

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde: la responsabilità civile per danno da prodotti difettosi»

(2000/C 117/01)

La Commissione, in data 30 luglio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde: la responsabilità civile per danno da prodotti difettosi».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vever, in data 15 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 1° marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, con 97 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Libro verde sulla responsabilità civile per danno da prodotti difettosi, che la Commissione europea ha presentato nel mese di luglio del 1999, rappresenta la prima vera occasione di valutare lo stato di applicazione della Direttiva 85/374/CEE⁽¹⁾ nell'Unione europea. A causa dei ritardi nel recepimento della direttiva negli ordinamenti nazionali ciò non era stato infatti possibile in occasione della precedente relazione, pubblicata dalla Commissione nel maggio del 1995.

1.2. Il 22 novembre 1999 il Comitato economico e sociale ha tenuto a Bruxelles una audizione sul Libro verde in oggetto al fine di raccogliere testimonianze e punti di vista di organizzazioni socioprofessionali, imprese e associazioni di consumatori. Le osservazioni formulate dal Comitato nel presente parere prendono spunto in larga misura dal dibattito svoltosi nel corso della suddetta audizione.

1.3. Al momento occorre concentrarsi sulle tre seguenti questioni fondamentali:

- valutazione dell'applicazione della direttiva del 1985,
- opzioni per un'eventuale revisione,
- strumenti atti a migliorare l'osservazione e la prevenzione.

2. Osservazioni sull'applicazione della direttiva del 1985

2.1. Con la direttiva del 1985 si è cercato di stabilire un modello europeo, applicabile in tutti gli Stati membri, basato su un equilibrio fra cittadini e produttori, che pare necessario preservare, come sottolinea la Commissione stessa. Questa disciplina europea si regge su sei principi:

- responsabilità oggettiva, che non richiede la prova di una colpa specifica,
- responsabilità legata a una causa, che richiede la dimostrazione del difetto e del danno,

⁽¹⁾ GUL 210 del 7.7.1985, pag. 29.

- responsabilità giuridica, che esclude la possibilità di deroga per volontà delle parti,
- responsabilità relativa, con possibilità di esonero per il produttore in un certo numero di casi espressamente previsti in un elenco limitativo,
- responsabilità che interessa in primo luogo il produttore e, qualora questi non sia identificabile, il distributore o l'importatore,
- responsabilità limitata nel tempo, con un termine fissato a dieci anni a decorrere dal momento in cui il prodotto viene messo in circolazione.

2.2. La direttiva del 1985 è stata progressivamente applicata non soltanto nei quindici Stati membri ma anche in paesi europei non facenti parte dell'UE (i paesi candidati all'adesione, la Svizzera e la Norvegia). Al di fuori dell'Europa, le disposizioni previste da tale direttiva, grazie all'equilibrio che essa garantisce alle diverse parti interessate, hanno ispirato anche i regimi di responsabilità adottati da altri paesi terzi, come il Giappone, che ha quindi preferito tale approccio a quello in uso negli Stati Uniti.

2.3. In compenso, l'applicazione della direttiva del 1985 è stata tardiva nell'ambito della stessa UE a causa di alcuni ritardi nel recepimento della direttiva stessa negli ordinamenti nazionali. Pertanto, a tutt'oggi si dispone ancora soltanto di un periodo di osservazione assai limitato. Inoltre, a quanto risulta, numerosi magistrati, avvocati e parti interessate non sempre conoscono la direttiva in maniera soddisfacente: occorre compiere ulteriori progressi per porre rimedio a questa situazione.

2.4. Anche se la direttiva ha contribuito ad un'armonizzazione verso l'alto dei regimi nazionali di responsabilità civile, le controversie e le sentenze dei tribunali si sono anzitutto basate su tali disposizioni nazionali, che possono talvolta spingersi ben oltre quelle della direttiva. In effetti, quest'ultima non esclude disposizioni nazionali più severe, per cui la vittima di un danno può invocare normative nazionali in materia di responsabilità contrattuale o extracontrattuale oppure un regime speciale di responsabilità. Nella maggior parte degli Stati membri le vittime possono persino ottenere un risarcimento dei danni alle persone attraverso sistemi di sicurezza sociale.

