



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, li 28.07.99

COM(1999)396 déf.

Libro Verde

La responsabilità civile per danno da prodotti difettosi

(presentato dalla Commissione)

Sintesi

Dal 1985 la direttiva 85/374/CEE impone ad ogni produttore l'obbligo di risarcire i danni cagionati alla salute, la sicurezza e i beni dei cittadini dai difetti dei suoi prodotti. Primo strumento di una politica comunitaria in materia di responsabilità civile del produttore, la direttiva mira a proteggere i danneggiati e a promuovere il miglioramento della sicurezza dei prodotti nell'ambito del mercato interno tramite un quadro regolamentare il più coerente possibile basato sull'equa ripartizione dei rischi inerenti alla produzione moderna.

L'obiettivo prioritario di tale politica è quello di massimizzare gli effetti positivi per i consumatori (assicurando, in particolare, il migliore risarcimento possibile ai danneggiati), contenendo i costi al livello più ragionevole possibile (senza frenare, in particolare, la capacità d'innovazione e di ricerca dell'industria). Come è stato dimostrato dalle recenti crisi alimentari ("mucca pazza", "diossina"), il rischio zero non esiste. Ogni società deve poter contare su un sistema ottimale che si adatti bene alla sua evoluzione e che consenta di risarcire al meglio le vittime di danni derivanti dalla produzione. Risulta, pertanto, indispensabile verificare se uno strumento come quello posto in essere dalla direttiva 85/374/CEE continui a realizzare i suoi obiettivi, tenuto conto dei nuovi rischi che la società europea si troverà ad affrontare nel corso del nuovo millennio.

L'approccio del Libro Verde

Prima di prendere in considerazione una qualunque revisione della direttiva, sulla base del presente Libro Verde, la Commissione si propone di consultare tutti i soggetti interessati al fine di verificare l'impatto della direttiva sui danneggiati e sui settori economici coinvolti e di valutare l'opportunità e il tipo di riforma eventualmente necessaria per garantire una migliore sicurezza giuridica alle parti in causa. Naturalmente, l'annuncio di una simile iniziativa (fatto durante il dibattito parlamentare sulla direttiva 1999/34/CE relativa all'estensione delle regole della responsabilità oggettiva ai prodotti agricoli naturali) ha suscitato l'interesse degli operatori economici, dei consumatori e delle amministrazioni pubbliche. In un contesto molto diverso da quello del 1985, è fondamentale comprendere se la direttiva conserva la sua efficacia e, in caso contrario, perché e come migliorarla. Il Libro Verde si pone, pertanto, una doppia finalità: da un lato (1) raccogliere informazioni per valutare l'applicazione "sul campo" della direttiva attraverso l'analisi delle esperienze dei soggetti interessati (in particolare l'industria e i consumatori) verificando, in definitiva, se essa realizza i suoi obiettivi; dall'altro (2) "testare" le reazioni dei soggetti stessi nei confronti di un'eventuale revisione degli aspetti più "sensibili" della normativa in oggetto.

Per quanto concerne il primo punto, si tratta, soprattutto, di ottenere le informazioni per valutare il modo in cui la direttiva realizza gli obiettivi prestabiliti, tenendo conto dei diversi settori coinvolti, verificando se essa assicura una protezione adeguata ai danneggiati, se contribuisce a scoraggiare l'immissione sul mercato di prodotti pericolosi, se offre agli operatori una sicurezza giuridica sufficiente ai fini di una facilitazione degli scambi intracomunitari, se la competitività delle aziende non ne risulta compromessa, se il settore delle assicurazioni è riuscito a far fronte ai rischi contemplati dalla direttiva, se i poteri pubblici e le associazioni dei consumatori considerano la direttiva stessa uno strumento utile nell'ambito delle proprie politiche a favore delle vittime dei prodotti difettosi, ecc.

Per quanto riguarda il secondo punto, tutti i soggetti interessati sono invitati a esprimere una posizione motivata in merito all'opportunità di un'eventuale riforma della direttiva 85/374/CEE. L'adozione del presente Libro Verde non implica l'avvio, in questa fase, di una revisione legislativa del suo contenuto. Al contrario, una volta esaminati i contributi ricevuti, la Commissione proporrà le eventuali azioni da intraprendere nella sua seconda relazione

sull'applicazione della direttiva prevista per la fine dell'anno 2000. Per questo motivo, le "opzioni di riforma" qui di seguito indicate non rappresentano altro che degli spunti per una riflessione aperta. Il presente Libro Verde non pregiudica *la posizione della Commissione* sul futuro dello strumento. Gli spunti di riflessione affrontano, tra l'altro, i seguenti argomenti:

- le modalità di espletamento dell'onere della prova a carico del danneggiato;
- l'operatività dell'esonero in caso di "rischi di sviluppo" e la valutazione di una sua eventuale soppressione;
- l'esistenza di limiti finanziari e la sua giustificazione;
- il termine di decadenza di 10 anni e gli effetti di un'eventuale modifica;
- la valutazione della possibilità di assicurare i rischi derivanti da prodotti difettosi;
- il miglioramento dell'informazione sulla risoluzione dei casi relativi a danni cagionati da prodotti difettosi;
- la responsabilità del fornitore;
- il tipo di beni e danni coperti.

Volendo operare un confronto con il dibattito in corso negli Stati Uniti, nell'ambito dell'Unione Europea la direttiva 85/374/CEE rappresenta un compromesso teso a conciliare gli interessi in gioco. La volontà politica degli Stati membri, concretizzata nel dispositivo della direttiva, di creare un quadro di responsabilità equilibrato che regoli i rapporti tra aziende e consumatori non è da sottovalutare. L'orientamento della Commissione è quello di conservare questa impostazione conciliatoria, facendo sì che ogni iniziativa di riforma della direttiva abbia, come punto di partenza e come criterio guida, proprio l'equilibrio che attualmente deriva dalle disposizioni in essa contenute.

In definitiva, la Commissione ritiene fondamentale che l'esercizio di analisi proposto dal presente Libro Verde sia caratterizzato dalla trasparenza e dall'efficacia dei risultati. **Essa si augura, pertanto, che ai fini di un avanzamento della riflessione e del dibattito, le risposte fornite siano basate il più possibile su dei fatti e non su delle semplici posizioni di principio.** La Commissione invita, quindi, **tutte le parti interessate** a presentare le proprie osservazioni scritte in risposta agli interrogativi elencati nel presente Libro Verde entro **4 mesi dalla data della sua adozione da parte del Collegio**. Gli interessati potranno rispondere a tutte le domande che desiderano, anche se talune riguardano più espressamente altri tipi di soggetti. La Commissione si aspetta, inoltre, risposte differenziate da parte degli stessi settori economici per ogni singolo Stato membro: questo è l'unico tipo di feedback che possa permetterle di valutare l'impatto reale della direttiva nei diversi Stati dell'Unione.

Il Libro Verde è disponibile su Internet (<http://europa.eu.int/comm/dg15/fr/index.htm>). Le parti consultate potranno far pervenire le proprie osservazioni scritte alla Commissione tramite posta, o mezzi simili, inviandole al seguente indirizzo:

Commission européenne
Direction Générale XV
Rue de la Loi 200
B-1049 BRUXELLES
C 100 4/40

e/o tramite e-mail (d3@dg15.cec.be). In quest'ultimo caso, si consiglia di trasmettere la versione elettronica in formato .html. Le osservazioni pervenute secondo questa modalità **potranno essere portate alla conoscenza del pubblico su Internet, salvo espressa richiesta contraria del partecipante alla consultazione.**

Sviluppi del Libro Verde

In seguito alla consultazione, la Commissione tratterà un bilancio dell'impatto della direttiva e, sulla base delle conclusioni raggiunte, valuterà l'opportunità di una sua eventuale riforma. Questo formerà oggetto di una relazione da presentare **alla fine dell'anno 2000** alle istituzioni comunitarie, relazione che potrà essere accompagnata, eventualmente, da una proposta di revisione debitamente giustificata.

INDICE

1. INTRODUZIONE

1.1 PERCHÉ UN LIBRO VERDE

1.2 COME RISPONDERE

2. QUALI SONO GLI EFFETTI DELLA DIRETTIVA 85/374/CEE?

2.1 L'IMPATTO SUL MERCATO INTERNO

2.1.1 IL COMMERCIO COMUNITARIO

2.1.2 IL CONTESTO MONDIALE

2.2 LA PROTEZIONE DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA DEI CITTADINI

2.3 GLI EFFETTI PER L'INDUSTRIA E IL SETTORE DELLE ASSICURAZIONI

3. ESISTONO RAGIONI VALIDE PER UNA REVISIONE DELLA DIRETTIVA 85/374/CEE?

3.1 MANTENIMENTO DELL'EQUILIBRIO

3.2 SPUNTI PER UN'EVENTUALE FUTURA RIFORMA

Onere della prova

Rischi di sviluppo

Limiti finanziari

Termini di prescrizione e di decadenza

Obbligo di contrarre un'assicurazione

Trasparenza

Responsabilità del fornitore

Prodotti coperti

Danni coperti

Accesso alla giustizia

Altro

Allegati

1. INTRODUZIONE

Il diritto del danneggiato al risarcimento dei danni subiti per l'uso o il consumo di prodotti difettosi o per l'esposizione ad essi costituisce un elemento fondamentale in un mercato unico che si vuole al servizio di tutti i cittadini. Dal 1985 questo diritto è riconosciuto dalla direttiva in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi¹, secondo la quale il produttore di un bene mobile difettoso è tenuto al risarcimento dei danni cagionati all'integrità fisica o al patrimonio privato delle persone. Ne consegue che il bambino ferito dall'esplosione di una bottiglia contenente una bevanda gassosa, il dipendente che perde un dito in seguito all'utilizzo di un arnese difettoso o il pedone investito da un'automobile con freni difettosi beneficiano di tale diritto indipendentemente dall'esistenza o meno di una negligenza da parte del produttore (principio della responsabilità civile oggettiva o senza colpa).

La politica della responsabilità civile del produttore stabilita dalla direttiva 85/374/CEE riguarda in modo diretto i produttori e i danneggiati. Tuttavia, anche i distributori, gli assicuratori, i tribunali, le amministrazioni pubbliche e i tecnici sono interessati tutti, anche se a livelli diversi, dall'applicazione della direttiva. La responsabilità civile posta in essere dalla normativa comunitaria in oggetto costituisce un quadro coerente che tiene conto dei diversi interessi in gioco:

- da un lato, quelli dei cittadini ad affrontare nel migliore dei modi i rischi derivanti alla loro integrità fisica e al loro benessere materiale dall'alto livello di tecnicità che caratterizza la società moderna;
- dall'altro, quelli dei produttori ad evitare le distorsioni della concorrenza derivanti da norme divergenti in materia di responsabilità e a ridurre al minimo l'impatto di queste differenze sull'innovazione, la competitività e la creazione di occupazione.

Il quadro di responsabilità fin qui delineato consente di garantire il benessere dei danneggiati (assicurando loro un risarcimento e scoraggiando la commercializzazione di prodotti difettosi) e di minimizzare i costi per l'industria al fine di non incidere eccessivamente sulla sua capacità di innovazione, di esportazione e di creazione di posti di lavoro. Stabilendo una ripartizione equa dei rischi, il quadro delineato dalla politica comunitaria in materia di responsabilità del produttore si compone dei seguenti elementi:

- responsabilità oggettiva del produttore *a favore del danneggiato*;
- onere della prova del danno, del difetto e del nesso di causalità tra i due a carico del danneggiato;
- responsabilità solidale di tutti gli operatori della catena di *produzione a favore del danneggiato*, al fine di garantire finanziariamente il risarcimento del danno;
- l'esonero del *produttore* qualora egli provi l'esistenza di determinati fatti espressamente previsti dalla direttiva;
- limitazione temporale della responsabilità, in virtù di termini uniformi;
- illegalità di clausole che limitino o escludano la responsabilità nei confronti del danneggiato;
- fissazione di un tetto di responsabilità finanziaria elevato, ma opzionale per gli Stati;
- verifica regolare del contenuto della direttiva in base agli effetti registrati su *danneggiati e produttori*.

I servizi difettosi non sono coperti dalla direttiva 85/974/CEE. Come la Commissione ha annunciato nel suo piano d'azione in materia di politica dei consumatori 1999-2001², essa

¹ Direttiva del Consiglio del 25 luglio 1985 (85/374/CEE) (G.U. n. L 210 del 7.8.1985, p. 29) (testo in allegato).

² Comunicazione della Commissione - "Piano d'azione in materia di politica dei consumatori 1999-2001" (COM(98)696 dell'1.12.98).

intende valutare la necessità di rafforzare la sicurezza dei servizi. Basandosi su tale analisi, la Commissione proporrà iniziative sulla sicurezza dei servizi e la responsabilità dei fornitori di servizi. Una consultazione approfondita delle imprese e dei consumatori determinerà l'azione futura della Commissione.

1.1. Perché un Libro Verde

Il presente Libro Verde servirà alla preparazione della *relazione* sull'applicazione della direttiva sulla responsabilità civile del produttore prevista per **la fine dell'anno 2000**³. Facendo seguito alla prima relazione del 1995 (presentata in un contesto caratterizzato dall'esiguità di casi di applicazione, a causa dell'attuazione tardiva della direttiva⁴) il presente Libro Verde avvia la seconda analisi approfondita sull'applicazione della direttiva 85/374/CEE in un contesto diverso da quello degli anni 1985 e 1995, in seguito, soprattutto, al nuovo slancio conferito alla politica di protezione della salute e della sicurezza dei cittadini dal fenomeno della cosiddetta "mucca pazza".

In occasione della prima relazione, la Commissione aveva concluso che dall'applicazione della direttiva non fosse possibile trarre delle indicazioni sufficientemente significative. Nel 1995 gli Stati membri disponevano ancora di una giurisprudenza in materia molto limitata. In base alle informazioni raccolte nel 1995 la Commissione non aveva ritenuto necessario, quindi, avanzare delle proposte di modifica della direttiva. Ciononostante, era stata ravvisata la necessità di seguire con attenzione alcuni aspetti della direttiva concernenti la protezione dei consumatori e il funzionamento del mercato interno, come l'esclusione, ad esempio, dei prodotti agricoli non trasformati. E, infatti, in seguito alla crisi della "mucca pazza" e in conformità alla direttiva 99/34/CE, gli Stati membri devono applicare le disposizioni della direttiva 85/374/CEE anche ai prodotti agricoli non trasformati⁵.

La Commissione intende, prima di tutto, (*punto 2 del Libro Verde*) raccogliere un'informazione il più completa possibile riguardo all'incidenza della direttiva sul buon funzionamento del mercato unico, sulla protezione della salute e della sicurezza dei cittadini, sulla competitività dell'industria e la sua capacità d'innovazione, sul settore finanziario (assicurazioni). L'obiettivo è quello di individuare (1) **gli effetti derivanti dall'applicazione della direttiva e i relativi costi e benefici, per quanto attiene, in particolare, al livello di protezione offerto ai danneggiati e ai costi sostenuti dalle imprese** e (2) **le ragioni e le modalità secondo cui la direttiva si trova all'origine di tali effetti**. Partendo poi da diversi spunti di riflessione (*punto 3 del Libro Verde*), la Commissione si propone di definire (3) **gli aspetti della direttiva che necessitano eventualmente di modifica, al fine di accrescere i benefici sociali contenendo, allo stesso tempo, i costi a un livello ragionevole**.

Sulla base delle informazioni e delle osservazioni ricevute, la Commissione presenterà le proprie conclusioni al Parlamento e al Consiglio nella relazione sull'applicazione della direttiva prevista per l'anno 2000. Detta relazione consentirà di individuare le lacune relative all'applicazione dell'attuale direttiva e gli aspetti che occorrerà migliorare. Nel caso in cui

³ La Commissione è tenuta a riferire regolarmente alle istituzioni comunitarie sullo stato di applicazione della direttiva (cfr. art. 21 - ogni cinque anni sull'applicazione generale della direttiva; artt. 15.3 e 16.2 - 10 anni dopo la notifica della direttiva sui rischi di sviluppo e sul tetto finanziario; art. 18.2 - ogni cinque anni sulla revisione degli importi previsti dalla direttiva).

⁴ La Commissione ha presentato la sua prima relazione sull'applicazione della direttiva il 13.12.95 (COM(95)617), sulla base di uno studio d'impatto condotto nel 1994.

