



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.11.2007
SEC(2007) 1470

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Iniziativa europea i2010 sulla e-inclusione

“Partecipare alla società dell’informazione”

**Sintesi della
VALUTAZIONE DI IMPATTO**

[COM (2007) 694 definitivo]
[SEC(2007) 1469]

Introduzione

La presente analisi d'impatto riguarda la proposta di comunicazione concernente l'iniziativa europea i2010 sull'e-inclusione: "Partecipare alla società dell'informazione" (in appresso "la comunicazione"). Questa comunicazione è il risultato di un lungo processo di elaborazione strategica e consultazione cui hanno partecipato le parti interessate e i rappresentanti degli Stati membri e di studi sulla situazione della e-inclusione e delle politiche connesse.

L'analisi riguarda una serie di azioni strategiche destinate a istituire una società dell'informazione "inclusiva" (accessibile a tutto) e contribuisce in questo modo alla realizzazione degli obiettivi stabiliti nella dichiarazione ministeriale di Riga sull'e-Inclusione adottata l'11 giugno 2006 da 34 paesi europei¹.

Le azioni proposte nella comunicazione non sono di carattere normativo e non impongono oneri amministrativi o finanziari. La valutazione d'impatto esamina le sfide politiche, definisce delle possibili soluzioni, effettua una valutazione qualitativa degli impatti delle varie opzioni ed anticipa alcune valutazioni quantitative degli scenari qualora tutti gli obiettivi dell'e-inclusione fossero conseguiti. La valutazione rispetta pienamente il principio dell'analisi proporzionata stabilito negli orientamenti riguardanti le analisi di impatto².

La valutazione di impatto risponde anche all'auspicio, espresso nella comunicazione del 2005 sull'e-accessibilità, di valutare, nel 2007, i progressi compiuti nel settore. Per trarre i massimi benefici dalla società dell'informazione, i disabili, e in misura sempre maggiore, le persone anziane devono assolutamente disporre di tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) utilizzabili. La valutazione di impatto riconosce che sono stati realizzati pochi progressi e che nel 2008 saranno proposte ulteriori misure. Contiene inoltre una valutazione preliminare di tali misure e prevede, per il 2008, ulteriori consultazioni delle parti interessate e una nuova analisi di impatto.

Cosa si intende con e-inclusione e perché è importante?

L'e-inclusione è stata definita nella dichiarazione ministeriale di Riga e fa riferimento sia alle TIC accessibili a tutti ("inclusive") che all'utilizzazione delle TIC per conseguire obiettivi di integrazione più ampi. In altre parole, l'e-inclusione si riferisce al contributo delle TIC per consentire la partecipazione di tutti alla società, a tutti i livelli e su un piede di parità, rafforzando i rapporti sociali, offrendo sbocchi economici più accessibili per l'occupazione e l'imprenditorialità, sviluppando gli aspetti culturali della società e infine incoraggiando la partecipazione dei cittadini.

L'ampiezza della sfida: quanti sono gli esclusi?

La rapida evoluzione delle TIC offre opportunità considerevoli consentendo ai singoli cittadini di beneficiare dei vantaggi della società dell'informazione e della conoscenza. Per molte persone le TIC sono diventate indispensabili per partecipare attivamente alla società ed

¹ La dichiarazione (11 giugno 2006) precisava degli obiettivi per ridurre il divario digitale: TIC e invecchiamento, divari geografici, e-accessibilità, competenze informatiche, TIC a favore della diversità culturale e e-government per tutti.

http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/declaration_riga.pdf

² "L'ampio documento strategico" impone di valutare gli impatti in via preliminare e essenzialmente sotto il profilo della qualità (*IA Guidelines*, SEC(2005) 791, pag. 8).

esercitarvi le proprie funzioni. Tuttavia, nello stesso tempo, creano nuovi ostacoli, in termini di disponibilità geografica dei servizi a valore aggiunto basati sulle TIC, di accessibilità per gli utilizzatori disabili e anziani, di differenze nell'utilizzabilità legate ai livelli di istruzione, competenze e motivazione, di stratificazione sociale legata ai costi di utilizzazione. Se non si interviene, questi ostacoli si rafforzeranno reciprocamente e potrebbero determinare, oltre ad un profondo divario digitale, considerevoli differenze sociali ed economiche in Europa. Il 30-40% circa della popolazione non beneficia dei vantaggi della società dell'informazione a causa della localizzazione geografica o per ragioni legate a disabilità, età, genere, origine etnica, competenze e informazione insufficienti o condizioni economiche precarie (si calcola che circa 200 milioni di europei non utilizzano Internet, un dato che può essere considerato come una variabile rappresentativa dell'utilizzazione delle TIC in generale)³.