2.5. L'equilibrio generale fra costi e benefici posto in essere dalla direttiva ha cercato di conciliare la protezione dei consumatori, l'impatto sulla competitività delle imprese, l'incentivazione dell'innovazione e della responsabilità. Il miglioramento della qualità dei prodotti e la preoccupazione per la prevenzione hanno fatto sì che il problema dei danni e delle responsabilità potesse essere circoscritto entro un quadro abbastanza ristretto. Va sottolineato in particolare che al giorno d'oggi la messa in discussione di un prodotto, induce sempre più spesso l'impresa interessata a ritirare dal mercato il prodotto o la serie che si sospetta essere difettosi, o a ricorrere al loro ritiro per una verifica e rettifica qualora sia

sotto accusa un elemento specifico di un prodotto complesso (basti pensare agli autoveicoli). Sono state avviate anche delle campagne di sensibilizzazione e di prevenzione, che hanno avuto effetti positivi per l'Unione europea, ad esempio attraverso il programma Ehlass relativo agli incidenti domestici. Sembra anche che, nella maggior parte dei casi, si sia pervenuti a una risoluzione amichevole delle controversie, in particolare mediante indennizzi transattivi.

2.6. Sebbene sia difficile da valutare con esattezza, l'impatto della direttiva sul mercato interno europeo sembra in linea di massima positivo, in quanto si è ottenuta una maggiore sicurezza armonizzando uno zoccolo duro di principi e metodi di valutazione comuni delle responsabilità. Inoltre, le disparità dovute all'esistenza di disposizioni nazionali specifiche, basate su altri sistemi di responsabilità, per danno sia contrattuale che extracontrattuale, non sembrano al momento aver avuto ripercussioni negative sugli scambi.

3. Osservazioni in merito ad un'eventuale revisione

3.1. La questione di un'eventuale revisione della direttiva del 1985 pone numerosi problemi preliminari che occorre mettere bene in luce:

3.1.1. come osservato precedentemente, mancano ancora le informazioni necessarie per avere un quadro d'insieme chiaro dell'attuazione della direttiva, dei problemi che si presentano sulla base di una casistica veramente significativa e delle eventuali lacune della disciplina comune posta in essere: ciò è imputabile ai recenti ritardi nella trasposizione della direttiva in tutti gli Stati membri e al coesistere, oltre alle regole comuni, di disposizioni diverse a livello nazionale;

3.1.2. tale mancanza di visibilità non facilita un'analisi motivata per valutare e conciliare i punti di vista delle diverse parti interessate in tutti quei settori in cui può porsi la questione di una revisione;

3.1.3. questo stato di cose rende necessario affrontare il problema di un'eventuale revisione con tutta la prudenza del caso: occorre infatti evitare di compromettere gli equilibri che la direttiva ha cercato di garantire e darsi un sufficiente margine di manovra, tenendo conto anche degli sviluppi che si verificano sul campo.

3.2. Tra i presupposti necessari ad una tale riflessione, il Comitato sottolinea la necessità di:

- basarsi su un'osservazione più approfondita della situazione attuale e degli sviluppi in atto,
- preservare un equilibrio generale degli interessi delle parti coinvolte, che concorra in maniera determinante al perseguimento dell'interesse generale,

- garantire il buon funzionamento del mercato unico e le esigenze dell'ampliamento,
- circoscrivere i rispettivi ruoli del legislatore e degli operatori economici, specie in materia di prevenzione (su base volontaria o contrattuale).

Le osservazioni specifiche che seguono devono quindi essere valutate sulla base di questi diversi presupposti.

3.3. Per quanto riguarda l'esclusività della direttiva, nella fase di osservazione attuale il Comitato ritiene preferibile preservare la coesistenza della disciplina europea comune, garantita dalla direttiva, con le disposizioni nazionali, che in certi casi possono risultare più severe. Può porsi la questione di un eventuale inquadramento europeo di tali disposizioni nazionali, in modo da evitare l'aggravarsi di certe disparità, ma ciò richiede un'osservazione più dettagliata degli effetti di queste ultime. L'equilibrio posto in essere dalla direttiva non dovrebbe comunque essere messo in discussione.