⁵ Direttiva 1999/34/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 maggio 1999 recante modifiche alla direttiva 85/374/CEE del Consiglio relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi (G.U. n° L 141 del 4.06.99).

ravvisasse la necessità di modificare la direttiva 85/374/CEE, la Commissione provvederà alla presentazione di un'apposita proposta legislativa in tal senso. Il presente Libro Verde non pregiudica la posizione della Commissione sul futuro dello strumento.

La scelta di un Libro Verde quale strumento di preparazione alla relazione del 2000 è giustificata dall'ampiezza e dalla varietà degli interessi in gioco. La Commissione ha voluto fare della trasparenza uno degli elementi fondamentali di questo esercizio valutativo, facendo sì che i produttori, i consumatori, gli assicuratori, gli esperti e ogni altro soggetto interessato possano comunicarle le proprie esperienze e i propri punti vista sull'attuazione e lo sviluppo ulteriore della responsabilità del produttore. **Ed è sempre in questo spirito di trasparenza che le risposte fornite non rimarranno riservate, ma potranno essere portate alla conoscenza del pubblico, salvo espressa richiesta contraria del partecipante alla consultazione.**

Oltre a chiedere informazioni sull'applicazione della direttiva⁶, il Libro Verde invita gli operatori a partecipare alla riflessione sul futuro della normativa in oggetto, offrendo elementi utili per meglio valutare i costi di un'eventuale revisione. In questo modo, il Libro Verde concretizza l'impegno della Commissione a consultare i rappresentanti dei consumatori, dei produttori, dei distributori, degli assicuratori, delle amministrazioni pubbliche e di ogni altro settore interessato, prima di procedere a una revisione sostanziale delle disposizioni contenute nella direttiva 85/374/CEE. Tale impegno di trasparenza è stato assunto nei confronti del Parlamento e degli operatori in occasione dell'adozione della direttiva 99/34/CE relativa all'estensione della direttiva del 1985 ai prodotti agricoli naturali⁷.

La consultazione avviata dal presente Libro Verde è aperta anche agli operatori, ai consumatori e alle amministrazioni dei paesi candidati all'adesione all'UE.

1.2 Come rispondere

L'affidabilità e la qualità dei risultati della consultazione dipendono dal grado di coinvolgimento dei partecipanti alla consultazione stessa. Una delle difficoltà nel valutare l'impatto della direttiva resta, infatti, la carenza di dati affidabili dovuta alla mancanza di una rigorosa metodologia di analisi che consenta di misurarne gli effetti. Al fine di colmare parzialmente questa lacuna, contribuendo nel modo più efficace possibile all'esercizio, si invitano gli operatori a prendere in considerazione i seguenti parametri:

* l'indice dei reclami (numero e contenuto delle decisioni giudiziarie, casi risolti in via transattiva, numero di sinistri dichiarati, ecc.).

Si tratta di determinare il modo in cui la direttiva viene applicata in ogni tipo di contenzioso (casi giudiziari, vertenze arbitrali, dichiarazioni di sinistro presso gli assicuratori, ecc.). Gli operatori sono invitati a fornire tutte le informazioni utili a tal proposito.

* la disponibilità di prodotti sicuri sul mercato

Sarà utile scoprire se e come la direttiva costituisce un fattore che influenza l'immissione, la permanenza o il ritiro di un determinato prodotto dal mercato (se, ad esempio, il produttore ha deciso di ritirare o di non commercializzare un certo prodotto per via del rischio di vedere implicata la propria responsabilità civile). A livello comunitario è possibile individuare e quantificare gli incidenti provocati da un prodotto e/o che implicino in qualche modo un determinato prodotto grazie al vecchio sistema comunitario EHLASS (*European Home and Leisure Accident Surveillance System*). Il vecchio sistema, tuttavia, non consentiva di

⁶ Quando si parla di "applicazione della direttiva", ci si riferisce, ovviamente, all'applicazione delle misure nazionali di esecuzione della direttiva stessa (es. le leggi nazionali di recepimento).

⁷ La Commissione (cfr. SEC(1998)2232 del 6.1.99) non ha condiviso in quella sede il parere espresso in prima lettura dal PE in favore di una revisione della direttiva contemporaneamente all'estensione delle sue disposizioni al settore agricolo.

identificare la natura difettosa del prodotto in questione. Il nuovo sistema comunitario di raccolta delle informazioni sui danni messo in atto dal quadro del programma d'azione comunitario sulla prevenzione degli incidenti⁸ dovrebbe porre rimedio a questa lacuna tramite l'adozione di nuovi strumenti di analisi. In ogni caso, le informazioni in questione possono eventualmente essere reperite anche a livello nazionale⁹.

*** l'evoluzione dei costi di produzione e dei prezzi di vendita**

Si tratta di determinare i costi reali inerenti al sistema di responsabilità e la misura in cui essi si ripercuotono sui prezzi dei prodotti.

*** la differenziazione tra i mercati**

Si tratta di scoprire se e in che misura le differenze esistenti tra i regimi di responsabilità in vigore nei diversi mercati di esportazione (all'interno o all'esterno dell'UE) vengono prese in considerazione dagli operatori economici (attraverso la decisione, per esempio, di modificare il processo produttivo o di contrarre un'assicurazione complementare per coprire nuovi rischi nel mercato d'esportazione).

*** l'innovazione/la ricerca**

L'obiettivo è quello di conoscere le esperienze degli operatori in merito al modo in cui la direttiva ha influenzato la capacità d'innovazione dell'industria (se, per esempio, la direttiva ha scoraggiato lo sviluppo di un settore particolare).

Utilizzando questi parametri (o parametri equivalenti), gli operatori sono invitati a comunicare le proprie esperienze rispondendo alle domande contenute nel presente Libro Verde. In un campo come quello della responsabilità del produttore, in cui sono ben note le diverse posizioni di principio, la Commissione desidera raccogliere delle informazioni pratiche basate sui fatti (supportate, nei limiti del possibile, da cifre), piuttosto che delle semplici dichiarazioni generiche, al fine di poter giustificare in modo circostanziato le proprie conclusioni, soprattutto nel caso in cui queste dovessero tradursi in un'eventuale proposta di revisione sostanziale della direttiva.

2. QUALI SONO GLI EFFETTI DELLA DIRETTIVA 85/374/CEE?

La valutazione dell'impatto della direttiva non si riduce a un semplice inventario dei casi esaminati dai giudici nazionali, dagli organi arbitrali o dalla stessa Corte di Giustizia¹⁰. Si tratta piuttosto di determinare la misura in cui la direttiva realizza gli obiettivi previsti in relazione ai diversi settori interessati: se assicura, cioè, un'adeguata protezione ai danneggiati, se contribuisce a scoraggiare l'immissione sul mercato di prodotti pericolosi, se offre agli operatori una sicurezza giuridica sufficiente per facilitare gli scambi intracomunitari, se la competitività delle aziende europee non ne risulta compromessa, se il settore delle assicurazioni è riuscito a far fronte ai rischi oggetto della direttiva, se le amministrazioni pubbliche e le associazioni dei consumatori considerano la direttiva uno strumento utile nell'ambito delle proprie politiche a favore delle vittime dei prodotti difettosi, ecc. Per raccogliere delle informazioni utili al riguardo, si invitano, pertanto, i soggetti interessati e le amministrazioni a rispondere alle domande contenute nel presente Libro Verde.

⁸ G.U. n. L 46 del 20.02.99

⁹ Secondo l'*Instituto Nacional de Consumo* spagnolo (*informe Sistema EHLASS 1997*, www.consumo-inc.es/Estudios), i danneggiati spagnoli censiti hanno dichiarato che la causa dell'incidente subito era costituita dal caso fortuito (45,2%), dalla disattenzione (21,4%), dalla propria negligenza (15,4%), dal fatto di un terzo (7,0%), da un difetto di concezione o di fabbricazione (2,8%), dalla carenza d'informazione da parte del fabbricante (0,2%) e dall'inosservanza delle istruzioni per l'uso (0,4%).

¹⁰ La CGCE si è pronunciata sulla direttiva in due occasioni nell'ambito di ricorsi per inadempienza promossi contro la Francia (C-293/91, sentenza del 13.1.93, Rec. 1993, p. I-1) e contro il Regno Unito (C-300/95, sentenza del 30.5.97, Rec. 1997, p. I-2649).

2.1 L'impatto sul mercato interno

Applicabile in tutto lo Spazio economico europeo e adottata come modello da diversi paesi terzi (in particolare i paesi che aspirano a entrare a far parte dell'Unione Europea) (cfr. allegati), la direttiva sulla responsabilità del produttore influenza naturalmente il contesto giuridico nel quale si sviluppano gli scambi intra ed extra comunitari. La Commissione intende conoscere in che modo i soggetti interessati valutano tale impatto in base alle esperienze avute a partire dal 1985.

2.1.1 Il commercio comunitario

L'attuale mercato interno, caratterizzato com'è da una forte crescita del commercio intracomunitario¹¹, trova nella direttiva 85/374/CEE un quadro coerente ed equilibrato in materia di responsabilità civile del produttore europeo. L'obiettivo della direttiva è quello di ottenere una protezione adeguata dei danneggiati facilitando, allo stesso tempo, gli scambi di merci e ravvicinando in modo considerevole le condizioni di concorrenza che caratterizzano il mercato interno. Si presume, infatti, che un'armonizzazione delle disposizioni giuridiche agevoli gli scambi commerciali, in quanto il produttore viene a trovarsi nella stessa situazione giuridica indipendentemente dal luogo di distribuzione dei suoi prodotti.

La direttiva 85/374/CEE mira, appunto, ad armonizzare in modo consistente le diverse normative nazionali in materia di responsabilità civile del produttore. Essa non contiene alcuna norma espressa in materia di conflitti di legge. Malgrado l'alto livello di armonizzazione raggiunto, sussistono, tuttavia, delle disparità a livello nazionale. Quando un prodotto difettoso provoca un danno nella CE o viene messo in circolazione nell'ambito del mercato interno, il danneggiato può essere risarcito in virtù delle regole uniformi di responsabilità contenute nella direttiva. Per gli aspetti non armonizzati, invece, risulta fondamentale, per il danneggiato e il produttore, determinare quale sia la legge applicabile. Nel 1973 è stata conclusa una convenzione intergovernativa al fine di determinare la legge applicabile alla responsabilità per danno da prodotti, ma solo pochi Stati membri l'hanno finora ratificata: Spagna, Finlandia, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi. In mancanza, quindi, di altro strumento applicabile, i conflitti di legge relativi alla responsabilità per danno da prodotti sono disciplinati dalla normativa interna di ciascuno Stato membro.

Occorre, in ogni caso, riconoscere, che la sicurezza giuridica del danneggiato e del produttore è lungi dall'essere acquisita in questo campo, in quanto la direttiva è incompleta e rimane uno strumento complementare rispetto ai regimi nazionali vigenti in materia di responsabilità civile del produttore. Nel 1985 il legislatore comunitario aveva visto nelle disparità esistenti tra le legislazioni nazionali in materia di responsabilità civile del produttore un fattore che poteva pregiudicare la libera circolazione delle merci all'interno del mercato comune e aveva ritenuto, quindi, necessario un ravvicinamento delle normative nazionali in materia di responsabilità, realizzando, in parte, detto ravvicinamento con l'adozione della direttiva 85/374/CEE.

Se, da un lato, la direttiva consente, in effetti, agli Stati membri, per alcuni punti ben definiti dalla stessa, di legiferare in modo diverso in ciascuno Stato membro (si vedano le opzioni di cui agli artt. 15 e 16 della direttiva), dall'altro lato, la normativa generale nazionale in materia di responsabilità basata sulla colpa, che ovviamente si applica anche ai produttori, non è stata oggetto di armonizzazione e continua, quindi, ad applicarsi. La situazione spagnola illustra bene questa coesistenza tra quadri giuridici diversi in materia di responsabilità del produttore, coesistenza che, nella pratica, potrebbe pregiudicare la sicurezza giuridica delle parti. Il 4 ottobre 1996, la corte suprema spagnola ha ristretto, in un caso riguardante l'esplosione di una

¹¹ Dal 1985, gli scambi di prodotti tra gli Stati membri sono aumentati significativamente. Nel 1997, il commercio intracomunitario di beni industriali era stimato a 31,5% del PIL (Commissione Europea, Relazione sul funzionamento dei mercati di prodotti e di capitali, COM (1999)10 del 20.1.99).

bottiglia, il campo di applicazione della legge di recepimento del 1994 in relazione alla legge sulla protezione dei consumatori del 1984 affermando che la prima stabilisce un sistema di responsabilità civile speciale e chiuso, laddove la legge del 1984 prevede un sistema generale di responsabilità quasi oggettiva con l'inversione dell'onere della prova. Senza applicarlo alla fattispecie in oggetto (trattandosi di un prodotto messo in circolazione prima del 1994), la corte ritiene che il principio di responsabilità della legge del 1994 si estenda, tuttavia, anche al distributore (il che, salvo quanto previsto all'art. 3.3, non corrisponde alle disposizioni della direttiva) e conferisce al danneggiato la facoltà di promuovere l'azione risarcitoria contro una delle persone responsabili senza dare la possibilità di una richiesta congiunta (il che entra in conflitto con il principio della responsabilità solidale prevista dall'art. 5 della direttiva).¹².

La direttiva rappresenta solo un primo passo verso l'attuazione di una vera e propria politica comunitaria in materia di responsabilità civile del produttore. Una delle ragioni, infatti, che giustificano un regolare riesame della stessa ogni cinque anni¹³ è costituito dalla necessità di perseguire un'armonizzazione sempre maggiore, al fine di creare un quadro regolamentare che sia il più completo, coerente, equilibrato ed efficace possibile a vantaggio della protezione dei danneggiati e della sicurezza giuridica dei produttori. Ora, l'obiettivo di una maggiore armonizzazione sembra, *a priori*, poter essere raggiunto solo attraverso il perseguimento dell'armonizzazione totale prevista dall'attuale direttiva (escludendo, quindi, ogni clausola che consenta agli Stati membri di adottare nuove regole più severe nel quadro della direttiva).

1. Secondo la vostra esperienza, la direttiva funziona al lato pratico?

- ☞ Tenuto conto dell'importanza attribuita dai consumatori e dagli operatori al fatto di disporre di un quadro giuridico stabile in materia di responsabilità del produttore, ritenete che sia giustificato modificare la direttiva?
- ☞ La disparità delle legislazioni in materia di responsabilità civile del produttore ha scoraggiato, anche se potenzialmente, la commercializzazione in uno Stato membro di prodotti provenienti da un altro Stato membro?
- ☞ Nel caso di un'applicazione del diritto comune al posto della direttiva, quali sono, a vostro parere, le ragioni di tale situazione?
- ☞ Ritenete che la direttiva debba essere rivista perché possa diventare il regime comune ed unico in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi (soppressione dell'art. 13 della direttiva)?
- ☞ Ritenete che ogni Stato membro debba essere in grado di adottare regole di responsabilità più severe (introduzione nella direttiva di una clausola "minimale")?

2.1.2 Il contesto mondiale

In virtù del principio del trattamento paritario dei prodotti importati da paesi terzi e messi in libera circolazione all'interno del mercato comunitario, la legislazione posta in essere dalla direttiva si applica integralmente anche alle importazioni. I prodotti esportati, invece, sono soggetti alla legislazione del paese di distribuzione in cui causano gli eventuali danni. La direttiva contribuisce, in tal modo, a definire il quadro giuridico ed economico degli operatori europei all'interno di un contesto mondiale in cui le politiche in materia di responsabilità del produttore sono molto simili a quella delineata dalla direttiva 85/374/CEE, che, del resto, è servita da modello in paesi come il Giappone, l'Australia e la Svizzera¹⁴. Questo non significa,

¹² TS Sala Civil, 4.10.96, n° 778/1996 (RJ 1996-7034).

¹³ Si veda, a tal proposito, il 18° considerando della direttiva 85/374/CEE.

¹⁴ Per un esame comparato delle legislazioni in materia, si veda OCSE, *Lois relatives à la responsabilité du fait des produits dans les pays de l'OCDE*, 1995. In Giappone, la nuova legge

tuttavia, che non vi siano elementi di differenziazione tra le condizioni di responsabilità previste dai vari ordinamenti, condizioni che a volte dipendono, in larga misura, dal contesto giuridico in cui sono inserite. A tal proposito, un discorso a parte merita la realtà statunitense.

