COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

CONSULTAZIONE DEI PORTATORI DI INTERESSI - RELAZIONE DI SINTESI

che accompagna il documento

Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione della direttiva del Consiglio relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi (direttiva 85/374/CEE)

{COM(2018) 246 final} - {SWD(2018) 157 final}

1. INTRODUZIONE

La direttiva 85/374/CEE relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi (la "direttiva") mira a garantire la tutela della salute e dei beni dei consumatori, la libera circolazione delle merci e una concorrenza non falsata fra operatori nel mercato unico.

La Commissione ha avviato una valutazione al fine di determinare se la direttiva consegua i suoi obiettivi e risulti idonea allo scopo in relazione ai nuovi sviluppi tecnologici come l'Internet delle cose o i sistemi autonomi. La valutazione ha previsto fra l'altro la consultazione dei portatori di interessi.

2. OBIETTIVI DELLA CONSULTAZIONE

La strategia di consultazione mirava a ottenere informazioni dai portatori di interessi per contribuire alla valutazione della direttiva in termini di efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza e valore aggiunto a livello dell'UE.

Fra i portatori di interessi pertinenti vi sono produttori, importatori, fornitori e rispettive associazioni di categoria, consumatori e organizzazioni di consumatori, assicuratori e federazioni di assicuratori, periti tecnici, autorità pubbliche e organizzazioni della società civile (ad esempio gruppi di riflessione, esperti, studi legali/esperti giuridici).

Il presente documento offre una rassegna delle attività di consultazione e dei relativi risultati.

3. METODI E STRUMENTI DI CONSULTAZIONE

Alla consultazione hanno contribuito complessivamente **657 portatori di interessi** di tutti gli Stati membri (tranne Lettonia, Portogallo e Slovenia) e di tutte le categorie di destinatari (ad eccezione dei periti tecnici).

3.1. Consultazione pubblica

Una **consultazione pubblica aperta** è stata avviata (10 gennaio – 26 aprile 2017) in 23 lingue dell'Unione europea, consistente in tre questionari online rivolti a produttori, consumatori, autorità pubbliche e rappresentanti della società civile.

Hanno risposto 113 portatori di interessi (40 produttori, 48 consumatori e 23 autorità pubbliche/rappresentanti della società civile) di 16 Stati membri[1]. Quattordici documenti di sintesi sono stati condivisi rispettivamente da consumatori (1), associazioni di categoria (9) e autorità pubbliche/rappresentanti della società civile (4).

3.2. Sondaggi

È stato condotto un **sondaggio mirato** (3 aprile – 20 maggio 2017) mediante cinque questionari in lingua inglese rivolti a:

- produttori, fornitori e relative associazioni di categoria (4 risposte);
- associazioni di consumatori (11);

[1] Tutti tranne DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI, SE.

- assicuratori e relative associazioni (0);
- autorità pubbliche e rappresentanti della società civile (11);
- periti tecnici attivi in tribunale (0).

Sono state ricevute risposte da 14 Stati membri[2].

È stato organizzato un **sondaggio telefonico assistito da computer (CATI - *Computer-assisted telephone interview*)** (29 maggio – 14 giugno 2017), indirizzato a produttori, importatori e fornitori, che ha interessato 11 Stati membri[3]. Hanno risposto 457 produttori[4].

Sono stati organizzati 61 **colloqui** (3 maggio – fine luglio 2017) con portatori di interessi che avevano esperienza in merito alla direttiva (17 produttori, 11 consumatori, 9 assicuratori, 24 autorità pubbliche e rappresentanti della società civile)[5].

I sondaggi mirati hanno incontrato alcune difficoltà:

- scarso livello di partecipazione al sondaggio mirato: benché siano stati contattati oltre 400 portatori di interessi, soltanto 26 hanno risposto;
- non ha risposto alcun rappresentante dei periti tecnici.