3.4. Per quanto riguarda l'onere della prova, la direttiva prevede che il danneggiato sia dispensato dal presentare la prova della colpa del produttore, con l'obbligo tuttavia di dimostrare il danno subito e il nesso di causalità con il difetto del prodotto. Il Comitato osserva che tale dispositivo appare nel complesso equilibrato. Infatti:

3.4.1. Il nesso di causalità appare indispensabile ad un regime di responsabilità oggettiva, del quale costituisce un elemento essenziale. Esso contribuisce direttamente all'equilibrio della direttiva europea, nell'interesse di tutte le parti interessate, e deve quindi essere mantenuto.

3.4.2. Tale equilibrio e la concezione giuridica che lo sottende non sono affatto compatibili con l'approccio contrario rappresentato dal sistema di responsabilità di tipo *market share liability* introdotto dalla giurisprudenza americana per taluni casi specifici. Un regime di questo tipo applicato al contesto europeo non sarebbe giustificabile, poiché la direttiva del 1985 offre al danneggiato la sicurezza giuridica di poter sempre individuare un responsabile. Al contrario, un tale regime creerebbe una spaccatura persino nel concetto di responsabilità civile, causando inoltre distorsioni della concorrenza fra le imprese in relazione alle quote di mercato. La sua applicazione renderebbe molto complesso instaurare meccanismi di assicurazione su basi circoscritte e produrrebbe effetti dissuasivi molto negativi sulla responsabilità autonoma e sulla prevenzione nell'ambito delle imprese, che è più che mai importante promuovere.

3.4.3. Occorre incoraggiare le imprese a soddisfare su base volontaria i criteri di trasparenza, affidabilità e attenzione ai punti di vista espressi dalla parte querelante. Bisognerebbe

inoltre fare in modo di migliorare la posizione del danneggiato quando si tratta di provare la causalità.

3.5. Il motivo di esonero per i rischi di sviluppo è stato mantenuto da dieci dei quindici Stati membri. Nei cinque Stati membri in cui tale esonero non esiste non si è verificato finora alcun caso concreto in cui il problema sia stato effettivamente sollevato. Il Comitato osserva che il mantenimento di tale motivo di esonero si giustifica in particolare con la necessità di preservare la capacità di innovazione delle imprese, fermo restando che la vittima può comunque basare la propria azione su un altro tipo di responsabilità. I rischi di sviluppo sono per di più impossibili da assicurare, oppure sono assicurabili a costi esorbitanti, assolutamente punitivi e dunque insostenibili per le imprese, specie le PMI.

3.6. A giudizio del Comitato, il massimale che può essere fissato, a titolo facoltativo, dagli Stati membri e che tre di loro hanno adottato non sembra richiedere modifiche. Un incremento del massimale potrebbe di fatto rendere più complesso il ricorso alle assicurazioni e, in linea di principio, le difficoltà aumenterebbero ancor più se il massimale venisse soppresso.

3.7. Per quanto concerne i termini di decadenza, il Comitato osserva che il periodo di dieci anni contribuisce all'equilibrio generale del quadro comune delle disposizioni della direttiva e andrebbe mantenuto, visto che non si esclude la possibilità di termini più lunghi su altre basi. Allungando i tempi si entrerebbe in una logica di socializzazione del rischio, con i vincoli collettivi e l'onere finanziario che questa comporta, mentre gli assicuratori potrebbero essere indotti a porre fine a taluni contratti.

3.8. Il Comitato è favorevole allo sviluppo di dispositivi di assicurazione che agevolino il risarcimento dei danni, ma sottolinea che l'introduzione di disposizioni relative a obblighi di assicurazione solleverebbe problemi di costo. Disposizioni di ampia portata in questo ambito non dovrebbero compromettere la capacità di innovazione delle imprese rendendo tali costi esageratamente onerosi, in particolare per le PMI.

3.9. Il campo di applicazione della direttiva del 1985 riguarda soltanto i prodotti, pur essendo stato esteso nel 1999 ai prodotti agricoli non trasformati. La responsabilità in materia di servizi difettosi, per la specificità dei problemi posti, non viene coperta dalla direttiva del 1985 e la Commissione prevede una nuova iniziativa che tenga conto di tale particolarità. Neppure i beni immobili, che presentano anch'essi caratteristiche molto specifiche (settore altamente normalizzato, molteplicità di prodotti integrati, fissità delle strutture, ecc.), rientrano nel campo della direttiva e sono essenzialmente coperti dalle disposizioni nazionali. Sarebbe utile se nei diversi Stati membri si aggiornasse la valutazione della situazione giuridica, dei problemi specifici e degli sviluppi del settore in occasione del necessario approfondimento del monitoraggio del sistema della responsabilità civile nell'Unione europea.