Negli Stati Uniti, la responsabilità del produttore si colloca in un contesto caratterizzato da tre elementi: (1) il sistema legale incoraggia le parti a promuovere il ricorso al contenzioso (un alto livello di risarcimenti concessi dalle giurie, disposizioni che facilitano la ricerca delle prove, principio del “no win, no fee” in base al quale il danneggiato che soccombe non paga l’onorario al suo avvocato); (2) non esiste una legislazione federale uniforme¹⁵; (3) ad elaborare i grandi principi di diritto in tema di responsabilità (“warranty”, “negligence”, “strict liability”), sono stati i legislatori e i giudici statali, principi che nella pratica sono stati oggetto di un ravvicinamento ad opera del “Restatement”¹⁶ (una sorta di legge modello elaborata dall’Istituto americano del diritto).

Nel 1992, il contenzioso in materia di responsabilità del produttore relativo alle 75 contee più importanti del paese si presentava come segue: 12.763 casi di responsabilità del produttore decisi; 358 casi portati davanti alla giuria; 142 processi vinti dal ricorrente, per una media sul totale dei casi di 727.000 dollari e risarcimenti superiori al milione di dollari solo nel 15,4% dei casi. La giuria ha concesso “punitive damages” solo in tre delle 142 cause vinte dal ricorrente, per un risarcimento complessivo di 40.000 dollari¹⁷.

Secondo il *National Center for State Courts*, dei 19,7 milioni di casi trattati ogni anno dai giudici statali, 40.000 riguardano la responsabilità del produttore. Solo il 10% dei danneggiati ricorre all’autorità giudiziaria per una richiesta di risarcimento. Tra il 1965 e il 1994, sono stati concessi “punitive damages” in 379 casi (ossia 13 all’anno). Negli Stati Uniti, i costi assicurativi a carico delle aziende sembrano orientati verso il basso. Tra il 1987 e il 1993, infatti, i premi sono scesi da \$4 miliardi a \$2,6 miliardi. Il prezzo corrente per 100 dollari di garanzia è di 26 cent¹⁸.

Le condizioni di responsabilità in Europa e negli Stati Uniti sono in linea di massima molto simili, benché presentino delle differenze specifiche importanti (le norme americane riguardano la responsabilità del fornitore, laddove la direttiva si applica esclusivamente al produttore (reale o apparente) o all’importatore e al distributore in caso di mancata identificazione del produttore; il periodo di responsabilità è di dieci anni nell’UE e di diciotto anni negli Stati Uniti¹⁹). L’assenza, tuttavia, di una legislazione federale, che, tra l’altro, fissa un tetto per i “punitive damages”, viene vista dagli operatori commerciali d’oltreoceano come un elemento perturbatore nell’ambito degli scambi tra UE e Stati Uniti. Questo spiega perché sia la Comunità che il mondo degli affari americano abbiano sempre sostenuto le iniziative di riforma promosse negli Stati Uniti²⁰. Da questo punto di vista, la situazione del produttore europeo è migliore, in quanto

sulla responsabilità del produttore, in vigore dal 1 luglio 1995, è stata applicata in un numero considerevole di casi (cfr. www.law.kyushu-u.ac.jp/~luke/pllawcases.html).

¹⁵ I tentativi del legislatore federale americano di stabilire un quadro normativo uniforme ed equilibrato per il grande mercato statunitense sono iniziati negli anni '70. Nel maggio del 1996, il Presidente Clinton ha bloccato un progetto di legge federale approvato dal Congresso. In seguito, sono stati depositati al Senato due progetti di legge nel 1997 (bill S. 5 & bill S.648) e uno nel 1998 (*Product Liability Reform Bill of 1998, US Senate, S.2236, 105th Congress*), che non è stato approvato a causa di un mancato accordo all’interno del Senato.

¹⁶ È grazie a questo strumento che il principio della “responsabilità senza colpa”, riconosciuto nel 1963, è stato adottato dalla maggioranza degli Stati e recepito nella “section 402A of the Second Restatement of Torts” dell’Istituto. Detto *Restatement* è stato rivisto a maggio 1997 alla luce di 30 anni di esperienza (ALI, *Restatement of the Law Third, Torts: Product Liability*, xxxi, 382 pp., 1998).

¹⁷ US Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics Special Report, Civil Justice Survey of State Courts, 1992: *Civil Jury Cases and Verdicts in Large Counties* (July 1995).

¹⁸ The Public citizen, *The Facts about Products Liability*, www.citizen.org.

¹⁹ Vid. Section 107, bill S. 2236. Il termine federale di 18 anni esiste già per il settore aeronautico in virtù del *General Aviation Revitalization Act* del 17 agosto 1994 (49 U.S.C. § 40101).

²⁰ Transatlantic Business Dialogue, *Statement of Conclusions, 1998 CEO Conference*, Charlotte, 5-7 November 1998 e *TABD Mid Year Report*, Washington, D.C., 10 May 1999.

la direttiva stabilisce un quadro di responsabilità uniforme e coerente, scevro degli elementi più problematici del sistema americano (ruolo delle giurie, “ *punitive damages*”, ecc.).

La realtà dimostra che, benché la legislazione europea e quella americana siano molto vicine a livello di principi, le rispettive applicazioni pratiche non lo sono. L'applicazione della normativa europea, infatti, non sembra dare gli stessi risultati ed avere le stesse conseguenze per le parti interessate della normativa statunitense. Il contenzioso relativo alla responsabilità civile dell'industria del tabacco in Europa e negli Stati Uniti illustra bene questo punto. In Svezia, sulla base della responsabilità oggettiva, la Sig.ra Gustafsson aveva chiesto, alla società svedese del tabacco *Swedish Match*, un risarcimento per i danni cagionati alla sua salute dal difetto d'informazione sui rischi legati al tabacco, e in particolare in relazione al rischio di cancro. La richiesta è stata rigettata nel 1997 dal giudice di prima istanza di Stoccolma. In appello, la corte suprema ha rinviato il caso al giudice di merito per una questione di procedura. La società del tabacco ha ritenuto, tuttavia, che la decisione fosse infondata e motivata da ragioni di carattere politico²¹. Due azioni simili sono state promosse in Francia contro la *SEITA* da vittime del tabagismo²².

Al contrario, il contenzioso contro l'industria del tabacco negli Stati Uniti è caratterizzato da tutt'altra tendenza, grazie anche alla possibilità di invocare la responsabilità civile delle società derivante dalla vendita di prodotti difettosi²³. Questo contenzioso è aumentato considerevolmente in seguito al gran numero di azioni intentate dalle stesse amministrazioni pubbliche per chiedere il rimborso delle spese mediche sostenute dai sistemi sanitari a favore dei fumatori interessati²⁴.

2. Ritenete che le condizioni stabilite dalla direttiva in materia di responsabilità per danni da prodotti difettosi indeboliscano la posizione delle aziende europee nei confronti dei concorrenti esterni?
- ☞ Quali sono le cause di questa conseguenza negativa e quali gli strumenti per evitarla?
- ☞ Quali sono, per le aziende europee, i problemi connessi all'esportazione di prodotti verso mercati caratterizzati da legislazioni (o prassi giudiziarie) più severe, come nel caso degli Stati Uniti (a livello di costi, metodi di produzione, assicurazione, volume del contenzioso, ecc.)?

2.2. La protezione della salute e della sicurezza dei cittadini

²¹ Swedish Match, Press Release, May 14, 1998, www.swedishmatch.se/news.

²² A dicembre 1996, due vittime del tabagismo hanno citato in giudizio il fabbricante francese per difetto d'informazione sui pericoli delle sigarette *gauloises*. Invocando la responsabilità oggettiva del produttore, i danneggiati chiedevano rispettivamente 2.668.090 FF e 1.158.499 FF di risarcimento (cfr. *Le Monde*, 20, 27 e 28 dicembre 1996).

²³ Attualmente il contenzioso del tabacco è caratterizzato da diverse condanne in primo grado, anche se queste vengono spesso riformate in appello (il 30 marzo 1999, per esempio, Philip Morris è stata condannata al pagamento della cifra più elevata concessa fino al 7 luglio 1999 in occasione della "class action" Engle – 81 milioni di dollari – alla famiglia di un fumatore morto di cancro) e da numerose transazioni giudiziarie ("settlements") tese a porre fine alle controversie prima del giudizio vero e proprio (ad esempio, nella "class action" *Broin v. Philip Morris, et al.*, il rappresentante del gruppo di hostess aeree e le compagnie coinvolte hanno raggiunto un accordo che comporta, tra l'altro, la facilitazione dell'onere della prova per ogni singolo danneggiato che promuova un'azione giudiziaria, come pure la creazione di un fondo di \$300 milioni per la ricerca contro le malattie – cfr. www.cnn.com/US/9903/30/tobacco.trial.02/).

²⁴ È stato necessario un "settlement" concluso a novembre 1998 tra produttori ed autorità americane per porre fine a tutta una serie di vertenze avviate dalle amministrazioni statali per un valore complessivo di \$206 miliardi, cosa che non esclude, tuttavia, la possibilità per i singoli danneggiati di promuovere delle azioni giudiziarie sia individualmente che tramite "class actions" (cfr. www.tobaccoresolution.com). In Francia, solo di recente la Previdenza Sociale ha cominciato a promuovere azioni di rivalsa contro l'industria del tabacco per chiedere il rimborso delle spese sostenute per la cura delle conseguenze del tabagismo. La cassa primaria di assicurazione contro le malattie di Saint-Nazaire ha deciso, a febbraio 1999, di citare in giudizio tutte le società distributrici in Francia (cfr. www.lemonde.fr, 17.2.99).

La Commissione ritiene che, nell'ambito del mercato interno, la protezione della salute e della sicurezza dei cittadini debba essere la più efficace ed elevata possibile. La direttiva contribuisce ad accrescere questo livello di protezione dai prodotti difettosi per una duplice ragione: da un lato, rappresenta una sorta di *spada di Damocle* che incoraggia i produttori a fare di tutto per produrre senza rischi inutili per la salute e l'integrità fisica delle persone (svolgendo, in tal modo, un ruolo complementare rispetto alle misure regolamentari e ai controlli finalizzati alla prevenzione dell'immissione sul mercato di prodotti difettosi), dall'altro, in caso di fallimento degli strumenti di prevenzione e in caso di incidenti (non esistendo un rischio zero), consente al danneggiato di far valere il proprio diritto al risarcimento nei confronti del produttore.

3. Qual'è la percentuale dei danneggiati risarciti in applicazione del diritto comune della responsabilità civile e delle disposizioni della direttiva 85/374/CEE?

☞ In caso di applicazione della direttiva, è stato facile, in termini di rapidità ed efficacia, ottenere il risarcimento richiesto?

Ultimamente da più parti si ritiene che la direttiva sia inefficace nel raggiungimento degli obiettivi prefissati e che sarebbe, pertanto, opportuna una revisione del suo contenuto. In occasione del dibattito in prima lettura della direttiva 99/34/CE, il Parlamento aveva chiesto la revisione sostanziale della direttiva allo scopo di meglio perseguire l'obiettivo della protezione della salute e della sicurezza²⁵. Questa richiesta, tuttavia, non ha ottenuto, in seconda lettura, la maggioranza necessaria per consentire una modifica della direttiva contestualmente alla sua estensione ai prodotti agricoli naturali²⁶.

La Commissione ha preso nota di queste critiche e si appresta ad esaminarne la fondatezza sulla base dei risultati del presente Libro Verde. L'esperienza della Comunità in occasione dell'adozione della direttiva e quella di altri paesi attualmente impegnati in questo dibattito sulla responsabilità del produttore (come nel caso degli Stati Uniti) dimostrano che per ottenere un quadro equilibrato in materia di responsabilità civile del produttore occorre un dibattito serio e approfondito sui vantaggi e gli inconvenienti di ogni singola regola di responsabilità.

Se occorrerà rafforzare la *politica relativa alla responsabilità del produttore*, sarà importante farlo consolidando i punti di forza della direttiva 85/374/CEE, in particolare il suo approccio equilibrato relativamente alla ripartizione dei rischi. Ciò non esclude un suo miglioramento in funzione di una maggiore efficacia, a condizione che le soluzioni auspiccate siano anch'esse equilibrate. E come la Commissione ha avuto modo di riconoscere in maniera generalizzata, "la politica dei consumatori deve garantire un ravvicinamento equo degli interessi dei consumatori e di quelli delle altre parti in causa [...] i consumatori possono ammettere e accettare delle concessioni, in quanto essi non sono solo dei consumatori, ma anche contribuenti, lavoratori e beneficiari delle politiche attuate dai pubblici poteri"²⁷. Questo approccio di conciliazione degli interessi si applica anche alla direttiva e ai suoi ulteriori sviluppi (cfr. punto 3 del Libro Verde quanto alla giustificazione di un'eventuale riforma e al mantenimento dell'equilibrio).

4. Qual è stato l'impatto dell'attuazione della direttiva sugli interessi del danneggiato a causa dell'equilibrio instaurato dalla direttiva?

☞ E' necessario modificare la direttiva nel senso di una maggiore protezione degli interessi dei danneggiati, anche se ciò implica una rottura dell'equilibrio attuale?

²⁵ Parere del 5.11.98 (G.U. n. C 359, del 23.11.98).

²⁶ Decisione del 23.03.99 sulla posizione comune CE n. 3/1999 (GU n. C 177, del 22.06.99).

²⁷ Comunicazione della Commissione "Piano di azione in materia di politica dei consumatori 1999-2001", (COM(98)696 del 1.12.98, p.4.)

Sapere chi risarcisce le vittime di un prodotto difettoso e come vengono risarcite rappresenta una questione sia d'interesse pubblico che privato. A disciplinare il problema del risarcimento dei danni devono essere, in effetti, i danneggiati e i produttori ricorrendo a regole di responsabilità civile quali quelle previste dalla direttiva 85/374/CEE. Ispirandosi, infatti, alla tradizione liberale dei codici civili del XIX secolo, la direttiva si colloca nel solco del diritto civile della responsabilità extracontrattuale o da fatto illecito ("tort law"). Secondo questa concezione socioeconomica, l'intervento dello Stato deve limitarsi a quei casi puntuali, se non eccezionali, in cui la società si vede obbligata a "farsi carico" del risarcimento dei danneggiati in considerazione della natura catastrofica del problema²⁸. Senza pregiudizio dei casi eccezionali, la situazione del danneggiato rientra anche nell'ambito della protezione sociale (in seguito, per esempio, a un incidente domestico riconducibile a un prodotto difettoso, la previdenza sociale si fa, in genere, carico delle spese relative alle cure mediche, ai salari pagati durante il periodo di malattia, ecc., prima di qualsiasi iniziativa del danneggiato nei confronti del produttore). Una delle ragioni per cui il contenzioso derivante dalla direttiva 85/374/CEE non ha raggiunto le proporzioni riscontrate negli Stati Uniti sembra essere proprio l'esistenza generalizzata in Europa di un sistema previdenziale: maggiori sono le possibilità di essere coperti dalla previdenza sociale, minore è la motivazione a chiamare in causa giudiziarmente la responsabilità civile del produttore. Non a caso, la responsabilità del produttore viene vista come uno strumento complementare rispetto ad altri mezzi a disposizione del danneggiato²⁹.

5. In base alla vostra esperienza, come giudicate il rapporto tra le possibilità di risarcimento riconosciute al danneggiato dalla direttiva 85/374/CEE e quelle messe a disposizione dalla previdenza sociale?
- ☞ Potete indicare dei casi in cui, in base ai diritti conferiti al danneggiato dalla direttiva 85/374/CEE, gli istituti di previdenza sociale si sono rivalsi contro il produttore dopo essersi fatti carico delle spese derivanti dal danno?
 - ☞ Potete indicare dei casi in cui il regime di responsabilità del produttore previsto dalla direttiva 85/374/CEE si è rivelato insufficiente nell'assolvere il suo ruolo compensatorio e in cui, per questo motivo, si è reso necessario fare ricorso alla solidarietà della società nel suo insieme, per poter risarcire i danneggiati?

2.3. Gli effetti per l'industria e il settore delle assicurazioni

A causa della natura stessa della responsabilità del produttore (un solo prodotto difettoso può dar luogo a un numero considerevole di controversie o "*mass litigation*"), l'applicazione della direttiva comporta, per gli operatori, *una serie di costi diretti e indiretti*: premi di assicurazione

²⁸ È il caso, per esempio, della Francia (dove le autorità nazionali hanno ritenuto necessario affrontare il problema del risarcimento degli emofiliaci infettati dal virus HIV come un problema pubblico da risolvere tramite un fondo d'indennizzo), della Spagna (nel caso dell'olio di colza, il 26.9.97 (cfr. *Actualidad Jurídica. Aranzadi* 313 del 16/10/97 e *La Ley* del 05/11/97) la seconda sezione della corte suprema spagnola ha condannato lo Stato, in quanto responsabile civile sussidiario, a risarcire tutte le vittime dell'avvelenamento) o della Danimarca, in cui la legge n. 40 del 14.6.85 ha creato un fondo di compensazione per le vittime del sangue commercializzato da Novo Nordisk A/Z, in seguito alla sentenza della *Øste Landsrets* del 14.2.85 (confermata dalla *Højesterets domme* il 3.10.96 — caso n. I 155/1995, I 156 /1995, I 157/1995) nella quale veniva esclusa la responsabilità del produttore per difetto di negligenza (non essendo applicabile la legge di recepimento della direttiva 85/374/CEE).

