



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 2.12.2015  
SWD(2015) 265 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**proposta di direttiva**

**del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative,  
regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti in materia di  
accessibilità dei prodotti e dei servizi**

{COM(2015) 615 final}

{SWD(2015) 264 final}

{SWD(2015) 266 final}

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**proposta di direttiva**

**del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti in materia di accessibilità dei prodotti e dei servizi**

## 1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Attualmente i requisiti di accessibilità nazionali relativi a specifici prodotti e servizi variano da uno Stato membro all'altro, e talvolta all'interno di uno stesso Stato membro (nel caso di requisiti di accessibilità stabiliti a livello regionale/locale). Ciò comporta una frammentazione del mercato unico, aumentando l'onere che le imprese devono sostenere per rendere accessibili i prodotti e i servizi messi a disposizione dei consumatori. I requisiti di accessibilità nazionali differiscono in termini di copertura (a chi e a che cosa si applicano), di livello di dettaglio e perfino di dettagli tecnici. Tale differenza di copertura significa anche che per alcuni prodotti o servizi alcuni Stati membri possono aver stabilito norme dettagliate mentre in altri non esiste alcuna norma.

**Le divergenze attuali nelle legislazioni nazionali sono probabilmente destinate ad aumentare in futuro:** questo poiché gli Stati membri si sono impegnati ad attuare le disposizioni generali della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, di cui l'UE è parte, ma attuano tali disposizioni in modi diversi a livello nazionale. **Attualmente non esiste un coordinamento a livello di UE delle legislazioni nazionali relative all'accessibilità di prodotti e servizi. In particolare, non esiste una definizione comune di come i prodotti e i servizi debbano essere resi accessibili.** Le disposizioni contenute in alcuni atti legislativi dell'UE che impongono l'accessibilità di determinati prodotti o servizi implicano l'elaborazione da parte degli Stati membri di requisiti di accessibilità per il rispetto di tali obblighi, e in mancanza di un'azione coordinata vi è il rischio che si adottino metodi e requisiti diversi.

Gli operatori economici che intendono vendere i loro prodotti o servizi in altri Stati membri possono trovarsi a sostenere costi supplementari relativi alla comprensione delle diverse norme applicabili e, aspetto questo ancora più importante, relativi all'adeguamento dei loro prodotti/servizi ai requisiti di un particolare mercato nazionale o addirittura regionale. Ciò impedisce loro di sfruttare al meglio le economie di scala, e significa che non possono trarre pienamente vantaggio dalle dimensioni del mercato unico. I prodotti e i servizi prodotti destinati a un numero limitato di consumatori sono più costosi, dal momento che gli operatori economici non possono beneficiare di mercati più vasti che consentirebbero loro di assorbire i costi fissi delle caratteristiche di accessibilità. I costi per adeguare prodotti o servizi a requisiti nazionali divergenti possono rivelarsi particolarmente gravosi per le piccole e medie imprese (PMI).

Il maggior numero di problemi segnalati riguardava l'ambiente costruito, **i trasporti e le TIC, compreso il web.** Questi settori sono componenti essenziali dell'accessibilità dei servizi. Sulla base di un esame condotto in base alle competenze dell'UE e secondo una metodologia descritta più in dettaglio nella valutazione d'impatto, **è stato stilato un elenco di priorità. Esso individua i prodotti e i servizi per i quali le caratteristiche di accessibilità sono più necessarie,** in settori in cui la divergenza delle norme e la frammentazione del mercato sono maggiori o fortemente probabili, con conseguenti rischi per quanto riguarda il funzionamento del mercato unico:

- **computer e sistemi operativi;**
- **servizi e apparecchiature di televisione digitale;**
- **servizi di telefonia e relative apparecchiature terminali;**
- **libri elettronici (e-book);**

- **terminali self-service** compresi sportelli automatici, macchine per l'emissione di biglietti e terminali per il check-in;
- **commercio elettronico;**
- **servizi bancari;**
- **servizi di trasporto passeggeri**, compresi quelli aerei, ferroviari, su strada e marittimi;
- **servizi alberghieri.**