3.3. Conferenza sulla valutazione della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi

Il 20 ottobre 2017 la Commissione europea ha organizzato a Bruxelles una conferenza sulla valutazione della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi[6], rivolta ai rappresentanti degli Stati membri e a varie categorie di portatori di interessi e finalizzata allo scambio di opinioni in merito ai risultati preliminari dello studio esterno su tale valutazione.

4. PRINCIPALI RISULTATI DELLE ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE

Diversi portatori di interessi avevano maturato esperienza in relazione alla direttiva. La maggior parte delle imprese aveva trattato richieste di risarcimento presentate da persone danneggiate e aveva sottoscritto un'assicurazione; le associazioni di consumatori avevano conoscenza delle richieste di risarcimento presentate da persone danneggiate; gli assicuratori avevano predisposto polizze assicurative specifiche e versato risarcimenti; le autorità pubbliche e i rappresentanti della società civile avevano risposto alle esigenze di specifiche categorie di portatori di interessi, agito in giudizio o effettuato ricerche sulla direttiva.

4.1 Efficacia

La consultazione mirava a comprendere se e in quale misura gli obiettivi della direttiva fossero stati conseguiti, a livello sia nazionale sia dell'UE, per quanto riguarda la tutela dei consumatori, la concorrenza non falsata e la libera circolazione delle merci.

---

2 BE, BG, DK, EL, ES, FR, IT, LT, LU, MT, NL, SI, FI, UK.
3 CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
4 Provenienti da CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
5 Provenienti da BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
6 Cfr. il verbale della conferenza sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661.

La maggior parte dei portatori di interessi è a conoscenza della direttiva. Per la maggior parte delle autorità pubbliche e dei rappresentanti della società civile la direttiva risulta efficace, in quanto i consumatori traggono vantaggio dalla responsabilità oggettiva dei produttori, mentre gli interessi di consumatori e produttori sono equamente bilanciati. Per questi motivi essi considerano inoltre necessario mantenere il regime di responsabilità oggettiva.

La maggior parte dei produttori ritiene che la direttiva sia efficace, in quanto garantisce parità di condizioni in tutta Europa stabilendo le stesse norme in materia di responsabilità in tutti gli Stati membri e contempera gli interessi dei consumatori e quelli dei produttori, fissando regole chiare indipendentemente dal tipo di prodotto.

Infine, per gli assicuratori la direttiva appare complessivamente efficace, in quanto concilia gli interessi dei consumatori e quelli dei produttori.

Tuttavia, la direttiva non appare pienamente efficace per la maggior parte delle associazioni di consumatori, in quanto tutela gli interessi dei produttori più di quelli dei consumatori.

In particolare, alcune disposizioni della direttiva vengono ritenute più efficaci di altre:

- ***Prodotti, non servizi***

Per alcuni portatori di interessi (sia produttori sia consumatori) la distinzione fra prodotti e servizi non è più chiara e la direttiva dovrebbe contemplare anche i danni causati dai servizi; altri produttori ritengono che la direttiva non dovrebbe contemplare tali danni.

Per oltre la metà delle autorità pubbliche e dei rappresentanti della società civile consultati, la distinzione tra prodotti e servizi non è adeguata e l'ambito di applicazione della direttiva dovrebbe essere esteso ai servizi.

La grande maggioranza dei consumatori e delle relative associazioni sottolinea che distinguere un prodotto da un servizio potrebbe risultare difficile, dato che sono spesso interconnessi in un pacchetto unico, e preferirebbe un regime comune per prodotti e servizi.

Al contrario, per oltre la metà delle imprese la distinzione tra prodotti e servizi è adeguata e non occorre ampliare l'ambito di applicazione della direttiva includendovi i servizi.

- ***Nuovi sviluppi tecnologici***

L'applicazione della direttiva ai nuovi sviluppi tecnologici non è semplice.

I riscontri offerti dai portatori di interessi in proposito sono piuttosto contraddittori: secondo alcuni di essi (fra cui numerosi produttori e alcuni consumatori, assicuratori e autorità pubbliche/rappresentanti della società civile) non occorre aggiornare la direttiva in relazione ai nuovi sviluppi tecnologici. Altri rappresentanti di tutte le categorie consultate trovano invece difficile applicare la direttiva a tali sviluppi, a causa della loro natura immateriale e della loro crescente complessità.