Le categorie maggiormente colpite e dunque i beneficiari potenziali delle politiche, sono (dati UE-27 nel 2006):

- le persone con disabilità in generale: si calcola che siano 74 milioni di persone (comprendenti disabilità gravi e meno gravi)⁴;
- i cittadini europei “a rischio di povertà”: 98 milioni (di cui 9% di lavoratori poveri)
- i residenti nati all'estero: circa 15 milioni

- cui si aggiungono:
- tra la popolazione con livelli di istruzione bassi coloro che non utilizzano Internet: circa 74 milioni;
- tra le persone occupate coloro che non utilizzano Internet: circa 89,5 milioni;
- tra i giovani (15-24 anni), coloro che non utilizzano Internet: circa 18 milioni.

Perché l'Europa deve agire

L'analisi di impatto spiega le ragioni per cui occorre rafforzare le politiche di e-inclusione e coordinarle meglio a livello di UE. Alcuni segnali lasciano comunque presagire che le nuove TIC potrebbero determinare nuove gravi forme di esclusione, tra cui l'esclusione digitale. D'altra parte lo sfruttamento parziale delle TIC fa sì che molte opportunità non possano essere colte, determinando notevoli perdite in termini di occupazione e crescita economica. In assenza di adeguati provvedimenti strategici, numerose opportunità economiche e sociali della società dell'informazione resteranno inaccessibili per molti cittadini europei.

La prima “Tabella di marcia di Riga”⁵ (allegato 2 della valutazione di impatto) e altri studi indicano che rimangono persistenti disparità in materia di accesso, accessibilità e utilizzo degli strumenti e dei servizi della società dell'informazione:

Le disparità nell'utilizzo sono significative. Nel 2006 la percentuale di utilizzatori regolari di Internet nell'UE-27 era:

- 76% dei cittadini europei con livello di istruzione elevato, 25% di quelli con un livello di istruzione basso

³ Eurostat, Indagine comunitaria del 2006 sull'uso delle TIC nelle famiglie e da parte dei singoli cittadini (di età compresa fra 16 e 74 anni).

⁴ Relazione del comitato sulle comunicazioni (COCOM) del 2004, sulla base di dati Eurostat e su una stima della percentuale di disabili nella popolazione europea pari al 15%. L'altro valore utilizzato è la percentuale di disabili nella popolazione attiva (dati Eurostat). Nel 2002 tra le persone di età compresa tra i 16 e i 64 anni nell'UE-25, 44,6 milioni di cittadini (pari a circa un sesto della popolazione - 15,7%) sostenevano di soffrire di un problema di salute o di una disabilità di lunga durata. Eurostat, *Statistics in focus*, Tema 3 – 26/2003
(http://ec.europa.eu/employment_social/health_safety/docs/disabled_%202002_en.pdf).

⁵ Un insieme di indicatori per monitorare i progressi in relazione agli obiettivi stabiliti nella dichiarazione ministeriale di Riga.

- o nessuna forma di istruzione;
- 58 % di coloro che lavorano rispetto al 36% tra i disoccupati;
- 51% tra quelli che vivono in aree densamente popolate rispetto al 35% di quelli che vivono in zone a scarsa densità di popolazione;
- 15 milioni di studenti non utilizzano ancora Internet, e ciò costituisce un importante ostacolo alla promozione dell'istruzione;
- tra i giovani di età compresa tra 16 e 24 anni 18 milioni non utilizzano Internet; il 50% della persone di età compresa tra 24 e 55 anni non utilizza Internet;
- circa 20 milioni di disoccupati non utilizzano Internet;
- le donne hanno quasi recuperato il ritardo che avevano accumulato, ma nell'e-inclusione persistono delle questioni di genere.