Un altro problema è la mancanza di coordinamento a livello dell'UE delle modalità di attuazione degli obblighi in materia di accessibilità in settori quali **gli appalti pubblici o i fondi strutturali e di investimento europei**. La situazione attuale scoraggia la partecipazione transfrontaliera agli appalti pubblici: **studi recenti mostrano che il livello attuale degli appalti pubblici transfrontalieri è molto basso**, e che le differenze delle prescrizioni del diritto nazionale e la diversità delle pratiche utilizzate dalle amministrazioni aggiudicatrici, anche per quanto concerne l'accessibilità, costituiscono una barriera agli appalti transfrontalieri. Questa situazione può creare incertezza per le imprese europee in merito a ciò che è effettivamente richiesto dall'amministrazione aggiudicatrice e alle modalità da utilizzare per competere con imprese non europee che offrono prodotti e servizi analoghi.

**La divergenza della legislazione in materia di accessibilità e i connessi problemi che attengono al mercato unico in settori quali gli appalti pubblici e i fondi strutturali e di investimento europei sono destinati ad accentuarsi.** Per quanto i requisiti di accessibilità siano diventati obbligatori nei nuovi quadri europei, la pertinente normativa dell'UE non definisce che cosa significa e che cosa comporta l'accessibilità, lasciando tale definizione alle norme nazionali o di settore. È importante osservare che i finanziamenti dell'UE tramite programmi come i fondi strutturali e di investimento europei o il meccanismo per collegare l'Europa sono spesso erogati mediante appalti pubblici<sup>1</sup>.

La mancanza di concorrenza transfrontaliera dovuta all'esistenza e all'ulteriore introduzione di norme di accessibilità diverse nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici avrà verosimilmente un effetto negativo sui bilanci del settore pubblico, dato il probabile aumento dei prezzi.

## **2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ**

Sulla **base dell'articolo 114 del TFUE**, l'Unione europea ha il diritto di intervenire per migliorare le condizioni per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno dei prodotti e dei servizi accessibili. Tale articolo consente di armonizzare i requisiti di accessibilità a livello dell'UE e di affrontare il problema degli ostacoli che dissuadono gli operatori economici dallo sfruttare appieno i vantaggi del mercato unico. Le attuali differenze legislative concernenti l'accessibilità dei prodotti e dei servizi creano incertezza giuridica e costi di transazione più elevati, e possono dissuadere le imprese dall'investire in prodotti e servizi accessibili nuovi e più innovativi.

**Questa iniziativa rispetta pienamente il principio di sussidiarietà** concentrandosi esclusivamente sui prodotti e sui servizi per i quali è dimostrata l'esistenza di un problema a livello di mercato unico, con la conseguente necessità di affrontarlo a livello di UE, che sia

---

<sup>1</sup> Anche i relativi regolamenti impongono di rispettare l'accessibilità nella spesa dei fondi, una misura volta a sostenere ulteriormente l'accessibilità.

perché requisiti nazionali divergenti creano un ostacolo effettivo al commercio oppure perché i prodotti e i servizi in questione rientrano già nella sfera di competenza del diritto dell'UE Poiché gli Stati membri non possono affrontare questo problema da soli, vi è la necessità di definire un quadro giuridico coerente che permetta la libera circolazione di prodotti e servizi accessibili nel mercato unico. Gli Stati membri continuerebbero a essere responsabili di disciplinare i requisiti di accessibilità dei prodotti e servizi per i quali non vi è alcuna prova di un problema a livello di mercato interno.

Inoltre, **questa azione rispetterebbe il principio di proporzionalità** lasciando agli Stati membri una certa flessibilità nel decidere come conseguire gli obiettivi su scala UE e consentendo un'attuazione graduale. Tale principio sarebbe preso in considerazione anche per quanto riguarda gli operatori economici mediante l'inclusione di determinate garanzie in merito alla proporzionalità degli obblighi.