²⁹ Così prevede espressamente la normativa belga del 1991 (art. 14), secondo la quale i beneficiari di un regime di previdenza sociale dovranno avvalersi prima di tutto dei diritti derivanti da tale sistema. Nella misura in cui i danni non fossero coperti, il danneggiato potrà rivalersi contro il produttore chiamando in causa la responsabilità civile di quest'ultimo.

RC prodotti, riserve di capitale e garanzie finanziarie per coprire eventuali indennizzi, risarcimenti effettivamente corrisposti in seguito ad accordi amichevoli o a decisioni giudiziarie, spese giudiziarie o di consulenza tecnica, tempo ed energia impiegati nella soluzione delle controversie, perdita di valore del marchio o delle azioni della società condannata, ecc. Risulta tuttavia difficile quantificare in modo preciso questi costi e valutarne gli effetti sulla competitività, la capacità commerciale e finanziaria, l'innovazione e la ricerca, i metodi di concezione, di fabbricazione e di imballaggio dei prodotti e la creazione di occupazione da parte delle aziende produttrici europee³⁰. Una delle preoccupazioni principali della Commissione è proprio quella di stabilire la misura in cui l'applicazione della direttiva incide sulle attività dell'industria.

6. Siete a conoscenza di casi di produzione difettosa in cui la direttiva sia stata effettivamente applicata e qual è stato l'impatto sulle vostre attività?

☞ Avete condotto delle ricerche e degli studi sull'impatto potenziale della direttiva sulla vostra attività?

Per quanto concerne la copertura dei rischi derivanti da produzione difettosa, occorre segnalare che esistono già dei meccanismi di copertura individuale (polizze di assicurazione RC prodotti) o collettiva (ad esempio, il "Pharma Pool" per l'industria farmaceutica tedesca o il "Läkemedelsförsäkringen" predisposto dall'industria farmaceutica e dagli assicuratori svedesi). La direttiva lascia agli Stati membri la facoltà di stabilire la misura in cui l'industria debba essere coperta per detti rischi, benché in alcuni Stati l'attuazione della direttiva riconosca espressamente l'esigenza di una copertura finanziaria: in Austria, per esempio, il produttore e l'importatore devono prevedere la copertura della responsabilità per danni cagionati dai prodotti sotto forma di una polizza assicurativa o di altro strumento idoneo³¹ (un'esigenza simile è riconosciuta in Spagna, ma non risulta essere stata attuata³²).

Risulta ugualmente difficile quantificare il grado di incidenza della direttiva sul mercato delle assicurazioni in termini di numero di reclami coperti da una garanzia di "responsabilità civile – prodotti difettosi", di livello dei premi, di importo dei risarcimenti corrisposti, ecc. Si invitano pertanto gli operatori del settore assicurativo a fornire tutte le informazioni utili sulle conseguenze dell'attuazione della direttiva sul mercato delle assicurazioni.

7. Disponete di dati, possibilmente supportati da cifre e ripartiti per anno, sul numero di denunce di sinistri che il settore assicurativo ha trattato in seguito ad incidenti causati da prodotti difettosi dopo il 1990?

☞ In caso di risposta affermativa, è possibile sapere se la garanzia offerta dall'assicuratore copre espressamente la responsabilità del produttore ai sensi della direttiva 85/374/CEE?

☞ È possibile sapere se il mercato delle assicurazioni ha conosciuto un aumento della richiesta di questo tipo di garanzie dopo l'applicazione della direttiva e, se sì, quale è stata l'incidenza

³⁰ La riforma della normativa americana è giustificata, tra l'altro, dagli alti costi del sistema attuale (cfr. US Senate, *Report n° 105-32 of 19.6.97 on the Product Liability Reform Act of 1997, Bill S. 648*, p. 3: "Il sistema statunitense dell'illecito civile [tort system] è di gran lunga il più costoso del mondo. Uno studio condotto dal settore assicurativo nel 1989 –il Tillinghast study– stima il costo complessivo annuale del sistema nella sbalorditiva cifra di 117 miliardi di dollari").

³¹ *Produkthaftungsgesetz*, § 16.

³² Art. 30, legge 26/1984, del 19 luglio (BOE n. 176 del 24.7.84), così come integrata dalla seconda disposizione finale, legge 22/1994, del 6 luglio (BOE n. 161 del 7.7.94). Detta disposizione conferisce al Governo la facoltà di prevedere l'obbligo di una copertura assicurativa della responsabilità civile del produttore, come pure la creazione di un fondo di garanzia relativo ai danni alla persona (morte, intossicazione, lesioni personali).

sui costi, sia per il settore (in termini di indennità pagate) che per gli assicurati (livello dei premi)?

☞ Nei sinistri denunciati, come erano ripartiti i vari tipi di difetti (difetto di progettazione, di fabbricazione e/o di informazione) in termini percentuali?

3. ESISTONO RAGIONI VALIDE PER UNA REVISIONE DELLA DIRETTIVA 85/374/CEE?

In questa parte del Libro Verde, la Commissione invita tutti i soggetti interessati ad assumere una posizione motivata in relazione a un'eventuale riforma della direttiva 85/374/CEE. Non si tratta di avviare, in questa sede, una revisione legislativa del suo contenuto. Al contrario, una volta esaminata l'attuazione della direttiva sulla base dei contributi ricevuti, la Commissione proporrà le eventuali azioni da intraprendere nella sua seconda relazione sull'applicazione della direttiva prevista per la fine dell'anno 2000. Per questo motivo, le "opzioni di riforma" qui di seguito suggerite rappresentano semplici spunti per una riflessione aperta e non pregiudicano una futura iniziativa della Commissione.

3.1 Mantenimento dell'equilibrio

Come è stato dimostrato dai recenti dibattiti politici sull'estensione della direttiva al settore agricolo, la politica relativa alla responsabilità del produttore suscita posizioni opposte da parte dei produttori e dei consumatori. Il danneggiato auspica la maggiore protezione possibile al minor costo, laddove il produttore chiede, in particolare, tetti finanziari contenuti e termini di responsabilità quanto più brevi possibile.

Il contemperamento degli interessi in causa non è certo cosa facile. A volte, né l'industria né i rappresentanti dei consumatori sono in grado di giustificare pienamente i propri interessi in relazione ai diversi punti del dibattito (costi del sistema e ripercussioni sul prezzo dei beni, lunghezza dei procedimenti giudiziari, imprevedibilità, effetti sulla capacità d'innovazione e di sviluppo delle aziende, impatto sulla competitività esterna delle imprese, ecc.).

Lo svolgimento del dibattito politico sulla responsabilità del produttore negli Stati Uniti conferma quest'analisi. Al Senato, infatti, i sostenitori della riforma sostengono che *"l'attuale sistema [della responsabilità del produttore] incide negativamente su produttori, distributori, consumatori e soggetti danneggiati dai prodotti. Con questo sistema, le riforme avviate dai singoli stati non sono sufficienti per risolvere completamente i problemi legati all'attuale sistema della responsabilità per danno da prodotti. È necessaria una riforma urgente a livello federale"*, gli oppositori ritengono, al contrario, che *"prima di apportare delle modifiche radicali alla normativa in materia di responsabilità del produttore, dovremmo disporre di informazioni sufficienti che evidenzino la necessità di una riforma del sistema dimostrando l'inefficacia del sistema stesso nel consentire un equo ed adeguato risarcimento dei soggetti danneggiati dai prodotti difettosi e nel prevenire la commercializzazione di prodotti non sicuri. Con la crescente disponibilità di dati oggettivi, diventa sempre più chiaro che il sistema funziona. Il numero di casi di responsabilità relativi a prodotti diversi dall'amianto va diminuendo, i "punitive damages" sono rari e le indennità concesse sembrano ragionevolmente commisurate all'entità dei danni"*³³.

Rispetto al dibattito in corso negli Stati Uniti, la direttiva 85/374/CEE rappresenta un compromesso conciliatorio degli interessi in gioco. La volontà politica degli Stati membri, che si evince dal dispositivo della direttiva, di creare un quadro di responsabilità equilibrato che regoli i rapporti tra aziende e consumatori non è da sottovalutare. L'orientamento della Commissione è quello di conservare questa impostazione conciliatoria, facendo sì che ogni iniziativa di riforma della direttiva abbia come punto di partenza e come criterio guida proprio l'equilibrio che risulta dai seguenti principi:

³³ US Senate, Report n° 105-32, p. 2, 44, 71, 75.

- la responsabilità civile del produttore è (1) **oggettiva** (non è necessario provare la colpa), (2) **relativa** (il produttore è esonerato da detta responsabilità se prova l'esistenza di determinati fatti, che possono formare oggetto di un riesame – si vedano, ad esempio, qui di seguito, i cosiddetti “rischi di sviluppo”), (3) **limitata nel tempo** (il produttore non è responsabile a tempo indeterminato, benché le modalità di questo principio meritino un riesame, in particolare riguardo al periodo di estinzione della responsabilità) e (4) una responsabilità **alla quale non è possibile derogare** per volontà delle parti.

Le giurisdizioni degli Stati membri hanno dimostrato il loro attaccamento al principio della responsabilità oggettiva riconosciuto dalla direttiva già prima del recepimento di quest'ultima dal diritto positivo. Nel 1989, in un caso di intossicazione alimentare (salmonella), la corte suprema svedese ha ammesso per la prima volta il principio della responsabilità senza colpa, principio che sarebbe stato poi consolidato dalla legge del 1992. Nel 1989, nel caso *Halcion* (un tranquillante molto venduto sul mercato americano dopo la sua autorizzazione nel 1982), la corte suprema olandese aveva anticipato l'attuazione della legge di recepimento nei Paesi Bassi, applicando la nozione di “difetto” al calmante in questione³⁴.

Ma è in Francia che un simile atteggiamento giudiziario è stato più evidente, a causa del mancato recepimento della direttiva per un periodo di dieci anni. In questo paese, la situazione era caratterizzata da una giurisprudenza molto elaborata in materia di garanzie per i vizi occulti, in base alla quale il giudice si è progressivamente avvicinato alle condizioni stabilite dalla direttiva. Ciononostante, tale giurisprudenza non ha certo liberato la Francia dall'obbligo di recepire la direttiva. Non a caso, nel 1993 è stata condannata dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee per non aver recepito la direttiva entro il termine previsto (30 luglio 1988). In assenza di tale trasposizione, la Commissione aveva deciso, a marzo 1998, di adire una seconda volta la Corte per la mancata esecuzione della sentenza del 1993, chiedendo di applicare una penale di 158.250 ecu in virtù dell'art. 171 del trattato di Roma. In seguito a questa decisione della Commissione, la Francia ha adottato, in data 19 maggio 1998, la legge n. 98-389 al fine di rispettare i suoi obblighi. Questa legge si applica, tra l'altro, ai prodotti agricoli naturali e ai prodotti del corpo umano. La legge introduce un'innovazione, nel diritto francese, nella misura in cui prevede l'esonero del produttore in caso di rischi di sviluppo, ad eccezione di quelli derivanti da prodotti del corpo umano. Del resto, per alcuni, recepire la direttiva integralmente, ivi inclusa la possibilità di esonero per il rischio di sviluppo avrebbe costituito un passo indietro. La questione dell'esonero per rischi di sviluppo è stata al centro del dibattito in Francia e, per questo, spiega, in parte, i ritardi nella trasposizione della direttiva.

Occorre dire, infine, che la stessa *Cour de Cassation*, qualche mese prima dell'adozione della legge di recepimento francese, aveva implicitamente dato effetto alla direttiva adottando la sua definizione di difetto del prodotto (affermando la responsabilità di un laboratorio a proposito del danno causato dal rivestimento non digeribile di un farmaco e ritenendo che il fabbricante è tenuto a consegnare un prodotto che offra la sicurezza che ci si può legittimamente attendere³⁵). Il 28 aprile 1998, la Corte ha esplicitamente interpretato il codice civile (artt. 1147 e 1384) alla luce della direttiva per sostenere che ogni produttore è responsabile dei danni cagionati dal carattere difettoso del suo prodotto, sia nei confronti dei danneggiati diretti che nei confronti dei danneggiati indiretti, senza che si possa fare distinzione tra loro a seconda che essi abbiano la qualità di parte contraente o di terzo. È in base a questo principio che un centro di trasfusione sanguigna, fornitore del plasma infetto, è stato dichiarato responsabile non solo nei confronti del danneggiato diretto ma anche nei confronti della famiglia per i danni morali causati³⁶.

- (5) **spetta al danneggiato provare** il danno, il difetto e il nesso di causalità tra difetto e danno subito. Si tratta di un principio acquisito, anche se le modalità di prova potrebbero essere oggetto di un riesame (si veda quanto detto più avanti a proposito dell'“onere della prova”). Un prodotto è “difettoso” quando non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di tutte le circostanze relative al prodotto stesso e del momento in cui è stato messo in circolazione³⁷. Se più produttori sono responsabili del medesimo danno, tutti

³⁴ HR 30.6.89, n. 13 564, NJ 1990/652.

³⁵ Cass. 1ere civ., 3 mars 1998, *SA Les laboratoires Léo c. Scovazzo et a.* [sentenza n. 432 P]. Il consigliere M. Sargos aveva invitato il collegio a recepire il principio stabilito dall'art. 6 della direttiva.

³⁶ Cass. 1ere civ., Cts. C. c/ *Centre régional de transfusion sanguine de Bordeaux* [sentenza n. 736 P+B+R].

³⁷ La direttiva non condivide il criterio del “*reasonable alternative design (RAD) requirement*” per definire il difetto di concezione. Il criterio “RAD”, adottato dall'ultima versione del “Restatement” americano, stabilisce che il prodotto è difettoso se i rischi derivanti da tale

sono obbligati (6) **in solido** al risarcimento (consentendo, così, al danneggiato di rivolgersi a uno qualunque dei responsabili, lasciando impregiudicato, tuttavia, il diritto di rivalsa di quest'ultimo). Ciò esonera il danneggiato dall'obbligo di rivolgersi a tutti i coresponsabili al fine di essere risarcito integralmente.

8 Convenite che i sei principi appena enunciati costituiscono una base acquisita da preservare se non si vuole sconvolgere l'equilibrio interno della direttiva 85/374/CEE?

3.2 Spunti per un'eventuale futura riforma

La fiducia dei consumatori rappresenta un elemento fondamentale per il successo delle aziende e, di conseguenza, per il buon funzionamento del mercato interno. Tutte le iniziative volte a rafforzare questa fiducia sono essenziali per la prosperità dei produttori e gli eventuali costi aggiuntivi ad esse connessi sono in genere compensati dal beneficio globale che deriva da una maggiore fiducia dei consumatori nel mercato. E l'impegno della Commissione, tramite l'attuazione del suo piano d'azione per la politica dei consumatori³⁸, è proprio quello di rafforzare questa fiducia, assicurando, in quest'ottica, la piena efficacia della direttiva 85/374/CEE e proponendo, dopo un'attenta analisi dell'applicazione della direttiva, tutte le misure necessarie atte a colmare le eventuali carenze rilevate.

Già da ora, tuttavia, è possibile elencare una serie di aspetti critici della direttiva che, stando alle segnalazioni di operatori, tecnici e responsabili politici, meriterebbero un'analisi approfondita in vista di una possibile riforma.

Onere della prova

Lasciando impregiudicato il principio secondo il quale l'onere della prova ricade sul danneggiato, appare opportuno esaminare le modalità di svolgimento di quest'onere. Ai fini della direttiva, non basta aver subito un incidente per chiamare in causa la responsabilità civile del produttore. Il danneggiato deve provare, infatti, che il danno è una diretta conseguenza di un difetto del prodotto, onere che può risultare gravoso quando una simile prova si riveli complessa dal punto di vista tecnico e/o costosa a causa delle spese di consulenza necessarie. La direttiva non definisce uno standard di prova necessario perché il reclamo vada a buon fine. Il compito più difficile per il danneggiato è sempre quello di convincere il produttore (o il giudice, in caso di contestazione) dell'esistenza di un difetto nel prodotto e del nesso di causalità tra detto difetto e i danni subiti, tenuto conto anche della diversa posizione delle due parti per quanto concerne l'accesso alle informazioni (conoscendo bene il processo di produzione, il produttore dispone, naturalmente, di maggiori strumenti rispetto al danneggiato nell'individuazione delle cause del problema). In questo contesto, facilitare l'onere della prova rappresenta senz'altro un modo per migliorare la posizione del danneggiato, soprattutto in caso di difficoltà nel risalire all'origine del danno. Le difficoltà inerenti alla prova (origine del prodotto, difetto, nesso di causalità) sono inoltre maggiori quando si tratta di prodotti digeriti o distrutti (es. alimenti, farmaci).