L'impossibilità di utilizzare le TIC (assenza di e-accessibilità) costituisce un ostacolo per i disabili e gli anziani:

- solo il 5% dei siti pubblici dell'UE-27 rispetta le norme e gli orientamenti relativi all'accessibilità minima del web;
- la disponibilità di sottotitoli per i programmi audiovisivi varia considerevolmente (dal 2,5 al 95%);
- la traduzione in linguaggio dei segni è molto meno frequente della sottotitolazione e varia considerevolmente (da 0,5 al 5%);
- le trasmissioni con descrizione sonora varia da 1% a più del 10%;
- la considerevole frammentazione tra le gamme di prodotti si spiega con le funzioni di accessibilità incorporate nei PC e nei software.

Nella disponibilità delle connessioni a banda larga e nell'accesso a queste connessioni emergono dei divari tra aree urbane e aree rurali:

- 89% della popolazione UE-27 risiedeva alla fine del 2006 in aree in cui la banda larga era disponibile (92% per l'UE-15);
- nelle aree rurali la copertura media è pari solo al 71%, con velocità di scaricamento inferiori.

Differenze nell'alfabetizzazione digitale:

- solo il 57% di cittadini europei possiede alcune competenze informatiche e in materia di Internet;
- le persone meno istruite, più anziane ed economicamente non attive possiedono meno competenze.

Differenze nell'uso dei servizi amministrativi on line (e-government). Nel 2006 nella fascia di età compresa tra 15 e 74 anni nell'UE-27:

- 21% utilizzavano questi servizi per ottenere delle informazioni;
- 13,3% per scaricare moduli;
- 8,8% effettuavano transazioni complete.

Differenze nell'uso delle TIC in funzione dell'età:

- Utilizzano Internet 71% delle persone di età compresa tra 16 e 24 anni rispetto al 10% delle persone che rientrano nella fascia di età compresa tra 65 e 74 anni;
- 43 milioni di persone di età compresa tra 55 e 64 anni e 37 milioni di età compresa tra 65 e 74 anni non utilizzano Internet.

E-inclusione: che vantaggi può trarne l'Europa?

L'e-inclusione ha un valore economico considerevole per l'Europa. Si tratta di un fattore essenziale per una crescita sostenibile ed estesa e comporta vantaggi per tutti. Le stime iniziali indicano benefici legati all'e-inclusione nell'UE che potrebbero corrispondere ad un importo compreso tra 35 e 85 miliardi di euro in cinque anni.

Quali sono gli obiettivi perseguiti?

L'obiettivo globale della strategia in favore dell'e-inclusione è *promuovere delle TIC accessibili a tutti e l'utilizzazione delle TIC per conseguire obiettivi di e-inclusione più ampi, gettando nel contempo le basi per la crescita economica e nuovi sbocchi commerciali.*

Si intende pertanto, mobilitando tutti gli operatori (Stati membri, parti interessate industriali e società civile) e tutti gli strumenti politici disponibili, trasformare l'e-inclusione da necessità sociale ad opportunità economica importante per l'Europa. Le azioni di sensibilizzazione su questo progetto e l'impegno a favore dell'e-inclusione costituiscono una delle tappe auspiccate dalla presente analisi di impatto.

Inoltre la valutazione di impatto suggerisce tre altri obiettivi più specifici per affrontare la questione dell'e-inclusione, obiettivi che riguardano gli utilizzatori, le imprese e le autorità pubbliche:

- utilizzatori: colmare i divari in materia di disponibilità, accessibilità, costi e competenze digitali;
- industrie e fornitori di servizi nel settore delle TIC: incentivare e creare le condizioni per uno sviluppo sostenibile e redditizio delle TIC “inclusive”;
- autorità pubbliche: realizzare azioni e iniziative per una politica coerente ed efficace a favore dell'e-inclusione.

Quali sono le opzioni strategiche esaminate?