L'iniziativa è **coerente con le altre politiche dell'Unione europea e internazionali e avrebbe un effetto positivo su numerosi diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.**

### **3. OBIETTIVI DELLA PRESENTE INIZIATIVA DELL'UE**

Al fine di affrontare la frammentazione sia attuale che potenziale del mercato unico, l'iniziativa persegue gli obiettivi generali di **migliorare il funzionamento del mercato unico** di determinati prodotti e servizi accessibili, rispettando nel contempo le esigenze delle imprese e dei consumatori, e di contribuire all'attuazione della strategia Europa 2020, della strategia europea sulla disabilità 2010-2020 e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Gli **obiettivi specifici** consistono nel **ridurre le barriere agli scambi transfrontalieri** e nell'**aumentare la concorrenza** relativamente a prodotti e servizi accessibili selezionati e negli appalti pubblici. Gli obiettivi operativi sarebbero quelli di stabilire a livello UE requisiti di accessibilità per prodotti e servizi selezionati – da utilizzare anche nell'attuazione degli obblighi generali in materia di accessibilità previsti dal diritto dell'UE (come le norme UE in materia di appalti pubblici) –, nonché di migliorare l'applicazione dei requisiti di accessibilità.

### **4. OPZIONI STRATEGICHE**

All'inizio del processo di valutazione d'impatto sono state scartate cinque opzioni in quanto irrealistiche, inidonee al conseguimento degli obiettivi o sproporzionate. Tali opzioni erano:

- un quadro orizzontale applicabile a tutti i prodotti e servizi interessati;
- la fissazione di requisiti di accessibilità per tutti i siti web del settore privato;
- iniziative di autoregolamentazione da parte dell'industria;
- una normazione europea a titolo esclusivamente volontario; e
- un regolamento che stabilisse requisiti di accessibilità comuni a tutti gli Stati membri.

Da un esame preliminare è emerso che la presente iniziativa dell'UE avrebbe dovuto comprendere solo alcuni settori prioritari, in cui gli ostacoli al funzionamento del mercato unico erano visibili e destinati ad aggravarsi, e in cui un intervento a livello europeo avrebbe

apportato maggiore valore. Un intervento normativo che consenta agli Stati membri una certa flessibilità attuativa sembra la forma di intervento dell'UE più efficace per far fronte sia ai problemi attuali che a quelli prevedibili nel funzionamento del mercato unico. Una direttiva, in particolare, sarebbe in linea con l'approccio adottato in precedenti comunicazioni e strumenti della Commissione, e garantirebbe una circolazione senza ostacoli dei prodotti e dei servizi accessibili senza andare al di là di quanto necessario.

Le quattro opzioni seguenti sono state invece sottoposte a un'ulteriore analisi d'impatto:

**Opzione 1: Nessun intervento ulteriore a livello di UE** (scenario di base).

**Opzione 2: Raccomandazione dell'UE che definisca requisiti di accessibilità comuni per i prodotti e i servizi selezionati e per il settore degli appalti pubblici.** Questa opzione affronta il problema dello scenario di base mediante l'inclusione di requisiti di accessibilità che possono essere applicati a un elenco definito di prodotti e servizi e alle procedure di appalto pubblico.

**Opzione 3: Direttiva UE che definisca requisiti di accessibilità comuni per i prodotti e i servizi selezionati e per il settore degli appalti pubblici, applicabile agli Stati membri se e in quanto legiferino in materia di accessibilità.** Nel quadro di questa opzione, gli Stati membri non saranno tenuti a legiferare in materia di requisiti di accessibilità entro una determinata data, ma se lo faranno o se lo hanno già fatto dovranno seguire le norme dell'UE al fine di garantire la coerenza in tutto il mercato unico. Tutti gli Stati membri dovranno garantire la libera circolazione di prodotti e servizi accessibili, anche non legiferando in materia di accessibilità, e utilizzare requisiti di accessibilità comuni nelle procedure di appalto pubblico.

**Opzione 4: Direttiva UE che definisca requisiti di accessibilità comuni per i prodotti e i servizi selezionati e per il settore degli appalti pubblici, immediatamente applicabile a tutti gli Stati membri.** Questa opzione impone a tutti gli Stati membri, inclusi quelli che non hanno ancora legiferato in materia di accessibilità, di introdurre una nuova legislazione in materia di accessibilità conformemente alle norme UE proposte. Essa armonizza completamente le norme in materia di accessibilità in tutti gli Stati membri.

