MOVIMENTO CONSUMATORI

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

MEMORIA PER L'AUDIZIONE

Atto del Governo n. 434

Schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva (UE) 2024/2853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, che abroga la Direttiva 85/374/CEE del Consiglio (articolo 1, comma 1, e allegato A, numero 4), della legge 17 marzo 2026, n. 36)

L'associazione Movimento Consumatori, nel ringraziare per l'invito, deposita le presenti osservazioni sullo schema di decreto legislativo di attuazione della Direttiva (UE) 2024/2853 (la "**Direttiva**"), trasmesso alle Camere il 7 agosto 2026 e assegnato come Atto del Governo n. 434 (lo "**Schema**").
L'associazione condivide l'impostazione generale dello Schema che consente di aggiornare la responsabilità da prodotto in linea con la Direttiva.

In forza del principio di armonizzazione massima, sancito dall'art. 3 della direttiva, che non consente agli Stati membri di mantenere o introdurre, disposizioni difformi rispetto alla Direttiva, le presenti osservazioni riguarderanno le opzioni espressamente rimesse al diritto nazionale, gli interventi di natura processuale non ricompresi nell'ambito di applicazione della Direttiva e lasciati agli Stati membri, alcuni chiarimenti necessari per eliminare dubbi interpretativi.

1. L'esimente dei rischi di sviluppo

L'art 118 primo comma lett. e) dello Schema prevede che "*L'operatore economico non è responsabile del danno causato da un prodotto difettoso se prova una delle seguenti situazioni: (...) e) che lo stato oggettivo delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento dell'immissione del prodotto sul mercato o della sua messa in servizio oppure durante il periodo in cui il prodotto è stato sotto il controllo del fabbricante non permetteva di scoprire l'esistenza del difetto (...)*".

L'art. 18, par. 2 della Direttiva prevede che "*In deroga all'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), gli Stati membri possono introdurre o modificare nei loro sistemi giuridici le misure in base alle quali gli operatori economici sono responsabili anche se dimostrano che lo stato oggettivo delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento dell'immissione del prodotto sul mercato o della sua messa in servizio oppure durante il periodo in cui il prodotto è stato sotto il controllo del fabbricante non permetteva di scoprire l'esistenza del difetto*".
Lo schema non si avvale di tale deroga in quanto, come precisato nella Relazione **"***Non è stata esercitata la deroga all'esonero da responsabilità*

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

per rischio da sviluppo prevista dall'articolo 18: la conservazione dell'esimente, già contemplata dal testo vigente, assicura la continuità del quadro nazionale e *l'uniformità delle condizioni di esposizione risarcitoria nel mercato interno, mentre l'introduzione di un regime derogatorio — ammesso soltanto per specifiche categorie di prodotti, in presenza di obiettivi di interesse pubblico, nel rispetto del principio di proporzionalità e previa notifica alla Commissione europea — non è sorretta, allo stato, da evidenze che ne dimostrino la necessità".*

Si ritiene che il mancato ricorso a tale opzione di deroga sia inopportuno sotto due profili.
È necessario distinguere tra la certezza dell'esistenza di un difetto in ragione dello stato oggettivo delle conoscenze scientifiche e la situazione nella quale, pur in assenza di certezza scientifica sul difetto, possano sussistere dubbi, non ancora scientificamente verificati, sulla sicurezza del prodotto.
In queste situazioni è necessario richiamare il principio di precauzione che sottende l'intera disciplina europea in tema di sicurezza di prodotti (Regg. 858/2020 e 988/2023, art. 2 della direttiva 2001/5821, art. 3 par. 1 n. 5 Reg. UE 988/2023 e l'art. 3 Reg. 1020/2019). Tale principio impone di adottare adeguate e tempestive misure dirette a prevenire il rischio prima che se ne possano verificare gli effetti dannosi. I produttori sono infatti tenuti ad adottare ogni misura di prevenzione a prescindere dal relativo sforzo e costo in quanto i diritti costituzionalmente protetti all'incolumità fisica e alla salute prevalgono sull'esercizio delle attività imprenditoriali, specialmente in presenza di condotte dirette a consentire risparmi sugli interventi necessari per garantire la sicurezza.

Dovrebbe poi essere utilizzata la possibilità di deroga anche per i software e i prodotti integrati con sistemi di intelligenza artificiale in ragione della natura specifica di tale settore. Da un lato, non esiste, nel settore uno "stato oggettivo delle conoscenze scientifiche" che dipendono in parte dai sistemi algoritmici ai quali ha accesso il solo operatore economico che li programma. Dall'altro lo stesso prodotto è spesso destinato a cambiare nel corso del tempo in ragione dell'evoluzione continua dei sistemi. L'esenzione rischierebbe quindi di rendere inapplicabile la responsabilità degli operatori economici coinvolti.

