art. 7 della direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi nella *Product Quality Law*.

dell'utente²³³, alcuni studiosi cinesi ritengono che esso sia implicito dalla definizione di prodotto offerta dall'art. 2 della *Product Quality Law*²³⁴.

Al riguardo, la dottrina italiana²³⁵ ha precisato che i due requisiti richiesti dalla norma (l'alienazione o distribuzione a titolo oneroso e l'esercizio di attività professionale) debbano sussistere congiuntamente per integrare l'esimente. Una diversa soluzione potrebbe infatti ad esonerare le imprese dalla responsabilità proprio nei casi in cui l'esigenza di tutela del danneggiato è ancora più avvertita, come ad esempio nell'ipotesi dei campioni in omaggio, in cui il consumatore non effettua una scelta libera e consapevole²³⁶. In effetti, anche nella giurisprudenza cinese è possibile rinvenire casi in cui il produttore ha risarcito i danni cagionati da prodotti forniti come campioni in omaggio²³⁷.

In relazione all'esimente di cui alla lett. *d*), alcuni studiosi cinesi la confondono con i provvedimenti che impongono standard minimi di sicurezza, e ritengono che essa sia già contemplata dall'art. 46 della *Product Quality Law* sulla definizione del prodotto difettoso²³⁸.

Sul punto, gli studiosi europei hanno esplicitamente chiarito che l'esimente prevista dalla lett. *d*) può trovare applicazione solo nei casi (invero, assai rari) in cui la norma imperativa non lascia alcuna scelta al produttore sulle modalità di costruzione del prodotto, mentre non riguarda i provvedimenti che impongono standard minimi di sicurezza, senza limitare scelte ulteriori. Gli studiosi europei hanno altresì sottolineato che l'adozione degli standard minimi di sicurezza prescritti dalla legge o dall'autorità

²³³ Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, pp. 755-6.

²³⁴ V. Huixing LIANG, *la responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2001.6. p.6

²³⁵ V. per tutti U. CARNEVALI, voce *Responsabilità del produttore*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, II, Milano, 1998, p. 945.

²³⁶ Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 755-6, nota 4.

²³⁷ V. la Sentenza No. 13606 del 2005 del Primo Tribunale di Popolo al Livello Intermedio di Pechino, nella quale la signora Cui Rongui ha ottenuto il risarcimento del danno (le spese per le cure mediche) causato dall'utilizzazione del prodotto difettoso, nella specie un cosmetico fornito in omaggio nell'attività di promozione organizzata dal produttore.

²³⁸ V. Suhong GU, *Research on product defect in products liability*, cit., p. 22; v. anche Huixing LIANG, *La responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2001, 6, p. 6.

amministrativa non potrà mai convertirsi automaticamente in causa di esonero della responsabilità da parte del produttore²³⁹.

Infine, per quanto concerne le due fattispecie previste dalla lett. f)²⁴⁰, che riguardano il prodotto composto, frutto della collaborazione di più produttori, la dottrina cinese ritiene che anch'essa possa essere considerata una causa di esclusione implicita che tuttavia potrà essere fatta valere solo nell'ambito dei rapporti interni²⁴¹.

12. Responsabilità del venditore.

Oltre al produttore, il legislatore cinese, all'art. 42 della *Product Quality Law*²⁴², prevede una responsabilità da prodotto difettoso anche a carico del venditore, l'ultima figura dell'intero sistema distributivo che fornisce il prodotto direttamente al consumatore-acquirente.

Tuttavia, diversamente dalla responsabilità prevista per il produttore, che è soggetta al regime oggettivo di responsabilità, la responsabilità del venditore è disciplinata dal criterio di imputazione di colpa, salva l'ipotesi in cui il venditore non sia in grado di comunicare l'identità del produttore o del fornitore²⁴³.

Emerge quindi una netta differenziazione dei regimi di responsabilità in relazione alla qualità soggettiva rivestita dai soggetti professionali coinvolti nel

²³⁹ Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 756.

²⁴⁰ V. lett. e) dell'art. 7 della direttiva 85/374/CEE, secondo cui: «nel caso del produttore o fornitore di una parte componente o di una materia prima, se il difetto è interamente dovuto alla concezione del prodotto in cui è stata incorporata la parte o materia prima o alla conformità di questa alle istruzioni date dal produttore che l'ha utilizzata».

²⁴¹ V. Huixing LIANG, *La responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2001, 6, p. 6.

²⁴² V. l'art. 42 della *Product Quality Law*, che giova riportare in italiano: «Se un prodotto è difettoso per colpa del venditore e il difetto ha cagionato il danno personale o della proprietà altrui, il venditore sarà responsabile del danno.

Se il venditore non è in grado di identificare il produttore né il fornitore del prodotto difettoso, il venditore sarà responsabile del danno».

²⁴³ Nell'ipotesi in cui il produttore o il fornitore non siano individuati, sarà sottoposto alla stessa responsabilità il venditore. Tuttavia, la normativa non prevede specificamente il termine ragionevole entro cui il venditore deve fornire l'informazione, né gli estremi richiesti dell'informazione.

processo di circolazione dei prodotti²⁴⁴.

Dal testo normativo della disposizione in esame, appaiono consecutivamente tre diversi soggetti responsabili del prodotto difettoso, cioè: venditore, produttore e fornitore. Purtroppo, come più volte rilevato, la disciplina sulla responsabilità del produttore concepita nella *Product Quality Law*, non offre alcuna definizione di tali categorie di soggetti.

Invero, la dissociazione tra produzione e distribuzione stabilita dalla *Product Quality Law* è da tempo oggetto di un accanito dibattito nella dottrina cinese.

Alcuni studiosi rilevano che l'adozione del regime di responsabilità oggettivo sembra aver rafforzato la tutela dei consumatori, ma nel contempo, essendo troppo rigoroso per gli operatori commerciali, aggravando il carico imposto alle imprese e ostacolando l'innovazione tecnologica, avrebbe sfavorito la crescita dell'economia. Pertanto, secondo tali opinioni, sebbene il regime di responsabilità oggettivo abbia, e indubbiamente debba avere, una posizione prevalente, anche il criterio di imputazione fondato sulla colpa ha un suo valore e deve trovare spazio nella normativa cinese sulla responsabilità da prodotti²⁴⁵.

Si evidenzia, poi, che oltre ai produttori, anche altri operatori commerciali devono rispondere per il risarcimento del danno in tutti quei casi in cui il difetto sia originato o aggravato da una violazione delle regole di diligenza insite nei loro obblighi (v. l'art. 18 della *Consumer Protection Law* e l'art. 34 della *Product Quality Law*). Al riguardo è il caso di notare che l'auspicato rafforzamento di tali obblighi, e il conseguente innalzamento del livello di diligenza esigibile dagli operatori commerciali, permetterebbe di conseguire risultati non molto diversi rispetto a quelli che deriverebbero dall'applicazione di un modello di responsabilità oggettiva²⁴⁶.

²⁴⁴ Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 746.

²⁴⁵ V. Liping WANG, *Il criterio di imputazione di responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Journal of Guangxi Administrative Cadre Institute of Politics and Law*, Vol. 19, No. 4, 2004, 7, p. 117.

²⁴⁶ E' ovvio che, attualmente, gli obblighi imposti agli operatori commerciali sulla sicurezza dei prodotti introdotti dall'art. 18 della *Consumer Protection Law* siano lungi da essere considerati sufficienti, in particolare, rispetto alle disposizioni contenute nella direttiva comunitaria 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti. Si avverte quindi la forte e urgente esigenza di avere anche in

Tuttavia, parte della dottrina ritiene che sia ormai necessaria un'armonizzazione dei diversi regimi di responsabilità previsti nella *Product Quality Law*²⁴⁷. La loro motivazione consiste soprattutto nella previsione dell'art. 18 della *Consumer Protection Law* la quale, prevedendo che «gli operatori commerciali devono garantire i beni o i servizi forniti dagli stessi siano conformi ai requisiti sulla sicurezza delle persone e della proprietà altrui», impone inequivocabilmente a tutti gli operatori professionali che partecipano alla commercializzazione dei prodotti il medesimo obbligo di garantire la sicurezza, il che implicherebbe anche, e conseguentemente, l'applicazione del medesimo regime di responsabilità in caso di violazione di tale obbligo.

Evidentemente, pur senza averne discusso insieme, gli studiosi cinesi e quelli europei²⁴⁸ hanno la stessa opinione circa i meccanismi di individuazione del regime di responsabilità, o meglio, sui meccanismi di individuazione dei soggetti “diversamente” responsabili, i quali dovrebbero fare riferimento al criterio introdotto dalla sicurezza dei prodotti, che appare il più idoneo ad adattarsi alle peculiarità delle situazioni concrete²⁴⁹. In proposito, va ricordato che l'attuale contesto normativo europeo risulta caratterizzato da un significativo ampliamento dell'area dei soggetti responsabili: in particolare, con le disposizioni in materia di sicurezza dei prodotti (direttiva 2001/95/CE), il legislatore comunitario ha inequivocabilmente riconosciuto che anche l'attività di distribuzione può avere un ruolo assai incisivo ai fini della determinazione delle caratteristiche funzionali del prodotto e del suo livello di sicurezza.

L'analisi degli interventi più recenti rende evidente l'attuale intento del

Cina una disciplina che faccia riferimento in via esclusiva e specifica alla sicurezza dei prodotti.

²⁴⁷ V. Renyuan DUAN, *Comparazione e ispirazione del regime di responsabilità dei prodotti degli Stati Uniti e quello dell'Unione Europea*, in *Yunnan Law Scienze*, 2000, 4, p. 56.

²⁴⁸ V. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 748.

²⁴⁹ V. la direttiva comunitaria 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti, e in particolare le definizioni ivi adottate. In particolare l'art. 2, lett. e) e f), stabilendo espressamente che produttore è chiunque sia in grado di esercitare un potere idoneo ad incidere sulle caratteristiche di sicurezza del bene, mentre distributore è chi non dispone di tale potere, opera una distinzione basata su un profilo funzionale.

legislatore comunitario: non quello di annullare ogni differenziazione, evidentemente ritenuta sempre essenziale, bensì quello di individuare una linea di confine certa tra i due ambiti (produzione/ distribuzione) attraverso l'adozione di un criterio distintivo più aderente alla realtà economica e meno arbitrario e labile sul piano applicativo²⁵⁰.

Alcuni studiosi cinesi si sono resi conto della tendenza legislativa orientata ad una dilatazione della categoria di “produttore” mediante l'assimilazione a costui, o mediante l'assoggettamento al regime di responsabilità previsto per costui, di soggetti che in realtà non svolgono un'attività di produzione²⁵¹. La conseguenza pratica che discende è che soggetti che “economicamente” non sono produttori, “giuridicamente” lo diventano se hanno il potere di incidere sulla sicurezza dei prodotti, restando quindi sottoposti agli stessi obblighi di sicurezza e alla stessa responsabilità oggettiva²⁵².

Tenendo conto di ciò, sarebbe auspicabile che anche il legislatore cinese in primo luogo fornisca espressamente le nozioni di soggetti responsabili, per poi ripensare i diversi meccanismi di individuazione del regime di responsabilità.

13. *Legittimazione passiva.*

L'art. 43 della *Product Quality Law* sembra prescrivere una responsabilità solidale del produttore e del venditore, e un sistema di regresso tra di loro per assicurare che i danneggiati possano essere risarciti: «*Se un prodotto difettoso ha causato danno alla persona o ai beni altrui, il danneggiato²⁵³ può chiedere il risarcimento del danno al*

²⁵⁰ Tale criterio, infatti, permette di tenere in considerazione la eterogeneità delle situazioni concrete (quali, ad esempio, le caratteristiche del prodotto, il particolare assetto del sistema produttivo-distributivo in un determinato settore merceologico, lo specifico ruolo svolto dal produttore e/o dal fornitore in tale sistema, la forma organizzativa e le dimensioni dell'impresa). Cfr. al riguardo E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 747-8.

²⁵¹ V. Jianping ZHU, *La ricerca su alcune questioni in attuazione di Product Quality Law in Cina*, *cit.*, p. 28.

²⁵² Cfr. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 749.

²⁵³ Sul punto, occorre altresì sottolineare come la responsabilità del produttore introdotta dalla normativa, facendo riferimento al «danneggiato», può essere fatta valere da chiunque, abbracciando tale generico termine sia gli acquirenti e/o gli utenti del prodotto (ossia i consumatori) che abbiano subito un danno, sia i c.d. *bystanders*, ossia i terzi non acquirenti né utilizzatori del prodotto che però siano stati

produttore oppure al venditore del prodotto difettoso. Nel caso in cui il produttore è responsabile del danno ma il venditore l'ha risarcito, questi ha regresso contro il produttore; nel caso in cui il venditore è responsabile del danno ma il produttore l'ha risarcito, questi ha regresso contro il venditore».

La norma, tuttavia, va letta congiuntamente con quella che la precede, la quale prevede una responsabilità del venditore basata sulla colpa, e dunque, diversamente dal produttore, fondata su un criterio di imputazione soggettivo: «*Se il difetto del prodotto è dovuto alla colpa del venditore e tale difetto cagiona lesioni personali o danni alla proprietà, il venditore è responsabile di tali danni. Se il venditore è incapace di identificare il produttore del prodotto difettoso ed è anche incapace di identificare il precedente distributore, è responsabile dei danni*».

In considerazione dei diversi criteri di imputazione della responsabilità previsti rispettivamente per il produttore e il venditore, non si tratterebbe, quindi, di una vera e propria responsabilità solidale, anche se, nei rapporti interni, la norma pone un sistema di regresso che opera – giustamente – in relazione alle rispettive responsabilità²⁵⁴. Difatti, in caso di azione contro il venditore, ma in assenza di prova circa una sua condotta colposa, il danneggiato non potrebbe ottenere alcun risarcimento, salva l'ipotesi che il venditore non fornisca l'identità del produttore, posto che in tal caso la legge prevede l'applicazione anche per costui di un regime di responsabilità oggettivo.

Analogamente la *Consumer Protection Law*, emanata nello stesso anno (1993), ma entrata in vigore tre mesi più tardi della *Product Quality Law*, all'art. 35, comma 2, ha riprodotto quasi letteralmente l'art. 43 della *Product Quality Law*. In questa normativa, però, gli operatori economici – e quindi tanto il produttore quanto il venditore – rispondono in base al medesimo criterio di imputazione oggettivo (in tale disciplina,

occasionalmente danneggiati dal medesimo.

²⁵⁴ In Cina sono diffusi i fenomeni dei prodotti contraffatti oppure delle confezioni contraffatte dei prodotti, di solito, i produttori segnalati dei prodotti contraffatti e i loro indirizzi sono di fantasia e dunque non è possibile trovarli, ma nella maggior parte dei casi in cui i consumatori possono identificare i venditori dei prodotti. Quindi, il legislatore cinese ha stabilito l'alternativa tra il produttore e venditore del prodotto difettoso per assicurare che i consumatori possano ottenere il risarcimento del danno.

infatti, non si rinviene una norma analoga all'art. 42 della *Product Quality Law*).

La dottrina cinese, facendo leva sulla disciplina – più favorevole – della *Consumer Protection Law*, ritiene che al danneggiato sia offerta un'alternativa – tra il produttore e il venditore del prodotto difettoso – al fine di ottenere il risarcimento del danno²⁵⁵. Pertanto, il danneggiato potrebbe agire sia contro il produttore sia contro il venditore per ottenere il risarcimento, e non avrebbe nessun obbligo di identificare o scegliere la parte effettivamente responsabile²⁵⁶.

Secondo un'interpretazione più rigorosa, invece, spetterebbe al danneggiato l'individuazione del soggetto responsabile, e quindi occorrerebbe preventivamente capire, al fine di ottenere il risarcimento, se l'azione debba essere intentata contro il produttore oppure il venditore al fine di ottenere un risarcimento²⁵⁷. Invero, tale interpretazione, sebbene meno favorevole per il danneggiato, risulta più coerente con quanto previsto dalla *Product Quality Law*, e in particolare con il fatto che, qualora l'azione sia intentata contro il venditore, occorrerà per l'attore fornire anche la prova della colpa del venditore, mentre tale prova non è richiesta nel caso in cui l'azione sia intentata contro il produttore.

Nella prassi, capita spesso che il danneggiato citi in giudizio il soggetto che appare come il più forte economicamente, e quindi più in grado di assicurare un risarcimento, a dispetto della loro reale responsabilità. La configurabilità di una responsabilità solidale offre chiaramente una tutela più incisiva per il danneggiato, in quanto un'allargamento della cerchia dei soggetti legittimati passivi consente maggiori possibilità di ottenere un risarcimento, specie nei casi – tutt'altro che infrequenti – di insolvenza di uno dei soggetti responsabili.

Il rovescio della medaglia, però, consiste nel fatto che un ampliamento eccessivo dei soggetti responsabili potrebbe comportare una crescita eccessiva delle controversie.

²⁵⁵ V. Huixing LIANG, *La responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2001, 6, p. 7.

²⁵⁶ V. Gary ZHAO, *Chinese product liability law: can China build another great wall to protect its consumers?*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2002, p. 593.

²⁵⁷ V. Liping WANG, *Il criterio di imputazione di responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Journal of Guangxi Administrative Cadre Institute of Politics and Law*, Vol. 19, No. 4, 2004, 7, p. 117.

Gli eccezionali costi e tempi giudiziari che ne deriverebbero potrebbero finire per annullare i benefici derivanti dalla tutela offerta dalla *Product Quality Law*.

Inoltre, per quanto riguarda i rapporti interni, l'art. 43 prevede un diritto di regresso tra i venditori e i produttori che potrebbe, di fatto, condurre ad applicazioni ingiuste²⁵⁸. Spesso, infatti, il venditore convenuto in giudizio dal danneggiato, e condannato al risarcimento, non riesce poi a recuperare lo stesso ammontare dal produttore responsabile del danno per la difficoltà di reperirlo o, comunque, perché fallito. Il rischio, quindi, finirebbe per gravare ingiustamente solo sul venditore finale, il quale sarebbe costretto a ricorrere a garanzie assicurative, le quali, a loro volta, finirebbero per ripercuotersi, elevandolo, sul prezzo finale del prodotto e, in definitiva, in danno dei consumatori.

Nella giurisprudenza cinese, qualora l'azione di risarcimento sia intentata contro il venditore, di solito i giudici sono propensi a condannare il venditore anche in assenza di colpa, sulla base dell'art. 35, comma 2, della *Consumer Protection Law*, e senza considerare la disposizione contenuta nell'art. 42 della *Product Quality Law* sulla responsabilità colposa del venditore. Come esempio, è opportuno citare il seguente caso.

Nel 17 gennaio 2003 il signor Shang Dongfang comprava un bollitore d'acqua dalla Società Hengdiliantong. Nel 21 gennaio 2004 il bollitore d'acqua esplodeva cagionando danni ai beni del signor Shang Dongfang. Il signor Shang agiva contro il venditore, la Società Hengdiliantong, citandolo dinnanzi alla Corte di Popolo di Distretto Shijingshan di Pechino per ottenere il risarcimento del danno. La Società Hengdiliantong si difendeva in giudizio eccependo che il difetto del bollitore d'acqua non dipendeva da propria colpa, e che il produttore era la Società Shenzhou, e quindi doveva essere tale soggetto a risarcire il danno. Tuttavia, la Corte ha condannato il venditore del bollitore d'acqua, la Società Hengdiliantong, a pagare al Signor Shang Dongfang il danno quantificato in 9670 yuan (US\$ 1200) in base alla norma dell'art. 35 della *Consumer Protection Law*²⁵⁹.

