



**2023/0376(COD)**

16.1.2024

# **PROGETTO DI PARERE**

della commissione per i trasporti e il turismo

destinato alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e le direttive (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 e (UE) 2020/1828 (COM(2023)0649 – C9-0384/2023 – 2023/0376(COD))

Relatrice per parere: Cláudia Monteiro de Aguiar

PA\_Legam

## BREVE MOTIVAZIONE

La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie (ADR)<sup>1</sup>, adottata nel 2013, mira a una risoluzione extragiudiziale equa, rapida ed economicamente accessibile delle controversie nazionali e transfrontaliere tra consumatori e professionisti dell'UE. Sulla base di un approccio di armonizzazione minima, essa tiene conto delle diverse culture e dei diversi quadri nazionali in materia di ADR nei vari Stati membri. Sebbene l'ADR non intenda sostituire i contenziosi giudiziari, è considerata un meccanismo di ricorso efficace per risolvere le controversie di valore modesto, in quanto il ricorso alla giustizia sarebbe più costoso e spesso molto più dispendioso in termini di tempo. Tuttavia, ad oggi l'ADR ha avuto un successo soltanto parziale nell'UE, dal momento che la sua configurazione ed efficienza spesso dipendono dal contesto nazionale di ciascuno Stato membro. Ne consegue che attualmente una quota significativa di consumatori dell'UE non conosce o non ha fiducia nei sistemi ADR e, pertanto, si astiene dal presentare un reclamo. Inoltre, il 43 % dei dettaglianti nell'UE non è a conoscenza dell'esistenza dell'ADR come strumento per risolvere le controversie con i consumatori.

Alla luce di quanto precede, la relatrice accoglie con favore la proposta della Commissione di modificare la direttiva ADR al fine di adeguarne il quadro ai mercati digitali, aumentare il ricorso all'ADR nelle controversie transfrontaliere e semplificare le procedure. Pur essendo complessivamente favorevole alla proposta, la relatrice desidera sottolineare alcuni aspetti.

La relatrice è favorevole a mantenere nella proposta l'**approccio di armonizzazione minima**, non da ultimo alla luce di un panorama ancora frammentato in materia di ADR negli Stati membri dell'UE, nonché del tempo e degli sforzi necessari per garantire una risoluzione alternativa delle controversie senza soluzione di continuità in tutta l'UE. Pur riconoscendo che alcuni settori sono molto più soggetti alle controversie rispetto ad altri, come i settori dei trasporti e del turismo, la relatrice desidera ricordare che la direttiva del 2013 garantisce già agli Stati membri la flessibilità di decidere se la partecipazione dei professionisti all'ADR debba essere obbligatoria o volontaria nei settori che ritengono opportuni. Ciò detto, i professionisti che rifiutano di partecipare a una procedura ADR sono tenuti a fornire una spiegazione scritta.

Tra gli obiettivi della proposta della Commissione figura il potenziamento del ricorso all'ADR nelle controversie transfrontaliere attraverso un'assistenza maggiormente personalizzata ai consumatori e ai professionisti. Tuttavia, esempi concreti dimostrano che l'**accessibilità dell'ADR** nelle controversie transfrontaliere rimane problematica, anche dal punto di vista linguistico e del diritto applicabile. Per conseguire questo obiettivo l'attenzione deve essere rivolta a fornire agli organismi ADR conoscenze, competenze e risorse adeguate. Inoltre, molti organismi ADR attualmente operano sulla base di competenze generali e soltanto pochi Stati membri dispongono di organismi ADR specializzati in controversie relative ai viaggi e ai diritti dei passeggeri<sup>2</sup>. La relatrice desidera pertanto incoraggiare la **specializzazione** degli organismi ADR, in particolare nei settori dei trasporti e del turismo, che tradizionalmente generano un elevato numero di reclami dei consumatori, anche attraverso la formazione degli operatori ADR in materia di legislazione settoriale pertinente, affinché questi ultimi possano fornire le migliori

---

<sup>1</sup> Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori), GU L 165 del 18.6.2013, pag. 63.