La valutazione d'impatto valuta le opzioni strategiche in favore dell'e-inclusione elencate qui di seguito ed effettua un'analisi specifica della situazione nel settore dell'e-accessibilità, come auspicato dalla comunicazione del 2005 sull'e-accessibilità⁶:

- (1) mantenimento dello status quo. Nel settore specifico dell'e-accessibilità questa opzione viene valutata analizzando gli impatti delle disposizioni legislative vigenti;
- (2) un approccio limitato consistente nella realizzazione di alcune attività specifiche a livello di UE nei vari settori, senza un coordinamento supplementare né l'integrazione delle attività e con un'azione orientata esclusivamente sui gruppi di beneficiari a rischio. Nel settore specifico dell'e-accessibilità, questa opzione costituisce uno sforzo limitato destinato a migliorare il coordinamento delle attività degli Stati membri e delle parti interessate;
- (3) una strategia integrata e coerente al fine di rafforzare le sinergie e gli impatti mediante:
a) azioni maggiormente orientate sulle esigenze di determinati gruppi a rischio;
b) azioni maggiormente coordinate e integrate nelle varie politiche; c) azioni orientate sulle categorie beneficiarie affinché traggano vantaggio sia dalla società dell'informazione che dall'utilizzazione delle TIC per ottenere servizi più efficaci;
d) una base di conoscenze e di dati quantitativi più solida e robusta per i meccanismi di monitoraggio e valutazione; ed e) il rafforzamento della sensibilizzazione e dell'impegno. Nell'ambito dell'e-accessibilità questa opzione comporta l'analisi degli impatti preliminari delle attività destinate a rafforzare la legislazione in questo ambito.

⁶ Comunicazione sulla e-accessibilità, COM(2005) 425: “Due anni dopo la pubblicazione della presente comunicazione la situazione nel settore della e-accessibilità sarà oggetto di un riesame. ...la Commissione potrà contemplare la possibilità di adottare misure complementari, comprese, se necessario, misure di natura legislativa. I lavori nel settore della e-accessibilità contribuiranno, a loro volta, all'iniziativa europea in materia di e-inclusione già annunciata per il 2008”.

Quali sono le azioni proposte?

L'analisi di impatto dimostra che l'intervento a livello europeo in materia di e-inclusione comporta un elevato valore aggiunto in quanto rafforza la coerenza delle politiche in tutta l'UE, mobilita i principali operatori (Stati membri, imprese e utilizzatori), integra in tutte le politiche la questione dell'e-accessibilità e valuta come migliorare ulteriormente la normativa in materia di e-accessibilità. Occorre a tal fine rafforzare la consapevolezza circa le poste in gioco e l'impegno a livello politico e delle parti interessate, dando visibilità agli eventi e alle iniziative che "difendono la causa" dell'e-inclusione e che evidenziano i progressi compiuti.

Inoltre vengono proposte delle azioni in tre settori:

- *Innanzitutto creare le condizioni che permettano a tutti di partecipare alla società dell'informazione.* Continuano ad esistere vari considerevoli ostacoli che intralciano lo sviluppo della società dell'informazione, tra cui alcuni riguardano l'e-accessibilità. Considerevoli perdite di produttività sono imputabili ad un'insufficiente e-accessibilità anche se i costi per apportare gli adeguamenti necessari sarebbero ridotti. Si registrano scarsi progressi a causa della frammentazione: l'industria considera che l'assenza di una strategia comune in materia di e-accessibilità ostacoli il mercato interno. L'insufficienza dei progressi, tuttavia, è dovuta anche all'assenza di priorità adeguatamente definite e di una cooperazione tra gli utilizzatori e le imprese: le imprese (e gli Stati membri) dovrebbero intensificare l'impegno a favore dell'e-accessibilità. L'analisi di impatto indica che questo aspetto costituisce una priorità e propone in particolare di considerare un approccio orizzontale (ossia non legato specificatamente ad un tipo di tecnologia o di utilizzo), nel rispetto della sussidiarietà e della proporzionalità.
- Oltre all'e-accessibilità, occorre migliorare l'alfabetizzazione informatica di base, un obiettivo a favore del quale gli Stati membri e le industrie devono collaborare maggiormente, nonché rafforzare la disponibilità delle reti a banda larga, soprattutto nelle aree rurali; a questo proposito le autorità regionali e l'industria dovrebbero impegnarsi maggiormente.
- *In secondo luogo, accelerare la partecipazione effettiva dei gruppi a rischio di esclusione e migliorare la qualità della vita.* Al fine di accelerare la realizzazione dei benefici della società dell'informazione per le categorie maggiormente a rischio, occorre varare una serie di azioni mirate o, se le azioni sono già state lanciate, occorre attuarle in modo più vigoroso, in base a dei piani coerenti. Si tratta di azioni destinate ad eliminare il rischio di esclusione dalla società dell'informazione per gli anziani e per tutti coloro che rischiano di essere esclusi a causa del loro stato di salute, sulla base del programma comune dell'UE definito nel piano d'azione "Invecchiare bene nella società dell'informazione" e di una nuova iniziativa per la telemedicina. Si considera inoltre opportuno sviluppare ed attuare strategie comuni a favore di servizi pubblici accessibili a tutti i cittadini socialmente svantaggiati, sulla base del piano d'azione sull'e-government. Occorrerebbe avviare, entro la fine del 2008, un processo per definire ulteriori azioni mirate che potrebbero rivelarsi necessarie (ad esempio per i giovani emarginati e i migranti a rischio di esclusione).
- *In terzo luogo, integrare le azioni a favore dell'e-inclusione al fine di ottimizzarne gli impatti a lungo termine.* Anche se l'e-inclusione rappresenta un settore ampio e dispersivo in termini di fattori e operatori, un forte valore aggiunto è associato al monitoraggio e alla valutazione comparativa delle prestazioni comuni, sulla base della "tabella di marcia di Riga" già in fase di sviluppo e di una cooperazione rafforzata su questa strategia comune