²⁵⁸ V. Gary ZHAO, *Chinese product liability law: can China build another great wall to protect its consumers?* In *Washington University Global Studies Law Review*, 2002, p. 594.

²⁵⁹ V. la sentenza No. 1701 del 2004 della sezione civile della Corte di Popolo del Distretto di Shijingshan di Pechino.

Successivamente, la Società Hengdiantong ha citato la società produttrice di fronte alla Corte di Popolo di Distretto Haidian di Pechino per ottenere il regresso. La Corte ha condannato la società produttrice a pagare il danno già risarcito dal venditore in base alla norma di cui all'art. 43 della *Product Quality Law*²⁶⁰.

Questa costituisce ormai una prassi giurisprudenziale consolidata, al fine di facilitare i danneggiati nella richiesta di risarcimento, essendo di solito più semplice un'azione contro il diretto venditore del bene difettoso.

14. *Danno risarcibile*

La norma in esame individua l'area del danno risarcibile e, quindi, il campo di applicazione della disciplina sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso contenuta nella *Product Quality Law*. Essa stabilisce che possono essere risarciti i danni alla persona cagionati da lesioni personali o da morte, i danni alla proprietà, nonché altre perdite gravi²⁶¹.

Collegando alla disposizione dell'art. 41 della *Product Quality Law*, con riferimento i danni alla proprietà, va precisato che sono risarcibili solo quelli a cose diverse dal prodotto difettoso. Per quanto riguarda il danno al prodotto difettoso stesso, esso non è risarcibile in base alla presente disciplina²⁶², ma potrà comunque essere risarcito ai sensi dell'art. 40 della *Product Quality Law* in tema di garanzia legale dei beni di consumo.

In tema di danno risarcibile, quindi, il legislatore cinese, disciplinando in due diverse normative il danno al prodotto difettoso e il danno derivante dal prodotto difettoso, ha effettuato la medesima scelta operata dal legislatore europeo²⁶³. Anche la giustificazione di tale scelta – e che va rinvenuta nella radicata convinzione per cui i

²⁶⁰ V. la sentenza No. 7823 del 2005 della sezione civile della Corte di Popolo del Distretto di Haidian di Pechino.

²⁶¹ V. *retro*, la versione inglese dell'art. 44 della *Product Quality Law*.

²⁶² V. Huixing LIANG, *La responsabilità dai prodotti in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2001, 6.

²⁶³ V. L'art. 9, lett. b) della direttiva 85/ 374/ CEE sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso.

profili prettamente patrimoniali appartengono all'area contrattuale e che in essa vanno mantenuti²⁶⁴ – sembra essere la medesima.

Va, però, notato che la formulazione del danno risarcibile contenuta nella *Product Quality Law* è diversa da quella emergente nella normativa europea in materia.

Il generico “danno alla persona” è suddiviso in tre categorie: il danno da lesioni personali generali, il danno da invalidità permanente e il danno da morte. Nell'ambito di ogni categoria di danno risarcibile, il legislatore cinese elenca dettagliatamente le spese che la parte danneggiante (o meglio: la parte responsabile) deve risarcire, tra cui: le spese delle cure mediche, dell'assistenza durante il periodo di trattamento, il costo del dispositivo da *self-help* per la vita quotidiana dell'invalido, le spese del funerale. La prime due voci di danno sono considerate dalla dottrina cinese come “perdita diretta”; il reddito diminuito a causa dell'assenza dal lavoro, l'assegno commisurato al costo della vita e le spese necessarie per l'assistenza all'invalido o dal decesso sono invece considerate una “perdita indiretta”, la quale è definita come perdita degli interessi che il danneggiato avrebbe potuto ottenere²⁶⁵. Quest'ultima, generalmente, non è individuata o è limitata rigorosamente dalla normativa europea nell'area di danno risarcibile²⁶⁶.

Nella generica voce “danno alla proprietà”, il legislatore cinese ha altresì incluso «altre perdite gravi», senza fornirne una definizione. Alcuni studiosi cinesi ritengono che si tratti delle perdite economiche ulteriori causate dal danno alla proprietà: al riguardo, può farsi l'esempio del danno cagionato al veicolo destinato all'attività professionale di trasporto, il quale a sua volta, implicando l'impossibilità (almeno temporanea) di svolgere tale attività, arreca un danno ulteriore da mancata attività²⁶⁷.

²⁶⁴ Ma, come è stato giustamente osservato, «emerge chiaramente l'inadeguatezza di tale scelta quando si rilevi che il danno al prodotto si presenta frequentemente quale prima evenienza, destinata a generare successivamente un danno alla salute ed a cose diverse dal prodotto». Così, in termini, F. CAFAGGI, *La responsabilità dell'impresa per prodotti difettosi*, in *Diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, II, Padova, 1997, p. 1029.

²⁶⁵ V. Renyuan DUAN, *Comparazione e ispirazione del regime di responsabilità dei prodotti degli Stati Uniti e quello dell'Unione Europea*, in *Yunnan Law Scienze*, 2000, 4, p. 57.

²⁶⁶ V. Wenqi LIU, *Comparazione e ricerca sul regime della responsabilità da prodotto*, Falv Casa Editrice, 1997, p. 60-75, 95-99.

²⁶⁷ V. Huixing LIANG, *La responsabilità da prodotti in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2001, 6, p. 8.

Diversamente, nell'area del danno risarcibile contenuta nella omologa normativa europea sono esclusi i danni a cosa di tipo normalmente non destinato all'uso o consumo privato e così non principalmente utilizzata dal danneggiato²⁶⁸. Di conseguenza, non sono risarcibili i danni materiali verificatisi nel quadro dell'attività professionale del danneggiato²⁶⁹.

Per quanto concerne i danni morali che sono esclusi dal risarcimento nella direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso (e quindi risarcibile ai sensi delle normative nazionali degli Stati membri), il legislatore cinese li ha inclusi nell'area dei danni risarcibili con la Nuova *Product Quality Law* emendata nel 2000, formulando «compensazione per invalidità» e «compensazione per morte», ma senza introdurre un massimale e un minimale per il danno morale (art. 44).

In giurisprudenza e in dottrina ci si è chiesti se la «compensazione alla invalidità» e la «compensazione per morte» abbiano natura di danno morale.

Al riguardo, l'Ermeneutica Giuridica della Corte di Cassazione No. 7 del 2001, intitolata “Ermeneutica Giuridica sulla Responsabilità per Danno Morale Cagionato da *Infringements of Rights*”, ha chiarito che le persone fisiche possono chiedere il risarcimento al danno morale quando sono pregiudicati il diritto alla vita, alla salute e all'integrità fisica. Essa ha poi precisato che il risarcimento al danno morale corrisponde la c.d. «compensazione per morte» nel caso in cui il danneggiato è morto; corrisponde alla «compensazione per invalidità» nel caso in cui il danneggiato ha diventato invalido; e corrisponde alla «somma per la consolazione morale» negli altri casi. Pertanto, può concludersi che la «compensazione per invalidità» e la

²⁶⁸ V. l'art. 9, lett. b), della direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso.

²⁶⁹ La natura del danno cagionato, quindi, rileva ai fini dell'applicabilità della disciplina, a dispetto dell'irrelevanza della qualità del danneggiato o della sua attività. Il problema di tale limitazione si pone con tutta evidenza ogni qual volta la cosa danneggiata si presti ad un uso promiscuo: di conseguenza, appare opportuno interpretare la disposizione estensivamente ed escludere dalla risarcibilità solo le cose per le quali sia normalmente previsto un uso esclusivamente professionale, mentre per le altre cose occorrerà rifarsi al criterio dell'utilizzazione concreta. Cfr. in tal senso R. PARDOLESI, *sub art. 11*, in AA.VV., *la responsabilità per danno da prodotti difettosi. Commentario* Pardolesi e Ponzanelli, in *Nuove leggi civ. commentate*, 1989, p. 634.

«compensazione per morte», secondo la prevalente impostazione della dottrina cinese, hanno senza dubbio natura di danno morale.

Come precedentemente rilevato (v. cap. I), la direttiva 85/374/CEE ha concesso agli Stati membri la facoltà di introdurre un massimale²⁷⁰, mentre ha imposto l'introduzione di una franchigia²⁷¹ per il danno a cose al fine di evitare un costo sociale – derivante dal contenzioso – eccessivo rispetto agli interessi in gioco²⁷².

Al riguardo, la dottrina cinese rileva che tale scelta ha fatto sì che l'ammontare del risarcimento richiesto sia più ragionevole, e che quindi meriti apprezzamento dal parte del legislatore cinese²⁷³. Con riferimento al massimale, parte della dottrina cinese ritiene che esso dovrebbe essere imposto solo per il danno morale.

15. *Prescrizione e decadenza.*

L'art. 45 della *Product Quality Law*, dettato in tema di prescrizione e decadenza²⁷⁴, vale a contenere entro precisi limiti temporali la responsabilità del produttore prevista dalla normativa.

Il comma 1 pone un termine ancora più breve di prescrizione rispetto a quello posto dalla normativa europea²⁷⁵, stabilito in due anni dal giorno in cui la persona interessata ha avuto o avrebbe dovuto avere conoscenza del danno ai suoi diritti e

²⁷⁰ V. l'art. 9, lett. b) della direttiva 85/ 374/ CEE sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso.

²⁷¹ V. l'art. 16 della direttiva 85/ 374/ CEE sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso.

²⁷² Sulla congruità di tale scelta, v. il commento critico di R. PARDOLESI, *sub* art.11, in AA.VV., *la responsabilità per danno da prodotti difettosi. Commentario* Pardolesi e Ponzanelli, in *Nuove leggi civ. Commentate*, 1989, pp. 634-635.

²⁷³ V. Renyuan DUAN, *Comparazione e ispirazione del regime di responsabilità dei prodotti degli Stati Uniti e quello dell'Unione Europea*, in *Yunnan Law Scienze*, 2000, 4, p. 58.

²⁷⁴ V. *retro*, la versione inglese dell'art. 45 della *Product Quality Law*.

²⁷⁵ La direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, all'art. 10, richiede agli Stati membri di prevedere nella loro legislazione che l'azione di risarcimento prevista in forza della presente direttiva cade in prescrizione dopo un termine di tre anni a decorrere della data in cui il ricorrente ha avuto o avrebbe dovuto aver conoscenza del danno, del difetto e dell'identità del produttore.

interessi. La normativa europea offre invece una tutela maggiore, in quanto il danno risulta essere soltanto uno dei tre elementi dei quali il danneggiato ha avuto o avrebbe dovuto avere conoscenza per fissare il giorno da cui decorre il termine di prescrizione. Gli altri due elementi essenziali sono: il difetto e l'identità del responsabile. L'assenza anche di uno solo di tali elementi renda inoperante il decorso della prescrizione²⁷⁶.

Va poi ricordato che la disciplina italiana²⁷⁷ detta una regola specifica per il caso di aggravamento del danno, stabilendo che la prescrizione comincia a decorrere solo dal giorno in cui il danneggiato ha avuto o avrebbe dovuto avere conoscenza di un danno di gravità sufficiente a giustificare l'esercizio di un'azione giudiziaria. Ciò al fine di introdurre un criterio più favorevole per il danneggiato, che potrà trovare applicazione soprattutto nell'ipotesi in cui i gravi danni alla persona siano preceduti da sintomi che possono apparire di scarsa importanza²⁷⁸, e che quindi può costituire un utile punto di riferimento per il legislatore cinese.

Si è osservato che il soggetto legittimato all'azione di risarcimento nella presente norma si chiama “la persona interessata”, in luogo di “danneggiato”, che invece compare nelle norme precedenti (quali, ad esempio, quella dettata in tema di responsabilità solidale del produttore e del venditore²⁷⁹ o quella dettata in tema di danni risarcibili²⁸⁰). Tuttavia, all'utilizzo di tale termine non sembra possa attribuirsi nessuna rilevanza sostanziale.

L'onere di provare l'avvenuta prescrizione spetterà, ovviamente, al produttore convenuto.

La normativa tace sulla disciplina dei casi di sospensione e interruzione della prescrizione; ne consegue che la materia sarà interamente regolata dalle norme nelle *General Provisions of the Civil Law*²⁸¹.

²⁷⁶ V. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 773.

²⁷⁷ V. l'art. 125, comma 2, Codice del Consumo.

²⁷⁸ V. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 124.

²⁷⁹ V. l'art. 43 della *Product Quality Law*.

²⁸⁰ V. l'art. 44 della *Product Quality Law*.

²⁸¹ V. l'art. 139, *General Provisions of the Civil Law: a limitation of action shall be suspended during the last six months of the limitation if the plaintiff cannot exercise his right of claim because of*

Il comma 2 stabilisce che il diritto al risarcimento nascente dalla presente disciplina si estingue alla scadenza di dieci anni dal giorno in cui il prodotto difettoso che ha causato il danno era stato consegnato al primo consumatore. Nella normativa europea, invece, il periodo di decadenza, comunque stabilito in dieci anni, decorrono dalla data in cui il produttore ha messo in circolazione il prodotto che ha causato il danno²⁸². Giova ribadire (v. nota 229) che il legislatore italiano dell'attuazione della suddetta direttiva abbia assai opportunamente avvertito la necessità di fornire una chiara e precisa definizione della “messa in circolazione del prodotto”, dedicandogli un'apposita norma (art. 119 Codice del consumo).

Ritornando alla normativa cinese, la consegna al primo *consumatore* risulta essere il fatto rilevante, che rende operante il decorso della decadenza.

Un'altra differenza con il legislatore europeo consiste nel fatto che il legislatore cinese individua un'ipotesi in cui il termine per l'azione non si estingue, e cioè nel caso in cui il periodo di utilizzo sicuro, espressamente indicato sul prodotto, non sia ancora trascorso. Questa disposizione solleva un dubbio, in quanto non è chiaro se la durata della responsabilità del produttore possa ritenersi coincidente con la durata di sicurezza d'uso dei prodotti o, quanto meno, con la durata chiaramente indicata. Al riguardo, la dottrina italiana ritiene che la durata della responsabilità da prodotto vada comunque tenuta distinta dalla durata del prodotto: il termine decennale, infatti, non ha alcuna implicazione sulla durata di sicurezza d'uso che tutti i prodotti devono offrire secondo le norme vigenti²⁸³.

La normativa tace sulle circostanze idonee a impedire la prescrizione, ne consegue che la materia sarà interamente regolata dalle norme in *General Provisions of the Civil Law*²⁸⁴.

force major or other obstacles. The limitation shall resume on the day when the grounds for the suspension are eliminated.

²⁸² V. l'art. 11 della direttiva 85/374/ CEE sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi.

²⁸³ V. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 776. La precisazione, senz'altro opportuna, è di U. CARNEVALI, voce *Responsabilità del produttore*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, II, Milano, 1998, p. 949.

²⁸⁴ L' art. 140 delle *General Provisions of the Civil Law* recita: «a limitation of action shall be

16. *Onere della prova.*

Il tema della prova riveste un'importanza fondamentale: è evidente che la ripartizione di tale onere è determinante al fine di indurre o scoraggiare il danneggiato a intraprendere un'azione giudiziaria²⁸⁵. Purtroppo il regime della responsabilità del produttore enunciato dalla *Product Quality Law* non stabilisce una precisa ripartizione degli oneri probatori; pertanto, la regola generale di responsabilità contenuta nell'art. 41 deve essere posta in connessione con le disposizioni della *Civil Procedure Law of the People's Republic of China*²⁸⁶ e della Comprensione e Applicazione di Alcune Prove della Procedura Civile della Corte di Cassazione²⁸⁷.

Analogamente al codice civile italiano (v. in particolare l'art. 2697), l'art. 64 della *Civil Procedure Law* cinese prevede che chi vuol far valere un diritto in giudizio ha la responsabilità di fornire la prova dei fatti che lo sostengono²⁸⁸. In aggiunta, l'art. 4, comma 6, della Comprensione e Applicazione di Alcune Prove della Procedura Civile della Corte di Cassazione prescrive che nella lite per il risarcimento del danno causato dal prodotto difettoso, l'onere della prova dei fatti che costituiscono causa di esclusione della responsabilità previsti dalla normativa ricade sul produttore²⁸⁹.

Per quanto riguarda l'onere probatorio che spetta al danneggiato, il legislatore tace, anche se può desumersi che occorrerà provare – secondo la disposizione generica

discontinued if suit is brought or if one party makes a claim for or agrees to fulfillment of obligations. A new limitation shall be counted from the time of the discontinuance».

²⁸⁵ V. E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 761.

²⁸⁶ Zhonghua Rinmin Gongheguo Minshi Susong Fa [*Civil Procedure Law of the People's Republic of China*] emanata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 44 del 9.4.1991, su approvazione della IV Conferenza della VII Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, entrata in vigore nella stessa data; in seguito emendata con decreto del Presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 75 del 28 ottobre 2007, su decisione della XXX Conferenza della X Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, che entrerà in vigore 1° aprile 2008.

²⁸⁷ Entrata in vigore il 1° aprile 2002.

²⁸⁸ Vedi l'art. 64 della *Civil Procedure Law of the People's Republic of China*: *a party shall have the responsibility to provide evidence in support of its own propositions.*

²⁸⁹ Vedi l'art. 41 della *Product Quality Law*.

dell'art. 64 della *Civil Procedure Law* e come previsto anche dalla legislazione – il difetto, il danno e la connessione causale tra difetto e danno.

L'assenza di una disposizione precisa sull'onere probatorio del danneggiato ha però generato, sul piano applicativo, una diversità di interpretazioni, la quale, a sua volta, si è tradotta in pronunce diametralmente opposte sul medesimo fatto.

Il 12 luglio 2004, la macchina del signor Qi Qingmin prendeva fuoco spontaneamente mentre era ferma in un parcheggio. Il signor Qi agisce contro il produttore, la Società Limitata Dazhong di Shanghai, dinnanzi alla Corte di Popolo di Distretto Daxing di Pechino, richiedendo il risarcimento della parte di danno non risarcibile dalla società di assicurazione, allegando la certificazione della causa dell'incendio.

La Corte ha ritenuto che innanzitutto il signor Qi doveva fornire la prova dell'esistenza del difetto nella macchina, e poi la Società Limitata Dazhong di Shanghai doveva fornire la prova di uno dei fatti che possono escludere la responsabilità previsti dalla legge.

Visto che il signor Qi non aveva fornito la relativa prova, la Corte, nell'ottobre 2005, ha respinto la domanda del signor Qi²⁹⁰. Ricorso in appello, il Tribunale di Popolo al livello intermedio ha invece ritenuto che la certificazione della causa dell'incendio fornita dal signor Qi era sufficiente per provare l'esistenza del difetto nella macchina. Pertanto, in base alla disposizione della Comprensione e Applicazione di Alcune Prove della Procedura Civile della Corte di Cassazione, doveva essere la Società Limitata Dazhong di Shanghai a fornire la prova dei fatti che possono escludere la responsabilità. E poiché tale prova liberatoria non era stata fornita, il Tribunale, in riforma della sentenza della Corte di Popolo di Distretto Daxing di Pechino, ha condannato la Società Limitata Dazhong di Shanghai a risarcisce il danno, quantificato in 35867 yuan (US\$ 5100)²⁹¹.

²⁹⁰ Vedi la Sentenza No. 6071 del 2005 della sezione civile della Corte di Popolo di Distretto Daxing di Pechino.