Più specificamente, quasi la metà delle autorità pubbliche e dei rappresentanti della società civile e quasi tutti i consumatori ritengono che l'ambito di applicazione della direttiva dovrebbe essere ampliato al fine di includere i nuovi sviluppi tecnologici e trovare il giusto equilibrio fra innovazione e sicurezza dei consumatori; essi considerano la distinzione fra prodotti e servizi e il concetto di "difetto" inadeguati in relazione a tali sviluppi.

La maggior parte delle imprese considera le applicazioni, il software non incorporato e i componenti dell'Internet delle cose come "prodotti" ai sensi della direttiva, ma presenta opinioni divergenti in merito alla questione se la responsabilità sia adeguatamente ripartita fra i diversi operatori. Inoltre, per loro il concetto di "difetto" è adeguatamente definito in relazione ai danni causati da robot evoluti o da un sistema autonomo.

Secondo gran parte delle imprese le esenzioni previste dalla direttiva appaiono adeguate ai nuovi sviluppi tecnologici e la direttiva si applica già a questi ultimi; esse ritengono che la direttiva sia adatta allo scopo e neutrale nei confronti delle diverse tecnologie.

Analogamente, per gran parte delle associazioni di assicuratori non occorre adattare la direttiva ai nuovi sviluppi tecnologici.

- ***Onere della prova***

Secondo gran parte delle autorità pubbliche e dei rappresentanti della società civile, la prova dell'esistenza del difetto e del nesso di causalità tra difetto e danno è onerosa per i consumatori.

Quasi tutte le associazioni di consumatori considerano tale onere l'ostacolo più frequente da superare per ottenere un risarcimento, soprattutto per quanto riguarda i nuovi sviluppi tecnologici e la crescente complessità dei prodotti.

Tuttavia, solo alcuni assicuratori considerano l'onere della prova un problema nella pratica.

Secondo la maggior parte delle imprese, l'eliminazione di tale onere risulterebbe svantaggiosa: in effetti, l'imposizione dell'onere della prova sul danneggiato è il fondamento essenziale della richiesta di risarcimento e la sua eliminazione renderebbe la direttiva iniqua.

- ***Danni materiali***

Secondo un'esigua maggioranza delle autorità pubbliche e dei rappresentanti della società civile, la franchigia di 500 EUR dovrebbe essere eliminata per consentire il risarcimento dei danni di minore entità. Inoltre, poiché i prezzi di molti prodotti sono diminuiti nel corso degli anni, la maggioranza delle associazioni di consumatori sarebbe favorevole a una diminuzione della franchigia.

Benché la maggior parte delle imprese non sia propensa a una modifica della franchigia, una percentuale significativa (24%) delle piccole imprese è favorevole alla sua riduzione.

Per la maggioranza dei portatori di interessi, ad esclusione degli assicuratori, è difficile applicare la condizione secondo cui il bene deve essere del tipo normalmente destinato all'uso o consumo privato ed essere stato utilizzato dal danneggiato principalmente per proprio uso o consumo privato, e sono dunque a favore dell'eliminazione di tale condizione.

Metà delle autorità pubbliche e dei rappresentanti della società civile ritiene che tale disposizione dovrebbe essere eliminata, dato che risulta sempre più difficile stabilire se un bene sia destinato all'uso professionale o privato.

La maggior parte delle imprese (63%) e più della metà delle associazioni di consumatori ritengono inadeguata la distinzione fra uso privato e professionale, dato che i prodotti possono avere entrambi gli usi e l'eliminazione di tale distinzione non provocherebbe alcun problema.

Secondo quasi tutte le associazioni di assicuratori, la distinzione fra uso privato e professionale dei prodotti è sufficientemente chiara e non richiede modifiche.