Vi sono diverse opzioni aperte:

- 1) Prevedere una presunzione del nesso di causalità ove il danneggiato provi il danno e il difetto o una presunzione del difetto nel caso in cui il danneggiato provi l'esistenza di un danno cagionato dal prodotto.

³⁸ difettosità avrebbero potuto essere evitati se il produttore avesse progettato diversamente il prodotto. Spetta al danneggiato provare che esisteva un progetto alternativo.
Comunicazione della Commissione "Piano di azione in materia di politica dei consumatori 1999-2001", (COM(98)696 del 1.12.98.)

Nel primo caso deciso in Belgio sulla base della direttiva, il giudice ha ritenuto che l'esplosione di una bottiglia contenente una bevanda gassata è *da considerarsi a tutti gli effetti una caratteristica anomala del prodotto* che pregiudica la sicurezza che il consumatore può legittimamente attendersi. Nella determinazione della prova a carico del danneggiato, il difetto *può essere desunto*, secondo il giudice, dal comportamento anomalo del prodotto. Ne deriva che il produttore deve tenere conto delle prevedibili condizioni di utilizzo del prodotto stesso e che, quindi, nel caso di una bevanda gassata destinata ad essere consumata fresca in ogni stagione, deve considerare gli eventuali effetti delle variazioni di temperatura sulla struttura del vetro³⁹.

In occasione del dibattito sull'estensione della direttiva 85/374/CEE ai prodotti agricoli naturali, il Parlamento Europeo ha infine deciso di non approvare la proposta della sua commissione competente che prevedeva una presunzione in caso di "processo evolutivo tipico" in relazione alla comparsa del danno⁴⁰.

2) Stabilire il grado o lo standard di prova necessario per i tre elementi richiesti dall'art. 4 della direttiva 85/374/CEE (danno, difetto, nesso di causalità). Non si tratta di includere nella direttiva una presunzione di prova, bensì di stabilire che il danneggiato deve provare questi tre elementi secondo un determinato grado di probabilità, senza pretendere uno standard eccessivamente elevato (basterebbe prevedere, per esempio, un grado di probabilità superiore al 60%). Quest'opzione si rivela, tuttavia, piuttosto complessa nella pratica.

In occasione del dibattito sull'estensione della direttiva, il Parlamento Europeo, sulla base di una proposta della commissione competente, aveva esaminato la possibilità di prevedere la sussistenza di un nesso di causalità "sufficientemente probabile", ipotesi che, alla fine, è stata respinta⁴¹.

3) Imporre al produttore l'obbligo di fornire tutta la documentazione e tutte le informazioni utili affinché il danneggiato possa usufruire di elementi concreti per la prova delle circostanze del caso.

4) Imporre al produttore, a certe condizioni, il pagamento delle spese di consulenza tecnica: il danneggiato potrebbe chiedere, ad esempio, al giudice che il produttore anticipi le spese necessarie all'espletamento della prova, a condizione che il danneggiato rimborsi dette spese (oltre agli eventuali interessi) in caso di soccombenza.

In Italia, per esempio, l'art. 8.3 del decreto del 1988 che recepisce la direttiva 85/374/CEE consente al giudice di ordinare al produttore l'anticipo delle spese di consulenza tecnica se appare verosimile che il danno sia stato causato da un difetto del prodotto.

9 Ritenete che l'esperienza messa in luce dall'applicazione della direttiva giustifichi una modifica al fine di facilitare l'onere della prova? Perché?

Uno dei problemi specifici in tema di onere della prova è rappresentato dall'individuazione del produttore nel caso in cui lo stesso prodotto sia fabbricato da più produttori (per esempio, un farmaco prodotto dietro licenza da più laboratori). In alcuni casi potrebbe accadere, in effetti, che il danneggiato, pur essendo in grado di provare il danno, la difettosità del prodotto e il nesso di causalità, non riesca a identificare il produttore effettivo che ha causato il danno. Stando alla direttiva, in questo caso l'acquirente non avrebbe alcuna possibilità di ricorso.

Una soluzione al problema non prevista dalla direttiva sarebbe il ricorso al principio della "market share liability" presente nel diritto americano (si veda il caso DES nei Paesi Bassi)⁴².

³⁹ Caso, *Riboux c. S.A. Schweppes Belgium*, 21.11.96, Civ. Namur, 5e. ch.

⁴⁰ Parlamento Europeo, *Rapporto della Commissione Ambiente, Sanità pubblica e Protezione dei consumatori* (rapporto ROTH-BEHRENDT, doc. A4-0326/98, reperibile su <http://www.europarl.eu.int/plenary/fr/default.htm>), emendamento n. 3.

⁴¹ Parlamento Europeo, *Rapporto ROTH-BEHRENDT*, emendamento n. 12.

⁴² HR, 9.10.92, n. 14 667, NJ 1994/535. Questo caso rappresenta il seguito della battaglia legale sviluppatasi soprattutto in California (*Sindell v. Abbott Laboratories*, 607 P. 2ed 924 (Cal.), cert. denied, 449 US. 912 (1980)) a proposito del farmaco Diethylstilbestrol (un ormone femminile utilizzato nella prevenzione dell'aborto e causa di cancro nei bambini delle donne che ne avevano fatto uso). La corte suprema californiana ha riconosciuto la responsabilità di tutti i

La teoria americana della responsabilità per quota di mercato, o “*market share liability*”, viene utilizzata, segnatamente, in materia di responsabilità per danno da farmaci. È sufficiente, per il ricorrente, fornire la prova del nesso di causalità tra danno e prodotto incriminato, senza indicare il nome del produttore. L’azienda risulta responsabile per il solo fatto di aver beneficiato della vendita del prodotto in questione. Il ricorrente ha quindi la possibilità di coinvolgere più produttori per il semplice legame che essi hanno con il prodotto incriminato e di chiedere l’integrale risarcimento dei danni al convenuto più solvente indipendentemente dal suo grado di responsabilità. Quest’ultimo potrà, a questo punto, rivalersi contro i suoi concorrenti e il danno sarà, quindi, ripartito tra i vari produttori in proporzione alla rispettiva quota di mercato.

10. Ritenete che la teoria “*market share liability*” possa essere applicata a casi simili anche in Europa?

Rischi di sviluppo

L’innovazione tecnologica ha portato all’utilizzo di processi di concezione e di fabbricazione dei prodotti sempre più complessi, i cui effetti a lungo termine non possono essere previsti con certezza. Questa mancanza di certezza riguardo allo stato della tecnica è alla base dei cosiddetti “rischi di sviluppo”, che rappresentano uno degli argomenti più controversi del dibattito sulla responsabilità del produttore.

È opportuno, a questo punto, delimitare la portata del problema costituito dai “rischi di sviluppo”. In virtù dell’art. 7, lettera e) della direttiva 85/374/CEE, il produttore di un prodotto difettoso è esonerato dalla sua responsabilità se prova che lo stato oggettivo delle conoscenze tecniche e scientifiche più avanzate al momento in cui ha messo in circolazione il prodotto non permetteva di rilevare l’esistenza del difetto. Perché possano essere validamente opposte al produttore, è necessario che le conoscenze pertinenti fossero disponibili al momento della messa in circolazione del prodotto in questione⁴³. Una prima valutazione dell’applicazione pratica di tale esonero indica che non risulta poi così facile provare che il difetto non fosse individuabile in base alle conoscenze esistenti al momento della commercializzazione.

In una sentenza del 1995, la Bundesgerichtshof tedesca ha applicato per la prima volta la direttiva ritenendo che l’esonero previsto dall’art. 7.e della direttiva non è applicabile ai difetti di fabbricazione, ma solo ai difetti di concezione⁴⁴. Il caso verteva sull’esplosione di una bottiglia riciclata di acqua minerale. Lo stato delle conoscenze permetteva di concludere che il tipo di bottiglia in questione conteneva delle fratture microscopiche suscettibili di provocare delle esplosioni. La corte ha ritenuto che una bottiglia con simili fratture presentasse un difetto di fabbricazione di cui il produttore deve essere considerato responsabile. Anche l’Oberste Gerichtshof austriaco si è pronunciato a proposito dei “rischi di sviluppo”⁴⁵.

Nel caso belga citato in precedenza, il fabbricante non ha fornito la prova di un uso anomalo della bottiglia, né alcuna altra prova prevista dall’art. 7 della direttiva. In particolare, il giudice ha ritenuto che, indipendentemente dai controlli di qualità che la convenuta dichiara di aver messo in atto, essa non ha provato l’“impossibilità assoluta” di scoprire l’esistenza del difetto che ha provocato il danno.

produttori che avevano messo in circolazione il prodotto in proporzione alla rispettiva quota di mercato, al fine di aggirare, in questo modo, le difficoltà relative all’individuazione del produttore.

⁴³ *Commission c. Royaume-Uni*, C-300/95, sentenza del 30.5.97, Rec. 1997, p. I-2649, punto 29.

⁴⁴ BGH, 9.5.95, VI ZR 158/94 in NJW 1995, 2162.

⁴⁵ OGH, 20.6.91, 6 Ob 568/91 (giurisdizione competente); OGH, 30.6.92, 7 Ob 581/92, *ecolex* 1992, 842 (esplosione bottiglia di Coca-Cola); OGH in *ecolex* 1992, 842 (responsabilità del distributore); OGH, 11.11.92, 1 Ob 644/92 (calce viva); OGH, *ecolex* 1994, 384 (danni causati al prodotto finale da una parte componente); OGH in JBl 1995, 592 (responsabilità dell’importatore); OGH in JBl 1996, 188 (“rischi di sviluppo”)

In Francia, l'esonero in caso di "rischi di sviluppo" è stato al centro delle discussioni parlamentari relative al recepimento della direttiva sin dal 1990. Il 9 luglio 1996, decidendo sui "casi del sangue contaminato"⁴⁶, la *Cour de Cassation* aveva già risolto la questione dell'applicabilità di detto esonero prima della trasposizione della direttiva, ritenendo che il centro trasfusionale è tenuto a fornire prodotti esenti da vizi, potendosi avvalere dell'esonero dalla responsabilità solo in caso di causa esterna e che il vizio interno del prodotto, anche se non rilevabile, non costituisce, per il fornitore, una causa estranea. Il fornitore ha tentato di avvalersi della causa di esonero prevista dall'art. 7 e, per ostacolare l'applicazione del principio in questione, ha opposto il mancato recepimento in Francia della direttiva. La Corte ha risposto che, benché il giudice sia tenuto a interpretare il diritto interno alla luce del testo e dello spirito della direttiva, questo va fatto a condizione che detta direttiva sia imperativa per lo Stato membro senza lasciargli alcuna libertà di scelta in merito all'adeguamento della normativa nazionale al diritto comunitario. La Corte ha precisato, altresì, che la direttiva non impone nulla in merito, poiché l'art. 15.1.b lascia agli Stati membri la facoltà di introdurre o meno l'esonero per rischi di sviluppo. In seguito all'approvazione della legge n. 98-389, il nuovo articolo 1386-12 del codice civile francese conferma tale giurisprudenza, escludendo la possibilità, per il produttore di prodotti del corpo umano di essere esonerato in caso di rischi di sviluppo⁴⁷.

Nel 1985, il legislatore europeo ha dato al problema una soluzione provvisoria: l'esonero sarebbe stato possibile per un periodo di 10 anni, lasciando, però, agli Stati membri la facoltà di sopprimerlo unilateralmente. Con l'art. 15, paragrafo 3, della direttiva si stabiliva, inoltre, che, alla fine del periodo transitorio, la Commissione avrebbe valutato l'opportunità o meno di estendere la responsabilità del produttore anche ai "rischi di sviluppo".

L'importanza dell'argomento si è fatta sentire in occasione dei dibattiti parlamentari sull'estensione della direttiva al settore agricolo primario. La maggioranza dei deputati europei si è detta contraria alla soppressione dell'esonero in mancanza di una valutazione del suo impatto. I due emendamenti aventi come obiettivo la modifica del regime relativo ai "rischi di sviluppo" non ha ottenuto la maggioranza dei voti della camera⁴⁸. Già nel 1979, in occasione dell'esame della proposta originaria della Commissione (che non prevedeva una simile esclusione), il Parlamento si era diviso su questo argomento. Benché avesse suggerito l'esclusione di tali rischi, il Parlamento aveva, ciononostante, raccomandato di esaminare, dopo un periodo transitorio, l'opportunità di trasferire, in tutto o in parte, in via generale o solo per alcuni tipi di rischi, la responsabilità del produttore a un fondo di garanzia, al fine di garantire al contempo i consumatori e i produttori contro questo genere di rischi⁴⁹.

Quello che preme sapere è se la soppressione della causa di esonero prevista dall'art. 7, lettera e) della direttiva potrebbe avere conseguenze eccessivamente dannose per l'industria e per il settore delle assicurazioni. A tal proposito, l'esperienza dei paesi in cui l'esonero non esiste (è il caso del Lussemburgo, della Finlandia e della Spagna, per quanto concerne i prodotti alimentari e i farmaci, della Germania, per quanto riguarda il settore farmaceutico, e della Francia per i prodotti del corpo umano e i prodotti messi in circolazione prima di maggio 1998) dovrebbe aiutare a stabilire se e come la responsabilità per rischi di sviluppo comporti delle conseguenze insormontabili per i produttori a livello europeo. L'eliminazione di questa causa di esonero potrebbe porre problemi dal punto di vista dell'assicurazione dei rischi, a causa di un'assenza di criteri validi nel prevedere la probabilità di un rischio di cui si ignora l'esistenza al momento della commercializzazione del prodotto⁵⁰. Se, tuttavia, il rischio è troppo elevato per essere coperto dall'assicuratore, non sarà altrettanto insormontabile per il consumatore?

⁴⁶ Cass. 1ere civ., *Cts X... c. GAN Incendie accidents et autres*, [sentenza n. 1395 P].

⁴⁷ Art. 13, legge n. 98-389 del 19 maggio.

⁴⁸ Parere del 5.11.98 (G.U. n. C 359, del 23.11.98)

⁴⁹ Parere del 26.4.79 (G.U. n. C 127 del 21.5.79).

⁵⁰ A tal proposito, il vicesegretario generale del Comitato europeo delle assicurazioni si è espresso in questi termini: "L'assicurazione dei rischi di sviluppo pone gravi problemi e se il legislatore europeo, nell'intento di perfezionare l'armonizzazione della RC prodotti, escludesse la possibilità di esonero per questo tipo di rischi, ne deriverebbe sicuramente uno sconvolgimento immediato dei rapporti tra produttori e assicuratori (LEGRAND, B, "L'impact de la directive sur l'industrie des assurances", in *La directive 85/374/CEE relative à la responsabilité du fait des produits : dix ans après*, Louvain-la neuve, 1996.).

Dal momento che la Commissione non dispone di tutte le informazioni necessarie per concludere che la responsabilità per “rischi di sviluppo” sarebbe insormontabile per i produttori, essa invita gli operatori a fornire delle indicazioni precise riguardo all’applicazione dell’esonero in questione, al fine di valutare in modo oggettivo (1) se la soppressione dell’esonero scoraggerebbe l’innovazione da parte dei produttori, in particolare nei settori più sensibili da questo punto di vista (es. quello farmaceutico) e (2) se l’assicurazione di questo genere di rischi sarebbe sempre possibile dal punto di vista del mercato delle assicurazioni.

11. Disponete di dati sull’applicazione effettiva della causa di esonero in caso di “rischi di sviluppo” (art. 7, lettera e) della direttiva)?
- ☞ Disponete di dati sui costi aggiuntivi specifici sostenuti dalle industrie dei paesi in cui il produttore è responsabile dei rischi di sviluppo?
 - ☞ Ritenete che il produttore debba essere considerato responsabile in caso di “rischi di sviluppo”?
 - ☞ Ritenete che i danni provocati dai rischi di sviluppo debbano essere posti a carico della società nel suo insieme (attraverso dei fondi di garanzia finanziati dal reddito pubblico) e/o del settore produttivo interessato (tramite un fondo finanziato dagli operatori del settore)?