## **5. VALUTAZIONE D'IMPATTO**

Per ciascun prodotto o servizio è stata effettuata una valutazione d'impatto distinta, ed è stato possibile applicare opzioni strategiche diverse a ognuno di essi.

Ciascuna delle quattro opzioni strategiche è stata valutata in termini di impatto sociale, economico e ambientale e in termini della rispondenza agli obiettivi strategici e agli obiettivi più generali dell'UE. I criteri di valutazione dell'"efficienza" e dell'"efficacia" considerano il modo in cui l'opzione migliorerebbe gli scambi transfrontalieri dei prodotti e servizi selezionati e nel settore degli appalti pubblici e come aumenterebbe la concorrenza tra le imprese per quanto riguarda i prodotti e i servizi selezionati e gli appalti pubblici.

L'impatto economico è stato valutato, da un lato, in termini dei costi che le imprese dovrebbero sostenere nello scenario di base per conformarsi ai diversi requisiti di accessibilità nazionali dei prodotti e dei servizi, e, dall'altro, di potenziali risparmi (rispetto a tali costi) che si realizzerebbero nell'ambito di ciascuna delle opzioni fondate sull'armonizzazione dei requisiti a livello di UE. Nell'esaminare il possibile impatto sui diversi gruppi sociali, è stata

prestata particolare attenzione a quello sui consumatori più anziani e sui consumatori con disabilità. L'esame dell'impatto di ciascuna opzione sui diritti fondamentali è stato parte integrante dell'analisi, e questi potenziali impatti sono stati quindi soppesati nel corso dell'intera valutazione.

È stata inoltre effettuata una valutazione specifica degli effetti sulle PMI e sulle microimprese ("test PMI"), anche mediante la consultazione di un gruppo di PMI. Le PMI, alle quali le differenze dei requisiti di accessibilità nazionali causano problemi sproporzionati viste le loro dimensioni e la limitatezza delle loro risorse, dovrebbero quindi trarre particolare beneficio dall'eliminazione delle divergenze fra i requisiti di accessibilità. La valutazione d'impatto non ha dimostrato la necessità di misure specifiche per le PMI.

### **5.1. Valutazione dell'opzione 1**

In assenza di ulteriori interventi i problemi individuati probabilmente si aggraveranno, dato che un numero crescente di Stati membri ha introdotto requisiti di accessibilità non armonizzati per conformarsi agli obblighi dettati dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Sulla base di una serie di ipotesi di partenza, compresi il volume del mercato, la quota del commercio transfrontaliero e quella dei costi di sviluppo, è stata eseguita una valutazione in termini monetari della situazione di mercato prevedibile nel 2020. Il totale dei **costi complessivi annuali per lo scenario di base è stimato a circa 20 miliardi di EUR nel 2020.**

Dal momento che lo status quo non richiederebbe modifiche specifiche degli investimenti o degli oneri amministrativi, la stima dei relativi costi per questa opzione è pari a zero.

### **5.2. Valutazione dell'opzione 2**

Data la sua natura non vincolante, questa opzione verrebbe attuata solo in un numero limitato di Stati membri, in funzione dei prodotti e servizi considerati. Sulla base dei calcoli eseguiti per ogni mercato interessato e che evidenziano che talvolta i costi aggiuntivi dell'accessibilità costituirebbero una parte dei costi iniziali, questa opzione dovrebbe avere un costo complessivo annuale di 16 miliardi di EUR, che rappresentano un **risparmio del 20% sui costi** rispetto allo scenario di base.

L'obbligo per le imprese di fornire informazioni sull'accessibilità dei loro prodotti comporterebbe oneri amministrativi per circa 20 milioni di EUR.