<sup>2</sup> [Alternative Dispute Resolution in the Air Passenger Rights Sector](#) (Risoluzione alternativa delle controversie nel settore dei diritti dei passeggeri aerei), Rete dei centri europei dei consumatori, settembre 2019, pag. 1.

soluzioni ai reclami transfrontalieri dei consumatori.

Uno dei principi fondamentali dell'ADR è la buona volontà delle parti – consumatori e professionisti – di cooperare per giungere a una soluzione amichevole alla controversia in questione, a condizione che siano consapevoli dei vantaggi della procedura ADR. È pertanto importante **incentivare i professionisti** affinché aderiscano ai sistemi ADR, informandoli dei vantaggi che ne derivano: la riservatezza, che permette di evitare il rischio di pubblicità negativa e i potenziali danni alla reputazione derivanti da un procedimento giudiziario; la decisione autonoma del risultato anziché l'imposizione esterna; e la flessibilità in termini di risultato, compreso il raggiungimento di un risultato che un tribunale non potrebbe decretare o che le parti ritengono più equo rispetto a quello imposto dalla legge<sup>3</sup>. Al tempo stesso è fondamentale **sensibilizzare maggiormente i consumatori in merito all'ADR e rafforzare la loro fiducia al riguardo**, in particolare nella risoluzione delle controversie transfrontaliere. A tale proposito la relatrice prende atto delle numerose società non regolamentate di gestione delle controversie, che offrono servizi di mediazione online per risolvere i reclami aerei dei passeggeri a scopo di lucro<sup>4</sup>, e sottolinea che, non essendo consapevoli dell'esistenza degli organismi ADR o non confidando nella loro indipendenza e/o imparzialità, i consumatori tendono a rivolgersi a tali società. Di fatto, poiché soltanto alcuni Stati membri dispongono di sistemi ADR ben funzionanti, è fondamentale concentrarsi sulla qualità degli organismi ADR (indipendenza, imparzialità, competenze, risorse), sull'informazione e sull'assistenza ai consumatori, nonché sull'aumento del ricorso alla risoluzione delle controversie.

Pur accogliendo con favore la proposta della Commissione di istituire **punti di contatto ADR con compiti chiaramente definiti**, la relatrice sottolinea che i centri europei dei consumatori, adatti a svolgere tali compiti, dovrebbero cooperare con gli organismi ADR nazionali competenti. Inoltre, data la natura transfrontaliera dei diritti dei passeggeri e dei viaggiatori, la Commissione dovrebbe collaborare strettamente con i centri europei dei consumatori, le imprese di viaggi e turismo, le organizzazioni dei consumatori e altri organismi che si occupano dei diritti dei consumatori, al fine di promuovere le migliori pratiche e le conoscenze necessarie per rimuovere gli ostacoli che consumatori e professionisti incontrano al momento del ricorso alle procedure ADR nel settore dei trasporti e del turismo.

Da ultimo la relatrice sostiene ampiamente la proposta della Commissione di **consentire agli organismi ADR di raggruppare** i casi analoghi nei confronti di uno specifico professionista in collaborazione con le autorità nazionali competenti in materia di ADR o con la rete dei centri europei dei consumatori, in quanto ciò consentirebbe un'azione rappresentativa e garantirebbe risultati coerenti in materia di ADR per i consumatori soggetti alle medesime pratiche commerciali sleali.

---

<sup>3</sup> La maggior parte degli organismi ADR dei paesi nordici e baltici può prendere decisioni indipendentemente dal fatto che il professionista partecipi o meno al sistema, il che rappresenta un forte incentivo per i professionisti a partecipare all'ADR. Si veda "ADR in the Nordic and Baltic countries" (ADR nei paesi nordici e baltici), uno studio comparativo dei centri europei dei consumatori di Danimarca, Estonia, Finlandia, Islanda, Lettonia, Lituania, Norvegia e Svezia, 11 maggio 2023.