tra gli utilizzatori e i loro rappresentanti, le imprese, le autorità pubbliche e la Commissione europea che permetta agli utilizzatori di far sentire la loro voce, grazie al rafforzamento delle loro competenze e ad una maggiore cooperazione in materia di e-inclusione. Si ritiene che la sostenibilità dell'impatto dell'e-inclusione sia strettamente legato all'integrazione della questione dell'e-inclusione in una fase precoce della progettazione e dello sviluppo delle tecnologie di uso generale (progettazione per tutti) e all'integrazione della società dell'informazione nell'elaborazione delle politiche generali riguardanti l'esclusione sociale ed economica (politiche di integrazione fondate sulla società dell'informazione).

Infine, vista la frammentazione attuale degli interventi a favore dell'e-inclusione e il numero di attività che non possiedono una dimensione critica e non sono coordinate, la volontà, a livello di UE, di sensibilizzare l'opinione pubblica e scambiare le buone pratiche, presenta un evidente valore aggiunto. Questa strategia dovrebbe basarsi sulle numerose iniziative delle parti interessate, rafforzandole mediante il raggruppamento sotto una stessa etichetta; questa serie di azioni di sensibilizzazione costituirà un contributo essenziale per il convegno, ad elevata visibilità, sulla e-inclusione che dovrebbe svolgersi alla fine del 2008.

Quale è il valore aggiunto europeo che deriva da queste azioni?

Il **valore aggiunto** dell'iniziativa europea sull'e-inclusione consiste nel suo *contributo all'attuazione di approcci comuni e sistemici in materia*, potenziando le sinergie tra le iniziative politiche su scala europea, nazionale e locale. È legato inoltre alle attività destinate a raggruppare le iniziative realizzate dalle imprese, ad aumentare la loro visibilità e a garantire la diffusione delle iniziative più efficaci. Si intende in questo modo ottenere degli "effetti moltiplicatori" indispensabili per rafforzare gli impatti positivi delle azioni in corso a tutti i livelli.

Le cause dell'esclusione digitale si rafforzano reciprocamente così come avviene per benefici dell'inclusione nella società dell'informazione, una volta che le forze motrici necessarie sono state avviate e la loro sinergia garantita. Questo processo dovrebbe avere effetti socioeconomici considerevoli grazie al rafforzamento dell'inclusione attiva dei cittadini nella società e nell'economia europea e alla promozione del mercato interno delle tecnologie e dei servizi per tutti nonché della ricerca e dell'innovazione in questo campo. Si propone di misurare i progressi avvalendosi di una serie di indicatori legati all'offerta e alla domanda (tabella di marcia di Riga). Le stime iniziali dell'analisi di impatto pongono questi progressi in relazione con i benefici economici. Gli studi e le modellizzazioni futuri rafforzeranno la comprensione dell'evidente rapporto tra questi indicatori e i progressi economici e sociali generali.