²⁹¹ Vedi la Sentenza No. 25 del 2006 della sezione civile del Tribunale di Popolo al livello intermedio di Pechino.

CAPITOLO IV

L'APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA IN CINA

SOMMARIO: 1. La concorrenza tra rimedi e sanzioni. Il ruolo delle associazioni dei consumatori. – 2. L'applicazione della *Consumer Protection Law*. – 2.1. Le recenti evoluzioni. – 3. L'applicazione della *Product Quality Law* prima del 2000. – 3.1. L'applicazione della Nuova *Product Quality Law* del 2000. – 4. I reclami dei consumatori cinesi. – 5. Analisi di due casi concreti: lo scandalo di latte in polvere sofisticato di Fuyang. – 5.2. Lo scandalo del Diethylene glicol. – 6. L'azione del Consiglio di Stato. – 7. Il contributo della dottrina cinese. – 8. Il problema della “sicurezza” e “qualità” dei prodotti nelle politiche d'azione europee e in quelle cinesi. Alcune considerazioni.

1. *La concorrenza tra rimedi e sanzioni. Il ruolo delle associazioni dei consumatori.*

Dal quadro delineato nei capitoli precedenti, emerge che la tutela apprestata dalla legislazione cinese al fine di garantire la qualità dei prodotti si realizza sostanzialmente attraverso tre diverse modalità: in primo luogo, attraverso il rimedio civilistico del risarcimento del danno (gli artt. 40-47 *the Product Quality Law*), al quale si aggiunge l'applicazione di sanzioni amministrative (gli artt. 49, 54, 59, 62 *the Product Quality Law*) e, infine, di sanzioni penali (gli artt. 140-150 della *Criminal Law* sul reato per la produzione e la distribuzione dei prodotti contraffatti e scadenti).

Come rilevato in precedenza, la sicurezza del prodotto – nell'intento del legislatore cinese – viene perseguita principalmente attraverso l'accertamento della conformità dei prodotti agli *standards* nazionali o settoriali concernenti le caratteristiche di sicurezza dei prodotti (art. 13 *the Product Quality Law*).

L'Autorità di Standardizzazione emana gli *standards* cogenti nazionali o settoriali al fine di salvaguardare la salute e la sicurezza della persona e della proprietà; lo Stato effettua il sistema della Certificazione Obbligatoria dei Prodotti.

La supervisione per la qualità dei prodotti viene svolta dall'Autorità di Supervisione per la Qualità dei Prodotti, che può agire d'ufficio (secondo quanto previsto dall'art. 15 della *Product Quality Law*) o su ricorso dei consumatori (secondo

quanto previsto dall'art. 22 della *Product Quality Law*; la norma consente anche il ricorso all'Amministrazione dell'Industria e del Commercio).

Le modalità principali di supervisione amministrativa sono due: il controllo selettivo e l'ispezione. Essi possono avere ad oggetto: (i) i prodotti che possano mettere in pericolo la salute e la sicurezza della persona e della proprietà, (ii) i prodotti industriali ritenuti importanti in quanto influenzano l'economia nazionale e il sostentamento del popolo e (iii) i prodotti rispetto ai quali i consumatori o le loro organizzazioni hanno evidenziato un problema di qualità (art. 15 della *Product Quality Law*).

L'Autorità di Supervisione per la Qualità dei Prodotti, qualora individui prodotti che non risultano conformi agli *standards* nazionali o settoriali sulla salvaguardia della salute e della sicurezza della persona o della proprietà, ha il potere di sigillare o sequestrare sia i suddetti prodotti sia le materie prime, gli imballaggi o gli strumenti produttivi che servono alla loro produzione o vendita (art. 18, punto (iv) della *Product Quality Law*).

Le sanzioni (amministrative e penali) possono essere suddivise in due categorie.

La prima è diretta ai prodotti *substandard*. Nell'ipotesi in cui i prodotti soggetti alla supervisione e al controllo selettivo vengano ritenuti *substandard*, ai produttori o ai venditori è imposta la rettifica del prodotto entro il periodo fissato dall'Autorità di Supervisione per la Qualità dei Prodotti che ha condotto il controllo selettivo. Qualora i produttori o i venditori non operino la rettifica nel periodo stabilito, l'Autorità di Supervisione per la Qualità dei Prodotti emette una diffida; se all'esito dell'ispezione condotta dopo la diffida i prodotti risultano ancora *substandard*, i produttori e i venditori ricevono l'ordine di non commercializzare i prodotti e di riorganizzare entro un periodo di tempo determinato la produzione e la vendita. Se nell'ispezione condotta dopo il periodo di riorganizzazione i prodotti risultano ancora *substandard*, le licenze dei produttori o dei venditori devono essere revocate (art. 17 della *Product Quality Law*). La seconda categoria di sanzioni è diretta ai prodotti che hanno un problema grave di qualità, cioè ai prodotti non conformi agli *standards* nazionali o settoriali che

salvaguardano la salute e la sicurezza della persona e della proprietà: in questa ipotesi, ai produttori o ai venditori viene ordinato di cessare la produzione o vendita; i suddetti prodotti e i redditi conseguiti illecitamente vengono confiscati; al produttore o al venditore dei suddetti prodotti viene inflitta una multa; nei casi più gravi, le licenze dei produttori o dei venditori devono essere revocate. Se gli atti dei produttori o dei venditori costituiscono i reati, questi sono soggetti anche alla responsabilità penale (art. 49 della *Product Quality Law*).

La tutela civilistica del risarcimento del danno trova fonte nella responsabilità di garanzia per i beni da parte del venditore (art. 40 della *Product Quality Law*) e nella responsabilità del produttore per il danno cagionato da prodotto difettoso prevista dalla *Product Quality Law* (artt. 41-47). Ricordiamo sinteticamente che la definizione di difetto, in base alla quale viene identificata la responsabilità del produttore, è così data dalla *Product Quality Law*: «ai sensi della presente legge, per difetto si intende il pericolo irragionevole che esiste nel prodotto che mette a rischio la sicurezza delle persone o la proprietà altrui; se ci sono gli standard nazionali o settoriali che salvaguardano la salute o la sicurezza delle persone o della proprietà altrui, il difetto significa la non conformità agli standards medesimi».

Si è già avuto modo di osservare che la *Consumer Protection Law* e la *Product Quality Law* costituiscono le due principali fonti normative sulla sicurezza dei prodotti e la responsabilità del produttore in Cina. Pertanto, occorre ora verificare l'applicazione concreta di tali normative.

2. *L'applicazione della Consumer Protection Law.*

La *Consumer Protection Law* prevede un duplice approccio dal punto di vista applicativo.

Innanzitutto, in base a quanto disposto dall'art. 5 della legge, il potere e la responsabilità di protezione dei consumatori sono compito del Governo. Difatti,

secondo la legge, «*the State shall adopt measures to protect consumers in the legal exercise of their rights and shall safeguard consumers legal rights and interests*». Tuttavia, la *Consumer Protection Law* non contiene nessuna previsione per quanto riguarda le modalità attraverso le quali il Governo deve realizzare detta protezione. Secondo l'art. 26, infatti, il Governo è solamente obbligato a «*listen to and take into account the views and requirements of consumers*».

Pertanto, al riconoscimento del diritto dei consumatori alla sicurezza e qualità dei prodotti, in Cina non corrisponde la creazione di un apposito organo statale che ne garantisca la relativa tutela. Il Governo, infatti, si limita a prescrivere e comminare sanzioni penali contro i venditori o i produttori, nei casi in cui i loro comportamenti integrino ipotesi di reato previste dal diritto penale²⁹².

Appare evidente che la mancata previsione di un meccanismo di applicazione direttamente affidata ad un organo statale ostacola gravemente l'efficacia della normativa.

Rispetto a questa mancanza, viene in rilievo il secondo approccio applicativo: in base a quanto disposto dall'art. 34, i consumatori possono risolvere le controversie con gli operatori economici sui loro diritti e interessi nei seguenti modi: (1) *negotiate a settlement with the business operator*; (2) *request a consumer association to mediate*; (3) *complain to the relevant administrative department*; (4) *apply to an arbitral body for arbitration in accordance with the arbitration agreement reached with the business operator*; (5) *institute legal proceeding in a People's Court*.

Inoltre, l'art. 6 della *Consumer Protection Law* prevede espressamente che «*the whole society shall bear responsibility for the protection of consumers legal rights and interests*». Si tratta di una norma programmatica piuttosto generica, senza alcun preciso contenuto precettivo; tuttavia, proprio sulla base di questa disposizione, è stato attribuito un ruolo molto importante all'Associazione Cinese dei Consumatori, la quale

²⁹² Vedi l'art. 29 della *Consumer Protection Law*, secondo cui: «*In providing commodities and services, if business operators commit the law-breaking and criminal act of harming consumer's legitimate rights and interests, relevant state bodies shall punish them according to the provisions of laws and regulations*».

potrebbe essere definita – con un linguaggio sconosciuto alla cultura giuridica cinese – l’ente esponenziale degli interessi dei consumatori, al quale è demandato il ruolo di dare attuazione concreta ai principi sanciti dal *Consumer Protection Law*.

In verità, l’Associazione Cinese dei Consumatori è stata fondata dal Consiglio di Stato nel 1984, quasi un decennio prima dell’emanazione del *Consumer Protection Law*, in risposta a un invito proposto congiuntamente da tre organi governativi centrali²⁹³. In seguito alla realizzazione di questo modello a livello governativo centrale, anche i governi locali hanno dato vita a strutture associative per la tutela dei consumatori²⁹⁴. Grazie a questa esperienza, la *Consumer Protection Law* ha espressamente riconosciuto il ruolo dell’Associazione Cinese dei Consumatori e delle altre associazioni locali dei consumatori formalizzando la loro esistenza in un capitolo autonomo dedicato alle “Associazioni dei consumatori”²⁹⁵.

L’art. 31 della *Consumer Protection Law* dispone che i principali obiettivi dell’Associazione Cinese dei Consumatori e delle altre associazioni locali dei consumatori sono: «*to carry out social supervision of commodities and services and protect the legal rights and interests of consumers*»²⁹⁶.

L’Associazione Cinese dei Consumatori svolge quattro tipologie di attività : (1) *research on consumer issues*; (2) *dissemination of knowledge to the public*; (3) *mediation of consumer disputes*; e (4) *advice to the government on consumer related issues*²⁹⁷.

²⁹³ Huixing LIANG, *La politica e la normativa su tutela dei consumatori in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2000, 5, p. 21.

²⁹⁴ Si deve notare che le associazioni cinesi dei consumatori sono tutte fondate dai vari livelli dei governi e sono le organizzazioni semi-ufficiali, i personali e finanziamenti economici delle quali sono forniti principalmente dai corrispondenti livelli di Amministrazione dell’Industria e del Commercio. Le associazioni cinesi dei consumatori svolgono le loro attività sotto la dirigenza dei corrispondenti livelli di Amministrazione dell’Industria e del Commercio. Inoltre, in Cina non esiste l’associazione dei consumatori fondata spontaneamente in base all’art. 12 della *Consumer Protection Law* sul diritto all’associazionismo dei consumatori.

²⁹⁵ Vedi il capitolo V della *Consumer Protection Law*.

²⁹⁶ Vedi l’art. 31 della *Consumer Protection Law*.

²⁹⁷ Vedi l’art. 32 della *Consumer Protection Law*.

Nonostante l'importanza del ruolo assunto dall'Associazione Cinese dei Consumatori, come previsto dal *Consumer Protection Law*, si deve ricordare che essa non è un organo governativo; è sottoposta alla direzione dell'Amministrazione del Commercio e dell'Industria, ma è separata dall'apparato statale; ne consegue che all'Associazione Cinese dei Consumatori manca efficace autorità disciplinare e regolamentare posseduta dagli organi statali ufficiali.

Nei casi in cui l'Associazione Cinese dei Consumatori rilevi una grave violazione dei diritti dei consumatori, non può provvedere direttamente, ma deve limitarsi a ricorrere agli appositi organi governativi amministrativi. A norma della sezione 3 dell'art. 32 della *Consumer Protection Law*, un'associazione dei consumatori può «report to, inquire of, or make suggestions to relevant administrative departments on issues concerning the legal rights and interests of consumers». Inoltre, l'Associazione Cinese dei Consumatori non possiede il potere di emanare norme concernenti la protezione dei consumatori²⁹⁸.

In definitiva, uno dei compiti concreti più significativi delle associazioni dei consumatori è quello di ricevere i reclami dei consumatori e di trattarli attraverso una procedura di conciliazione delle controversie di consumo²⁹⁹.

Le associazioni dei consumatori hanno assunto questo compito fin dalla loro nascita. Dal 1986 fino al 1997, il numero complessivo dei reclami ricevuti da tutte le associazioni dei consumatori ha avuto un incremento da 6.975 a 720 mila; dal 1997 fino al 2006 il numero dei reclami ricevuti si è stabilizzato intorno alle 700 mila³⁰⁰. Fino alla prima metà del 2004, le associazioni dei consumatori hanno complessivamente ricevuto più di 8 milioni di reclami: di questi circa il 95% è stato risolto positivamente, con un recupero di più di 6 miliardi yuan (US\$ 80 milioni) in favore dei consumatori³⁰¹.

²⁹⁸ C. David LEE, *Legal Reform in China: A Role for Nongovernmental Organizations*, 25 YALE J. INTL L. 363, 414 (2000), p. 418: «The feature most frequently raised (...) to distinguish the organization from its state counterpart was the lack of formal regulatory authority over the subject matter to which they were assigned».

²⁹⁹ Vedi la sezione 3 dell'art. 32 della *Consumer Protection Law*.

³⁰⁰ Vedi tabella riportata *infra*.

³⁰¹ Cfr. la *Relazione* del Segretario Generale dell'Associazione Cinese dei Consumatori,

Nonostante l'abilità delle organizzazioni dei consumatori nel risolvere un elevatissimo numero di reclami e il loro impegno di miglioramento continuo, esse presentano ancora molti punti deboli di cui i consumatori si lamentano.

Con riferimento al grado di insoddisfazione nei confronti delle associazioni, si deve ricordare che i consumatori cinesi possono essere divisi in due categorie: i consumatori rurali e quelli urbani. I consumatori urbani costituiscono una grande porzione del mercato di consumo cinese.

Un sondaggio condotto nel 1997 – congiuntamente da: *State Statistics Bureau*, *People's Bank of China*, *All-China Federation of Trade Unions* e i Ministeri di lavoro, di sanità pubblica e degli affari civili – ha dimostrato che i consumatori urbani non erano soddisfatti dalla *performance* dell'Associazione Cinese dei Consumatori³⁰². I risultati del sondaggio hanno rilevato che 1/4 di tutti i consumatori urbani hanno subito una lesione dei propri diritti; tuttavia solo il 22% ha esposto reclamo per i danni subiti e, di questi, solo l'1,1% ha scelto di intraprendere un'azione legale. Il sondaggio, però, non ha rilevato la percentuale dei consumatori che ha fatto valere la responsabilità dei produttori o venditori attraverso l'ausilio delle associazioni dei consumatori.

Dai risultati emerge, quindi, l'esistenza di un enorme numero di consumatori cinesi che non intraprendono alcuna iniziativa legale in tema di sicurezza e qualità dei prodotti.

Le cause di tale fenomeno possono essere individuate non tanto nell'inesistenza di un efficace sistema di tutela, quanto, soprattutto, nell'assenza di una struttura in grado di rendere effettiva la tutela.

Il silenzio e l'inerzia della maggioranza, se non quasi totalità, delle vittime sembra condurre a una considerazione tanto semplice quanto amara: manca una valida struttura di sostegno ai consumatori. Per un verso, infatti, le associazioni di consumatori hanno poteri estremamente limitati per intervenire a tutela dei consumatori; per altro verso,

Shuisheng YU, in occasione del 20 anniversario della nascita dell'Associazione.

³⁰² V. *China Sets Up Legal Framework to Protect Consumers*, CHINA BUS. INFO. NETWORK, Mar. 14, 1997.

mancano a livello legislativo efficaci strumenti di protezione degli interessi dei consumatori, in attuazione della *Consumer Protection Law*³⁰³.

Anche il fronte dei consumatori rurali mostra le medesime ragioni di insoddisfazione: un altro sondaggio nazionale condotto dall'Associazione Cinese dei Consumatori fra i consumatori rurali ha raggiunto la stessa conclusione di quella emersa tra i consumatori urbani³⁰⁴. Da gennaio a febbraio 1997, l'Associazione Cinese dei Consumatori ha intervistato 5.500 consumatori rurali cinesi, il 66% dei quali ha riferito di aver subito la lesione dei loro diritti. In base a tali risultati allarmanti, l'Associazione Cinese dei Consumatori ha concluso che «c'è bisogno di uno sforzo grande ed immediato per migliorare l'ambiente di consumo rurale...»³⁰⁵.

Una successiva ricerca ha evidenziato che alla maggior parte dei consumatori capita di acquistare, specie nei piccoli negozi, prodotti difettosi e di qualità scadente, ovvero contraffatti o *substandard*³⁰⁶. E' inoltre risultato che circa la metà dei consumatori rurali sottoposti a sondaggio non conosceva l'esistenza della *Consumer Protection Law* (entrato in vigore già quattro anni prima dell'intervista).

Comunque, anche tra i consumatori che avevano conoscenza della legge, la maggior parte non sapeva dove cercare aiuto. I pochi consumatori che avevano presentato reclamo agli organi preposti mostravano un profondo scetticismo sulla possibilità che essi potessero essere risolti con successo. Durante le interviste, molti consumatori rurali hanno lamentato che gli operatori economici – pur conoscendo la *Consumer Protection Law* – avevano volutamente scelto di non rispettarla. Inoltre, era sensazione comune e diffusa che le sanzioni prescritte dal Governo nazionale per la violazione del *Consumer Protection Law* fossero insignificanti, e quindi inutili per i

³⁰³ V. Gary ZHAO, *Can China Build Another Great Wall To Protect Its Consumers?*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2002, p. 581.

³⁰⁴ *Rural Consumers of China Complain Fraud Commodities*, XINHUA, Mar. 12, 1998.

³⁰⁵ *Op. ult. cit.*

³⁰⁶ *Op. ult. cit.* «more than 71 percent of the rural residents involved said they suffered losses from buying daily commodities with quality problems, and 35 percent of those surveyed losses while buying substandard farming materials».

produttori o i venditori.

Come già rilevato, l'Associazione Cinese dei Consumatori non è un'ufficiale organizzazione governativa ed è priva di qualunque potere sia disciplinare che regolamentare. L'insufficiente supporto del Governo all'Associazione Cinese dei Consumatori contribuisce a rendere inefficace il contributo che si potrebbe ottenere dalle lamentele dai consumatori.

A tal proposito, la *Consumer Protection Law* si limita a prevedere, all'art. 32, che «*People's government at all levels shall support the consumer associations in the implementation of their duties and functions*». Tuttavia, a tale principio generale, la *Consumer Protection Law* non fa seguire alcuno strumento concreto attraverso il quale rendere effettivamente applicabile siffatta previsione.

La *Consumer Protection Law*, inoltre, fornisce limitate risorse all'Associazione Cinese dei Consumatori e alle altre organizzazioni dei consumatori per la realizzazione delle iniziative a tutela dei consumatori («*supporting consumer-initiated lawsuits against violators*»). Tra queste, merita particolare attenzione l'assistenza legale, che è la sesta delle sette funzioni elencate³⁰⁷.