La conferenza sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi ha offerto l'opportunità di un'ulteriore riflessione sulle opinioni ottenute mediante altri strumenti di consultazione. In merito all'efficacia della direttiva, la maggioranza dei produttori e degli assicuratori ritiene che essa raggiunga i suoi obiettivi e risulti adeguata alle esigenze future per quanto riguarda i nuovi sviluppi tecnologici, ed è dunque dell'opinione che al momento qualsiasi revisione risulterebbe prematura. I consumatori si sono mostrati tuttavia favorevoli a una revisione della direttiva finalizzata ad agevolare il risarcimento del danneggiato.

4.2 Efficienza

La consultazione si è soffermata sull'equilibrio fra i costi sostenuti dai produttori per far fronte alla responsabilità oggettiva e gli oneri imposti al danneggiato per ottenere il risarcimento, nonché su vari fattori che incidono sulla maggiore o minore efficienza nel garantire la responsabilità oggettiva del produttore.

Il sondaggio mirato avrebbe dovuto offrire dati su costi e vantaggi: la scarsità di risposte ha tuttavia impedito un'adeguata quantificazione. I dati ottenuti dalle altre attività di consultazione hanno consentito di effettuare solo un'analisi qualitativa.

In particolare, per oltre la metà delle imprese i costi e i vantaggi derivanti dalla direttiva sono equilibrati.

Più dei due terzi delle associazioni di consumatori ritengono tuttavia che i costi siano più elevati per i consumatori: dimostrare l'esistenza del difetto e il nesso fra quest'ultimo e il danno risulta oneroso a causa della crescente complessità dei prodotti. Secondo quasi la metà degli assicuratori l'onere della prova comporta notevoli difficoltà nella pratica.

Come terzo punto di vista, due terzi delle autorità pubbliche e dei rappresentanti della società civile ritengono che, sebbene i costi connessi alla direttiva siano accettabili per i prodotti tradizionali, i nuovi sviluppi tecnologici potrebbero provocare costi di conformità aggiuntivi per i produttori.

4.3 Coerenza

La consultazione ha altresì analizzato questioni relative alla coerenza, alla complementarità e compatibilità della direttiva con altre iniziative dell'Unione, in particolare con la legislazione sulla sicurezza dei prodotti e sulla protezione dei consumatori.

La conferenza sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi ha offerto ai portatori di interessi l'occasione di confermare che la direttiva è percepita come coerente e compatibile con la legislazione dell'UE sulla sicurezza dei prodotti e con le norme sulla protezione dei consumatori. È stato ricordato che i prodotti immessi sul mercato europeo devono essere conformi alla legislazione dell'UE in materia di sicurezza. Qualora tali prodotti abbiano provocato danni dovuti a un difetto, i consumatori possono agire in giudizio nei confronti del produttore nel contesto della direttiva (responsabilità extracontrattuale) ma anche nei confronti del venditore, in forza delle norme in materia di responsabilità contrattuale.

4.4 Pertinenza

Le attività di consultazione miravano a comprendere se le esigenze iniziali corrispondessero tuttora a quelle attuali, comprese le esigenze create dai prodotti innovativi, nonché a determinare se le definizioni di prodotto, produttore, difetto e danno o le esenzioni previste dalla direttiva fossero adeguate agli sviluppi tecnologici e scientifici.

I risultati sono piuttosto eterogenei: la maggior parte dei portatori di interessi ritiene che sia necessario aggiornare la direttiva per tener conto dei nuovi sviluppi tecnologici, anche se non hanno avuto problemi nell'applicarla.

Nel complesso, la maggioranza delle autorità pubbliche e dei rappresentanti della società civile ritiene che la direttiva sia adeguata alle esigenze future e che l'armonizzazione che ha introdotto a livello dell'UE ne confermi l'attualità, ma suggerisce una revisione della direttiva

in relazione ai nuovi sviluppi tecnologici. Per la grande maggioranza delle imprese la direttiva è adeguata alle esigenze future e pertinente grazie all'armonizzazione da essa introdotta.