3.10. Nel complesso, diverse considerazioni inducono attualmente il Comitato alla prudenza circa un'eventuale revisione della direttiva del 1985:

- l'equilibrio creato dalla direttiva, come sostenuto in precedenza, appare nel complesso soddisfacente e occorre evitare che sia messo in discussione da modifiche puntuali,
- il periodo di osservazione dell'applicazione della direttiva è ancora piuttosto breve e va completato,
- al momento non si sono praticamente registrati casi che facciano propendere nettamente per una revisione della direttiva,
- l'introduzione di nuove disposizioni europee renderebbe necessario avviare un nuovo processo, lungo e incerto, in sede di parlamenti nazionali,
- il recepimento dell'*acquis* comunitario da parte dei paesi candidati all'adesione già impone loro un impegno considerevole, rendendo altresì auspicabile la stabilità della disciplina europea in questa fase.

3.11. In compenso, il Comitato ritiene assolutamente necessario sviluppare attivamente, su basi più solide, un'osservazione approfondita dell'applicazione della direttiva e dell'evoluzione dei regimi di responsabilità civile nei diversi Stati membri mediante un dispositivo efficace che agevoli la raccolta di tali dati, avviando nello stesso tempo nuove azioni per rafforzare la politica europea di sicurezza e prevenzione.

4. Raccomandazioni per migliorare l'osservazione e la prevenzione

4.1. Sulla base delle precedenti constatazioni in merito alla difficoltà di ben comprendere la realtà attuale delle situazioni nazionali, il Comitato sottolinea che l'applicazione della direttiva del 1985, gli sviluppi dei regimi nazionali di responsabilità civile e le iniziative in materia di prevenzione e risarcimento dei danni rendono ora necessario creare strumenti comuni di osservazione. La Commissione europea dovrebbe promuovere tale osservazione, in quanto condizione che appare sin d'ora indispensabile per qualsiasi ulteriore riforma della direttiva.

4.2. A tal fine il Comitato raccomanda alla Commissione di istituire, su basi pragmatiche e operative, un osservatorio specifico cui partecipino tutti gli ambienti interessati (in particolare amministrazioni, professioni giuridiche, ambienti socioprofessionali, associazioni di consumatori), con il supporto di una banca dati regolarmente aggiornata consultabile su Internet. Esso avrebbe il compito di verificare:

- l'applicazione giuridica della direttiva nell'Unione europea,
- i problemi specifici sorti nei settori e campi non coperti dalla direttiva,
- le informazioni fornite da programmi di promozione della sicurezza condotti a livello nazionale o comunitario, quali il programma Ehlass sugli incidenti domestici,
- un raffronto degli sviluppi negli Stati membri, segnatamente in settori nuovi rispetto alla direttiva o che si spingano oltre al suo disposto,
- un raffronto, in particolare, degli sviluppi della giurisprudenza nei diversi Stati membri,
- un raffronto della situazione nei paesi candidati all'adesione con quella nei paesi dello Spazio economico europeo,
- l'impatto di tale situazione giuridica e della sua evoluzione sul funzionamento del mercato interno europeo.

4.3. La Commissione disporrebbe così di uno strumento di analisi che le consentirebbe di preparare, nei prossimi anni e comunque entro cinque anni al massimo, una relazione dettagliata sulla situazione dell'applicazione della direttiva e delle proposte elaborate per aggiornarla e integrarla.