Limiti finanziari

In base alla direttiva vigente, la responsabilità del produttore non è senza limiti dal punto di vista finanziario. La franchigia prevista dall’art. 9 consente al produttore di non risarcire il danneggiato dei danni materiali inferiori a 500 ecu. La direttiva 85/374/CEE fa formalmente riferimento all’ecu, in quanto valore storico⁵¹. Nel quadro della direttiva attuale e contrariamente al parere espresso da alcuni Stati membri⁵², la Commissione ritiene che detta franchigia non è opzionale. L’art. 16, al contrario, prevede la possibilità (non l’obbligo) d’imporre un tetto massimo alla responsabilità del produttore per danni risultanti dalla morte o da lesioni personali in caso di incidenti in serie. Questo limite viene fissato a 70 milioni di ECU (importo molto difficile da raggiungere nella pratica) ma può essere anche superiore. Solo la Germania, la Spagna e il Portogallo hanno previsto tale limite.

Per quanto concerne la franchigia, il legislatore del 1985 l’aveva giustificata con la preoccupazione di evitare il ricorso indiscriminato alle azioni giudiziarie contro i produttori in virtù della direttiva, limitando il suo campo di applicazione ai danni materiali superiori a un determinato importo. Questa giustificazione dovrebbe essere rivista se dai dati a disposizione si dovesse desumere che l’eliminazione della franchigia non provocherebbe un’esplosione del contenzioso nei confronti dei produttori, tenendo conto, a tal proposito, degli interessi delle piccole e medie imprese. Il limite di cui all’art. 16, al contrario, rappresenta una soluzione transitoria ed eccezionale, in quanto la responsabilità illimitata dovrebbe essere rivista, dopo un periodo transitorio di 10 anni (si veda, in tal senso, l’art. 16.2 della direttiva). Questo spiega perché il limite non è stato introdotto nella maggior parte degli Stati membri.

Nel suo parere sull’estensione della direttiva 85/374/CEE al settore agricolo primario, il Parlamento aveva inizialmente sostenuto l’idea di eliminare la franchigia di 500 euro e di aumentare la possibilità di un tetto finanziario fino a 140 milioni di euro. Il problema è quello di

⁵¹ Si fa riferimento all’ecu e non all’euro, in quanto si tratta di un valore storico anteriore al 1999: il controvalore dell’ecu in moneta nazionale è quello fissato il 25.07.85 (cfr. art. 18 della direttiva 85/374/CEE).

⁵² Le legislazioni francese e greca non prevedono alcuna franchigia.

determinare se l'esistenza di limiti finanziari è strettamente giustificata, soprattutto per quanto riguarda il tetto di cui all'art. 16 (adottato solo da tre Stati membri).

12. Disponete di dati sulla percentuale di casi con danni materiali inferiori, per valore, a 500 euro?
- ☞ Abolireste la franchigia di 500 euro e/o il massimale opzionale di 70 milioni di euro?
- ☞ Se avete optato per la responsabilità del produttore in caso di rischi di sviluppo (domanda n. 11), ritenete giusto mantenere il tetto opzionale per questo tipo di rischi?

Termini di prescrizione e di decadenza

La responsabilità del produttore non è illimitata dal punto di vista temporale. In virtù degli articoli 10 e 11 della direttiva, il diritto al risarcimento si estingue alla scadenza di dieci anni (termine di decadenza della responsabilità) dal giorno in cui il produttore ha messo in circolazione il prodotto, a meno che il danneggiato non abbia avviato, durante tale periodo, un procedimento giudiziario contro il produttore. Durante questo periodo di dieci anni, il diritto al risarcimento si prescrive in tre anni dal giorno in cui il danneggiato ha avuto o avrebbe dovuto avere conoscenza del danno, del difetto e dell'identità del produttore (termine di prescrizione dell'azione). I limiti temporali alla responsabilità si giustificano principalmente per delle ragioni di equità: la responsabilità oggettiva comporta per il produttore un onere maggiore rispetto a quello previsto dai regimi tradizionali di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale. Ne deriva la necessità di porre dei limiti temporali, al fine di non scoraggiare l'innovazione tecnologica e di rendere accessibile una copertura dei rischi da parte degli assicuratori.

Il termine di prescrizione dell'azione non sembra essere sempre ben compreso in sede di applicazione. Il 21 giugno 1996, la sezione civile della corte suprema spagnola aveva ritenuto, in un caso riguardante il risarcimento per i danni cagionati a un meccanico dall'amputazione di un dito in seguito all'uso di una chiave inglese difettosa, che la direttiva non avesse effetti orizzontali tra le parti private in conformità alla giurisprudenza comunitaria relativa al caso *Faccini Dori* e che, di conseguenza, non fosse applicabile al prodotto messo in circolazione prima dell'entrata in vigore della legge di esecuzione. Nella fattispecie, il giudice aggiungeva che, anche se la legge del 1994 fosse stata applicabile *ratione temporis*, l'azione sarebbe risultata prescritta, visto che l'incidente aveva avuto luogo tre anni dopo l'acquisto della chiave. Ora, secondo la direttiva, il periodo di prescrizione dell'azione decorre dal momento in cui il danneggiato ha avuto conoscenza del danno, del difetto e dell'identità del produttore e non a partire dalla data di acquisto del prodotto⁵³.

Per quanto concerne il termine di prescrizione (3 anni), non esiste *a priori* alcun motivo che giustifichi una revisione del termine stesso. Al contrario, il termine di decadenza di dieci anni potrebbe rivelarsi insufficiente per coprire i casi di danni comparsi dopo i dieci anni (ciò che, del resto, era stato sostenuto dal Parlamento quando si era dichiarato in favore di un prolungamento del termine fino a venti anni in caso di "difetti occulti"⁵⁴). La questione, tuttavia, va ancora esaminata attentamente, al fine di verificare l'opportunità di una simile estensione.

⁵³ TS Sala Civil, 21.6.96 (RJ 1996/6712). La direttiva viene citata anche nella sentenza del 21.1.90 (RJ 1990-69) a proposito della responsabilità del distributore per i danni cagionati da un armadietto da bagno difettoso (art. 3.3) e nella sentenza del 23.5.91 (RJ 1991-3784) a proposito della responsabilità di un produttore di automobili. La corte suprema si pronuncia, solitamente, facendo riferimento alla legislazione relativa alla protezione dei consumatori (legge 26/1984), la quale disciplina la responsabilità connessa all'uso e al consumo di un prodotto da parte di un consumatore (sentenza del 23.6.93, RJ 1993-5380). Quando, nella fattispecie concreta, sono soddisfatte le condizioni di applicazione, a partire dall'8 luglio 1994 i giudici applicano la legge 22/94 del 6 luglio, in sostituzione degli articoli 25-28 della legge 1984 (cfr. SAP Tarragona, 18.07.98, n. 347/1998).

⁵⁴ Parere del 5.11.98 (G.U. n. C 359, del 23.11.98).

Occorre sottolineare, d'altro canto, che un termine di decadenza più lungo comporta un rischio finanziario maggiore per le imprese e per i loro assicuratori. Ad ogni modo, su questo punto deve registrarsi una divergenza tra la direttiva 85/374/CEE e la direttiva del Consiglio 92/59/CE del 19 giugno 1992 relativa alla sicurezza generale dei prodotti⁵⁵. Nel primo caso, in effetti, la responsabilità civile del produttore in caso di danni cagionati da un prodotto difettoso si estingue dopo un termine di dieci anni a decorrere dalla data in cui egli ha messo in circolazione il prodotto. Ora, la direttiva 92/59/CE impone allo stesso produttore di immettere sul mercato solo prodotti sicuri e il concetto di prodotto sicuro stabilito dalla direttiva 92/59/CE fa riferimento al prevedibile ciclo di vita del prodotto che, evidentemente, può essere superiore ai dieci anni.

13. Ritenete giusto modificare il termine di dieci anni in modo generalizzato o in modo specifico per determinati prodotti o settori?

☞ Una simile modifica sarebbe sostenibile, dal punto di vista dei costi, per l'industria, in particolare per le piccole e medie imprese e il mercato delle assicurazioni?

Obbligo di assicurazione

Come già detto in precedenza, la direttiva non impone al produttore alcun tipo di copertura finanziaria, né tantomeno impone l'obbligo di contrarre un'assicurazione per la responsabilità di importo sufficiente per coprire gli eventuali danni derivanti dal carattere difettoso dei suoi prodotti. Per il momento, ogni decisione in merito rimane di competenza degli Stati membri, in mancanza di accordi intersettoriali tra industria ed assicuratori (per esempio in campo farmaceutico). L'esperienza degli operatori potrebbe, comunque, rivelarsi estremamente utile nello stabilire l'opportunità di un intervento comunitario al riguardo, tramite l'imposizione ai produttori di un impegno finanziario, sotto forma individuale o collettiva, al fine di assicurare il risarcimento dei danneggiati in caso di incidenti in serie di cui all'art. 16 della direttiva.

La conclusione di accordi volontari non è sempre agevole. In Danimarca, il governo ha cercato di incoraggiare gli operatori dell'industria farmaceutica a istituire un fondo di compensazione simile a quello esistente in Svezia e in Finlandia, ma l'impossibilità di pervenire a un accordo rapido, ha costretto il Parlamento ad adottare, nel 1995, una normativa in tema di risarcimento dei danni causati dai farmaci che consente ai consumatori, indipendentemente da ogni dimostrazione di colpa o responsabilità, di ottenere il risarcimento dei danni fisici cagionati dai farmaci messi in circolazione dopo il 31 dicembre 1995, rivolgendosi a un fondo gestito dall'associazione per l'assicurazione dei pazienti, il cui finanziamento è assicurato dalla riduzione dal 74,7 al 75% e dal 49,8 al 50% del tasso di rimborso dei farmaci.

14. Avete conoscenza di casi in cui l'assenza di assicurazione ha reso impossibile ottenere il risarcimento da parte dei danneggiati?

☞ Ritenete necessario imporre ai produttori l'obbligo di un'assicurazione per la copertura dei rischi derivanti alla loro produzione o ritenete più opportuna, al contrario, la promozione di accordi volontari tra industria e mercato delle assicurazioni?

Maggiore trasparenza

L'assenza di trasparenza e d'informazione in merito ai casi in cui è stato utilizzato il regime di responsabilità previsto dalla direttiva 85/374/CEE rappresenta un elemento perturbatore nell'esame dell'attuazione della direttiva, segnatamente in ciò che concerne il modo in cui i danneggiati vengono effettivamente risarciti (livello delle indennità, lunghezza dei

⁵⁵

G.U. n. L 228 del 11.8.92, p. 24.

procedimenti, difficoltà di provare il danno, ecc.). La direttiva non prevede alcuno strumento per rendere trasparente la propria applicazione, oltre alla valutazione regolare fatta dalla Commissione. I produttori, da canto loro, non hanno nessun obbligo di conservare le informazioni relative ai reclami avanzati nei loro confronti, né le autorità nazionali hanno un obbligo di sorveglianza in merito al numero dei casi segnalati.

La direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti, pur prevedendo un sistema di comunicazione e di scambio delle informazioni sul ritiro dei prodotti non sicuri tra gli Stati membri e la Commissione, non consente di colmare questa lacuna. Malgrado l'obbligo imposto ai produttori d'informare i consumatori sui rischi relativi ai loro prodotti e di intraprendere tutte le azioni del caso, ivi compreso, se necessario, il ritiro del prodotto in questione dal mercato per evitare questi rischi, questa normativa non prevede alcun obbligo specifico d'informazione sull'applicazione reale della direttiva 85/374/CEE.

Il problema non è semplice da risolvere, se si considera l'interesse dei produttori alla riservatezza delle informazioni relative alle proprie attività. Ciononostante, esistono delle vie percorribili che potrebbero favorire la diffusione di questo tipo di informazioni. L'esperienza degli Stati Uniti dimostra che le informazioni riguardanti il contenzioso relativo alla responsabilità del produttore sono sempre più di carattere pubblico grazie a due tipi di iniziative. La prima riguarda l'esistenza di istituti di ricerca ("*jury verdict reporters*") la cui attività consiste nella raccolta e nella diffusione di informazioni in merito al numero di casi, livello di indennità, prodotti e responsabili coinvolti, giurisdizioni adite, ecc. Si tratta di un'attività economica che si è estesa grazie anche all'uso di Internet.

Questa attività commerciale facilita, in effetti, il compito investigativo degli avvocati delle parti in causa diffondendo, per esempio, gli estratti delle decisioni più recenti in un determinato settore o raccogliendo per categoria i vari tipi d'indennità pagate. La *National Association of State Jury Verdict Publishers* è l'organizzazione che raggruppa gli editori americani impegnati nella raccolta delle informazioni direttamente dagli avvocati difensori. È disponibile, inoltre, su richiesta, tutta una serie di servizi (ricerca di casi raggruppati per categoria di prodotto o di danno, casi recenti, liste di esperti, raccolta dei casi risolti in via extragiudiziale, analisi statistiche, ecc.).⁵⁶

La seconda concerne l'obbligo imposto ai produttori dal legislatore di rendere pubblici e di comunicare alla *Consumer Product Safety Commission* i casi relativi ai prodotti difettosi. Il produttore (ma anche l'importatore) deve, in effetti, segnalare all'autorità summenzionata tutti i casi risolti da una sentenza a favore dell'attore o da un accordo in via amichevole tra le parti in cui il prodotto che ha provocato la morte o le lesioni fisiche gravi è stato oggetto di almeno tre casi.⁵⁷

15. Ritenete che la direttiva debba essere modificata in modo tale da prevedere strumenti di trasparenza in merito alla sua applicazione da parte degli operatori, in particolare per quanto riguarda l'individuazione dei casi relativi ai prodotti difettosi ancora in commercio?

Responsabilità del fornitore

Messa in mora del fornitore: L'art. 3, paragrafo 3, della direttiva 85/374/CEE prevede che, quando non può essere individuato il produttore del prodotto difettoso, si considera tale il fornitore del prodotto stesso, a meno che quest'ultimo comunichi al danneggiato, entro un termine ragionevole, l'identità del produttore o di colui che gli ha fornito il prodotto. Le stesse disposizioni si applicano ad un prodotto importato nella Comunità, qualora questo non rechi il

⁵⁶ Cfr. www.juryverdict.com

⁵⁷ Art. 37 del Consumer Protection Safety Act (15 USC Sec. 2084, "Notification of settlements or judgments").

nome dell'importatore, anche se è indicato il nome del produttore. Il danneggiato ha dunque l'obbligo di mettere in mora il fornitore, affinché questi possa, entro un termine ragionevole, indicargli i dati del produttore o del fornitore a monte. Tale meccanismo di "messa in mora" è giustificato dal principio adottato dalla direttiva secondo il quale la responsabilità del danno cagionato dal difetto del suo prodotto ricade sul produttore.

L'esperienza dimostra, tuttavia, che le modalità di messa in mora del fornitore possono variare a seconda dello Stato membro, il che, in considerazione degli obiettivi della direttiva, non rappresenta certo un dato soddisfacente. In Italia, per esempio, il fornitore dispone di un termine di tre mesi per fornire le informazioni richieste (nome e indirizzo del produttore). Il danneggiato ha l'obbligo di richiedere per iscritto questi dati, indicando al fornitore il prodotto che ha cagionato il danno, il luogo e il tempo dell'acquisto. Il danneggiato non può opporsi alla verifica del prodotto da parte del fornitore⁵⁸. In Germania il termine previsto per la comunicazione dei dati richiesti si limita a un mese⁵⁹; in Belgio è a discrezione del giudice⁶⁰. La Commissione invita tutti i partecipanti alla consultazione a trasmettere le proprie esperienze in merito.

Estensione della responsabilità del fornitore: La direttiva stabilisce il principio secondo il quale è il produttore ad essere responsabile del danno causato da un difetto del suo prodotto, così come viene definito all'art. 3 § 1 della direttiva: " Il termine 'produttore' designa il fabbricante di un prodotto finito, il produttore di una materia prima o il fabbricante di una parte componente, nonché ogni persona che, apponendo il proprio nome, marchio o altro segno distintivo sul prodotto, si presenta come produttore dello stesso". In via eccezionale, un professionista che agisca come semplice fornitore è responsabile solo in tre casi: quando lo stesso è l'importatore del prodotto all'interno della Comunità ai sensi dell'art. 3 § 2 della direttiva e, in determinate circostanze, quando risulta impossibile per il danneggiato individuare il produttore del prodotto difettoso o quando l'identità dell'importatore non è indicata sul prodotto (cfr. art. 3 § 3). Occorre concludere, quindi, che al di fuori delle ipotesi espressamente previste, la responsabilità dei professionisti che agiscono in qualità di semplici fornitori di prodotti non è disciplinata dalle disposizioni della direttiva 85/374/CEE. Per poter chiamare in causa l'eventuale responsabilità del fornitore, colui che è stato danneggiato dal prodotto difettoso deve fare ricorso al regime di responsabilità previsto dalla legislazione dello Stato membro interessato, che, in genere, è costituito dal regime generale previsto in materia di responsabilità extracontrattuale per colpa.