Tuttavia, giova ribadire, senza un adeguato supporto governativo, l'importanza del ruolo che può essere assunto dalle associazioni dei consumatori risulta inevitabilmente assai ridotto, e a dispetto del fatto che dal testo normativo della *Consumer Protection Law* emerge chiaramente almeno un obiettivo: il governo vuole che i consumatorientino sulle associazioni dei consumatori, intese come strumento primario attraverso il quale risolvere i propri problemi (art. 31).

2.1. *Le recenti evoluzioni.*

L'art. 28 della *Consumer Protection Law* ha stabilito che la competenza sulla tutela dei consumatori spetta ad ogni livello all'Amministrazione dell'Industria e del

³⁰⁷ C. David LEE, *Legal Reform in China: A Role for Nongovernmental Organizations*, 25 YALE J. INTL L. 363, 414 (2000), p. 417.

Commercio, nell'ambito delle proprie competenze. Tuttavia, nella struttura interna dell'Amministrazione dell'Industria e del Commercio, non esistevano fino a tempi recentissimi dipartimenti né rami aventi competenza specifica sulla protezione dei consumatori³⁰⁸. Solo alla fine del secolo scorso, quando il governo cinese si è impegnato ad allargare la domanda domestica e a migliorare le condizioni di consumo, sono stati istituiti organi appositi per la tutela dei consumatori all'interno dell'Amministrazione dell'Industria e del Commercio.

Nel 1998, a seguito dell'approvazione del Consiglio dello Stato, è stato istituito nell'Amministrazione dell'Industria e del Commercio il Dipartimento della tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori a livello nazionale³⁰⁹, la cui competenza include i seguenti compiti: ricercare e stabilire i regolamenti e le misure specifiche e rafforzare la loro applicazione; indagare e sanzionare gli atti o i comportamenti gravemente lesivi degli interessi dei consumatori; indagare e sanzionare le attività delle vendite dei prodotti contraffatti e sofisticati.

Tra il 1999 ed il 2001, le Divisioni o Sezioni competenti sulla tutela dei consumatori sono state costituite all'interno delle Amministrazioni anche a livello regionale, sempre con funzioni di regolamentare il settore della tutela dei consumatori. Esse, infatti, ricevono i reclami dei consumatori, compongono le controversie e sanzionano le condotte di truffa secondo il dettato del *Consumer Protection Law*, così come specificato dalla Misura Provvisoria delle Amministrazioni dell'Industria e del Commercio per Ricevimento dei Ricorsi dei Consumatori³¹⁰ e dalla Misura per le Sanzioni degli Atti di Truffa ai Consumatori³¹¹ (che sono parificabili ai regolamenti interni).

Oltre alle suddette competenze, i dipartimenti hanno cominciato a istituire nuovi

³⁰⁸ Huixing LIANG, *La politica e la normativa su tutela dei consumatori in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2000, 5, p. 22.

³⁰⁹ Vedi *l'Azione importante di tutela dei consumatori da parte del Governo*, in *Amministrazione dell'industria e del commercio* (periodico interno dell'Amministrazione Cinese dell'Industria e del Commercio), vol. 24, 1999, p. 32.

³¹⁰ Emanata il 15 marzo 1996 dall'Amministrazione Cinese dell'Industria e del Commercio.

³¹¹ Emanata il 15 marzo 1996 dall'Amministrazione Cinese dell'Industria e del Commercio.

canali per facilitare gli accessi dei consumatori, istituendo *websites* e *hotline* attraverso i quali poter denunciare lesioni dei propri diritti.

La *hotline* è gestita dai funzionari delle Amministrazioni dell'Industria e del Commercio, i quali forniscono ai consumatori le informazioni e le misure da adoperare per proteggere meglio i loro diritti. Tutti e due canali hanno aumentato il supporto fornito ai consumatori dalle Amministrazioni dell'Industria e del Commercio, contribuendo a diminuire quelle che, secondo il linguaggio comunitario, potremmo definire "pratiche commerciali sleali"³¹².

Nell'anno 2002, per la prima volta dalla nascita dell'Associazione Cinese dei consumatori, la quantità dei reclami ricevuti da tutte le associazioni si è ridotta, scendendo al 4.3%.

L'analisi sui reclami ricevuti dalle associazioni dei consumatori relativa a quell'anno ha indicato i motivi di questa diminuzione: fra questi, uno dei più importanti riguarda proprio il nuovo ruolo assunto dai dipartimenti competenti per la tutela dei consumatori all'interno delle Amministrazioni dell'Industria e del Commercio ad ogni livello. Infatti, mentre si è ridotta la quantità dei reclami ricevuti delle associazioni dei consumatori, è aumentata del 22% rispetto all'anno precedente la quantità delle multe inflitte dalle Amministrazioni dell'Industria e del Commercio ad ogni livello ai commercianti a seguito dei reclami dei consumatori³¹³.

Un sondaggio condotto recentemente dall'Associazione Cinese dei Consumatori ha dimostrato che, tra le varie modalità utilizzate dai consumatori al fine di risolvere le controversie di consumo, il 35% dei consumatori ha scelto la mediazione dalle associazioni dei consumatori, il 19% la conciliazione con gli operatori economici, il 9,1% i ricorsi alle amministrazioni competenti, e solo il 2,3% ed il 6,7% dei consumatori hanno scelto rispettivamente arbitrato e l'azione legale.

Tutte queste modalità di tutela sono previste dalla *Consumer Protection Law*.

³¹² Xiao SU, *More Ways to Protect Rights*, CHINA DAILY, Mar. 15, 1999.

³¹³ Vedi la Statistica e analisi dei reclami ricevuti delle associazioni dei consumatori dell'anno 2002.

Appare interessante, tuttavia, notare che sussiste ancora un 28% dei consumatori che hanno scelto una strada diversa: i ricorsi ai *mass media*. Questo canale non è previsto nella legge; ciò malgrado l'esperienza dimostra che i consumatori lo scelgono quando ritengono che gli strumenti offerti dalla legge possano essere inutili o insufficienti per proteggere i propri diritti.

3. *L'applicazione della Product Quality Law prima del 2000.*

Diversamente dalla *Consumer Protection Law*, la *Product Quality Law* ha previsto un organo indipendente per l'applicazione delle norme in essa contenute: l'Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena³¹⁴.

L'art.8 del *Product Quality Law* prevede che «*the product quality supervision and administrative departments of the State Council are responsible for the supervision and administration of the quality of products of the whole country. All relevant departments of the State Council shall be responsible for the supervision of product quality within their own functions and duties*». Lo stesso articolo delega la responsabilità anche ai dipartimenti locali di supervisione³¹⁵, ossia le Autorità di supervisione per la qualità e tecnologia ad ogni livello.

Le autorità di supervisione per la qualità dei prodotti effettuano periodicamente i controlli selettivi sui vari prodotti; effettuano altresì i controlli sui prodotti rispetto ai quali i consumatori hanno proposto dei reclami per problemi di qualità. Inoltre,

³¹⁴ Istituita nel 30 Marzo 2001 incorporando l'Autorità di Supervisione per la Qualità e Tecnologia e l'Autorità di Ispezione e Quarantena per Entrata e Uscita. Prima del 30 Marzo 2001, l'Autorità di Supervisione per la Qualità e Tecnologia era l'organo sottoposto al Consiglio di Stato responsabile della supervisione della qualità dei prodotti.

³¹⁵ V. l'art. 7 della *Product Quality Law*: «*local administrations (...) are responsible for the supervision of product quality within their own administrative jurisdiction. The relevant departments (...) at and above the country level are responsible for the product quality within their respective functions and duties*».

l'Autorità Statale svolge anche campagne pubbliche per il controllo di qualità³¹⁶. In particolare, dal 1992 l'Autorità Statale di Supervisione per la Qualità e Tecnologia (ora l'Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena) ha iniziato a sponsorizzare una serie di campagne pubbliche organizzate da *China Association for Quality Promotion*³¹⁷: con queste iniziative l'Autorità ha richiesto ai grandi *media* di partecipare alle campagne pubbliche per incoraggiare i produttori e i consumatori a bandire dal mercato i prodotti più scadenti e contraffatti. Pan Yue, il vice direttore dell'Autorità Statale di Supervisione per la Qualità e Tecnologia, ha spiegato che l'utilizzo dei *media* ha dimostrato di essere un modo efficiente sia per la supervisione della qualità dei prodotti sia per fornire l'informazione ai consumatori sui rimedi legali da utilizzare contro la realizzazione e la diffusione di prodotti *substandard*.

Queste campagne contro i prodotti sofisticati e scadenti hanno ricevuto un supporto visibile da parte della dirigenza ufficiale governativa. Difatti, il vice primo ministro Wu Bangguo ha partecipato all'inaugurazione della campagna del 1999³¹⁸ e ha suggerito di focalizzare l'imminente campagna sui prodotti chimici di aziende agricole falsificati, sui fertilizzanti composti, sui semi, sui materiali di costruzione, sulle parti di automobili, sulle sigarette, sulle medicine, gli iniettori disponibili, sui cosmetici³¹⁹. I giornalisti, i rappresentanti dei commercianti e gli esperti di controllo di qualità di tutto il Paese hanno studiato l'incidenza degli effetti del controllo di qualità sul livello di cultura del popolo (*grass root*) e hanno ritenuto necessario elevare la consapevolezza del pubblico, quale componente indispensabile per il miglioramento del controllo di qualità³²⁰.

³¹⁶ *Media Good Aid to Ensure Quality Products*, CHINA DAILY, Aug. 11, 1999.

³¹⁷ *China Association for Quality Promotion* è un'organizzazione istituita a livello nazionale nel 1994 e finalizzata a sostenere i prodotti di qualità, svelare i prodotti falsificati e scadenti, e orientare il consumo. I soci sono principalmente i relativi dipartimenti governativi, giornalismo, gli economisti, le imprese. È sottoposta attualmente all'Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena. Il suo sito ufficiale è: <http://www.caqp.org.cn/about.asp>.

³¹⁸ Meng Yan, *FAKE, Mediocre Goods Reported*, CHINA DAILY, May 13, 1999.

³¹⁹ Dian TAI, *Campaign to Eradicate Fake Goods*, CHINA DAILY, Oct. 27, 1999.

³²⁰ Liang CHAO, *Quality Not Quantity Stressed*, CHINA DAILY, Sept. 2, 2000.

I dati emersi da una delle campagne sono stati piuttosto deprimenti: «prodotti che valevano più di 250 milioni yuan (US\$ 30 milioni) erano stati falsificati oppure di qualità bassa e le fabbriche che avevano realizzato i suddetti prodotti erano chiuse al momento dell'ispezione»³²¹.

Nella provincia di Zhejiang, il gruppo di ispezione ha riscontrato inadeguato il livello generale di applicazione delle norme a livello locale³²². Difatti, molti *leaders* locali si sono trovati dinanzi all'alternativa tra lo sforzo teso a eliminare i prodotti falsificati e difettosi e i rischi che ciò avrebbe comportato sulla crescita dell'economia locale, e soprattutto dell'economia privata. Non va dimenticato, infatti, che l'economia privata della provincia di Zhejiang è una delle più sviluppate del Paese, anche se ciò è avvenuto a scapito della qualità dei prodotti, risultata al di sotto del livello medio del Paese. Altri *leaders* hanno addirittura ritenuto inevitabile che le imprese private e i lavoratori ivi impiegati producessero i prodotti falsificati o di qualità bassa durante il primo periodo del loro sviluppo³²³.

Un'altra indagine condotta nel 1998 dalla provincia ha rivelato che all'incirca la metà dei prodotti commercializzati era in regola con gli standard: in particolare, il 40% dei prodotti alimentari, 58,9% degli elettrodomestici, 57,1% dei materiali agricole e 43,8% dei materiali di costruzione³²⁴.

La mancanza di applicazione delle regole non è stata riscontrata solo nella provincia di Zhejiang. In Chongqing, ad esempio, la mancanza di applicazione locale del controllo di qualità ha avuto conseguenze disastrose. «i progetti di costruzione di qualità scadente hanno ostacolato lo sviluppo dell'economia cinese e hanno prodotto un

³²¹ Meng Yan, *FAKE, Mediocre Goods Reported*, CHINA DAILY, May 13, 1999.

³²² Xu YANG, *Higher- quality Products Urged, Long Battle Looms Over Shoddy Goods*, CHINA DAILY, July 6, 1999.

³²³ Come apertamente “confessato” da Chen GUANYI, Capo del gruppo di investigazione e Presidente della Commissione degli Affari economico-finanziari del NPC, Xu Yang, *Higher- quality Products Urged, Long Battle Looms Over Shoddy Goods*, CHINA DAILY, July 6, 1999.

³²⁴ Xu YANG, *Higher- quality Products Urged, Long Battle Looms Over Shoddy Goods*, CHINA DAILY, July 6, 1999

grave costo per quanto riguarda la vita di tanti innocenti»³²⁵. Il 4 gennaio 1999, infatti, si sono avuti 40 morti e 15 feriti al seguito del crollo di un ponte nel distretto rurale di Qijiang³²⁶. Dopo la tragedia del ponte, un'intensa indagine su 305 progetti di costruzione nella municipalità di Chongqing ha rilevato che, tra questi, ben 47 dovevano essere chiusi immediatamente³²⁷. Ciò in quanto «si è scoperto che molte costruzioni fragili erano state eseguite senza licenza o, comunque, senza seguire le procedure richieste dalle autorità di costruzione»³²⁸. Dall'indagine penale aperta per determinare i soggetti responsabili, è emerso che alcuni degli ufficiali locali avevano completamente ignorato i requisiti di supervisione e controllo di qualità³²⁹.

Fra i casi più scioccanti, si può accennare a quello che ha visto coinvolte le bevande alcoliche. Nel 1998, nella provincia di Shanxi, i liquori falsificati hanno ucciso o hanno determinato gravi danni alla salute nei riguardi di oltre cento persone³³⁰. L'Autorità Statale di Supervisione per la Qualità e Tecnologia ha posto in evidenza che, malgrado la rettifica seria del mercato, condotta successivamente alla tragedia di Shanxi, i liquori falsificati continuavano ad essere venduti nelle aree rurali³³¹.

Durante il luglio del 1999, la sicurezza delle bottiglie di birra ha assunto il primo posto nei reclami dei consumatori in Cina, in quanto le esplosioni delle bottiglie, verificatesi da aprile a giugno di quell'anno, hanno provocato 5 morti e 52 feriti³³². Inoltre, le bottiglie di birra difettose hanno comportato la perdita di più di 154.000 yuan (US\$ 18.600) da parte dei consumatori cinesi³³³.

Questi casi hanno indotto a ritenere che fossero necessari mezzi di supervisione e controllo di qualità più incisivi per combattere la persistente ed estesa violazione della

³²⁵ *Poor Quality Costs Lives*, CHINA DAILY, Jan. 22, 1999.

³²⁶ *Poor Quality Costs Lives*, CHINA DAILY, Jan. 22, 1999.

³²⁷ *Poor Quality Costs Lives*, CHINA DAILY, Jan. 22, 1999.

³²⁸ *Poor Quality Costs Lives*, CHINA DAILY, Jan. 22, 1999. Inoltre, la qualità dei progetti di costruzione era disciplinata da *Product Quality Law* prima della sua revisione del 1999.

³²⁹ *Poor Quality Costs Lives*, CHINA DAILY, Jan. 22, 1999.

³³⁰ Meng Yan, FAKE, *Mediocre Goods Reported*, CHINA DAILY, May 13, 1999.

³³¹ Meng Yan, FAKE, *Mediocre Goods Reported*, CHINA DAILY, May 13, 1999.

³³² *Complains by Consumers Rising*, CHINA DAILY, July 14, 1999.

³³³ *Complains by Consumers Rising*, CHINA DAILY, July 14, 1999.

Product Quality Law; nel contempo, si è evidenziato anche il bisogno di perfezionare la normativa, al fine di raggiungere gli effetti previsti.

3.1. *L'applicazione della Nuova Product Quality Law.*

Il Consiglio di Stato ha pubblicato il 24 dicembre 1996 il *Programma per la promozione di qualità (1996-2000)* con l'intento di aumentare il livello generale della qualità dei prodotti, dei progetti di costruzione e dei servizi, contribuendo così alla realizzazione del *Programma per lo sviluppo della società e dell'economia nazionale dei nove "cinque anni" (1996-2000) e per gli obiettivi a lungo termine fino al 2010 della Repubblica Popolare Cinese*³³⁴.

Nel *Programma per la promozione di qualità (1996-2000)*, è stata rilevata la insoddisfacente situazione della qualità dei prodotti, dei progetti di costruzione e dei servizi, non più idonea a rispondere alle esigenze crescenti del livello di vita del popolo e dello sviluppo della società. Il programma ha indicato nella qualità un aspetto strategico per lo sviluppo dell'economia. Ha altresì stabilito i mezzi da utilizzare allo scopo di elevare il livello di qualità, tra i quali: aumentare la coscienza dei cittadini sulla qualità, elevare la qualifica dei lavoratori, intensificare la legislazione e rafforzare la supervisione per l'applicazione delle leggi.

Nel contempo, sono stati fissati gli obiettivi di promozione di qualità rispettivamente per i primi 5 anni (fino al 2000) e, quindi, più a lungo termine, per i successivi 10 anni (fino al 2010).

³³⁴ Tale Programma, approvato dalla IV Conferenza della VIII Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo nel 17 marzo 1996, ha proposto gli obiettivi e direttive guida per lo sviluppo della società e dell'economia nazionale per i 15 anni successivi, indicando altresì le strategie e le azioni da mettere in atto per realizzare i suddetti obiettivi. V. *Outline of the Ninth Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Long-Term Targets through the Year 2010*, China Report 1996, reperibile sul sito: <http://chr.sagepub.com>.

Purtroppo, gli obiettivi di promozione di qualità per i primi 5 anni non sono stati realizzati completamente, secondo quanto si è potuto rilevare nel descrivere l'applicazione della *Product Quality Law* prima del 2000.

La *Product Quality Law* è quindi stata revisionata e la nuova legge, emanata nel 2000, ha introdotto un sistema di supervisione di qualità più penetrante³³⁵, basato su regole e sanzioni riguardanti i controlli selettivi (*spot check*). Inoltre, alle Autorità di Supervisione per la Qualità dei Prodotti e alle Amministrazioni dell'Industria e del Commercio Statali e locali sono stati conferiti poteri di ricerca, investigazione, e intervento (*seizure*). Gli emendamenti hanno inoltre innalzato l'importo delle multe per i trasgressori e hanno imposto requisiti più seri per quanto riguarda etichette e confezioni.

La nuova versione della *Product Quality Law* ha introdotto anche la responsabilità a carico degli organi di certificazione.³³⁶ Essa ha altresì introdotto ipotesi di responsabilità a carico dei produttori per i danni cagionati ai consumatori ed accertati in seguito ad una ispezione da parte degli organi di certificazione.

La legge revisionata ha definito in maniera più puntuale le competenze del Governo per migliorare la qualità dei prodotti e obbligato le imprese a sottoporsi alla supervisione dei dipartimenti del controllo di qualità³³⁷.

Le autorità governative dei gradi più alti hanno esercitato forti pressioni al fine di accelerare la corretta applicazione del *Product Quality Law*. Secondo il vice primo ministro Wu Bangguo, le autorità di supervisione di qualità locali, che erano amministrate dai governi locali, avrebbero dovuto essere messe sotto l'amministrazione dei dipartimenti di supervisione di qualità al livello provinciale³³⁸. Queste azioni hanno dimostrato lo sforzo del Governo per aumentare la fiducia dei

³³⁵ Wu YAN, *Legislature to Amend Product Quality Law*, CHINA DAILY, Apr. 27, 2000.