<sup>4</sup> [Airclaim](#), [Airhelp](#), [Fairplane](#), [Flightright](#), [Myflyright](#), [Oroskundas](#), [Ritardoareo](#), [Skycop](#), [Skyrefund](#), ecc.

## EMENDAMENTI

La commissione per i trasporti e il turismo invita la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, competente per il merito, a prendere in considerazione quanto segue:

### Emendamento 1

#### Proposta di direttiva Considerando 2

##### *Testo della Commissione*

(2) Nel 2019 la Commissione ha adottato una relazione sull'attuazione della direttiva 2013/11/UE e del regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>2</sup>, da cui è emerso che grazie alla direttiva è aumentata in tutta l'Unione la copertura dei mercati al consumo da parte di organismi ADR di elevata qualità. La relazione ha tuttavia rilevato un ritardo nel ricorso alle procedure ADR da parte dei consumatori e delle imprese in alcuni settori e in alcuni Stati membri. Uno dei motivi è la scarsa conoscenza delle procedure ADR da parte dei professionisti e dei consumatori negli Stati membri in cui esse sono state introdotte solo di recente. Un altro motivo consiste nella mancanza di fiducia dei consumatori e dei professionisti nei confronti degli organismi ADR non regolamentati. I dati forniti dalle autorità nazionali competenti all'inizio del 2022 e la valutazione dell'attuazione della direttiva 2013/11/UE effettuata nel 2023 indicano che l'uso è rimasto relativamente stabile (a parte un lieve aumento dei casi connesso alla pandemia di COVID-19). La maggior parte dei portatori di interessi consultati nel contesto della valutazione ha confermato che tra i fattori più frequenti che ostacolano il ricorso alle procedure ADR figurano la scarsa consapevolezza e comprensione delle procedure ADR da parte dei consumatori, **lo** scarso

##### *Emendamento*

(2) Nel 2019 la Commissione ha adottato una relazione sull'attuazione della direttiva 2013/11/UE e del regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>2</sup>, da cui è emerso che grazie alla direttiva è aumentata in tutta l'Unione la copertura dei mercati al consumo da parte di organismi ADR di elevata qualità. La relazione ha tuttavia rilevato un ritardo nel ricorso alle procedure ADR da parte dei consumatori e delle imprese in alcuni settori e in alcuni Stati membri. Uno dei motivi è la scarsa conoscenza delle procedure ADR da parte dei professionisti e dei consumatori negli Stati membri in cui esse sono state introdotte solo di recente. Un altro motivo consiste nella mancanza di fiducia dei consumatori e dei professionisti nei confronti degli organismi ADR non regolamentati. I dati forniti dalle autorità nazionali competenti all'inizio del 2022 e la valutazione dell'attuazione della direttiva 2013/11/UE effettuata nel 2023 indicano che l'uso è rimasto relativamente stabile (a parte un lieve aumento dei casi connesso alla pandemia di COVID-19). La maggior parte dei portatori di interessi consultati nel contesto della valutazione ha confermato che tra i fattori più frequenti che ostacolano il ricorso alle procedure ADR figurano la scarsa consapevolezza e comprensione delle procedure ADR da parte dei consumatori **e dei professionisti,**

coinvolgimento *dei professionisti*, le lacune nella copertura delle ADR in alcuni Stati membri, i costi elevati e la complessità delle procedure ADR nazionali, e le differenze tra le competenze dei vari organismi ADR. Le procedure ADR transfrontaliere sono ulteriormente ostacolate da fattori quali la lingua, la scarsa conoscenza del diritto applicabile e difficoltà specifiche di accesso per i consumatori vulnerabili.

---

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 1).

*nonché il loro* scarso coinvolgimento, le lacune nella copertura delle ADR in alcuni Stati membri, i costi elevati e la complessità delle procedure ADR nazionali, e le differenze tra le competenze dei vari organismi ADR. Le procedure ADR transfrontaliere sono ulteriormente ostacolate da fattori quali la lingua, la scarsa conoscenza del diritto applicabile e difficoltà specifiche di accesso per i consumatori vulnerabili.