D'altro canto, la direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza sociale dei prodotti stabilisce che i produttori sono tenuti ad immettere sul mercato solo dei prodotti sicuri⁶¹, includendo nella sua definizione di produttore gli altri professionisti della catena di commercializzazione del prodotto, nella misura in cui le loro attività possono incidere sulle caratteristiche di sicurezza dei prodotti messi in circolazione. Ci si può, dunque, chiedere se il regime di responsabilità oggettiva instaurato nel 1985 dalla direttiva 85/374/CEE non debba essere applicato ad ogni professionista della catena di commercializzazione del prodotto, qualora la sua attività incida sulle caratteristiche di sicurezza del prodotto messo in circolazione, com'è il caso delle attività specifiche di confezionamento, trasporto e stoccaggio. La Commissione invita tutti i partecipanti alla consultazione a pronunciarsi su questo punto.

16. Ritenete che il danneggiato sia tenuto a dimostrare di aver dato l'opportunità al fornitore di comunicargli l'identità del produttore, pena l'irricevibilità della sua domanda e il fornitore dovrebbe essere tenuto a comunicargli l'identità del produttore entro un termine massimo (ad esempio, di tre mesi)?

⁵⁸ Art. 4, decreto legge del 24 maggio 1988.

⁵⁹ §4 Produkthaftungsgesetz 1989.

⁶⁰ Art. 4.2 della legge del 25 febbraio 1991.

⁶¹ Per la definizione di "prodotto sicuro", cfr. art. 2, lettera b) della direttiva 92/59/CE.

☞ La direttiva dovrebbe essere resa applicabile a tutti i professionisti della catena di commercializzazione qualora l'attività di questi ultimi possa incidere sulle caratteristiche di sicurezza del prodotto messo in circolazione?

Prodotti coperti dalla direttiva

La direttiva si applica solo ai prodotti (ossia ai beni mobili, qualunque sia il loro uso o consumo privato, ivi inclusa l'elettricità).

Avendo escluso i servizi difettosi (per i quali è in esame un'eventuale iniziativa specifica⁶²), la Commissione ha ricevuto diverse domande sull'opportunità di includere i beni immobili nel campo di applicazione della direttiva, nella misura in cui non esiste a livello comunitario un regime di responsabilità del costruttore.

17. Ritenete che la direttiva debba essere estesa ai beni immobili ?

Danni coperti dalla direttiva

L'art. 9 della direttiva 85/374/CEE copre i danni cagionati dalla morte e da lesioni personali o causati a un bene di uso o consumo privato e non professionale diverso dal prodotto difettoso⁶³.

Esempi di non applicazione della direttiva ai danni causati al prodotto difettoso si trovano nella giurisprudenza portoghese. Nella sentenza del 26 ottobre 1995 del Supremo Tribunal de Justiça, in un caso riguardante la riparazione di un'auto incidentata, la corte suprema portoghese ha ritenuto che il concessionario delle auto SEAT fabbricate in Spagna non era responsabile ai sensi del decreto legge 383/89, visto che non poteva essere considerato "produttore" e che i danni erano stati causati al prodotto stesso⁶⁴. Il 23 maggio 1995, in un altro caso riguardante la riparazione di un'auto incendiata, il giudice ha escluso l'applicazione della legislazione di esecuzione della direttiva, visto che il decreto legge non era applicabile al momento della messa in circolazione del prodotto e che esso non copriva i danni causati al prodotto stesso.⁶⁵

I danni immateriali (qualunque danno extrapatrimoniale, morale, psichico, ecc.) non sono attualmente coperti dalla direttiva, benché presi in considerazione dalla maggior parte delle legislazioni nazionali. Nel suo parere, in prima lettura, sulla direttiva 99/34/CE, il Parlamento Europeo aveva raccomandato di includere i danni psichici nel campo di applicazione della direttiva, non raggiungendo, però, in seconda lettura, la maggioranza necessaria per modificare in tal senso la direttiva.

Un'altra questione è quella relativa ai danni causati ai beni destinati normalmente a un uso professionale o commerciale, che, come si è visto, non sono coperti dalla direttiva. Se, per esempio, i beni presenti in un ufficio vengono danneggiati o distrutti da un incendio causato da un prodotto difettoso, il proprietario (sia esso una società o un professionista) non può far valere la direttiva nei confronti del produttore ai fini del risarcimento, perché la direttiva copre soltanto il risarcimento dei beni di consumo. Niente esclude a priori, tuttavia, che la direttiva possa essere estesa anche ad altri tipi di soggetti, come ad esempio i professionisti.

In Francia, la legge di recepimento della direttiva copre anche i danni causati ai beni d'uso non privato (beni commerciali).

⁶² Comunicazione della Commissione – "Piano di azione in materia di politica dei consumatori 1999-2001" (COM(98)696 del 1.12.98).

⁶³ Il risarcimento dei danni causati ai beni rientra nella legislazione in materia di garanzie della vendita (cfr. direttiva 99/44/CE relativa alle garanzie dopo la vendita, G.U. n. L 171, del 7.07.99).

⁶⁴ Acórdão n. 87.397, Col. De Jur., 1995, III-84.

⁶⁵ Recurso n. 7653, Col. De Jur. 1995, III-113

18. La direttiva dovrebbe coprire anche altri tipi di danni causati dai prodotti difettosi, come i danni di natura extrapatrimoniale, i danni morali e i danni psichici e/o i danni causati ai beni d'uso professionale, il che consentirebbe alle aziende, in particolare le piccole e medie imprese, di far valere la direttiva stessa nei confronti del produttore di prodotti difettosi?

Accesso alla giustizia

Oltre alle iniziative già in corso in tema di accesso alla giustizia da parte dei consumatori annunciate dalla Commissione nel suo "Piano di azione in materia di politica dei consumatori" (attuazione della direttiva relativa alle azioni di cessazione, risoluzione extragiudiziale dei conflitti, rimborso delle spese giudiziarie previste per i consumatori che fanno valere i propri diritti, possibilità per i consumatori di raggrupparsi per la difesa dei propri diritti con azioni giudiziarie congiunte, ecc.)⁶⁶, è importante sapere se l'attuazione della direttiva 85/374/CEE necessita di misure specifiche per facilitare l'accesso alla giustizia da parte dei danneggiati. A tal proposito, vale la pena considerare due provvedimenti in particolare: le azioni di cessazione e le azioni congiunte.

La legislazione comunitaria non consente ai danneggiati di avviare un'azione di cessazione nel caso in cui la salute e la sicurezza dei consumatori vengano pregiudicate da un prodotto pericoloso o difettoso: la direttiva relativa alle azioni di cessazione in materia di protezione degli interessi dei consumatori⁶⁷ non copre il campo di applicazione previsto dalla direttiva 85/374/CEE. Ciononostante, potrebbe essere utile verificare l'opportunità di affiancare una soluzione simile a quella contemplata dalla direttiva 98/27/CE oltre al diritto al risarcimento del danneggiato derivante dalla direttiva 85/374/CEE. In effetti, secondo la direttiva 92/59/CE, il ritiro di un prodotto dal mercato può essere disposto solo dalle autorità pubbliche e non può essere promosso da un soggetto privato.

D'altro canto, la legislazione comunitaria non copre, in quest'ambito, neanche le azioni congiunte, benché si tratti di uno strumento utilizzato spesso in caso di responsabilità del produttore, senza garanzia di risultato.

Un esempio di azione congiunta, in questo campo, è quella relativa al caso *Benzodiazepines* nel Regno Unito, un'azione riguardante 5.000 procedimenti intentati nei confronti di Roche Products Ltd and John Wyeth and Brother Ltd per i danni causati dai tranquillanti Valium e Ativan. Il caso dipendeva dal sostegno economico del Legal Aid Board, il quale ha in seguito ritirato i fondi per via dei costi che una simile azione avrebbe comportato. 70 ricorrenti, tuttavia, hanno portato avanti le azioni fino alla sentenza della High Court del 19 luglio 1996, che ha chiuso la controversia in prima istanza⁶⁸.

Negli Stati Uniti esiste una procedura specifica poco diffusa in Europa. In effetti, nel caso in cui il coinvolgimento di un numero elevato di attori o convenuti dovesse pregiudicare in qualche modo l'esperibilità dell'istanza, è prevista la possibilità di designare tra loro dei rappresentanti in presenza di questioni di fatto o di diritto d'interesse comune. È la cosiddetta procedura della "*class action*", o del ricorso collettivo. La parte designata come rappresentante deve avere caratteristiche ben precise che ne fanno il perfetto rappresentante. La sentenza pronunciata in seguito a una "*class action*" ha l'autorità della cosa giudicata sia nei confronti dei danneggiati che avevano scelto di partecipare al ricorso collettivo sia nei confronti di ogni altro soggetto che abbia subito lo stesso tipo di danno e che non abbia manifestato espressamente la propria volontà di non associarsi alla procedura in questione⁶⁹.

⁶⁶ COM(98) 696 del 1.12.98, p. 21.

⁶⁷ Direttiva 98/27/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 1998, G.U. n. L 166/51 del 11.6.98.

⁶⁸ Per i dettagli, cfr. www.gidleigh.com/alert

⁶⁹ Rule 23 of the US Federal Rules of Civil Procedure: "... the judgement, whether favorable or not, will include all members who do not request exclusion;"

Il giudice americano mostra, tuttavia, una sempre maggiore prudenza riguardo all'uso della "class action". Secondo il codice di procedura federale, tali azioni sono ammesse a condizione che sia possibile identificare ("certify") la collettività rappresentata nella richiesta. In caso di controversia avente come oggetto la responsabilità del produttore, il giudice è tenuto a verificare che si tratti di un gruppo molto numeroso, accomunato dalle stesse questioni di diritto e di fatto, che i rappresentanti difendano e proteggano gli interessi del gruppo in modo adeguato, che le questioni di interesse particolare siano meno rilevanti delle questioni d'interesse comune, e che, infine, la "class action" costituisca lo strumento di ricorso più appropriato tra tutti gli altri mezzi di risoluzione della controversia⁷⁰. La Corte suprema ha dato prova di tale "scetticismo giudiziario" nel caso "amianto"⁷¹. La Corte non ha riconosciuto l'identità comune del gruppo di vittime dell'amianto per via dell'assenza di una "comunione" di interessi nella fattispecie concreta. Questa decisione conferma la sempre maggiore riluttanza dei giudici americani di fronte ai grandi procedimenti "di massa" ("mass tort litigation") promossi contro l'industria del tabacco e dell'amianto.

In Europa, se si escludono alcuni meccanismi giuridici nazionali che, come in Francia, consentono il raggruppamento delle azioni e l'aggregazione degli interessi individuali dei consumatori (che occorre distinguere dalle "azioni collettive o di cessazione", aventi per oggetto la promozione dell'interesse generale e non di quelli individuali), una procedura che può essere ritenuta comparabile a quella della "class action" esiste dal 1995 solo in Portogallo, grazie alla legge n. 83/95 relativa all'azione popolare.

19. La legislazione comunitaria dovrebbe prevedere dei meccanismi di procedura o di risoluzione extragiudiziale delle controversie specifici per l'attuazione della direttiva 85/374/CEE?
- ☞ Le azioni di cessazione potrebbero essere una soluzione?⁷²
- ☞ Dovrebbe essere presa in considerazione l'introduzione di meccanismi più precisi che consentano la rappresentazione congiunta di interessi simili, come l'azione di gruppo in Francia o l'azione popolare in Portogallo?

Altro

La direttiva 85/374/CEE non disciplina tutta una serie di questioni legate alla responsabilità per danni da prodotti difettosi, come, ad esempio, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti dell'azienda produttrice, i criteri di valutazione dei danni e le modalità di riparazione, la ripartizione degli obblighi tra le persone responsabili in solido, ecc. La Commissione invita tutti i soggetti interessati a segnalare ogni altra questione che meriti un trattamento legislativo a livello comunitario, unitamente alle ragioni che giustificano un simile intervento.

⁷⁰ US Federal Rules of Civil Procedure, Rule 23.

⁷¹ *Amchem Products Inc. v. Windsor*, 117 S.Ct. 2231 (1997), pronunciata il 25 giugno 1997.

⁷² Questo potrebbe avvenire tramite l'inserimento della direttiva 85/374/CEE nell'elenco della direttiva 98/27/CE sulle azioni di cessazione.

Allegato 1 : Direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi
Trasposizione nel diritto interno

SM	Adozione	Entrata in vigore	Responsabilità per danno da prodotti agricoli difettosi (art. 15.1.a)*	Responsabilità in caso di rischi di sviluppo (art. 15.1.b)	Tetto finanziario (art. 16)
Belgio	Legge del 25.2.91	1.4.91	NO	NO	NO
Danimarca	Legge n. 371 del 7.6.89	10.6.89	NO	NO	NO
Germania	Legge del 15.12.89	1.1.90	NO	NO	SI
Grecia	Legge 2251/1994 (sostitutiva del decreto legge del 1988)		SI	NO	NO
Spagna	Legge n. 22/1994 del 6.4.94	8.7.94	NO	NO (salvo prodotti alimentari e farmaci)	SI
Francia	Legge n. 389-98 del 19.5.98	23.5.98	SI	NO (salvo prodotti del corpo umano)	NO
Irlanda	Legge n. 28 del 1991	16.12.91	NO	NO	NO
Italia	Decreto legge n. 224 del 24.5.88	24.5.88	NO	NO	NO
Lussemburgo	Legge del 21.4.89 così come modificata dalla Legge del 6.12.89	2.5.91	SI	SI	NO
Paesi Bassi	Legge del 13.9.90	1.11.90	NO	NO	NO
Austria	Legge n. 99 del 21.1.88, così come modificata dalla Legge n. 95 del 11.2.93, dalla legge n. 917 del 29.12.93 e dalla legge n. 510 del 12.7.94	1.7.88	NO (salvo OGM)	NO	NO
Portogallo	Decreto legge n° 383 del 6.11.89	21.11.89	NO	NO	SI
Finlandia	Legge n. 694 del 17.08.90, così come modificata dalla legge n. 99 del 8.1.93 e dalla legge n. 879 del 22.10.93	1.9.91	SI	SI	NO
Svezia	Legge n. 18 del 23.1.92, così come modificata dalla legge n. 1137 del 3.12.92 e dalla legge n° 647 del 10.6.93	1.1.93	SI	NO	NO
Regno Unito	Legge del 15.5.87	1.3.88	NO	NO	NO

* In seguito all'adozione della direttiva 99/34/CE, gli Stati membri hanno l'obbligo di estendere la direttiva 85/374/CEE alle materie prime agricole.

** In mancanza di una normativa federale uniforme, la responsabilità civile per danno da prodotti difettosi è disciplinata dal diritto dei singoli Stati federati.