³³⁶ V. *retro* la versione inglese dell'art. 57 della *Product Quality Law*.

³³⁷ Wu YAN, *Legislature to Amend Product Quality Law*, CHINA DAILY, Apr. 27, 2000.

³³⁸ *Quality to Be Put Under Independent Supervision*, CHINA DAILY, Mar. 29, 1999. In particolare il Ministro Wu rilevava come la riforma (poi avvenuta nel 2001) era attesa proprio per migliorare la gestione e la formazione degli ufficiali di supervisione di qualità. Il Ministro ha anche promesso di reprimere i tentativi di corruzione.

consumatori e addossare la responsabilità per danni da prodotti difettosi all'industria e agli ufficiali governativi per i prodotti *substandard*³³⁹.

Allo scopo di rafforzare l'applicazione del *Product Quality Law*, dal 2001 al 2005, gli ufficiali delle autorità di supervisione della qualità di tutti i livelli hanno promosso 9 milioni di ispezioni e hanno rinvenuto e sanzionato 850 mila casi di prodotti contrafatti, falsificati o scadenti.³⁴⁰ Solo nel 2006, gli ufficiali delle autorità di supervisione della qualità ad ogni livello hanno promosso 1 milione e 770 mila ispezioni, eseguendo i controlli selettivi su 17 mila partite di prodotti di 265 generi. In questi controlli, sono stati rinvenuti e sanzionati 180 mila casi di prodotti contrafatti, falsificati o scadenti, per un valore complessivo di 3,1 miliardi yuan (US\$ 400 milioni)³⁴¹.

Oltre al controllo, sono state realizzate anche attività di informazione e promozione: l'Autorità di supervisione di qualità Statale ha scelto il mese di settembre di ogni anno come "il mese della qualità", durante il quale vengono svolte di attività di propaganda in argomento al fine di sensibilizzare il pubblico dei consumatori. Sempre con riguardo all'informazione, si devono altresì ricordare le campagne pubbliche per il controllo di qualità sponsorizzate dall'autorità statale e organizzate già da 15 anni dalla *China Association for Quality Promotion*, che da tempo collabora con l'Associazione Cinese dei Consumatori.

Tuttavia, in concreto gli effetti derivanti dalla applicazione del *Product Quality Law* dovrebbero essere valutati tenendo conto delle riflessioni dei consumatori e di un apporto dal basso per la verifica dei problemi.

4. *I reclami dei consumatori cinesi.*

³³⁹ Vedi Gary ZHAO, *Can China Build Another Great Wall To Protect Its Consumers?*, in *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 1, 2002, p. 600.

³⁴⁰ Vedi Da XUESHENG, la testimonianza del decimo anniversario della pubblicazione del Programma per la promozione di qualità, sulla Conferenza Nazionale di Supervisione di Qualità del 18 dicembre 2006.

³⁴¹ Vedi la Relazione del Presidente dell'Autorità Generale di Supervisione di qualità, ispezione e

L'Associazione Cinese dei Consumatori ogni anno compie una statistica e raccoglie e analizza i reclami ricevuti da tutte le associazioni dei consumatori nell'ambito nazionale. Tutti i reclami ricevuti di anno in anno sono classificati nelle seguenti categorie: i reclami sulla qualità dei prodotti, sulla sicurezza dei prodotti e i servizi, sul prezzo, sulla misura, sui prodotti contraffatti, sui contratti, sulle pubblicità, sulle truffe e su altri tipi di problemi. Nella tabella sottostante sono forniti i dati statistici sulla quantità di reclami pervenuti e sulla percentuale di ogni categoria di reclamo nel 1999 (la *Product Quality Law* è stata revisionata e riemanata nel 2000) e degli ultimi cinque anni 2002– 2006.

Tabella

*Reclami pervenuti e tipologie di reclamo
relativamente all'anno 1999 e agli anni 2002-2006*

Anni		1999	2002	2003	2004	2005	2006
Quantità di reclami ricevuti		720410	690062	695142	724229	703822	702350
Percentuali del tipo di reclamo	Qualità	66,6%	65,6%	63,7%	65,2%	65,9%	64,3%
	Sicurezza	*	1,7%	2,2%	2,3%	2,1%	2,0%
	Prezzo	6,6%	7,6%	8%	6,8%	6,3%	6,2%
	Misura	8,3%	4,9%	4,4%	3,5%	2,9%	2,2%
	Prodotti contraffatti	5,4%	3,7%	2,9%	2,4%	2,0%	1,8%
	Contratto		1,6%	2,2%	2,7%	2,8%	3,0%
	Pubblicità	1,9%	1,8%	2,0%	2,3%	1,7%	1,6%
	Truffe	1,9%	1,3%	1,4%	1,6%	1,4%	1,3%
	Altri	9,3%	11,8%	13,1%	13,3%	15%	17,6%

È ovvio che, sia nel 1999 sia negli ultimi cinque anni, i reclami sulla qualità dei prodotti si trovano sempre al primo posto nella graduatoria dei reclami ricevuti dalle associazioni dei consumatori.

Degno di nota appare il fatto che nel 1999, prima della revisione ed emanazione del *Product Quality Law*, i reclami sulla sicurezza dei prodotti e dei servizi non sono stati calcolati da soli. I dati statistici ad essi relativi, infatti, sono quelli legati ai reclami sui danni a persone o cose derivati dall'utilizzo di merci difettose, ovvero sulla quantità di persone decedute o ferite, nonché sul valore dei beni irrimediabilmente danneggiati a causa di prodotti o servizi difettosi.

Dall'analisi dei dati relativi all'anno 2003, è emersa la necessità di dare particolare importanza alla protezione del diritto alla sicurezza dei consumatori. I reclami hanno fatto emergere, infatti, una serie di problemi relativi ai prodotti alimentari, agli articoli per i bambini, agli elettrodomestici e alle automobili.

In particolare, vi sono stati 1621 reclami relativi alla sicurezza dei prodotti alimentari, che sono così aumentati del 24,1% rispetto all'anno precedente. Sono stati rilevati i seguenti problemi: *a)* danni alle persone derivanti dall'esplosione di bottiglie di birra. Anche se la quantità dei reclami sulle esplosioni delle bottiglie di birra è diminuita poiché lo Stato ha imposto dal giugno 1999 la produzione e la diffusione delle bottiglie di birra del modello "B" più sicure, i reclami relativi a questo settore non si sono mai interrotti, tanto che durante l'estate del 2003 sono balzati al primo posto; *b)* presenza di sostanze e materiali anomali nei prodotti alimentari. A titolo esemplificativo: nelle caramelle era stato introdotto filo di ferro, nei biscotti era stato introdotto del cotone; un consumatore mentre mangiava anatra arrosto ha scoperto sostanza nociva; *c)* errata o mancata indicazione sulle confezioni della data di scadenza dei prodotti alimentari. A titolo d'esempio: in un negozio della provincia di Hubei, erano ancora in vendita tè scaduti da 18 mesi. Ad essi era stata apposta una nuova etichetta (o meglio, una nuova etichetta era stata attaccata su quella vecchia), nella quale il termine di scadenza era stato corretto.

I reclami ricevuti dalle associazioni dei consumatori nell'anno 2003 relativi alla sicurezza degli articoli per bambini sono stati invece 308, con un aumento del 62,9 % rispetto all'anno precedente. Sono stati rilevati i seguenti problemi: *a)* alcune tipologie di latte in polvere da bambini non erano conformi agli *standard* provocando gravissimi danni da malnutrizione bini (come nel caso dello scandalo del latte in polvere di Fuyang); *b)* i giocattoli inseriti nelle confezioni di prodotti alimentari erano di dimensioni eccessivamente ridotte, tanto che sono stati ingoiati dai bambini, ovvero sono stati prodotti con l'impiego di materiali pericolosi; *c)* alcuni passeggini presentavano difetti di progettazione causando danni ai bambini; *d)* la percentuale delle materie impiegate per la produzione della biancheria per bambini era al di sotto dello *standard*.

I reclami ricevuti dalle associazioni dei consumatori nell'anno 2003 relativi alla sicurezza degli elettrodomestici e delle automobili, sono stati rispettivamente 1547 e 143, con un aumento, rispetto all'anno precedente, del 23,5% per i primi e del 33,6% per i secondi. I problemi degli elettrodomestici erano concentrati sulle dispersione elettrica e sulle esplosioni causate dai difetti dei prodotti o dalle installazioni irregolari degli elettrodomestici. Invece, i problemi delle automobili erano concentrati sulle combustioni spontanee, sulle incapacità di assolvere le funzioni degli innesti, e sulle materie destinate alla produzione delle installazioni all'interno degli automobili, nonché sulla produzione di gas velenosi che avevano superato gli *standards*.

Nel 2003, il totale dei reclami ricevuti è stato di 695142, dei quali il 2,2% relativo ai problemi di sicurezza dei prodotti e dei servizi; negli anni 2004, 2005 e 2006, il totale dei reclami ricevuti sono stati rispettivamente di 724229, 703822, e 702350, (leggermente aumentate rispetto all'anno 2003), con un valore pressoché stabile delle percentuali relative alle questioni in tema di sicurezza dei prodotti, che si sono attestate al 2,3%, 2,1% e 2,0% (più o meno analoghe a quelle del 2003).

5. *Analisi di due casi concreti: lo scandalo di latte in polvere sofisticato di FuYang.*

Dal maggio 2003 per quasi un anno, a Fuyang nella Provincia di Anhui (un'area rurale molto povera ed arretrata), oltre 170 bambini hanno subito danni da malnutrizione cagionati dal latte in polvere sofisticato che era stato loro somministrato. Alcuni di essi sono deceduti, altri (oltre un centinaio) hanno subito danni permanenti.

Nell'aprile 2004, i *media* cinesi hanno portato all'attenzione generale questo scandalo. A seguito del clamore suscitato, l'Amministrazione dell'Industria e Commercio di Fuyang ha ispezionato 205 tipi di latte in polvere presenti sul mercato constatando che, tra questi, 55 tipi di latte in polvere prodotti in 46 stabilimenti erano *substandard*. Dall'ispezione, è risultato che i suddetti latte in polvere *substandard* erano stati fabbricati con materie prime alimentari a prezzo basso, quali: farina, amido, saccarosio, sostituendo la polvere di latte e aggiungendo l'essenza di latte. Le analisi hanno dimostrato ancora che alcuni campioni contenevano percentuali di proteine e vitamine del gruppo B (fondamentali per la crescita dei neonati e per lo sviluppo del sistema nervoso) pari a un sesto della quantità stabilita dagli *standard* Statali. Alcune polveri di latte "falsificate" avevano solo il 5-6% per cento di proteine, alcune addirittura l'1%.

Il latte in polvere adulterato non poteva quindi soddisfare le esigenze di crescita regolare dei neonati. I bambini ai quali era stato somministrato il latte per lungo termine dagli ignari genitori non crescevano, arrivavano a pesare meno che alla nascita, con l'effetto spaventoso di avere la testa molto più grande del corpo, enormemente gonfia. Alcuni, pur avendo un anno di età, avevano la dimensione di piccoli di sei mesi. Nei casi più gravi, i neonati erano addirittura morti a causa del deperimento di organi vitali come il cuore, il fegato e il rene.

I produttori, il cui nome era indicato sulle confezioni del latte in polvere *substandard*, risultavano residenti nelle province di Heilongjiang, Neimenggu, Zhejiang, Shanghai, Beijing, Shandong, Hebei, Hubei, Jiangxi, ecc., nelle quali successivamente si erano verificati i danni causati dalle complicazioni derivanti dalla malnutrizione per il latte in polvere *substandard*. Le Amministrazioni dell'Industria e

Commercio delle provincie predette hanno verificato la presenza di 127.38 tonnellate di latte in polvere *substandard* e sono state confiscate più di 100.000 confezioni di latte sofisticato³⁴².

L'analisi sull'inchiesta³⁴³ seguita allo scandalo del latte in polvere sofisticato consente di verificare se la normativa vigente sulla sicurezza dei prodotti è idonea a proteggere in concreto la salute e la sicurezza dei consumatori. In particolare, appare opportuna un'analisi degli strumenti adottati.

Strumento n. 1: la supervisione amministrativa

L'Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena (l'Autorità di Supervisione per la Qualità dei Prodotti al livello Statale), già prima dello scandalo, aveva posto in guardia sull'esistenza di partite di prodotti di latte *substandard*, indicando i produttori che risultavano aver operato falsificazioni a seguito del processo di controllo selettivo e ispezione condotti nel primo trimestre del 2002.

Nell'elenco della lista pubblicata era stato inserito sia il latte in polvere della marca "Jun Ma", che il suo produttore, la Società Limitata dei Prodotti di Latte Sai Nuo di Fuyang, la quale era stata istituita il 15 gennaio 2001 da Lin Qiming e Chen Yuequan. Nondimeno, i due produttori avevano registrato un altro marchio – dal nome "Ji Yuan" – presso l'Amministrazione dell'Industria e del Commercio di Fuyang e avevano continuato l'attività di produzione del latte in polvere *substandard*. Tra i neonati che hanno sofferto i danni da malnutrizione, ve ne sono alcuni ai quali era stato somministrato proprio il latte in polvere della marca di "Ji Yuan".

Secondo la previsione contenuta nell'art. 1 della *Product Quality Law*, una delle varie finalità della legge è rafforzare la supervisione e amministrazione per la qualità

³⁴² Vedi il notiziario della rivista «*Ban yue tan nei bu ban*» 2004.4 di Xinhua News Agency.

³⁴³ L'inchiesta, è stata condotta maggio 2004 da Zheng XIAOYU, dell'Amministrazione statale per gli alimentari e le medicine, era stata ordinata dal primo ministro Wen Jiabao. I media cinesi Il Quotidiano del Popolo, il Quotidiano China Daily e la televisione di Stato, la CCTV (*Television Central of China*) hanno riferito parte dell'inchiesta.

dei prodotti. Per raggiungere tali finalità, la legge contiene un apposito capitolo intitolato: “Supervisione per la qualità dei prodotti”. Questa disciplina trova una sua specificazione nel Regolamento di Supervisione e Controllo Selettivo per la Qualità dei Prodotti al Livello Statale³⁴⁴ emanato con il decreto n. 13 dell’ Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena il 29 dicembre 2001.

L’art. 15 del *Product Quality Law* prescrive che: *«Le attività di supervisione e controllo selettivo debbono essere programmate e organizzate dall’autorità di supervisione per la qualità dei prodotti sottoposto al Consiglio di Stato. Le autorità locali di supervisione per la qualità dei prodotti sopra il livello di distretto rurale possono organizzare la supervisione e il controllo selettivo nell’ambito di divisione amministrativa.*

Le autorità locali non possono duplicare il controllo selettivo dei prodotti che sono stati soggetti alla supervisione e il controllo selettivo condotti dallo Stato; le autorità al livello inferiore non possono duplicare il controllo selettivo dei prodotti che sono stati soggetti alla supervisione e il controllo selettivo condotti dalle autorità al livello superiore».

Appare evidente l’intento del legislatore cinese di contemperare le varie esigenze tentando di evitare di sottoporre le imprese ad un eccessivo aumento di oneri e di garantire – perlomeno al livello minimo – gli interessi dei consumatori.

Tuttavia, se davvero l’esigenza primaria e prevalente fosse stata quella di salvaguardare la salute e la sicurezza dei cittadini, la relativa norma della legge sulla qualità dei prodotti avrebbe potuto avere un’altra versione. Difatti, i prodotti *substandard* e i loro produttori, una volta scoperti dal processo di supervisione e dal controllo selettivo condotti dall’Autorità Statale, avrebbero dovuto essere sottoposti al controllo selettivo successivamente e ripetutamente per un periodo determinato. Nello scandalo del latte in polvere sofisticato, se l’Amministrazione di Supervisione per la

³⁴⁴ Il regolamento è composto da 7 capitoli: le previsioni generali; stabilimento del programma di controllo selettivo, prelievamento dei campioni; ispezioni; trattamento e riassunzione delle opinioni dissidenti; trattamento dei risultati di supervisione e controllo selettivo; disciplina di lavoro.

Qualità dei Prodotti di Fuyang avesse condotto il controllo selettivo sugli altri prodotti messi successivamente in commercio dagli stessi produttori che avevano già commercializzato prodotti *substandard*, si sarebbe potuto ridurre il numero dei bambini morti e di quelli che tuttora soffrono degli effetti della malnutrizione.

Soffermandosi sulle norme riguardanti la supervisione della qualità dei prodotti, non è difficile accorgersi della mancanza di disposizioni sulla consultazione e sul coordinamento fra i vari livelli – da quello Statale a quello provinciale, comunale, e distrettuale – delle Autorità di Supervisione per la Qualità dei Prodotti: quindi, sembra opportuno rilevare che il sistema di supervisione e di controllo della qualità dei prodotti stabilito dal *Product Quality Law* non è sufficiente né quindi è soddisfacente.

Altro caso, fra i molti, che è stato oggetto di particolare attenzione riguarda la figlia del contadino Wang Bencheng, del distretto rurale di Funan (che fa parte di Fuyang), nata nel gennaio 2003 e morta nel giugno dello stesso anno, dopo nove giorni di ricovero. I genitori le avevano somministrato il latte in polvere sofisticato della marca “Le Zi Chun”; quando l’hanno portata in ospedale era ormai troppo tardi. La patologia diagnosticata alla piccola era l’edema – un’eccessiva presenza di liquidi – che è uno degli effetti della malnutrizione.

Wang Bencheng ha fatto ispezionare il latte in polvere col quale aveva nutrito sua figlia ad un organo d’ispezione di qualità dei prodotti: all’esito dell’operazione risultava che la percentuale di proteine del latte in polvere era pari alla metà dello *standard* Statale. Quindi, Wang Bencheng ha fatto ricorso all’Autorità di Supervisione per la Qualità dei Prodotti del Distretto di Funan, che ha portato all’ispezione sul latte in polvere della marca di “Le Zi Chun” e all’indicazione del suo produttore. L’Autorità di Supervisione per la Qualità dei Prodotti del Distretto ha inflitto una multa al produttore. Il produttore ha lasciato il distretto di Funan, tuttavia il latte in polvere della marca di “Le Zi Chun” è rimasto ancora in vendita.

Per quanto riguarda i poteri delle autorità competenti, l’art. 18 del *Product Quality Law* prevede che nel caso in cui siano scoperti prodotti non conformi agli *standards* Statali o settoriali sulla salvaguardia della salute e della sicurezza della persona o della

proprietà, esse hanno il potere di sigillare o sequestrare sia i suddetti prodotti sia le materie prime, sia gli imballaggi o gli strumenti produttivi utili alla produzione o alla vendita dei suddetti prodotti³⁴⁵. Nella parte sulle sanzioni, l'art. 49 del *Product Quality Law* stabilisce un sistema di sanzioni da infliggere nel caso in cui si producono o si vendono i prodotti che non siano conformi agli *standards* Statali o settoriali sulla salvaguardia della salute e della sicurezza della persona o della proprietà. Le modalità principali di sanzione includono la cessazione di produzione e di vendita, la confisca dei prodotti e dei redditi illeciti, l'ammenda, la revoca di licenza dell'attività commerciale.