Modifica proposta Art. 118 inserire un quarto e un quinto comma "*In deroga al comma 1, lett. e) l'operatore economico è responsabile se lo stato oggettivo delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento dell'immissione del prodotto sul mercato o della sua messa in servizio oppure durante il periodo in cui il prodotto è stato sotto il controllo del fabbricante, anche in considerazione del principio di precauzione, non permetteva di ritenere con certezza il prodotto sicuro*".

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

"*In deroga al comma 1, lett. e), in caso di violazione di uno o più obblighi previsti dal regolamento (UE) 2024/1689 l'operatore economico è sempre responsabile per i danni causati da software integrato con sistemi di intelligenza artificiale o da prodotti che hanno quale componente un software integrato con sistemi di intelligenza artificiale*".

2. Sistemi di indennizzo (Art. 8 par. 5 Direttiva)

L'art. 8 par. 5 Direttiva prevede che "*Qualora le vittime non ottengano un risarcimento perché nessuna delle persone di cui ai paragrafi da 1 a 4 può essere ritenuta responsabile a norma della presente direttiva, o perché le persone responsabili sono insolventi o hanno cessato di esistere, gli Stati membri possono ricorrere ai **sistemi di indennizzo settoriali nazionali esistenti o istituirne di nuovi** nell'ambito del diritto nazionale, preferibilmente non finanziati da entrate pubbliche, per risarcire adeguatamente i danneggiati a causa di prodotti difettosi*".

L'opzione non è stata esercitata e nella relazione non sono indicate le relative motivazioni.
La sempre maggiore diffusione di prodotti provenienti dall'estero spesso fabbricati, importati e distribuiti da soggetti irraggiungibili o difficilmente raggiungibili, spesso insolventi, richiede l'introduzione di un sistema di indennizzo settoriale sul modello di analoghi strumenti previsti in altri settori.

3. Ambito soggettivo di applicazione; l'uso promiscuo

L'art. 1 della direttiva (UE) 2024/2853 estende la tutela risarcitoria a qualsiasi persona fisica danneggiata.
L'articolo 6 esclude il risarcimento dei danni provocati dai beni usati esclusivamente a fini professionali. Sono quindi ricompresi tutti i prodotti ad uso misto ("*dual use*").
Il considerando 25 precisa che è opportuno prevedere il risarcimento del danno cagionato a beni a uso misto.
Per evitare ogni dubbio interpretativo in sede applicativa, è opportuno chiarire che la norma si applica ai danni provocati da beni utilizzati per finalità promiscue.
Modifica proposta Art. 114 cod. cons.: "*L'operatore economico è responsabile del danno cagionato alla persona fisica da difetti del prodotto secondo le disposizioni del presente titolo, anche se utilizzato per finalità promiscue professionali e non professionali*".

4. Il danno risarcibile (art. 123)

L'art. 123 prevede che "*È risarcibile in base alle disposizioni del presente titolo, fermo quanto previsto dall'articolo 2059 del codice civile:*

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

a) il danno cagionato dalla morte o dalla lesione all'integrità psico-fisica della persona, suscettibile di accertamento medico-legale;

b) il danneggiamento o la distruzione di qualsiasi bene, eccettuati".

La Direttiva prevede il risarcimento non solo dei danni patrimoniali ("materiali") ma anche di quelli non patrimoniali ("immateriali"). In particolare il considerando 23 precisa che "*Gli Stati membri dovrebbero garantire il risarcimento integrale e adeguato di tutte le perdite materiali derivanti dalla morte o da lesioni personali o dal danneggiamento o dalla distruzione di beni, e dalla distruzione o dalla corruzione di dati, mentre le norme relative al calcolo del risarcimento dovrebbero essere fissate dagli Stati membri. Inoltre il risarcimento per perdite immateriali derivanti da danni contemplati dalla presente direttiva, quali dolore e sofferenza, dovrebbe essere previsto nella misura in cui tali perdite possano essere risarcite a norma del diritto nazionale*".