Allegato 2 : Direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi
Ravvicinamento delle normative degli Stati non UE

Stato	Adozione	Entrata in vigore	Responsabilità per danno da prodotti agricoli difettosi (art. 15.1.a)	Responsabilità in caso di rischi di sviluppo (art. 15.1.b)	Tetto finanziario (art. 16)
Islanda	Legge n. 25 del 27.3.91	1.1.92	SI	NO	SI
Liechtenstein	Legge del 12.11.92	1.5.95	NO	NO	NO
Norvegia	Legge n. 104 del 23.12.88, così come modificata dalla legge n. 62 del 25.11.91	1.1.89	SI	SI	NO
Malta	(Progetto di legge)	--	--	--	--
Cipro	Legge n. 105 del 1995	1.1.97	NO	NO	NO
Estonia	(Progetto di Legge)	--	--	--	--
Ungheria	Legge n. 10 del 16.2.93, così come modificata dalla legge n. 25 del 16.3.98	1.1.94	NO	NO	NO
Polonia	(Progetto di legge)	--	--	--	--
Rep. Ceca	Legge n. 59 del 5.3.98	1.6.98	NO	NO	NO
Slovenia	Legge del 6.3.98	28.3.98	SI	NO	NO
Bulgaria	Legge del 18.3.99	3.7.99	SI	NO	SI
Lettonia	Legge del 8.10.96	8.10.96	NO	NO	NO
Lituania	(Progetto di legge)	--	--	--	--
Rep. Slovacca	(Progetto di legge)	--	--	--	--
Romania	(Progetto di legge)	--	--	--	--
Turchia	Legge del 23.2.95	8.9.95	NO	NO	NO

Allegato 3: Legislazione di Stati terzi in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi

Stato	Adozione	Entrata in vigore	Responsabilità per danno da prodotti agricoli difettosi (art. 15.1.a)	Responsabilità in caso di rischi di sviluppo	Tetto finanziario
Australia	Trade Practices Amendment Act 1992 (24.6.92)	9.7.92	SI	NO	--
Israele	Defective Products (Liability) Law 1980	1.9.80	NO	NO	--
Giappone	Product Liability Law (1.7.94)	1.7.95	NO	NO	NO
Stati Uniti**	S 2236 (progetto di legge federale presentato il 25.6.98 e respinto il 9.7.98)		--	--	--
Brasile	<i>Codigo de defesa do Consumidor</i> (11.9.90)	11.3.91	--	--	NO
Svizzera	Legge federale relativa alla responsabilità per danno da prodotti difettosi del 18.6.93	1.1.94	NO	NO	NO

Allegato 4

385L0374

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 difettosi

(Gazzetta ufficiale n. L 210 del 7.8.1985, pp. 29-33.)

IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 100,

vista la proposta della Commissione (1),

visto il parere del Parlamento europeo (2),

visto il parere del Comitato economico e sociale (3),

considerando che il ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di responsabilità del produttore per i danni causati dal carattere difettoso dei suoi prodotti è necessario perché le disparità esistenti fra tali legislazioni possono falsare il gioco della concorrenza e pregiudicare la libera circolazione delle merci all'interno del mercato comune determinando disparità nel grado di protezione del consumatore contro i danni causati alla sua salute e ai suoi beni da un prodotto difettoso;

considerando che solo la responsabilità del produttore, indipendente dalla sua colpa, costituisce un'adeguata soluzione del problema, specifico di un'epoca caratterizzata dal progresso tecnologico, di una giusta attribuzione dei rischi inerenti alla produzione tecnica moderna;

considerando che la responsabilità si applica solo ai beni mobili che sono oggetto di una produzione industriale; che pertanto occorre escludere da detta responsabilità i prodotti agricoli e i prodotti della caccia, salvo che siano stati sottoposti ad una trasformazione di carattere industriale che possa provocarne un difetto; che la responsabilità contemplata dalla presente direttiva vale anche per le cose mobili impiegate nei lavori di costruzione d'immobili o incorporate a beni immobili;

considerando che ai fini della protezione del consumatore è necessario considerare responsabili tutti i partecipanti al processo produttivo se il prodotto finito o la parte componente o la materia prima da essi fornita sono difettosi: che per lo stesso motivo è necessario che sia impegnata la responsabilità dell'importatore che introduca prodotti nella Comunità europea e quella di chiunque si presenti come produttore apponendo il suo nome, marchio o altro segno distintivo o fornisca un prodotto il cui produttore non possa essere identificato;

considerando che, se dello stesso danno sono responsabili più persone, la protezione del consumatore implica che il danneggiato possa chiedere il risarcimento integrale del danno ad uno qualsiasi dei responsabili;

considerando che per proteggere il consumatore nella sua integrità fisica e nei suoi beni è necessario che il carattere difettoso di un prodotto sia determinato non già in base alla carenza del prodotto dal punto di vista del suo uso, bensì in base alla mancanza della sicurezza che il grande pubblico può legittimamente attendersi; che questa sicurezza è valutata escludendo qualsiasi uso abusivo del prodotto che nella fattispecie fosse irragionevole;

considerando che una giusta ripartizione dei rischi tra il danneggiato e il produttore implica che quest'ultimo possa esimersi dalla responsabilità se prova l'esistenza di alcuni fatti che lo liberano;

considerando che la protezione del consumatore esige che la responsabilità del produttore non risenta dell'intervento di altre persone che abbiano contribuito a causare il danno; che tuttavia la colpa concorrente del danneggiato può essere presa in considerazione per ridurre o sopprimere tale responsabilità;

considerando che la protezione del consumatore esige il risarcimento dei danni risultanti dalla morte e dalle lesioni personali nonché il risarcimento dei danni materiali; che esso deve tuttavia essere limitato agli oggetti per uso privato o per consumo privato e soggetto a detrazione di una franchigia di importo fisso, per evitare un eccessivo numero di controversie; che la direttiva non pregiudica il risarcimento del *pretium doloris* e di altri danni morali eventualmente previsto dalla legge applicabile nella fattispecie;

considerando che un termine di prescrizione uniforme dell'azione di risarcimento è nell'interesse sia del danneggiato sia del produttore;

considerando che nel corso del tempo i prodotti si deteriorano, le norme di sicurezza diventano più rigorose e le conoscenze tecnologiche e scientifiche migliorano; che non sarebbe perciò equo pretendere che il produttore fosse responsabile, senza limiti di tempo, dei difetti dei suoi prodotti; che la sua responsabilità deve quindi estinguersi dopo un periodo di durata ragionevole, lasciando tuttavia impregiudicate le azioni pendenti;

considerando che ai fini di una efficace protezione del consumatore deve essere esclusa la possibilità di derogare con clausola contrattuale alla responsabilità del produttore nei confronti del danneggiato;

considerando che secondo i sistemi giuridici degli Stati membri il danneggiato può avere diritto al risarcimento in base alla responsabilità contrattuale o ad un titolo fondato sulla responsabilità extracontrattuale diverso da quello previsto dalla presente direttiva; che, nella misura in cui tali disposizioni perseguono anch'esse l'obiettivo di un'efficace

protezione dei consumatori, esse non devono essere pregiudicate dalla presente direttiva; che, nella misura in cui una protezione efficace dei consumatori nel settore dei prodotti farmaceutici sia già garantita in uno Stato membro anche mediante un regime speciale di responsabilità, devono ugualmente continuare ad essere possibili azioni basate su questo regime;

considerando che, nella misura in cui la responsabilità per danni nucleari è già sottoposta in tutti gli Stati membri ad adeguate regolamentazioni speciali, è possibile escludere dal campo di applicazione della presente direttiva danni di tale natura;

considerando che l'esclusione dei prodotti agricoli e dei prodotti della caccia dal campo d'applicazione della presente direttiva può essere considerata in taluni Stati membri, tenuto conto delle esigenze della protezione dei consumatori, come una ingiustificata restrizione di tale protezione; che deve perciò essere possibile ad uno Stato membro estendere la responsabilità a questi prodotti;

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 statu quo comunitaria per aumentare, se possibile, in modo uniforme il grado di protezione della Comunità;

considerando che, tenuto conto delle tradizioni giuridiche della maggior parte degli Stati membri, non è appropriato stabilire un tetto finanziario alla responsabilità del produttore, indipendente dalla sua colpa; che tuttavia, nella misura in cui esistono tradizioni diverse, sembra possibile ammettere che uno Stato membro possa derogare al principio della responsabilità illimitata prescrivendo un limite alla responsabilità globale del produttore per la morte e i danni personali causati da articoli identici che presentino lo stesso difetto, a condizione che tale limite sia fissato ad un livello sufficientemente elevato da garantire un'adeguata protezione dei consumatori e il corretto funzionamento del mercato comune;

considerando che l'armonizzazione risultante dalla presente direttiva non può per ora essere totale ma apre la strada verso una maggiore armonizzazione; che è opportuno quindi che al Consiglio siano sottoposte ad intervalli regolari relazioni della Commissione sull'applicazione della presente direttiva, accompagnate eventualmente da proposte appropriate;

considerando che a questo proposito è particolarmente importante procedere ad un riesame delle disposizioni della presente direttiva concernenti le deroghe consentite agli Stati membri, alla scadenza di un periodo sufficientemente lungo per poter disporre di un'esperienza pratica sugli effetti di tali deroghe sulla protezione dei consumatori e sul funzionamento del mercato comune,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

Il produttore è responsabile del danno causato da un difetto del suo prodotto.

Articolo 2

Ai fini della presente direttiva, per « prodotto » si intende ogni bene mobile, ad eccezione dei prodotti agricoli naturali e dei prodotti della caccia, anche se forma parte di un altro bene mobile o immobile. Per « prodotti agricoli naturali » si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, ad esclusione dei prodotti che hanno subito una prima trasformazione. Per « prodotto » si intende anche l'elettricità.

Articolo 3

1. Il termine « produttore » designa il fabbricante di un prodotto finito, il produttore di una materia prima o il fabbricante di una parte componente, nonché ogni persona che, apponendo il proprio nome, marchi marchio o altro segno distintivo sul prodotto, si presenta come produttore dello stesso.

2. Senza pregiudizio della responsabilità del produttore, chiunque importi un prodotto nella Comunità europea ai fini della vendita, della locazione, del « leasing » o di qualsiasi altra forma di distribuzione nell'ambito della sua attività commerciale, è considerato produttore del medesimo ai sensi della presente direttiva ed è responsabile allo stesso titolo del produttore.

3. Quando non può essere individuato il produttore del prodotto si considera tale ogni fornitore a meno che quest'ultimo comunichi al danneggiato, entro un termine ragionevole, l'identità del produttore o della persona che gli ha fornito il prodotto. Le stesse disposizioni si applicano ad un prodotto importato, qualora questo non rechi il nome dell'importatore di cui al paragrafo 2, anche se è indicato il nome del produttore.

Articolo 4

Il danneggiato deve provare il danno, il difetto e la connessione causale tra difetto e danno.

Articolo 5

Se, in applicazione della presente direttiva, più persone sono responsabili dello stesso danno, esse rispondono in solido, fatte salve le disposizioni nazionali in materia di diritto di rivalsa.

Articolo 6

1. Un prodotto è difettoso quando non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di tutte le circostanze, tra cui:

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

2. Un prodotto non può essere considerato difettoso per il solo fatto che un prodotto più perfezionato sia stato messo in circolazione successivamente ad esso.

Articolo 7

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.

Articolo 8

1. Fatte salve le disposizioni nazionali in materia di diritto di rivalsa, la responsabilità del produttore non risulta diminuita quando il danno è provocato congiuntamente da un difetto del prodotto e dall'intervento di un terzo.

2. La responsabilità del produttore può essere ridotta o soppressa, tenuto conto di tutte le circostanze, quando il danno è provocato congiuntamente da un difetto del prodotto e per colpa del danneggiato o di una persona di cui il danneggiato è responsabile.

Articolo 9

Ai sensi dell'articolo 1, per « danno » si intende:

- a) il danno causato dalla morte o da lesioni personali,
- b) il danno o la distruzione di una cosa diversa dal prodotto difettoso, previa detrazione di una franchigia di 500 ECU, purché la cosa
 - i) sia del tipo normalmente destinato all'uso o consumo privato
 - e
 - ii) sia stata utilizzata dal danneggiato principalmente per proprio uso o consumo privato.

Il presente articolo lascia impregiudicate le disposizioni nazionali relative ai danni morali.

Articolo 10

1. Gli Stati membri prevedono 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 dalla data in cui il ricorrente ha avuto o avrebbe dovuto aver conoscenza del danno, del difetto e dell'identità del produttore.

2. La presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni degli Stati membri che disciplinano la sospensione o l'interruzione della prescrizione.

Articolo 11

Gli Stati membri prevedono nella loro legislazione che i diritti conferiti al danneggiato in applicazione della presente direttiva si estinguono alla scadenza di dieci anni dalla data in cui il produttore ha messo in circolazione il prodotto che

ha causato il danno, a meno che il danneggiato non abbia avviato, durante tale periodo, un procedimento giudiziario contro il produttore.

Articolo 12

La responsabilità del produttore derivante dalla presente direttiva non può essere soppressa o limitata, nei confronti del danneggiato, da una clausola esonerativa o limitativa di responsabilità.

Articolo 13

La presente direttiva lascia impregiudicati i diritti che il danneggiato può esercitare in base al diritto relativo alla responsabilità contrattuale o extracontrattuale o in base ad un regime speciale di responsabilità esistente al momento della notifica della direttiva.

Articolo 14

La presente direttiva non si applica ai danni risultanti da incidenti nucleari e coperti da convenzioni internazionali ratificate dagli Stati membri.

Articolo 15

1. Ciascuno Stato membro può:

a) in deroga all'articolo 2, prevedere nella propria legislazione che, ai sensi dell'articolo 1 della presente direttiva, il termine «prodotto» designi anche i prodotti agricoli naturali e i prodotti della caccia;

b) in deroga all'articolo 7, lettera e), mantenere o, fatta salva la procedura di cui al paragrafo 2 del presente articolo, prevedere nella propria legislazione che il produttore è responsabile anche se prova 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.

2. Lo Stato membro che desidera applicare la misura prevista al paragrafo 1, lettera b), ne comunica il testo alla Commissione, la quale ne informa gli altri Stati membri.

Lo Stato membro interessato sospende l'adozione della misura prevista durante un periodo di nove mesi a decorrere dall'informazione della Commissione e a condizione che quest'ultima non abbia nel frattempo presentato al Consiglio una proposta di modifica della presente direttiva riguardante la materia presa in considerazione. Tuttavia, se entro tre mesi dal giorno in cui ha ricevuto l'informazione la Commissione non comunica allo Stato membro interessato l'intenzione di presentare siffatta proposta al Consiglio, tale Stato membro può adottare immediatamente la misura prevista.

Qualora la Commissione presenti al Consiglio la proposta di modifica della presente direttiva entro il periodo di nove mesi sopra menzionato, lo Stato membro sospende l'adozione della misura prevista per un ulteriore periodo di diciotto mesi a decorrere dal giorno della presentazione.

3. Dieci anni dopo la data di notifica della presente direttiva, la Commissione sottopone al Consiglio una relazione sull'incidenza, per quanto attiene alla protezione dei consumatori e al funzionamento del mercato comune, dell'applicazione data dai tribunali all'articolo 7, lettera e), e al paragrafo 1, lettera b), del presente articolo. In base a tale relazione il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione alle condizioni previste dall'articolo 100 del trattato, decide se abrogare l'articolo 7, lettera e).

Articolo 16

1. Ciascuno Stato membro può stabilire che la responsabilità totale del produttore per i danni risultanti dalla morte o da lesioni personali a causa di articoli identici aventi lo stesso difetto sia limitato ad un determinato importo, non inferiore a 70 milioni di ECU.

2. Dieci anni dopo la data di notifica della direttiva, la Commissione sottopone al Consiglio una relazione sull'incidenza, per quanto attiene alla protezione dei consumatori e al funzionamento del mercato comune, dell'applicazione del limite finanziario della responsabilità da parte degli Stati membri che hanno fatto uso della facoltà prevista al paragrafo 1. Alla luce di tale relazione, il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione alle condizioni previste dall'articolo 100 del trattato, decide se abrogare il paragrafo 1.

Articolo 17

La presente direttiva non si applica ai prodotti messi in circolazione prima della data di entrata in vigore delle disposizioni previste dall'articolo 19.

Articolo 18

1. Ai sensi della presente direttiva, l'ECU è quella definita dal regolamento (CEE) n. 3180/78 (1), modificato dal regolamento (CEE) n. 2626/84 (2). Il controvalore in moneta nazionale è inizialmente quello applicabile il giorno dell'adozione della presente direttiva.

2. Il Consiglio, su proposta della Commissione procede ogni cinque anni all'esame e, se del caso, alla revisione degli importi della presente direttiva, tenendo conto dell'evoluzione economica e monetaria nella Comunità.

Articolo 19

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro un termine di tre anni dalla sua notifica (1) e ne informano immediatamente la Commissione.

2. La procedura di cui all'articolo 15, paragrafo 2, si applica a decorrere dalla notifica della presente direttiva.

Articolo 20

Gli Stati membri provvedono a comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

Articolo 21

La Commissione trasmette ogni cinque anni al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva e gli presenta, se necessario, proposte appropriate.

Articolo 22

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, addì 25 luglio 1985.

Per il Consiglio

Il Presidente

J. POOS

(1) GU n. C 241 del 14. 10. 1976, pag. 9 e GU n. C 271 del 26. 10. 1979, pag. 3.

(2) GU n. C 127 del 21. 5. 1979, pag. 61.

(3) GU n. C 114 del 7. 5. 1979, pag. 15.

(1) GU n. L 379 del 30. 12. 1978, pag. 1.

(2) GU n. L 247 del 16. 9. 1984, pag. 1.

(1) La presente direttiva è stata notificata agli Stati membri il 30 luglio 1985.