Si deve, però, notare che la Legge sulla Qualità dei Prodotti non dispone i provvedimenti necessari a limitare ed impedire l'immissione sul mercato o a chiedere il ritiro o il richiamo dal mercato del prodotto, se questo si rivela insicuro per la salute e la sicurezza del consumatore. Le misure previste dalla legge non sono quindi idonee a tutelare in concreto la salute e la sicurezza del consumatore, specie nei casi in cui i prodotti dannosi sono stati messi in circolazione e continuano ad essere utilizzati dai consumatori.

Strumento n. 2: la supervisione da parte dei consumatori

Nel giugno 2003, quando il latte in polvere sofisticato di FuYang non aveva ancora attratto l'attenzione del pubblico, il contadino Yang Chengjun, del Distretto rurale Fu Nan (che fa parte di Fu Yang) portava il suo bambino di 4 mesi all'Ospedale Renmin di Fu Yang. Dopo l'esame, saputo che il piccolo soffriva di complicazioni a causa della malnutrizione, su consiglio del medico chiedeva di far ispezionare, dall'organismo competente, i prodotti il latte in polvere che il suo bambino stava assumendo; a seguito delle ispezioni, risultava che le composizioni delle varie sostanze nutritive del latte in polvere della marca "Yangguang Beibei", col quale il bambino veniva nutrito, erano molto inferiori agli *standards* Statali.

³⁴⁵ V. *retro* la versione inglese della *Product Quality Law*, art. 18, comma, 2, punto 4.

Quindi, Yang Chengjun faceva ricorso all'Amministrazione dell'Industria e Commercio di Fu Yang, indicando il venditore del latte in polvere *substandard*, la Società Xing Yuan. Il Centro di Reclami dei Consumatori sottoposto all'Amministrazione dell'Industria e del Commercio di Fu Yang, compiuta l'istruttoria, ha stabilito che il latte in polvere della marca "Yangguang Beibei", venduto dalla Società Xing Yuan, era prodotto *substandard*.

La mediazione effettuata attraverso il Centro di Reclami dei Consumatori ha consentito di raggiungere un accordo tra il contadino Yang Chengjun e la Società Xing Yuan: quest'ultima ha pagato a Yang Chengjun l'80% delle spese sostenute per curare il bambino (ammontanti a 5489,76 RMB, pari a 550 euro); a seguito della transazione, le parti hanno rinunciato a ogni ulteriore azione di responsabilità³⁴⁶.

Secondo la disposizione dell'art. 22 della *Product Quality Law*, per tutto ciò che concerne il problema della qualità dei prodotti, i consumatori possono fare ricorso all'Autorità di Supervisione per la Qualità dei Prodotti o all'Amministrazione dell'Industria e del Commercio, che assumono il compito di trattare la questione. L'Amministrazione dell'Industria e del Commercio di Fu Yang ha trattato il reclamo del consumatore Yang Chengjun a norma di legge. Tuttavia, il trattamento del reclamo avanzato dal consumatore Yang Chengjun si è limitato al raggiungimento di un accordo sul risarcimento del danno. Quindi, la tutela effettivamente applicata in tal caso si è concretizzata in una tutela esclusivamente individuale e di carattere successivo.

Ancora una volta si può notare che la normativa dovrebbe prevedere dettagliatamente da parte delle Amministrazioni dell'Industria e del Commercio l'obbligo di investigare sulla provenienza del prodotto oggetto del reclamo da parte dei consumatori. Alla tutela successiva e individuale si dovrebbe accompagnare una tutela generale e preventiva utilizzando anche le misure di ritiro o di richiamo del prodotto e l'informazione dei consumatori. Se questo fosse avvenuto, lo scandalo del latte in polvere sofisticato di Fu Yang sarebbe durato molto meno e non ci sarebbero state così tante vittime tra i neonati.

³⁴⁶ Vedi il notiziario di *China Youth Daily* 24 aprile 2004.

Strumento n. 3: l'azione coordinata delle autorità competenti

Il primo caso in cui una bambina è morta a causa delle complicazioni per la malnutrizione dovuta al latte in polvere che assumeva è avvenuto all'Ospedale Renmin di Fuyang nel giugno 2003. I primi bambini affetti dalle complicazioni conseguenti la malnutrizione erano stati portati dai genitori all'ospedale già dal gennaio 2003; fino all'aprile 2004, l'Ospedale Renmin di Fuyang ha ricoverato 66 bambini, ai quali sono state diagnosticate quasi le stesse patologie: complicazioni causate da malnutrizioni gravi. Su consiglio dei medici, alcuni genitori hanno fatto ispezionare il latte in polvere somministrato ai figli dal Centro di Fuyang per la Prevenzione e il Controllo Sanitario, sottoposto all'Autorità di Sanità di Fuyang. All'esito di tale ispezione, è emerso che 13 tipi di latte in polvere contenevano una percentuale di proteine inferiore agli *standard* statali, mentre altri tipi di latte non avevano neppure i prescritti requisiti sul piano sanitario.

In Cina, tuttavia, manca una normativa specifica sulla sicurezza degli alimentari; per tale genere di prodotti trova applicazione il *Food Hygiene Law*³⁴⁷. Questa disciplina si limita a prevedere, all'art. 38, che “*The units where food poisoning accidents have occurred and the units that have admitted the victims for medical treatment shall, in addition to taking rescue measures, submit prompt reports to the local administrative departments of public health in accordance with relevant State regulation*”.

A seguito della istanza, l'Ospedale Rinmin di Fuyang ha ritenuto che le complicazioni di malnutrizione non rientrassero nell'ambito di “*food poisoning accidents*”, quindi non ha riferito all'Amministrazione della Salute Pubblica locale.

³⁴⁷ Zhonghua Renmin Gongheguo Shipin Weisheng Fa [*Food Hygiene Law of the People's Republic of China*], emanata con decreto del presidente della Repubblica Popolare Cinese No. 59 il 25 ottobre 1995, su approvazione della XVI Conferenza dell'VIII Sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ed entrata in vigore nella medesima data.

Ne discende che le amministrazioni pubbliche di volta in volta competenti per materia ad effettuare la supervisione e il controllo dei prodotti sono: l'Autorità di Supervisione per la Qualità dei prodotti, l'Amministrazione dell'Industria e del Commercio, l'Amministrazione per gli Alimentari e le Medicine, l'Amministrazione della Salute Pubblica locale. A fronte di tante autorità competenti, non sono previsti criteri per il coordinamento tra i controlli da queste effettuati, né è previsto un sistema di scambio rapido di informazioni.

Strumento n. 4: la tutela civilistica del risarcimento del danno

I gestori di un negozio nel quale è stato acquistato latte in polvere povero di proteine, hanno dovuto risarcire la famiglia di un bambino che, in conseguenza della malnutrizione dovuta all'assunzione del latte, presentava testa gonfia e membra consumate.³⁴⁸ Lo ha stabilito la Corte di Fuyang: i giudici hanno condannato Ma Bucui e Liu Zeyun al pagamento di 74 mila yuan (6.600 euro circa) alla famiglia di Tong Xiaoxue, bimbo di un anno colpito da una grave forma di malnutrizione.

Difatti, Tong è uno degli oltre 170 bambini affetti da testa gonfia e membra esili (sintomi che indicano lo stato di malnutrizione) per l'assunzione regolare di latte sofisticato. Tuttavia, è difficile trovare casi giudiziari in cui la famiglia del bambino malnutrito ha ottenuto un risarcimento corrispondente al danno subito realmente³⁴⁹.

A norma dell'art. 44 della *Product Quality Law* sul danno risarcibile, le famiglie dei bambini danneggiati possono ottenere il risarcimento non solo con riguardo alle spese per le cure mediche e per l'assistenza del bambino, ma anche per la diminuzione del reddito dei genitori, dovuta alla perdita di tempo lavorativo. Peraltro, nel caso in cui il bambino sia diventato disabile, si devono aggiungere le spese degli strumenti di ausilio degli invalidi e la compensazione per lo stato di disabilità, mentre – in caso di

³⁴⁸ Asia News / Agenzie 17 dicembre 2004, Pechino settembre 2005.

³⁴⁹ Vedi Qing ZHANG, Ning LIU, Dong QIAO, *Products Liability: Legal Risks and solution*, China Law Press, 2005, p. 221.

morte del bambino – vanno corrisposte le spese per i funerali e la compensazione per la morte.

Malgrado la chiarezza del dettato legislativo, poiché quasi tutte le vittime erano figli di gente povera, pressoché analfabeta, non ci sono state significative richieste. Difatti, in primo luogo si trattava di persone che non conoscevano la prescrizione della legge sul risarcimento del danno; pertanto, non solo non avevano le conoscenze e le informazioni minime per agire in giudizio contro il produttore del latte in polvere sofisticato, ma comunque, anche laddove avessero avuto le necessarie conoscenze, non avrebbero avuto le risorse finanziarie sufficienti per sostenere le spese di una causa.

Inoltre, nello scandalo di latte in polvere di Fuyang, è anche emerso che i reclami mossi direttamente contro i produttori non hanno sortito alcun effetto: infatti gli indirizzi indicati nelle confezioni sono risultati di fantasia, pertanto i ricorsi non sono mai stati recapitati ai diretti responsabili. Di conseguenza, non è stato neppure possibile procedere alla esatta identificazione della maggior parte dei produttori del latte in polvere sofisticato; per questa ragione, nei rari casi in cui le famiglie hanno ottenuto il risarcimento, sono stati sempre i venditori del latte in polvere sofisticato a risarcire il danno.

5.1. *Lo scandalo del Diethylene glycol*³⁵⁰.

Dal maggio 2007, alcuni tipi di dentifrici, fabbricati in Cina ed esportati all'estero, sono stati denunciati in rapida successione alle autorità competenti della sicurezza dei prodotti degli Stati Uniti, Canada, Giappone e Singapore, con l'accusa di contenere la sostanza chimica Eranchun. Le autorità competenti di questi Stati hanno subito

³⁵⁰ Diethylene glycol è una sostanza chimica bassamente tossica. In Cina, la sua utilizzazione è consentita nella produzione dei dentifrici come preparato aggiuntivo per conservarne l'umidità. Tuttavia, in ambito internazionale, l'utilizzo di tale sostanza è da sempre molto dibattuta. Fin dagli anni Ottanta del secolo scorso, in molti Paesi, soprattutto in quelli europei e negli Stati Uniti, Diethylene glycol non è stato utilizzato nella produzione dei dentifrici come materia prima, in considerazione del danno indefinito che potrebbe generare alla salute delle persone. Inoltre, Diethylene glycol non è una materia insostituibile per la produzione dei dentifrici.

informato i consumatori sulla opportunità di non usare più i suddetti dentifrici fabbricati in Cina. Gli importatori dei dentifrici incriminati si sono impegnati ad eseguire le misure di ritiro anche in via autonoma, talvolta prima dell'ordine da parte delle autorità competenti.

Nel giugno 2007, la dogana di Hong Kong (zona ad amministrazione speciale della Cina) ha pubblicato un avviso con cui si faceva appello ai cittadini di Hong Kong di non usare più tre tipi di dentifrici fabbricati nelle regioni interne di Cina, in quanto contenevano lo 0,21-7.5% di Diethylene glycol. I distributori di questi dentifrici hanno ricevuto l'ordine di ritirarli dal mercato.

Si evince chiaramente da questo esempio la differenza legata, essenzialmente, alla rapidità e alla efficienza dei provvedimenti di carattere preventivo, tesi ad evitare il diffondersi dei danni. Questo esempio impone talune considerazioni.

I. La mancanza di una nozione di prodotto sicuro nella normativa vigente

A seguito delle prime misure adottate dalle Autorità straniere, il 2 giugno 2007, l'autorità competente della qualità dei prodotti cinese ha richiamato il risultato di valutazione sulla pericolosità del Diethylene glycol contenuto nel dentifricio che era stata già predisposta dal Ministero di Sanità Cinese ed era stata svolta nel 2000. I risultati della valutazione hanno affermato che il Diethylene glycol è una sostanza chimica bassamente tossica, può essere immediatamente espulsa dal corpo attraverso il metabolismo e senza accumulazione dannosa. Fino ad oggi non sono state addotte prove sulla dannosità del Diethylene glycol idonee a poter affermare che l'uso del dentifricio che lo contiene ha direttamente provocato intossicazione, cancro o deformità³⁵¹.

Il 29 giugno, pertanto, su queste basi, il Ministero degli Affari Commerciali ha ribadito che per i dentifrici fabbricati in Cina non sussiste un problema di sicurezza³⁵².

³⁵¹ Vedi, *Beijing Daily*, 3 giugno 2007.

³⁵² Vedi CCTV, la rubrica *The first time*, 29 giugno 2007.

Questo assunto consente di rilevare le conseguenze negative legate alla mancanza di una normativa che configuri con certezza la nozione di prodotto sicuro. Difatti, la normativa vigente che fa riferimento al problema di sicurezza dei prodotti, la *Product Quality Law*, non offre nessuna definizione di prodotto sicuro.

Quindi, secondo i funzionari cinesi, prodotto sicuro significherebbe prodotto che non ha cagionato danno. È chiara, e altresì enorme la differenza con la normativa europea: difatti, secondo la definizione di prodotto sicuro data dalla Direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti³⁵³, la sicurezza implica non solo assenza di danno provocato realmente, ma anche assenza di rischi irragionevoli. Non si attende che un danno si verifichi, ma si mira a prevenire tale danno, tenendo conto dei rischi collegati allo sviluppo. La mediazione viene fatta in considerazione di un elevato livello di tutela della salute e della sicurezza delle persone.

II. La mancanza di norme precise sugli obblighi di sorveglianza del mercato da parte delle autorità competenti

Il 14 giugno 2007 l'autorità competente di qualità dei prodotti cinese ha contattato la dogana di Hong Kong richiedendo la messa in circolazione dei tre tipi di dentifrici ritirati dal mercato di Hong Kong poiché contenevano Diethylene glycol. Il 17 giugno la dogana di Hong Kong ha rifiutato la suddetta richiesta replicando che essa applica «il Regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo di Hong Kong» al fine di proteggere la sicurezza dei consumatori.

Prima di impartire l'ordine di ritirare i dentifrici che contenevano Diethylene glycol, la dogana di Hong Kong aveva prelevato i campioni dal mercato e li aveva mandati all'Istituto di Analisi del Governo di Hong Kong. Dai risultati delle analisi era emerso che i tre tipi di dentifrici analizzati contenevano rispettivamente il 7-7,5%, 1,3-2,3%, e 0,21-0,4% di Diethylene glycol. Sui risultati dell'analisi dei dentifrici la dogana ha anche consultato l'Ufficio di Sanità del Governo di Hong Kong, il quale ha

³⁵³ Vedi l'art. 2 della Direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti.

ritenuto che l'uso quotidiano di dentifrici che contengono lo 0,21%-7,5% di Diethylene glycol potrebbe determinare un assorbimento di questa sostanza tale da poter superare il livello accettabile consigliato dalla Commissione di Ricerca Scientifica degli Alimenti dell'Unione Europea³⁵⁴.

Anche l'Ufficio di Sanità di Singapore ha fatto riferimento ai parametri di sicurezza adottati nell'ambito del mercato globale per quanto riguarda la sostanza chimica Diethylene glycol. A seguito di questa indagine, le Autorità competenti hanno ordinato di cessare la vendita dei dentifrici che contenevano Diethylene glycol e di ritirarli³⁵⁵ dal mercato di Singapore.

Le misure adoperate dalle autorità competenti della sicurezza dei prodotti di Hong Kong e di Singapore inducono a riflettere sulla lacuna esistente nella normativa vigente in Cina con riferimento alle prescrizioni in tema di sicurezza dei prodotti, e in particolar modo in tema di controllo costante e aggiornamento delle conoscenze scientifiche e tecniche relative alla sicurezza dei prodotti³⁵⁶.

Si evince, da ciò, la necessità di tener conto delle cosiddette norme tecniche, le quali assumono rilievo al fine di consentire un continuo adeguamento ai progressi scientifici per migliorare la sicurezza e la salute dei consumatori, favorendo una competitività a livello qualitativo più elevato.

III. *Gli standard cinesi (e non internazionali) come unico criterio di valutazione di sicurezza dei prodotti in Cina*

Il sequestro e il ritiro in alcuni Paesi dei dentifrici che contenevano *Diethylene glycol* fabbricati in Cina non ha prodotto le medesime conseguenze nel Paese di origine. Nessuna delle imprese cinesi che avevano prodotto i suddetti dentifrici li ha ritirati autonomamente, né ha operato il richiamo di quelli esportati agli altri Paesi. Al

³⁵⁴ Vedi il notiziario 14 giugno 2007 di Xinhua News Agency e la notizia del 17 giugno 2007 sul sito: www.xmnext.com.

³⁵⁵ Vedi la notizia del 13 giugno 2007 di *China Business News*.

³⁵⁶ Vedi l'art. 9, comma 1, lett. b), della direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti.

contrario, tutte le imprese produttrici hanno difeso il loro operato sottolineando la conformità dei loro prodotti fossero conformi agli *standards* statali della produzione dei dentifrici.

L'art. 13 del *Product Quality Law* prevede un unico criterio per valutare la sicurezza dei prodotti: la conformità agli *standards* nazionali o settoriali cogenti, peraltro qualora esistano. Quanto ai dentifrici esiste uno *standard* nazionale, lo *standard* No.GB8372-2001: purtroppo, però, in questo *standard* non è contenuta la specificazione della percentuale di *Diethylene glycol* ammessa. Un esperto ha commentato che il suddetto *standard* di dentifrici è ormai rimasto indietro rispetto agli altri Paesi più evoluti poiché esso consente ancora l'utilizzo di materie prime chimiche, come i preparati aggiuntivi che, invece, sono state già sostituite in altri Paesi sin dagli anni Ottanta del secolo scorso.

Appare quindi evidente che, in Cina, il problema da risolvere non consiste affatto nell'assenza di una disciplina giuridica idonea a tutelare i consumatori dai rischi derivanti dall'immissione sul mercato di prodotti non sicuri: difatti, analogamente a quanto è previsto dalla legislazione europea, anche in Cina la sicurezza/pericolosità dei prodotti è valutata, se non presunta, sulla base degli *standards* tecnici.

Il vero problema, quindi, risiede nel fatto che gli *standards* utilizzati in Cina per valutare/presumere la sicurezza non sono – come invece dovrebbero – realmente fondati sui risultati della scienza, della tecnologia e dell'esperienza, e quindi rappresentative dello stato dell'arte. In altri termini: le norme tecniche elaborate dagli organismi di normazione cinesi non sono affatto indice della rispondenza ai più avanzati requisiti costruttivi, prestazionali e funzionali in un dato momento storico, perché sono già vecchie e obsolete rispetto alle normative tecniche internazionali ed europee utilizzate nei Paesi più evoluti e avanzati.

Il vero problema, in definitiva, è principalmente di carattere economico, perché è evidente che l'adozione di *standards* tecnologicamente più avanzati richiederebbe alle imprese costi nettamente più elevati, che la maggior parte di esse non sarebbe assolutamente in grado di sostenere.

IV. La mancanza dell'obbligo di una corretta informazione dei e ai consumatori

Finalmente, l'11 luglio 2007, l'autorità competente sulla qualità dei prodotti cinesi ha sancito il divieto di utilizzare Diethylene glycol come materia prima nella produzione di dentifrici. Tuttavia, il giorno successivo alla emanazione di tale divieto, la stessa autorità ha pubblicato un annuncio nel quale è stato specificato che i dentifrici in vendita non dovevano essere obbligatoriamente ritirati dal mercato.