Il danno cagionato dalla morte o dalla lesione all'integrità psico-fisica della persona, suscettibile di accertamento medico-legale, può rientrare nella categoria del danno biologico, quindi danno patrimoniale o materiale.
Il solo riferimento all'art. 2059 c.c. crea incertezza applicativa e potrebbe limitare il risarcimento dei danni non patrimoniali con eccezione di quelli "morali in senso stretto" in presenza di reato.
I danni conseguenti alla responsabilità da prodotto, anche perché danni alla persona (morte o lesioni), coinvolgono interessi a rilevanza costituzionale (la tutela della vita, della sicurezza e dell'incolumità personale, l'integrità del mercato e la libera determinazione del consumatore). In tali situazioni sono riscontrabili tutte le condizioni individuate dalla giurisprudenza a partire dalle note "sentenze di San Martino" (Cfr. Cass. Sez. un. 11 novembre 2008, Rv. 605493 – 01) per il risarcimento del danno non patrimoniale, ed in particolare:

- gli interessi lesi hanno rilevanza costituzionale (la tutela della vita, della sicurezza e dell'incolumità personale, l'autodeterminazione del consumatore);
- la lesione è grave e idonea a superare la soglia minima di tollerabilità imposta dal dovere di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost., che impone la tolleranza delle "*minime intrusioni nella propria sfera personale inevitabilmente scaturenti dalla convivenza*";
- il danno non è futile, ovvero non consiste in "*meri disagi o fastidi, ovvero nella lesione di diritti del tutto immaginari*".

Si richiede di modificare il primo comma dell'art. 123 prevedendo che "*È risarcibile in base alle disposizioni del presente titolo, fermo il risarcimento del danno non patrimoniale, anche ai sensi dell'articolo 2059 del codice civile (....):* "

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

5. Art. 119: esibizione degli elementi di prova – Anticipo spese CTU

L'esibizione di elementi di prova nella sola disponibilità dell'operatore economico è un presidio necessario per tutti i danni, ed in particolare per quelli da prodotti tecnologicamente complessi, nei quali il patrimonio informativo è fisiologicamente asimmetrico tra le parti.
Lo schema di recepimento non disciplina con sufficiente analiticità l'oggetto dell'esibizione, facendo esclusivo riferimento ad elementi di prova. Non si prevedono inoltre sanzioni dissuasive per l'inadempimento o la distruzione delle prove.
Lo Schema non è coerente con le soluzioni adottate in materia di danno antitrust dal d.lgs. 3/2017, nonché di azione di classe e di azione rappresentativa dalla l. 31/2019 e dal d.lgs. 28/2023 che rappresentano la disciplina più evoluta dell'ordine di esibizione, introdotta per ovviare a situazioni di asimmetrie informative, che connotano anche i rapporti tra produttore e consumatore. Si ritiene necessario applicare anche alla responsabilità da prodotto la disciplina prevista dalle disposizioni sopra riportate, anche perché si tratta di regole processuali compatibili con il principio di armonizzazione massima.
Si ritiene necessario precisare che:

(i) la richiesta di esibizione può riguardare non solo singole prove o elementi di prova, ma anche "categorie di prove" (cfr. art. 840-quinques c.p.c.: "*Il giudice dispone a norma del quinto comma individuando specificamente e in modo circoscritto gli elementi di prova o le rilevanti categorie di prove oggetto della richiesta o dell'ordine di esibizione*");

(ii) le esigenze di riservatezza non devono mai precludere l'accesso alla prova nel processo, ma solo la sua divulgazione all'esterno;

(iii) in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento il Tribunale può condannare il convenuto a corrispondere al danneggiato le misure coercitive indirette previste all'art. 614-bis c.p.c. e può ritenere fondati i fatti che l'ordine di esibizione era diretto a provare.

Lo Schema non contempla, inoltre, l'anticipazione delle spese di consulenza tecnica d'ufficio (CTU), già previsto dall'attuale art. 120, comma 3, cod. cons., in coerenza con le soluzioni adottate in materia di danno antitrust dal d.lgs. 3/2017, nonché dalla l. 31/2019 e dal d.lgs. 28/2023. I costi della consulenza tecnica possono, infatti, rappresentare un ostacolo all'esercizio effettivo dell'azione risarcitoria.
È necessario ripristinare la disposizione oggi prevista all'art. 120, comma 3, cod. cons.

Modifiche proposte

Il comma 1 è così sostituito

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

Su richiesta del danneggiato, che ha presentato fatti e prove sufficienti a sostenere la plausibilità della domanda di risarcimento, il giudice ordina al convenuto di esibire i pertinenti elementi di prova **o le categorie di prove** a sua disposizione, alle condizioni di cui al presente articolo.

Proposta di modifica:
I commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:

"*3. L'ordine di esibizione è regolato dall'art. 840-quinques c.p.c.*
4. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui ai commi undicesimo e dodicesimo dell'art. 840 quinques c.p.c. il giudice su richiesta dell'attore dispone le misure coercitive indirette ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c".