4.4. Il Comitato sottolinea inoltre il ruolo essenziale di una politica efficace e coordinata di prevenzione a livello dell'Unione europea e degli Stati membri. A tale politica devono contribuire diversi elementi:

4.4.1. il rafforzamento della prevenzione richiede che continuo ad esistere incentivi in tal senso, e il mantenimento di responsabilità sufficientemente identificabili vi contribuisce in larga misura;

4.4.2. la nuova direttiva europea in preparazione sulla sicurezza dei prodotti deve consentire di offrire migliori garanzie di affidabilità e sicurezza, fino al ritiro stesso dei prodotti a scopo preventivo;

4.4.3. occorre sviluppare ulteriormente la normalizzazione sul piano europeo, conformemente ai requisiti essenziali delle direttive, il che implica il rafforzamento degli strumenti a disposizione degli istituti di normalizzazione europei, in particolare del Comitato europeo di normalizzazione (CEN), del Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica (Cenelec) e dell'Istituto europeo delle norme di telecomunicazione (ETSI);

4.4.4. anche le certificazioni e il loro riconoscimento reciproco svolgono un ruolo essenziale ai fini del miglioramento della sicurezza dei prodotti e dell'informazione dei consumatori. Occorre pertanto compiere un ulteriore sforzo anche in questo campo;

4.4.5. nel quadro di una politica europea di prevenzione un ruolo importante deve essere svolto anche dai codici di condotta, dalle campagne «obiettivo» e dalla «garanzia di qualità», nonché da disposizioni contrattuali a livello di impresa o settore.

4.5. Occorre altresì migliorare la formazione a diversi livelli:

- istruzione e formazione generale, fin dalla scuola attraverso i diversi cicli d'istruzione,
- sensibilizzazione e formazione di tutti gli operatori a livello di impresa (imprenditori, quadri, salariati, sindacati, ecc.) sui requisiti di qualità e sicurezza dei prodotti,
- formazione dei cittadini e dei consumatori soprattutto attraverso campagne d'informazione,
- formazione dei magistrati e delle professioni giuridiche, anche in merito alle disposizioni della direttiva del 1985.

4.6. La garanzia del risarcimento dei danni può essere rafforzata sviluppando i sistemi di assicurazione. Ciò comporta la possibilità di applicarli a rischi identificabili e omogenei, in particolare nel contesto specifico di settori professionali. Inoltre sembra necessario collegare tale garanzia di risarcimento al mantenimento e allo sviluppo di incentivi all'assunzione di responsabilità e alla prevenzione, privilegiando quindi la formula delle assicurazioni piuttosto che il ricorso a fondi di garanzia.

5. Conclusioni

5.1. L'equilibrio fra i costi e i benefici conseguito grazie alla direttiva del 1985 appare nel complesso soddisfacente, nonostante risulti difficile conoscerne pienamente gli effetti a causa dei ritardi verificatisi nell'applicazione della direttiva e degli sviluppi talvolta divergenti dei regimi nazionali che si spingono oltre le disposizioni comuni, e ciò malgrado il ravvicinamento operato dalla direttiva. Pur non potendo escludere la possibilità di futuri sviluppi della direttiva europea,

occorre al momento attribuire la priorità al mantenimento dell'equilibrio generale già conseguito, ad una migliore osservazione dell'applicazione della direttiva stessa e dell'evoluzione dei regimi nazionali, nonché ad una migliore politica comune di prevenzione.

5.2. A tal fine il Comitato raccomanda alla Commissione di istituire un osservatorio specifico, in collegamento con tutti gli ambienti interessati (amministrazioni, professioni giuridiche, ambienti socioprofessionali, associazioni di consumatori), al fine di presentare poi, entro un massimo di cinque anni, una relazione dettagliata circa:

- l'applicazione giuridica della direttiva nell'Unione europea,
- un raffronto degli sviluppi e della giurisprudenza negli Stati membri, segnatamente in settori nuovi rispetto alla direttiva o che si spingano oltre quanto essa dispone,
- un raffronto della situazione nei paesi candidati all'adesione con quella riscontrabile nei paesi dello Spazio economico europeo,
- l'impatto di tale situazione giuridica e della sua evoluzione sul funzionamento del mercato interno europeo.

5.3. Il Comitato insiste anche affinché, nel corso di tale periodo, la Commissione sviluppi una politica ambiziosa e coerente di prevenzione a livello europeo che comprenda:

- l'aggiornamento dei requisiti essenziali di sicurezza attraverso le direttive,
- l'estensione e il rafforzamento delle norme europee,
- lo sviluppo delle certificazioni e dei riconoscimenti reciproci,
- lo sviluppo di codici di condotta, di disposizioni contrattuali e di campagne per promuovere la qualità e la sicurezza dei prodotti,
- un maggiore sostegno alle azioni di formazione di tutti gli ambienti interessati.

Bruxelles, 1° marzo 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI