



Elementi di valutazione sui progetti di atti legislativi dell'UE



N. 3

ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DEL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi ([COM \(2022\) 495](#))

Deferimento per merito	2 ^a Commissione permanente
Deferimento per sussidiarietà	4 ^a Commissione permanente
Scadenza otto settimane	12 dicembre 2022

La presente proposta non è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale ai sensi dell'art. 6 della [legge n. 234/2012](#)¹.

Obiettivi: introduzione di norme, uniformi in tutta l'UE e in grado di riflettere i cambiamenti dell'era digitale e dell'economia circolare, per assicurare compensazione a chi subisca danni da prodotti difettosi. Abrogazione della vigente [direttiva 85/374/CEE](#) del Consiglio del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi².

Contenuto normativo

Il testo in esame propone l'introduzione, mediante **norme di armonizzazione inderogabili** per gli Stati membri (articolo 3), di norme in materia di responsabilità degli operatori economici per il danno causato a persone fisiche da prodotti difettosi (art. 1) immessi sul mercato o messi in servizio dopo dodici mesi dall'entrata in vigore del testo in esame (art. 2).

Le **definizioni** elencate all'art. 4 prestano particolare attenzione agli sviluppi legati alle nuove tecnologie, facendo riferimento tra l'altro al *software* (n. 1), ai *file* per la fabbricazione digitale (ovvero la versione o modello digitale di un bene mobile, n. 2) e la perdita e corruzione di dati (n. 6, let. c).

Vengono poi introdotte disposizioni specifiche sulla **responsabilità per danno da prodotti difettosi** (Capo II, art. 5 - 10). In termini generali, l'art. 5 incarica gli Stati membri di provvedere affinché le persone fisiche che abbiano subito un danno da un prodotto difettoso (definito all'art. 6) abbiano diritto al risarcimento. Nel dettagliare in termini ampi la **responsabilità degli operatori economici**, l'art. 7 tiene conto anche della crescente rilevanza dei prodotti fabbricati al di fuori dell'Unione, in

¹ Il COM(2022) 495 è stato inviato dal Governo alle Camere con elenco degli atti UE estratti dalla banca dati "Delegates portal" il 18 ottobre 2022. Non appare però nell'elenco, inviato contestualmente, della segnalazione degli atti selezionati.

² Nel 2018 la Commissione europea aveva pubblicato un documento di valutazione della direttiva 85/374/CEE, sulla base del quale si è concluso che la direttiva si è rivelata uno strumento efficace e pertinente, evidenziando però alcune carenze. Per maggiori dettagli, si veda il documento [SWD\(2018\) 157](#), disponibile solo in lingua inglese. Nel disporre l'abrogazione della [direttiva 85/374/CEE](#), l'art. 17 stabilisce che essa continuerebbe ad applicarsi ai prodotti immessi sul mercato o messi in servizio prima della data di entrata in vigore della proposta in esame.

relazione ai quali possono essere ritenuti responsabili l'importatore, il rappresentante autorizzato del fabbricante o il fornitore dei servizi di logistica. Al fabbricante è equiparata "qualunque persona fisica o giuridica che modifichi un prodotto (...) qualora la modifica sia considerata sostanziale (...) e sia effettuata al di fuori del controllo del fabbricante originario", par. 4³. In caso di impossibilità a individuare il fabbricante, rileva la posizione dei distributori (par. 5) e dei fornitori di una piattaforma *on-line* che consentono ai consumatori di concludere contratti a distanza (par. 6).

Si evidenzia che la responsabilità a cui sono soggetti in questo contesto gli operatori economici prescinde dalla colpa. Per tale motivo spetta, in linea di massima, al danneggiato fornire **elementi di prova** relativi al danno subito, al difetto del prodotto e al nesso di causalità che li unisce (art. 9, par. 1). D'altro canto - come specificato nel par. 30 delle Premesse - il danneggiato è spesso in una situazione di svantaggio rispetto al fabbricante per quanto concerne la possibilità di ottenere e comprendere le informazioni sulle modalità di fabbricazione e funzionamento dei prodotti. Per questo motivo l'art. 8 conferisce agli organi giurisdizionali nazionali il potere di richiedere agli operatori economici, su istanza del danneggiato, di "divulgare i pertinenti elementi di prova a disposizione" (par. 1). Tale divulgazione deve essere limitata a quanto necessario e proporzionale per sostenere l'istanza di risarcimento (art. 8, par. 2), laddove nel determinare la **proporzionalità** gli organi giurisdizionali nazionali dovranno tenere conto "dei legittimi interessi di tutte le parti, compresi i terzi interessati, specialmente per quanto riguarda la protezione delle informazioni riservate e dei segreti commerciali" (art. 8, par. 3 e 4).

L'art. 9 pone l'**onere della prova** a carico del danneggiato ("l'attore", par. 1), alleggerendolo però - e quindi presumendo la difettosità di un prodotto - se siano rispettate determinate condizioni, tra le quali il mancato rispetto, da parte del convenuto, di divulgare i pertinenti elementi di prova (par. 2), o quando l'organo giurisdizionale rilevi eccessive difficoltà tecniche o scientifiche a carico dell'attore (par. 4). Ai sensi del par. 3, il nesso di causalità tra danno e difetto del prodotto è presunto quando si provi che il prodotto è difettoso e che la natura del danno cagionato è generalmente coerente con il difetto. Tali presunzioni possono essere confutate dal convenuto (par. 5).

Tra le circostanze di **esenzione della responsabilità** elencate dall'art. 10, si ricordano: la probabilità che il difetto non esistesse al momento di immissione sul mercato o che esso sia sopravvenuto; la circostanza che esso sia dovuto alla conformità a regole imperative emanate dai poteri pubblici.

Il Capo III (art. 11 - 14) detta "Disposizioni generali in materia di responsabilità" che stabiliscono:

- 1) la **responsabilità solidale** qualora due o più operatori economici siano responsabili dello stesso danno (art. 11);
- 2) la **riduzione della responsabilità** quando al danno abbia contribuito la colpa del danneggiato (art. 12, par. 2), non invece qualora abbia contribuito l'azione o omissione di un terzo (par. 1);
- 3) il **divieto di limitare o escludere la responsabilità** dell'operatore economico ai sensi del diritto nazionale o mediante disposizione contrattuale (art. 13);
- 4) il **termine triennale di prescrizione** per l'avvio di un procedimento di risarcimento (art. 14).

In omaggio a un principio di **trasparenza**, l'art. 15 incarica gli Stati membri di pubblicare in formato elettronico le sentenze definitive dei rispettivi organi giurisdizionali nazionali, anche ai fini dell'alimentazione di un possibile *database* pubblico. Delle norme in via di introduzione l'art. 16 prevede il **riesame**, ad opera della Commissione europea, dopo sei anni dall'entrata in vigore della proposta di direttiva e, successivamente, ogni cinque anni. Ai sensi dell'art. 18, il termine per il **recepimento** è fissato a dodici mesi dall'entrata in vigore della proposta di direttiva.

³ Tale norma si inserisce nel contesto delle nuove modalità di produzione sostenibile promosse dall'UE all'interno della transizione da un'economia lineare a un'economia circolare e finalizzate a prolungare la funzionalità dei prodotti e dei relativi componenti tramite la rifabbricazione, il ricondizionamento e la riparazione (par. 29 delle Premesse).

Valutazione sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Base giuridica: articolo 114 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE), ai sensi del quale "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno".

Sussidiarietà: La proposta è dichiarata conforme al principio di sussidiarietà⁴ in termini di:

- 1) **necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione.** Da un punto di vista formale, solo l'adozione di un nuovo atto giuridico unionale può sostituire la [direttiva 85/374/CEE](#) con una normativa aggiornata. Da un punto di vista sostanziale, la Commissione europea argomenta che la mancanza di un intervento unitario europeo determinerebbe condizioni di disparità tra gli operatori economici dell'UE e una tutela divergente tra i consumatori;
- 2) **valore aggiunto per l'Unione** in termini di migliore funzionamento del mercato interno dei beni, una maggiore sicurezza dei prodotti, un più elevato livello di protezione dei consumatori nonché una maggiore certezza del diritto nel definire la tipologia di prodotti, delle imprese e di danno che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva.

La Commissione europea dichiara altresì la proposta conforme al **principio di proporzionalità**, facendo riferimento all'equilibrio conseguito tra gli interessi del settore e quelli dei consumatori. Tale equilibrio si è concretizzato, ad esempio, nel mancato ampliamento delle fattispecie di danno considerate per includervi i danni alla vita privata o alla discriminazione (più adeguatamente affrontabili nell'ambito di altre normative) e alla mancata previsione dell'inversione dell'onere della prova, che avrebbe potuto esporre i fabbricanti a rischi notevolmente più elevati, ostacolare l'innovazione e far potenzialmente aumentare i prezzi dei prodotti. Si segnala che l'art. 8 della proposta, relativo alla divulgazione degli elementi di prova ad opera degli operatori economici, fa espresso riferimento alla proporzionalità, nei termini sopra descritti.

Esame presso i Parlamenti nazionali

Al momento della pubblicazione della presente documentazione, la proposta risulta all'esame di dieci Parlamenti nazionali (Senato della Repubblica ceca, Parlamento danese, Parlamento finlandese, Bundestag tedesco, Saeima lettone, Seimas lituana, Camera dei rappresentanti maltese, Senato polacco, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca e Parlamento svedese). Nessuno di questi ha, per il momento, segnalato elementi di criticità. Per maggiori informazioni, si rinvia al sito [IPEX](#).

5 dicembre 2022

A cura di: *Laura Lo Prato*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

⁴ Si vedano, per maggiori dettagli, la valutazione d'impatto pubblicata dalla Commissione europea ([SWD\(2022\) 316](#), disponibile solo in lingua inglese, la relativa sintesi in lingua italiana, [SWD\(2022\) 317](#)), e la subsidiarity grid ([SWD\(2022\) 310](#)).