### **5.3. Valutazione dell'opzione 3**

L'opzione 3 consentirebbe di raggiungere gli obiettivi strategici. Essa elimina la frammentazione attuale ed evita quella futura in quanto applicabile nel momento in cui gli Stati membri legiferano in materia di accessibilità. Questa opzione dovrebbe avere un costo complessivo annuale di 10 miliardi di EUR e permetterebbe di ottenere i maggiori risparmi sui costi tra le opzioni considerate, vale a dire **risparmi del 50% sui costi** rispetto allo scenario di base.

Il totale annuo degli oneri amministrativi connessi a questa opzione (per le imprese che rendicontano sul tema dell'accessibilità) ammonterebbe a circa 107 milioni di euro.

### **5.4. Valutazione dell'opzione 4**

Come quella precedente, l'opzione 4 consentirebbe di raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa. Essa eliminerebbe la frammentazione causata dalle differenze fra i requisiti di accessibilità

nazionali grazie all'introduzione simultanea di requisiti di accessibilità uniformi in tutti gli Stati membri per ciascuno dei prodotti e servizi selezionati in tutto il mercato unico. Genererebbe alcuni costi aggiuntivi per le imprese e consentirebbe risparmi minori rispetto all'opzione 3. Tuttavia la **riduzione dei costi è stimata al 45%** rispetto allo scenario di base. Il suo costo complessivo sarebbe di 11 miliardi di EUR.

Gli oneri amministrativi a carico delle imprese sarebbero di circa 126 milioni di EUR, dal momento che l'opzione 4 estenderebbe l'obbligo di fornire informazioni a tutte le imprese che riforniscono il mercato dell'UE.

## **6. CONFRONTO TRA LE OPZIONI STRATEGICHE**

L'opzione 2 non conseguirebbe gli obiettivi in misura sufficiente; in particolare, non eliminerebbe la frammentazione nel mercato unico.

Le opzioni 3 e 4 sono le opzioni strategiche più idonee ad affrontare il problema individuato e, di conseguenza, a migliorare il funzionamento del mercato unico dei prodotti e dei servizi accessibili. Un confronto degli impatti di queste due opzioni strategiche evidenzia differenze soprattutto nella rispettiva efficacia, riduzione dei costi e proporzionalità.

Anche se le opzioni 3 e 4 comporterebbero entrambe un impatto positivo sui diritti fondamentali, gli effetti più positivi sull'armonizzazione del mercato unico, con i maggiori benefici sociali, risulterebbero dall'opzione 4.

L'opzione 3 sembra tuttavia essere meno costosa per le imprese e più rispettosa della sussidiarietà e proporzionale, in quanto non impone un calendario rigido agli Stati membri per dettare una disciplina in materia di accessibilità. Gli oneri amministrativi dovrebbero essere più elevati per l'opzione 4, dal momento che essa coinvolge immediatamente tutti gli Stati membri e, di conseguenza, introduce un maggior numero di obblighi per le imprese.

In conclusione, l'opzione 3 è inizialmente più vantaggiosa da un punto di vista economico, ma meno efficace nell'eliminare gli ostacoli al buon funzionamento del mercato unico e nell'impedire che ne insorgano di nuovi. L'opzione 4 può essere più vantaggiosa in termini di efficacia e di benefici sociali in quanto crea immediatamente un mercato più grande, il che potrebbe compensarne i maggiori costi immediati.

## **7. MODALITÀ DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

La Commissione è custode del trattato e dovrà periodicamente verificare il modo in cui gli Stati membri avranno realizzato e garantito la conformità dei prodotti e dei servizi in questione ai requisiti di accessibilità.

L'impatto della presente proposta sarà monitorato per mezzo di indicatori quali il numero di cause relative a problemi di accessibilità dei prodotti e servizi interessati o il numero di gare d'appalto pubbliche che fanno riferimento all'accessibilità e ai requisiti di accessibilità a livello dell'UE. Per fornire i dati necessari verrà utilizzata una serie di fonti di informazioni esistenti. A cinque anni dall'applicazione della presente iniziativa, la Commissione ne valuterà l'impatto. La valutazione riguarderà, tra l'altro, gli effetti concreti dell'iniziativa, la raccolta degli insegnamenti da trarre e riflessioni su possibili miglioramenti, anche per quanto riguarda il campo di applicazione della proposta.