6. Prescrizione e decadenza

L'art. 125, regolando la prescrizione, prevede che ***"****il diritto al risarcimento si prescrive in tre anni dal giorno in cui il danneggiato ha avuto o avrebbe ragionevolmente dovuto avere conoscenza del danno, del difetto e dell'identità dell'operatore economico interessato che può essere ritenuto responsabile del danno a norma dell'articolo 116*".
Si ritiene innanzitutto necessario prevedere che il *dies a quo* per il decorso del termine di prescrizione possa decorrere non solo dalla manifestazione del danno, ma anche da suo aggravamento.
È poi opportuno precisare l'applicabilità della disciplina sull'interruzione e sulla sospensione della prescrizione prevista nel codice civile (artt. 2936, 2937, 2941-2945 del codice civile).
Tale precisazione è necessaria per consentire un coordinamento con l'art. 126 che, regolando la decadenza, presuppone implicitamente che il termine di prescrizione possa essere interrotto con atti stragiudiziali.

Proposta di modifica:

L'art. 125 è sostituito dal presente (novità in grassetto)

"*il diritto al risarcimento si prescrive in tre anni dal giorno in cui il danneggiato ha avuto o avrebbe ragionevolmente dovuto avere conoscenza del danno,* ***del suo aggravamento,*** *del difetto e dell'identità dell'operatore economico interessato che può essere ritenuto responsabile del danno a norma dell'articolo 116.* ***Si applicano gli artt. 2936, 2937, 2941-2945 del codice civile***".

L'art. 126 regola la decadenza prevedendo che "*Il diritto al risarcimento si estingue alla scadenza di dieci anni dalla data in cui il prodotto difettoso è stato immesso sul mercato o messo in servizio, oppure, nel caso di prodotto*

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

modificato in maniera sostanziale, dalla data in cui il prodotto è stato messo a disposizione sul mercato o messo in servizio a seguito della modifica sostanziale.

2. In deroga al comma 1, se il danneggiato non ha potuto avviare un procedimento entro il termine di dieci anni dalla data di cui al comma 1 a causa del periodo di latenza delle lesioni personali, il diritto al risarcimento si estingue alla scadenza di venticinque anni dalla medesima data. Per avvio del procedimento si intende anche la domanda di ammissione del credito in una procedura concorsuale e l'avvio di una delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie.

3. La decadenza è impedita dal riconoscimento del diritto da parte del responsabile.

Il primo comma non fa riferimento all'avvio del procedimento, richiamato e definito solo al secondo comma che regola la latenza delle lesioni.
Pare necessario precisare che la decadenza possa interrotta, sia nelle ipotesi generali di cui al primo comma, sia nei casi di latenza di cui al secondo comma, in caso di avvio di un procedimento.
La definizione di avvio del procedimento (presente nel secondo comma) dovrebbe precisare che accanto all'avvio di un giudizio a cognizione piena debbano essere ricompresi non solo "*la domanda di ammissione del credito in una procedura concorsuale e l'avvio di una delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie",* ma anche procedimenti cautelari, sommari, azioni rappresentative ex art. 140-ter cod cons. Per le adr sarbebbe necessario richiamare espressamente "la mediazione ai sensi del d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 e la negoziazione assistita ai sensi del d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito dalla l. 10 novembre 2014, n. 162".

Proposta di modifica dell'art. 126

***1. In caso di mancato avvio di un procedimento come definito al quarto comma**, il diritto al risarcimento si estingue alla scadenza di dieci anni dalla data in cui il prodotto difettoso è stato immesso sul mercato o messo in servizio, oppure, nel caso di prodotto modificato in maniera sostanziale, dalla data in cui il prodotto è stato messo a disposizione sul mercato o messo in servizio a seguito della modifica sostanziale.*

2. In deroga al comma 1, se il danneggiato non ha potuto avviare un procedimento entro il termine di dieci anni dalla data di cui al comma 1 a causa del periodo di latenza delle lesioni personali, il diritto al risarcimento si estingue alla scadenza di venticinque anni dalla medesima data. ~~Per avvio del procedimento si intende anche la domanda di ammissione del~~

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

~~*credito in una procedura concorsuale e l'avvio di una delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie*~~.

3. La decadenza è impedita dal riconoscimento del diritto da parte del responsabile.
4. Per avvio del procedimento si intende ~~*anche*~~ *la proposizione di ogni domanda giudiziale anche sommaria e cautelare, ivi comprese le azioni rappresentative ai sensi degli artt. 140-ter e ss., la domanda di ammissione del credito in una procedura concorsuale e l'avvio di una delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie ivi compresa la mediazione ai sensi del d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 e la negoziazione assistita ai sensi del d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito dalla l. 10 novembre 2014, n. 162".*

Avv. Paolo Fiorio

Vice Presidente Movimento Consumatori