Per la grande maggioranza delle associazioni di consumatori la direttiva ha armonizzato le norme in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi. Ciò nonostante, esse sono favorevoli a una revisione della direttiva per tener conto dei nuovi sviluppi tecnologici, a causa della minore pertinenza della direttiva in relazione alle nuove esigenze e della ridotta applicabilità dei concetti da essa contemplati ai nuovi sviluppi tecnologici; la loro posizione è condivisa dalle autorità pubbliche e dai rappresentanti della società civile.

4.5 Valore aggiunto a livello dell'UE

La consultazione mirava a raccogliere riscontri per stabilire se la responsabilità oggettiva richieda ulteriori interventi a livello dell'UE, nonché a comprendere le conseguenze più probabili in caso di abrogazione della direttiva o di riduzione o ampliamento del suo ambito di applicazione.

Complessivamente, tutti i portatori di interessi riconoscono il valore aggiunto a livello dell'UE della direttiva e nessuno di essi ne ha suggerito l'abrogazione.

La maggioranza delle imprese concorda sul fatto che la parità di condizioni raggiunta non potrebbe essere garantita da iniziative individuali dei singoli Stati membri. Quasi tutte le associazioni di consumatori ritengono inoltre che la protezione dei consumatori garantita dalla direttiva non potrebbe essere assicurata unicamente da interventi a livello nazionale.

La grande maggioranza delle autorità pubbliche e dei rappresentanti della società civile ritiene che la direttiva abbia aggiunto valore al quadro giuridico e alle politiche dell'UE.

La conferenza sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi ha confermato le posizioni espresse dalle varie categorie di portatori di interessi. Numerosi partecipanti hanno inoltre sottolineato: i) il nesso fra sicurezza dei prodotti e norme in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, ii) la difficoltà incontrata dalle vittime degli effetti indesiderati di prodotti farmaceutici nel dimostrare il difetto e il nesso di causalità tra difetto e danno al fine di ottenere un risarcimento, iii) la mancanza di dati fattuali in merito all'applicazione della direttiva ai nuovi sviluppi tecnologici e iv) la necessità di mantenere un adeguato equilibrio fra gli interessi delle parti.

5. CONCLUSIONI PRINCIPALI

Le attività di consultazione hanno consentito di raccogliere un'ampia gamma di opinioni sulla direttiva, in particolare su ciò che ha funzionato bene e meno bene nonché sulle aspettative per il futuro.

Nel complesso, la direttiva è stata considerata generalmente **efficace** nel raggiungere i suoi obiettivi da autorità pubbliche, rappresentanti della società civile, imprese e rappresentanti degli assicuratori, mentre le organizzazioni dei consumatori si sono dimostrate più critiche, soprattutto in relazione agli ostacoli incontrati nell'ottenere risarcimenti, con particolare riferimento alla crescente complessità che caratterizza l'adempimento dell'onere della prova, alla maggiore difficoltà nel distinguere prodotti e servizi nonché alla franchigia di 500 EUR per quanto riguarda i danni materiali.

La maggior parte delle categorie di portatori di interessi ha riconosciuto l'**efficienza** della direttiva. In particolare, tutte le categorie, ad eccezione delle associazioni di consumatori, ritengono che i costi e i vantaggi derivanti dalla direttiva per i consumatori e i produttori siano equilibrati.

La direttiva viene ritenuta **coerente** con la legislazione dell'UE sulla protezione dei consumatori, **pertinente e adeguata alle esigenze future**. I rappresentanti delle autorità pubbliche e della società civile e le associazioni di consumatori concordano tuttavia sull'esistenza di questioni non adeguatamente contemplate dalla direttiva in relazione ai nuovi sviluppi tecnologici, mentre le imprese appaiono più riluttanti a modificare la direttiva

Esiste un ampio consenso tra i portatori di interessi in merito al **valore aggiunto a livello dell'UE** offerto dalla direttiva.

La conferenza sulla valutazione della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi ha offerto l'occasione di ribadire l'esigenza di riflettere sul futuro della direttiva per garantire la certezza del diritto, soprattutto per quanto riguarda la sua applicazione alle nuove tecnologie, come i sistemi di intelligenza artificiale, i robot evoluti e l'Internet delle cose.