Di fronte ai due annunci, sostanzialmente contraddittori, molti consumatori hanno avanzato forti dubbi sulla affidabilità del Governo per quanto riguarda la tutela della sicurezza e della salute dei cittadini. Sembra, infatti, che il bilanciamento tra gli interessi delle imprese e la salute dei cittadini lasci emergere come valore preminente quello della tutela dei profili economici. Peraltro, la situazione è aggravata dalla mancata previsione di precisi obblighi di informazione che, invece, caratterizzano la disciplina europea.

A prescindere dal fatto che le norme sulla etichettatura non danno informazioni adeguate, e dal fatto che, forse, una gran parte del popolo cinese ancora non è neppure di comprendere, ciò che appare più discutibile è che, anche in presenza di questo gravi episodi, non si è ritenuto necessario fornire ai consumatori una informazione puntuale rispetto ai dentifrici contenenti Diethylene glicol ancora presenti sul mercato.

Le Autorità, invece di fornire queste informazioni, nell'annunciare il divieto di utilizzare il Diethylene glicol come materia prima, hanno ritenuto di dover tranquillizzare i consumatori, precisando che i risultati del controllo effettuato hanno consentito di rilevare che la maggior parte dei dentifrici fabbricati di recente non contengono Diethylene glicol, mentre la piccola parte di dentifrici ancora in commercio contenenti la sostanza indicata ne presentano una quantità inferiore al 10%. Le Autorità, pertanto, hanno ritenuto che le preoccupazioni manifestate erano da ritenersi eccessive.

L'informazione così trasmessa ai consumatori ne rende chiara la finalità: evitare la chiusura delle imprese che producono i dentifrici ed esportano i loro prodotti; il che, in

questa fase, appare di certo un interesse prioritario rispetto a quello di proteggere la salute e la sicurezza dei consumatori.

A fronte di ciò, i consumatori cinesi hanno espresso forti e fondate perplessità sul ruolo del Governo quale garante effettivo della sicurezza dei prodotti. Nella fattispecie esaminata, in particolare, si è dubitato che lo *standard* di pericolosità rispetto al quale sono stati valutate le componenti dei dentifrici fosse eccessivamente elevato. Difatti, le autorità pubbliche, pur in assenza di uno specifico obbligo di informazione previsto per legge, hanno comunque diffuso una serie di informazioni circa i dentifrici commercializzati in Cina e il loro contenuto di *Diethylene glicol*. Da tale annuncio pubblico è emerso che, malgrado il divieto di utilizzo di tale sostanza nella produzione di dentifrici, di quelli già in commercio soltanto una minima parte conteneva detta sostanza, peraltro in percentuale estremamente ridotta (10%), mentre la maggior parte non ne conteneva affatto. E proprio il contenuto di tale annuncio lascia intravedere la principale preoccupazione delle autorità cinesi: “evitare la perdita delle imprese che producono i dentifrici ed esportano i loro prodotti”³⁵⁷, invece di “proteggere la salute e la sicurezza dei consumatori”.

6. *La recente azione del Consiglio di Stato.*

Nella seconda parte dell'anno 2007, il Consiglio di Stato Cinese ha avviato una serie di azioni finalizzate alla promozione della qualità dei prodotti e sicurezza degli alimentari.

Il 25 luglio 2007, nella Conferenza stabile no. 186, il Consiglio ha esaminato e approvato il Regolamento Speciale sul Rafforzamento della Supervisione e Amministrazione per la Sicurezza degli Alimenti ed alcuni altri Prodotti; il giorno

³⁵⁷ V. l'Annuncio sul divieto di utilizzazione di Diethylene glycol come la material prima nella produzione di dentifricio pubblicato dall'Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena dell'11 luglio 2007.

successivo il Regolamento Speciale è stato pubblicato con il Decreto del Consiglio di Stato n. 153 ed è entrato in vigore.

Il 27 luglio 2007, il Consiglio di Stato ha convocato la Conferenza nazionale sulla qualità dei prodotti e pubblicato l'Avviso sul Rafforzamento della Qualità dei Prodotti e la Sicurezza degli Alimentari.

Il 13 agosto 2007, ha istituito il gruppo di dirigenza dei lavori sulla qualità dei prodotti e la sicurezza degli alimentari: il vice primo ministro assume il direttore del gruppo e i membri del gruppo.

Il 23 agosto 2007, ha convocato una conferenza televisiva e telefonica avviando la regolamentazione speciale sulla qualità dei prodotti e la sicurezza degli alimenti nell'ambito nazionale, che ha durato fino alla fine dell'anno.

7. *Il contributo della dottrina cinese.*

Nella dottrina cinese, il tema della sicurezza dei prodotti ha cominciato ad essere oggetto di vivo interesse solo negli ultimi anni e, ad oggi, non esiste ancora nessuno studio che lo abbia trattato in modo completo e approfondito.

Alcuni giuristi hanno affrontato il diritto alla sicurezza dei consumatori nell'ambito degli studi sulla natura e le caratteristiche dei diritti dei consumatori; altri hanno analizzato il regime della responsabilità del produttore guardando al profilo oggettivo del funzionamento del mercato. La maggior parte di questi studi convergono su un aspetto centrale: si propongono di esaminare e migliorare l'attuale sistema di supervisione dei prodotti dal punto di vista della sicurezza dei prodotti.

E' ovvio che un approfondimento teorico circa la natura dei diritti che dovrebbero essere riconosciuti ai consumatori influenza la politica concretamente attuata dagli Stati a loro tutela³⁵⁸. Al riguardo, nella dottrina cinese, esistono due diverse opinioni. La dottrina prevalente ritiene che i diritti dei consumatori siano i diritti civili speciali o

³⁵⁸ Ming WU, *Sulla natura dei diritti dei consumatori, 1994-2007*, in *China Academic Journal Electronic Publishing House*, reperibile sul sito internet: [http: www. cnki.net.](http://www.cnki.net), p. 11.

moderni, caratterizzati essenzialmente dal profilo economico. Altri studiosi, e in particolare quelli specializzati in diritto dell'economia, ritengono invece che i diritti dei consumatori appartengano all'ambito dei diritti umani e abbiano un'ampiezza maggiore che deve fare riferimento ai diritti della persona.

L'argomentazione assunta dai sostenitori della prima tesi è la seguente: i diritti dei consumatori sono i diritti che i consumatori hanno solo e in particolare quando acquistano e usano le merci o utilizzano i servizi e che sono protetti dalla legge³⁵⁹; i diritti dei consumatori sono una tipologia speciale e particolare dei diritti privatistica; i soggetti dei diritti sono i consumatori, i soggetti degli obblighi sono gli operatori economici; la realizzazione dei diritti dei consumatori si misura attraverso il rispetto e l'adempimento degli obblighi incombenti agli operatori economici³⁶⁰.

Diversamente, i sostenitori della seconda teoria sostengono che il riconoscimento e la protezione dei diritti dei consumatori da parte dello Stato sono finalizzati a garantire la salute e la sicurezza dei consumatori, a realizzare i benefici per i cittadini e l'equità tra i membri della società, e a salvaguardare i diritti umani fondamentali nel contesto di economia di mercato libero³⁶¹. Questa opinione sottolinea la responsabilità e gli obblighi che incombono sullo Stato, tenuto a promuovere la realizzazione dei diritti dei consumatori in quanto "persone", adottando i provvedimenti legislativi, amministrativi e giuridici³⁶².

L'espressione "diritti dei consumatori" è una nozione sintetica che comprende una pluralità di diritti, quali: il diritto alla sicurezza, il diritto all'informazione, il diritto all'educazione al consumo, il diritto ad una scelta libera e consapevole, il diritto al risarcimento e il diritto all'associazionismo, ecc.

Il problema della sicurezza dei prodotti e la responsabilità del produttore passa

³⁵⁹ Changqi LI, Mingyue XU, *Il diritto dei consumatori*, Law Press, 1997, p. 76

³⁶⁰ Yanfang ZHANG, *Study of Consumer Protection Law*, Law Press, 2003, p. 564.

³⁶¹ Jichun SHI, *Testo di consultazione didattica del diritto economico*, Casa Editrice dell'Università del Popolo Cinese, 1999, p. 205.

³⁶² Hongxi LI, *La ricerca teorica sui diritti dei consumatori*, in *Diritti umani e costituzione*, Yuan Zhao Casa Editrice, TaiWan, 2004, p. 496-503.

necessariamente attraverso il diritto alla sicurezza, il diritto all'informazione e il diritto al risarcimento del danno.

Ben pochi tra gli studiosi cinesi considerano questi tre diritti (fondamentali in tutti i Paesi europei) sia come diritti civili che come diritti umani. Tali studiosi, infatti, hanno cominciato a evidenziare ciò che nella cultura europea è ormai un dato acquisito e scontato, e cioè che la realizzazione del diritto alla sicurezza dei consumatori richiede, per un verso, che gli imprenditori forniscano tutte le informazioni sulla sicurezza dei prodotti immessi sul mercato e assumano gli obblighi di ritiro dei prodotti insicuri; per altro verso, che lo Stato eserciti i poteri di sorveglianza e sanzione, adempia gli obblighi di raccogliere e pubblicare le informazioni sulla sicurezza dei prodotti, e intervenga rapidamente nelle situazioni urgenti³⁶³.

Come detto in precedenza, gli studiosi specializzati in diritto dell'economia ritengono che i diritti dei consumatori appartengano all'ambito dei diritti umani. Poiché in Cina il diritto dell'economia costituisce una nuova branca del diritto, nata dopo anni Ottanta del secolo scorso, gli studiosi specializzati in questo settore sono relativamente meno di quelli specializzati in diritto civile.

Di conseguenza, l'orientamento dominante in Cina assegna ai diritti dei consumatori esclusivamente la natura di diritti civili di carattere specifico, e ciò ha indubbiamente limitato lo sviluppo della teoria del diritto dei consumatori.

Tale orientamento, infatti, da una parte trascura la responsabilità e gli obblighi che incombono allo Stato per la protezione dei consumatori, specie per la tutela della loro salute e della sicurezza³⁶⁴; dall'altra parte, fa riferimento a un modello di protezione delle situazioni giuridiche soggettive (i diritti civili), stabilito espressamente dal diritto civile, al quale corrisponde uno schema rigido e analitico che prevede innanzitutto la formulazione testuale dei diritti o degli obblighi e, conseguentemente, in caso di lesione di tali diritti o di violazione di tali obblighi, l'imposizione di puntuali responsabilità. Solo quando i diritti civili sono materialmente lesi e i danneggiati intendono esperire

³⁶³ Ming WU, *op. cit.*, p. 11.

³⁶⁴ Ming WU, *op. cit.*, p. 9.

un'azione legale, si avvia la procedura di tutela del risarcimento del danno. Il suddetto modello di rimedio civilistico, però, ha le caratteristiche di individualità e posteriorità, e quindi esso, da solo, non può soddisfare l'esigenza di tutela dei diritti dei consumatori, la quale richiede anche una tutela di natura preventiva e di carattere diffuso³⁶⁵.

E' evidente, tuttavia, che questo orientamento esercita una forte influenza anche sul modo di interpretare la frammentata normativa vigente in Cina a tutela dei consumatori.

Peraltro, anche a volerci soffermare sulla tutela di carattere successivo, si può osservare che il potenziale elevato numero di controversie in tema di consumo, in considerazione delle caratteristiche ad esse inerenti, quali il ridotto valore economico, l'asimmetria informativa, l'oggettiva debolezza del consumatore dal punto di vista economico e contrattuale, non si esprime in concreto. Difatti, la soluzione di tali controversie richiederebbe strumenti efficaci di tutela, che garantiscano celerità, imparzialità ed economicità.

A fronte di tali necessità, occorrerebbe prevedere forme di tutela giudiziaria attraverso la previsione di nuovi strumenti processuali, con particolare riguardo alle forme di tutela collettiva, quali la *class action* o l'inibitoria collettiva.

8. *Il problema della "sicurezza" e "qualità" dei prodotti nelle politiche d'azione europee e in quelle cinesi. Alcune considerazioni.*

Il problema della sicurezza dei prodotti si è finalmente posto anche all'attenzione degli studiosi cinesi, sebbene la nozione di "sicurezza" sia ritenuta – non del tutto correttamente – come sinonimo di "qualità"³⁶⁶.

³⁶⁵ Zejian WANG, *I diritti fondamentali dei consumatori e tutela dei consumatori*, Casa Editrice dell'Università Cinese di Politica e Giurisprudenza, 1998, p. 17.

³⁶⁶ Anche per questa ragione, nell'ordinamento cinese non è ancora stata elaborata un'autonoma definizione di "prodotto sicuro" né dalla legislazione attualmente in vigore (vedi l'art. 26 della *Product Quality Law*), né dalla giurisprudenza e dalla dottrina.

Il concetto di «sicurezza» – già pacificamente considerato tra gli obblighi del venditore nella disciplina codicistica italiana (la mancanza di sicurezza, infatti, può rilevare sia nell'ambito della fattispecie del vizio di cui all'art. 1490 c.c., sia nell'ambito del difetto di qualità essenziali del bene di cui all'art. 1497 c.c.³⁶⁷, e ormai, più semplicemente come difetto di conformità³⁶⁸ ai sensi dell'art. 1519-ter, comma 2, lett. a) e c) c.c.), ora confluito nell'art. 129 del Codice del consumo italiano – è venuto automaticamente alla ribalta grazie alla spinta della legislazione comunitaria. Infatti, il concetto compare, in un'accezione non del tutto coincidente, sia in due normative di carattere generale – e precisamente nell'art. 5 della normativa sulla responsabilità del produttore e nell'art. 2 della normativa sulla sicurezza generale dei prodotti – sia nelle numerose direttive «verticali» fondate sul Nuovo Approccio e sull'Approccio Globale³⁶⁹. Queste normative stabiliscono quindi quello che nel linguaggio tecnico è la c.d. «qualità cogente», ossia i requisiti di sicurezza che i prodotti devono obbligatoriamente rispettare per circolare nel mercato europeo.

Con riferimento alla «qualità», va rilevato che essa, di per sé, è un concetto piuttosto ampio e non ha un significato assoluto³⁷⁰. Secondo la definizione della dottrina italiana, per qualità si intendono comunemente tutti «gli attributi che esprimono la funzionalità, l'utilità e il pregio del bene»³⁷¹. Pertanto, la qualità di un bene implica in primo luogo la sicurezza del bene stesso, la quale, a sua volta

³⁶⁷ Cfr. C.M. BIANCA, *La vendita e la permuta*, in *Tratt. dir. civ. it.*, fondato da F. Vassalli, VII, 1 (Torino 1993), p. 887, che menziona, tra i possibili vizi della cosa oggetto della garanzia nella vendita, quelle idoneità che rendono «meno sicuro» l'uso della cosa.

³⁶⁸ Su tale concetto e, in particolare, sul suo carattere omnicomprensivo, v. anche E. BELLISARIO, *sub art. 1519-ter, 2° comma, lett. c) c.c.*, in *Commentario sulla vendita dei beni di consumo*, a cura di S. Patti, Milano, 2004, p. 105 s.

³⁶⁹ Cfr. E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata*, in *Europa e diritto privato*, 2005, p. 9.

³⁷⁰ Vedi ancora E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata*, cit., 2005, p. 9.

³⁷¹ Così C.M. BIANCA, *La vendita*, cit., p. 888, che sottolinea il carattere esclusivamente materiale dell'inesattezza. In effetti, l'onere di pronta verifica e di tempestiva denuncia da parte del compratore si giustificano solo in relazione ad inesattezza materiali della prestazione, ossia direttamente accertabili attraverso l'esame della cosa.

comprende in sé l'assenza di difetti e di rischi e, quindi, la tutela della salute, il rispetto di un'informazione trasparente ed adeguata, la necessità di una pubblicità corretta³⁷².

In Cina, le politiche di apertura del Paese e di riforma economica iniziate dalla fine degli anni di Settanta del secolo scorso e gli sforzi profusi per entrare nel commercio internazionale hanno il medesimo scopo, ossia la creazione di un sistema di concorrenza e di sviluppo economico.

Il legislatore cinese sembra aver compreso che la qualità – almeno intesa nel suo senso più ristretto, e cioè nel senso di “qualità cogente” – è il presupposto di base ancor prima che per la competizione dei mercati globali, già al solo scopo di entrare nel mercato globale. Pertanto, negli ultimi anni, l'attenzione si è rivolta ad aumentare il livello di qualità dei prodotti, rafforzando la supervisione e il controllo³⁷³.

Tuttavia, le norme in materia di sicurezza dei prodotti si trovano tuttora in una posizione del tutto marginale nella normativa vigente. Si ha, quindi, l'impressione che il legislatore cinese debba ancora rendersi conto che i benefici derivanti da quella che egli stesso ha definito la “politica della qualità” non possono essere limitati al sistema produttivo, ma devono trovare rispondenza in ogni aspetto della società, e in particolare devono tener conto della posizione dei consumatori nel mercato³⁷⁴.

Dal punto di vista dei consumatori, i prodotti di vari livelli di qualità possono soddisfare le specifiche esigenze di *target* diversi, consentendo una varietà anche sotto il profilo economico, ovviamente purché si rispetti la qualità cogente, cioè la sicurezza. In altri termini: non sussiste una necessità di impedire ai prodotti più scadenti, purché sicuri, di prevalere sugli altri; difatti, occorre altresì tenere presente l'esigenza di non mortificare le differenze qualitative tra i vari prodotti che rispettano i requisiti di

³⁷² Il legame tra sicurezza e informazione è evidente ed è già stato sottolineato: è principio di carattere generale, infatti, che solo un'informazione chiara e completa sulle caratteristiche del bene e sulle modalità del suo utilizzo può garantire un adeguato livello di sicurezza. cfr. E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata*, cit., 2005, p. 10, nota 45.

³⁷³ Vedi l'art. 1 della *Product Quality Law*.

³⁷⁴ Cfr. E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata*, cit., 2005, p. 12.

sicurezza, consentendo in tal modo un'ampia libertà di scelta³⁷⁵.

Guardando all'esperienza europea, la consapevolezza crescente della connessione esistente tra tali esigenze ha quindi determinato un deciso orientamento dell'Unione verso l'adozione di un'attenta e sempre più intensa politica della sicurezza e qualità. Sulla scia del Nuovo Approccio, il sistema che il legislatore va strutturando coniuga elementi di coercitività con aspetti volontaristici, in modo da lasciare alle imprese un'ampia libertà di azione, ma non una libertà assoluta. In questa logica, il legislatore europeo non impone mai, *a priori*, il livello di qualità dovuto, limitandosi a imporre esclusivamente uno standard minimo che, più esattamente, rappresenta un livello uniforme di sicurezza³⁷⁶.

La scelta compiuta dal legislatore cinese – che ha stabilito un complesso sistema di conformità a *standards* cogenti e volontari per tipologie di prodotto³⁷⁷ – sembra andare in questa direzione, anche se, come già rilevato, i limiti che, di fatto, si riscontrano riguardano essenzialmente le norme tecniche utilizzate come parametri di sicurezza e il loro scarso adeguamento alla rapida evoluzione delle conoscenze, piuttosto che le norme giuridiche.

Invero, più a monte, sembra si possa dubitare sulla delega piena operata dal legislatore alle norme tecniche, dovendo queste fungere da parametro di valutazione, e non potendo assumere il ruolo di elemento sostitutivo della norma giuridica.