---

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 1).

Or. en

## Emendamento 2

### Proposta di direttiva Considerando 4 bis (nuovo)

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

***(4 bis) Il panorama dell'ADR nell'UE si è evoluto in una varietà di sistemi diversi, il che significa che i professionisti dei settori dei trasporti e del turismo incontrano problemi nell'utilizzare i meccanismi di risoluzione delle controversie in un contesto transfrontaliero a causa delle diverse norme e dei diversi criteri procedurali degli Stati membri. Gli ostacoli all'accesso, quali la lingua e la traduzione, la complessità e il costo delle procedure nonché la conoscenza del diritto dei consumatori vigente in un altro Stato membro, sono alcuni degli ostacoli che devono essere affrontati per aumentare il ricorso dei consumatori e dei***

*professionisti all'ADR.*

Or. en

### **Emendamento 3**

**Proposta di direttiva**  
**Considerando 7 bis (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*(7 bis) Gli Stati membri incoraggiano gli organismi ADR a provvedere alla formazione delle persone fisiche incaricate della ADR relativamente alla legislazione settoriale pertinente, come i diritti dei passeggeri e dei viaggiatori, al fine di sostenere gli organismi ADR nel fornire le migliori soluzioni ai reclami transfrontalieri dei consumatori.*

Or. en

### **Emendamento 4**

**Proposta di direttiva**  
**Considerando 8 bis (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*(8 bis) L'elevato numero di reclami e richieste di informazioni da parte dei consumatori nel settore dei trasporti e del turismo dimostra la conoscenza del quadro dei diritti dei consumatori in questo settore. D'altro canto, ciò significa che l'ADR dovrebbe rimanere l'ultima risorsa per i reclami giustificati dei consumatori prima di ricorrere ai procedimenti giudiziari, al fine di garantire il pieno rispetto dei diritti dei consumatori. Inoltre, i professionisti e i consumatori dovrebbero essere fortemente incentivati a ricorrere alle procedure ADR. Pertanto, gli Stati membri*

*dovrebbero avere la possibilità di introdurre una legislazione nazionale che istituisca sistemi ADR nei settori dei trasporti e del turismo, se ritenuto opportuno, garantendo un'equa rappresentanza di professionisti e consumatori in seno agli organi di gestione degli organismi ADR e un forte ruolo di vigilanza delle autorità competenti in relazione a tali organismi.*

Or. en

## Emendamento 5

### Proposta di direttiva Considerando 11

#### *Testo della Commissione*

(11) Gli Stati membri dovrebbero inoltre consentire agli organismi ADR di raggruppare i casi analoghi nei confronti di uno specifico professionista, al fine di rendere coerenti gli esiti delle ADR per i consumatori soggetti alla stessa pratica illegale e rendere tali procedure più efficienti sotto il profilo dei costi per gli organismi ADR e per i professionisti. I consumatori dovrebbero essere informati del raggruppamento delle loro controversie e dovrebbero avere la possibilità di rifiutarlo.

#### *Emendamento*

(11) Gli Stati membri dovrebbero inoltre consentire agli organismi ADR di raggruppare i casi analoghi nei confronti di uno specifico professionista, ***in stretta collaborazione con le autorità nazionali competenti in materia di ADR e/o con la rete di centri europei dei consumatori***, al fine di rendere coerenti gli esiti delle ADR per i consumatori soggetti alla stessa pratica illegale e rendere tali procedure più efficienti sotto il profilo dei costi per gli organismi ADR e per i professionisti. I consumatori dovrebbero essere informati del raggruppamento delle loro controversie e dovrebbero avere la possibilità di rifiutarlo.