³⁷⁵ Cfr. E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata*, cit., 2005, p. 13.

³⁷⁶ Non c'è dubbio, infatti, che una diversa scelta normativa si rivelerebbe decisamente dannosa per il funzionamento efficiente del mercato, essendo evidente che l'imposizione di un livello di qualità superiore rispetto a quello minimo, volto a garantire esclusivamente la sicurezza dei prodotti, comporterebbe l'eliminazione non solo della naturale competitività del mercato, ma anche di un notevole numero di imprese sono in grado di raggiungere i livelli prescritti. Di conseguenza, una tale imposizione finirebbe per avere ripercussioni negative sugli stessi consumatori: in assenza di competitività, e quindi di concorrenza, verrebbe meno la varietà dei prodotti (e dei prezzi con cui essi vengono) offerti al consumatore e, in definitiva, si comprometterebbe irrimediabilmente anche la sua libertà di scelta. Cfr. E. BELLISARIO, *op. ult. cit.*, p. 13, nota 61.

³⁷⁷ Vedi l'art. 7 del Regolamento di Supervisione e Controllo Selettivo per la Qualità dei Prodotti al Livello Statale, emanato con Decreto dell'Autorità Generale di Supervisione di Qualità, Ispezione e Quarantena No. 13 il 29 dicembre 2001.

Di certo, paragonata alla disciplina europea, la legislazione cinese sconta la sua accelerazione molto rapida, che è andata di pari passo con il crescere del mercato, e che manca di una solida esperienza sottostante. Difatti, spesso, si tratta di interventi dettati dall'emergenza, volti a offrire una risposta per casi specifici, tenendo conto di aspetti particolari. In tal modo, la disciplina finisce purtroppo con l'ignorare una molteplicità di aspetti che non sono emersi con la stessa forza o, nel migliore dei casi, rischia di determinare una serie di antinomie.

Appare, quindi, molto stimolante e utile il compito dello studioso che deve tener conto, con umiltà e attenzione, anche delle esperienze altrui, senza però "importarle" passivamente, ma cercando di coordinarle e integrarle nel proprio sistema.

In questa consapevolezza, ritengo doveroso ringraziare la Scuola Dottorale in Diritto ed Economia "Tullio Ascarelli", dell'Università Roma Tre e, in particolare, il Ministero dello Sviluppo Economico, che mi hanno consentito questa esperienza, la quale, spero, possa essere di qualche utilità per l'Italia, ma che ancor più, mi auguro, possa essere di grande utilità per il mio Paese.

Bibliografia

AA.VV., *La responsabilità per danno da prodotti difettosi*. Commentario Pardolesi e Ponzanelli, in *Nuove leggi civ. Commentate*, 1989, p. 497

AA.VV., *La responsabilità del produttore*, a cura di G. Alpa, M. Bin e P. Cendon, in *Tratt. di dir. Comm. e dir. pubbl. dell'economia* diretto da F. Galgano, XIII, Padova, 1989

AA.VV. (G. ALPA, U. CARNEVALI, F. DI GIOVANNI, G. GHIDINI, U. RUFFOLO, C. M. VERARDI), *La responsabilità per danno da prodotti difettosi*, Milano, 1990

AA.VV., *Il danno da prodotti in Italia, Austria, Repubblica Federale di Germania, Svizzera*, a cura di S. Patti, Padova, 1990

ALPA G., voce *Consumatore (tutela del)*, II) *Diritto della Comunità europea*, in *Enc. giur. it.*, Roma, 1988

ALPA G. - CHINE' G., voce *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Dig. disc. priv.*, III, Torino, 1993, p. 542

ALPA G. - BESSONE M., *Il consumatore e l'Europa*, Padova, 1979

ALPA G., *Il diritto dei consumatori*, Roma-Bari, 2002, p. 412

ANCORA F., *Normazione tecnica e certificazione di qualità. Elementi per uno studio*, in *Cons. Stato*, 1994, II, 2, p. 1563

AMIRANTE D., *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2000

AN Jian, *La discussione sulle disposizioni della Product Quality Law concernenti la qualità dei prodotti*, in *Giurisprudenza Cinese*, 1993, 5

ARMONE G.M., *Tendenze evolutive nella tutela del consumatore*, Napoli, 1998

ASCH P., *Consumer safety regulation*, Oxford, 1988

ATIYAH P.S., *The damages Lottery*, Oxford, 1997

BASTIANON S., *Consumatore e imprenditore (...futuro) nel diritto comunitario: luci e ombre di due nozioni dai confini incerti*, in *Resp. civ. prev.*, 1998, p. 62

BELLISARIO E., *sub artt. 102-127, in Codice del consumo. Commentario a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005*

BELLISARIO E., *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata, in Europa e diritto privato, 2005, p. 1045*

BENACCHIO G., *Diritto privato della Comunità europea, Padova, 1998.*

BESSONE M., *Il "Consumerism" negli anni '80, in Pol. dir., 1983, p. 357*

BESSONE M., *Istituzioni di diritto privato, Torino, 2000*

BIANCA C.M., *La vendita e la permuta, in Trattato di diritto civile italiano fondato da F. Vassalli, VII, 1, Torino, 1993*

CABELLA PISU L., *Garanzia e responsabilità nelle vendite commerciali, Milano, 1983*

CAFAGGI F., *Danno al prodotto e funzioni della responsabilità del produttore, in Riv. crit. dir. priv., 1988, p. 561*

CAFAGGI F., *La nozione di difetto ed il ruolo dell'informazione. Per l'adozione di un modello dinamico-relazionale di difetto in una prospettiva di riforma, in Riv. crit. dir. priv., 1995, p. 447*

CAFAGGI F., *La responsabilità dell'impresa per prodotti difettosi, in Diritto privato europeo, a cura di N. Lipari, II, Padova, 1997, p. 996 e in Trattato di diritto privato europeo diretto da N. Lipari, IV, Padova, 2a ed., 2003, p. 515*

CAMPILONGO D., *La responsabilità civile del produttore, in Il diritto privato nella giurisprudenza, a cura di P. Cendon, La responsabilità civile, XI, Torino, 1998*

CANE P., *Accidents, Compensation and the Law, Londra, 1999*

CANTU' A., *Il decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 115 sulla sicurezza generale dei prodotti, in Resp. civ. prev., 1996, p. 779*

CANTU' A., *La legge comunitaria per il 1994 e la sicurezza dei prodotti: un aggiornamento, in Resp. civ. prev., 1996, p. 1501*

CANTU' A., *La legislazione sulla sicurezza delle macchine: commento al d.p.r. 24 luglio 1996, n. 459, in Resp. civ. prev., 1997, p. 578*

CAPPELLI F., *Le direttive comunitarie*, Milano, 1993

CAPPELLI F., *Tutela del consumatore nella Comunità europea con particolare riferimento ai bambini*, in *Dir. com. scambi int.*, 1993, p. 713

CAPPONI B., *Il "Libro Verde" sull'accesso alla giustizia*, in *Documenti giustizia*, 1994, III, p. 361

CARDANI B., *La direttiva CEE sulla sicurezza generale dei prodotti: un rilancio della regola aquiliana per imputare la responsabilità al produttore*, in *Dir. econ. ass.*, 1992, p. 765

CARNEVALI U., *La norma tecnica da regola di esperienza a norma giuridicamente rilevante. Ricognizione storica e sistemazione teorica. Ruolo dell'UNI e del CEI*, in *Resp. civ. prev.*, 1997, p. 257

CARNEVALI U., voce *Responsabilità del produttore*, in *Enc.dir.*, Aggiornamento, II, Milano, 1998, p. 936

CARUSO A., *D.Lgs.115/95: i nuovi obblighi di sicurezza a carico del produttore*, in *Danno resp.*, 1995, p. 428

CASTRONOVO C., voce *Danno VII) Danno da prodotti- Diritto italiano e straniero*, in *Enc.giur.*, X, Roma, 1988

CASTRONOVO C., *Dagli ordinamenti nazionali al diritto uniforme europeo: la prospettiva italiana*, in *Europa e diritto privato*, 1999, p. 445

CASUCCI F., *Il sistema giuridico proporzionale nel diritto privato comunitario*, Napoli, 2004

CENDON P., ZIVIZ P., *Prodotti difettosi e i bambini*, in *Contr. impr.*, 1992, p. 301

CERINI D., *Responsabilità del produttore e rischio di sviluppo: oltre la lettera della direttiva 85/374/CEE*, in *Dir. econ. ass.*, 1996, p. 29

COMBA A., *Ostacoli tecniche neo-protezionismo*, in O. CALLIANO(a cura di), *Tutela del consumatore e libera circolazione delle merci nel commercio internazionale*, Roma, 1992, p. 51

CONTI R., *Corte di Giustizia e responsabilità del produttore, Un passo avanti o (tre) passi indietro nella tutela del consumatore*, in *Corr. giur.*, 2002, p. 1144

CORDIANO A., *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, Padova, 2005

COOTER R., MATTEI U., MONATERI P.G., ULEN T., *Il mercato delle regole*, Bologna, 1999

DUAN Renyuan, *Comparazione e ispirazione del regime di responsabilità dei prodotti degli Stati Uniti e quello dell'Unione Europea*, in *Yunnan Law Scienze*, 2000, 4, p. 56

EPSTEIN E.J., *Tortious Liability for Defective Product in the People's Republic of China*, 2J, in *Chinese Law*, 1988, p. 285

FALKE J., *Elements of a horizontal product safety policy for the European Community*, in *Journal of Consumer Policy*, 1989, p. 207

FRANZONI M., *Dei fatti illeciti*, in *Comm. del cod. civ. Scialoja e Branca*, a cura di F.Galgano, *Libro quarto, Delle obbligazioni*, (Artt.2043-2059), Bologna-Roma, 1993

GAJA G., *Introduzione al Diritto comunitario*, Roma-Bari, 1997

GARGALE E., *Amministrazione Pubblica e privati nella certificazione di qualità dei prodotti industriali*, in *Inform. dir.*, 1993, I, p. 243

GUO Jia, *Introduzione della nuova legge sulla qualità dei prodotti*, in *People's Daily*, 4 settembre 2000, p. 12

GRADONI L., *sub art. 7*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea. Commentario IDAIC* (Istituto di diritto agrario internazionale e comparato), in *Nuove leggi civ. commentate*, 2003

GRAGNANI G. *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, II, p. 9

HAN Changyin, *Migliorare l'attuale sistema di supervisione dei prodotti dal punto di vista di sicurezza dei prodotti*, in *Rivista accademica dell'East China University of Political Science and Law*, 2005, 1, p. 3

HARLAND D., *The United Nations Guidelines for Consumer Protection*, in *Journal of Consumer Policy*, 1987, p. 245

HE Xinrong, *La distinzione analitica tra i concetti di prodotti substandard, i prodotti difettosi e i prodotti con vizi*, in *Giurisprudenza nell'epoca contemporanea*, 2003, 1, p. 37

HOWELLS G., *Consumer safety in Europe: in a search of the proper standard*, in B.S. JACKSON, D. MCGOLDRICK, *Legal visions of the New Europe*, Londra, 1993

HOWELLS G. (e altri), *The Law of Product Liability*, Londra, 2000

HUI Huming, SUN Xiujun, *Recente esegesi sulla Product Quality Law e le altre regole correlate*, Renmin Fayuan Casa Editrice, 2003

HUI Huming, SUN Xiujun, *Recente esegesi sulla legge di tutela dei consumatori*, Renmin Fayuan Casa Editrice, 2004, p.1028

JANNARELLI A., *la disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti fra imprese e consumatore*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, Padova, 1997, p. 489

JANNARELLI A., sub *art.I*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, *Commentario* a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC), in *Nuove leggi civili comm.*, 2003, p. 131

JIANG Xiaohua, *La responsabilità dei prodotti e tort liability in Cina*, in *Rivista Giurisprudenziale*, 1995, 5

JOERGES C., *Product safety law: internal market policy and the proposal for a directive on general product safety*, EUI Working Paper, EPU 90/3

KENDALL V., *EC Consumer Law*, Chichester Londra, 1994, p. 49

LAWLOR E., *Diritto di scelta e dinamica economica*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo, 1990

LIANG Huixing, *La responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2001, 6, p. 1

LIANG Huixing, *La politica e la normativa su tutela dei consumatori in Cina*, in *Giurisprudenza*, 2000, 5, p. 21

LI Changqi, XU Mingyue, *Il diritto dei consumatori*, Law Press, 1997, p. 76

LI Hongxi, *La ricerca teorica sui diritti dei consumatori*, in *Diritti umani e costituzione*, Yuanzhao Casa Editrice, Taiwan, 2004.

LIU Wenqing, *Ricerca comparata sulla responsabilità dei prodotti*, Falv Casa Editrice, 1997, p. 129

LORZ B., *The draft general product safety directive, the core element of an integrated approach to product safety*, in *European Community Law Journal*, 1991, p. 124

LUPOLI A., *La responsabilità per danno da prodotti difettosi*, in AA.VV., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, a cura di F. Bocchini, II, *Il mercato*, Torino, 2003

MACHED A.G., *Prodotti più sicuri*, in *Italia Oggi*, 26 aprile 1995, p. 28

MACIOCE F., *Responsabilità del produttore, armonizzazione di mercati e prospettive di riforma nell'ottica di tutela del consumatore*, in *Europa y los nuevos limites de la autonomia privada*, a cura di J.M.Ossorio Serrano, Granada-Roma-Napoli, 2005

MANSANI L., *Gli oneri di informazione sulla sicurezza dei prodotti*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1996, p. 269

MARINI L., *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi genericamente modificati nel diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2004, p. 7

MARTINELLO P., *Il "Libro Verde" sull'accesso alla giustizia: appunti per un'analisi critica*, in *Documenti giustizia*, 1994, p. 337

MASELIS D., *Legislative Harmonization and the Integration of Harmonized legislation into the National legal System*, in *Eu. Review of Priv.Law*, 1993, p. 149

MERCIAI P., *Consumer protection and the United Nations*, in *Journal of World Trade Law*, 1986, p. 206

MICKLITZ H., *The international dimension of product safety*, in M. FALLON - F. MANIET, *Product safety and control process in the European Community*, Lovain-la-Neuve, 1990, p. 215

MICKLITZ H., *Perspectives on a European directive on the safety of technical consumer goods*, in *Common Market Law Review*, 1986, p. 617

MICKLITZ L.H., *The global concept on certification, the "new approach" and the consumer protection*, Brema-Firenze, 1990

MIDDLETON R.W., *The GATT Standard Code*, in *Journal of World Trade Law*, 1980, p. 201

MOCCIA L., *Profili emergenti del sistema giuridico cinese*, Roma, 1999, p. 169

MONATERI P., *La responsabilità del produttore*, in *Trattato di diritto civile* diretto da Sacco, 3, *La responsabilità civile*, Torino, 1998, p. 699

PALLARO P., *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi sul ruolo e sul suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. int.*, 2002, p. 15

PELLEGRINI C., *The European Economic Community's Council Directive concerning general product safety*, in *Wisconsin Intern. Law Journal*, 1992, p. 416

PERLINGIERI P., *Mercato solidarietà e diritti umani*, in *Rass. dir. civ.*, 1995, p. 84

PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1988

PETTY R.D., *Regulating product safety: the informational role of the U.S. Federal Trade Commission*, in *Journal of Consumer Policy*, 1995, p. 387

PONZANELLI G., *Responsabilità del produttore (1995-2000)*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, II, p. 913

PONZANELLI G., *Commento a Corte giust. CE, 25 aprile*, in *Danno resp.*, 2002, p. 730

PORCAR F., *Diritto delle Comunità europee*, Milano, 1991

QIAN Shengli, XUE Pingzhi, *L'analisi giuridica ed economica sul criterio di imputazione della responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Hebei Law Science*, 2002, 3, p. 30

RESCIGNO P., *Situazioni e "status" nell'esperienza del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, p. 209

ROCCO G., *Comprare "in sicurezza"*, in *Comm. int.*, 1993, 9, p. 573

ROLIE G., *Il nuovo approccio della CEE alla normalizzazione tecnica: il caso della direttiva sulla sicurezza dei giocattoli*, in *Tutela del consumatore e libera circolazione delle merci nel commercio internazionale*, Roma, 1992, p. 345

ROSSI CARLEO L., *Riflessioni sparse*, Relazione a Seminario "La giurisprudenza sulle discipline di attuazione delle direttive comunitarie", organizzato in collaborazione con la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza forense, Roma, 21 novembre 2003, in *Nuova giur. civ. commentata*, 2004, II, p. 24

RUSCELLO F., *La direttiva 2001/95/ CE sulla sicurezza generale dei prodotti. Dalla*

tutela del consumatore alla tutela della persona, in *Vita not.*, 2004, p. 139

SALUZZO D., COMBA D., BERNARDINI R., *Il prodotto sicuro nella CE: responsabilità per danno da prodotto difettoso e i requisiti di sicurezza nella normativa europea*, Milano, 1993

SCANNICCHIO N., *Il diritto privato europeo nel sistema delle fonti*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, Padova, 1997, p. 21

SHI Jichun, *Testo di consultazione didattica del diritto economico*, Casa Editrice dell'Università del Popolo Cinese, 1999, p.205.

SHI Qingkai, LIU Wenhua, *Directory of Liabilities in China*, in *Chinese Law*, 1999, p. 169

SLOT P.J., *Harmonization*, in *European Law Review*, 1996, p. 378

SMORTO G., *Certificazione di qualità e normazione tecnica*, in *Dig. IV, disc. priv., sez.civ.*, Aggiornamento, I, 2003

STANZIONE P., *Per una sintesi unitaria nella difesa del consumatore*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, p. 887

STOPPA A., voce *Responsabilità del produttore*, in *Dig.IV, disc. priv. sez. civ.*, XVII, Torino, 1998

TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, 1995

WANG Jianyun, XIE Cichang, LEI Cunzhu, *La tutela dei consumatori*, Falv Casa Editrice, 1990

WANG Liping, *Il criterio di imputazione di responsabilità dei prodotti in Cina*, in *Journal of Guangxi Administrative Cadre Institute of Politics and Law*, vol. 19, 4, 2004, 7, p. 117

WANG Zejian, *I diritti fondamentali dei consumatori e tutela dei consumatori*, Casa Editrice dell'Università Cinese di Politica e Giurisprudenza, 1998

XIE Fayou, LI Ping, *Nuova esegesi e i casi applicati della legge sulla qualità dei prodotti*, Tongxin Casa Editrice, 2005

ZENO ZENCOVICH V., voce *Consumatore (tutela del) I) Diritto civile*, in *Enc. giur. it.*, VIII, Roma, 1988

ZHANG Wenxian, *Teoria normativa del diritto*, Pechino, 2004, p. 66-70

ZHANG Qi, *Tra efficienza economica e diritti umani*, in *Giurisprudenza in Cina*, 1997, 6, p. 103-109

ZHANG Qing, LIU Ning, QIAO Dong, *Products Liability: legal Riscks and solution*, China Law Press, 2005, p. 221

ZHANG Yanfang, *Study of Consumer Protection Law*, Law Press, 2003, p. 564

ZHAO Gary, *Chinese product liability law: can China build another great wall to protect its consumers*. In *Washington University Global Studies Law Review*, 2002, p. 593

ZHU Jianping, Tesi di Master in “*Economical Law*”, intitolata *La ricerca su alcune questioni in attuazione della Product Quality Law in Cina*, University of International Business and Economics (UIBE), Pechino, 2001, p. 3