Or. en

## Emendamento 6

### Proposta di direttiva Considerando 13 bis (nuovo)

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

**(13 bis) Soltanto alcuni Stati membri dispongono di un sistema ADR ben funzionante, pertanto è fondamentale concentrarsi sulla qualità degli organismi ADR (indipendenza, imparzialità, competenze, risorse), sull'informazione e sull'assistenza ai consumatori, nonché sull'aumento del ricorso alla risoluzione delle controversie.**

Or. en

## Emendamento 7

### Proposta di direttiva Considerando 15

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

(15) Per fornire un'assistenza efficace ai consumatori e ai professionisti nelle controversie transfrontaliere, è necessario garantire che gli Stati membri istituiscano punti di contatto ADR con compiti chiaramente definiti. I centri europei dei consumatori (CEC) sono adatti a svolgere tali compiti, in quanto sono specializzati nell'assistere i consumatori nelle questioni relative ai loro acquisti transfrontalieri, ma gli Stati membri dovrebbero anche poter scegliere di avvalersi di altri organismi con competenze pertinenti. I punti di contatto ADR designati dovrebbero essere comunicati alla Commissione.

(15) Per fornire un'assistenza efficace ai consumatori e ai professionisti nelle controversie transfrontaliere, è necessario garantire che gli Stati membri istituiscano punti di contatto ADR con compiti chiaramente definiti. I centri europei dei consumatori (CEC) sono adatti a svolgere tali compiti, **in stretta collaborazione con gli organismi ADR nazionali competenti**, in quanto sono specializzati nell'assistere i consumatori nelle questioni relative ai loro acquisti transfrontalieri, ma gli Stati membri dovrebbero anche poter scegliere di avvalersi di altri organismi con competenze pertinenti. I punti di contatto ADR designati dovrebbero essere comunicati alla Commissione.

Or. en

## Emendamento 8

### Proposta di direttiva

#### Articolo 1 – punto 3 – lettera d

Direttiva 2013/11/UE

Articolo 5 – paragrafo 8 (nuovo)

#### *Testo della Commissione*

"8. Gli Stati membri garantiscono che i professionisti stabiliti nel loro territorio contattati da un organismo ADR del loro paese o di un altro Stato membro comunichino a tale organismo ADR se accettano o meno di partecipare alla procedura proposta e rispondano entro un termine ragionevole non superiore a 20 giorni lavorativi.";

#### *Emendamento*

"8. Gli Stati membri garantiscono che i professionisti stabiliti nel loro territorio contattati da un organismo ADR del loro paese o di un altro Stato membro comunichino a tale organismo ADR se accettano o meno di partecipare alla procedura proposta e rispondano entro un termine ragionevole non superiore a 20 giorni lavorativi. ***Ogniqualevolta rifiutino di partecipare a una procedura ADR, i professionisti forniscono una spiegazione scritta.***";

Or. en(Direttiva 2013/11/UE)

## Emendamento 9

### Proposta di direttiva

#### Articolo 1 – punto 3 bis (nuovo)

Direttiva 2013/11/UE

Articolo 6 – paragrafo 6

#### *Testo in vigore*

6. Ai fini del paragrafo 1, lettera a), gli Stati membri incoraggiano gli organismi ADR a provvedere alla formazione delle persone fisiche incaricate della ADR. Nel caso in cui tale formazione sia fornita, le autorità competenti provvedono a monitorare i programmi di formazione istituiti dagli organismi ADR in base alle informazioni comunicate loro ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, lettera g).

#### *Emendamento*

***3 bis. all'articolo 6, il paragrafo 6 è sostituito dal seguente:***

"6. Ai fini del paragrafo 1, lettera a), gli Stati membri incoraggiano gli organismi ADR a provvedere alla formazione delle persone fisiche incaricate della ADR ***relativamente alla legislazione settoriale pertinente, come i diritti dei passeggeri e dei viaggiatori.*** Nel caso in cui tale formazione sia fornita, le autorità competenti provvedono a monitorare i programmi di formazione istituiti dagli organismi ADR in base alle informazioni comunicate loro ai sensi dell'articolo 19,

paragrafo 3, lettera g).”

Or. en

*(Direttiva 2013/11/UE)*

## **Emendamento 10**

### **Proposta di direttiva**

#### **Articolo 1 – punto 6**

Direttiva 2013/11/UE

Articolo 14 – paragrafo 2

#### *Testo della Commissione*

2. Ciascuno Stato membro designa un punto di contatto ADR incaricato dei compiti di cui al paragrafo 1. Ciascuno Stato membro comunica alla Commissione il nome e le informazioni di contatto del proprio punto di contatto ADR. Gli Stati membri conferiscono la responsabilità per il funzionamento dei punti di contatto ADR al loro centro appartenente alla rete di centri europei dei consumatori, oppure, qualora ciò non sia possibile, ad associazioni dei consumatori o a qualsiasi altro organismo competente per la protezione dei consumatori.

#### *Emendamento*

2. Ciascuno Stato membro designa un punto di contatto ADR incaricato dei compiti di cui al paragrafo 1. Ciascuno Stato membro comunica alla Commissione il nome e le informazioni di contatto del proprio punto di contatto ADR. Gli Stati membri conferiscono la responsabilità per il funzionamento dei punti di contatto ADR al loro centro appartenente alla rete di centri europei dei consumatori, oppure, qualora ciò non sia possibile, ad associazioni dei consumatori o a qualsiasi altro organismo competente per la protezione dei consumatori, ***comprese le autorità nazionali competenti in materia di ADR.***

Or. en

## **Emendamento 11**

### **Proposta di direttiva**

#### **Articolo 1 – punto 8**

Direttiva 2013/11/UE

Articolo 20 – paragrafo 8 (nuovo)

#### *Testo della Commissione*

"8. La Commissione sviluppa e mantiene uno strumento digitale interattivo

#### *Emendamento*

"8. La Commissione sviluppa e mantiene uno strumento digitale interattivo

che fornisce informazioni generali sui ricorsi dei consumatori e link alle pagine web degli organismi ADR che le sono notificati a norma del paragrafo 2.";

che fornisce informazioni generali sui ricorsi dei consumatori e link alle pagine web degli organismi ADR che le sono notificati a norma del paragrafo 2.

***Data la natura transfrontaliera dei diritti dei passeggeri e dei viaggiatori, la Commissione dovrebbe collaborare strettamente con i centri europei dei consumatori, le imprese dei settori dei trasporti e del turismo, le organizzazioni dei consumatori e altri soggetti che si occupano dei diritti dei consumatori, al fine di promuovere le migliori pratiche e le conoscenze necessarie per rimuovere gli ostacoli che consumatori e professionisti incontrano al momento del ricorso alla procedura ADR in questo settore specifico."***

Or. en

## **Emendamento 12**

**Proposta di direttiva**  
**Articolo 1 – punto 8 bis (nuovo)**  
Direttiva 2013/11/UE  
Articolo 20 – paragrafo 5

*Testo in vigore*

5. Ogni autorità competente mette a disposizione del pubblico l'elenco consolidato degli organismi ADR di cui al paragrafo 4 sul suo sito internet fornendo un link al pertinente sito internet della Commissione. Inoltre, ogni autorità competente mette a disposizione del pubblico tale elenco consolidato su un supporto durevole.

*Emendamento*

***8 bis. all'articolo 20, il paragrafo 5 è sostituito dal seguente:***

***"5. Ogni autorità competente mette a disposizione del pubblico l'elenco consolidato degli organismi ADR di cui al paragrafo 4 sul suo sito internet fornendo un link al pertinente sito internet della Commissione. Inoltre, ogni autorità competente mette a disposizione del pubblico tale elenco consolidato su un supporto durevole. **Ogniqualevolta i professionisti rifiutino di partecipare a una procedura ADR, ciascuna autorità competente ne rende pubblica la motivazione."*****

Or. en(*Direttiva 2013/11/UE*)