



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 10 giugno 2016
(OR. en)**

**9627/1/16
REV 1**

**Fascicolo interistituzionale:
2015/0278 (COD)**

**SOC 361
MI 398
ANTIDISCRIM 33
AUDIO 72
CODEC 777**

RELAZIONE

Origine: presidenza
Destinatario: Comitato dei rappresentanti permanenti (parte prima) / Consiglio EPSCO
n. prop. Comm.: 14799/15 SOC 700 MI 770 ANTIDISCRIM 15 AUDIO 34 CODEC 1774
+ ADD 1 + ADD 2 + ADD 3 - COM(2015) 615 final

Oggetto: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul
ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative
degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi
- Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori

INTRODUZIONE

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) impone, tra l'altro, l'obbligo di aumentare l'accessibilità di beni e servizi. Poiché la maggior parte degli Stati membri ha già ratificato la Convenzione, occorre che essi si adoperino per attuarla. La Commissione si aspetta che l'attuazione delle parti della Convenzione relative all'accessibilità di beni e servizi, se effettuata da ciascuno Stato membro separatamente, possa portare a normative divergenti, che potrebbero incidere sul mercato interno e comportare costi aggiuntivi.

È in questo contesto che, nel dicembre 2015, la Commissione ha presentato la sua proposta relativa a un atto europeo sull'accessibilità, che comprende criteri di accessibilità uniformi per beni e servizi selezionati per i quali considera massimo il rischio di divergenza. I criteri sono inoltre intesi a fornire orientamenti per l'attuazione di altri atti dell'Unione che comportano l'obbligo o la possibilità di migliorare l'accessibilità.

Durante la presidenza dei Paesi Bassi, il Gruppo "Questioni sociali" si è riunito otto volte per discutere la proposta e la valutazione d'impatto della Commissione¹. Il Coreper è stato informato delle discussioni tenute dal gruppo sulla valutazione d'impatto. La proposta è stata inoltre presentata ad altri gruppi di lavoro pertinenti.

Molte delegazioni hanno accolto con favore la proposta e il suo obiettivo. Hanno anche sollevato una serie di questioni riguardanti il campo di applicazione, le definizioni e l'attuazione.

Le delegazioni danese, maltese e del Regno Unito hanno formulato riserve di esame parlamentare. La maggior parte delle delegazioni ha affermato che sta ancora esaminando la proposta.

Nell'ambito del Parlamento europeo, le commissioni IMCO (commissione competente) e EMPL (commissione associata), le principali commissioni che trattano la proposta, hanno avviato i lavori nel primo semestre 2016.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il suo parere sulla proposta nella sessione plenaria del 25/26 maggio 2016.²

¹ La proposta e la valutazione d'impatto sono riportate nei docc. 14799/15 + ADD da 4 a 8.

² SOC/527 - EESC-2016.

QUESTIONI PRINCIPALI DISCUSSE DURANTE LA PRESIDENZA DEI PAESI BASSI

Il Gruppo "Questioni sociali" ha discusso tutti gli articoli di questa proposta complessa ed estremamente tecnica, concentrandosi sulle questioni che richiedono dei chiarimenti; non ha ancora concluso le discussioni su nessuno degli articoli.

Base giuridica

La base giuridica proposta, l'articolo 114 TFUE, consente all'Unione di adottare le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. In linea di massima, le delegazioni sono ampiamente favorevoli alla base giuridica proposta. Alcune delegazioni hanno espresso dubbi sul fatto che sia stato stabilito per ogni settore nella proposta che le eventuali divergenze legislative derivanti dall'attuazione dell'UNCRPD avrebbero l'effetto di ostacolare il funzionamento del mercato interno.

Su richiesta del Gruppo, il Servizio giuridico del Consiglio ha presentato un parere scritto sulla base giuridica della proposta³.

Definizioni della direttiva proposta

Nella sua proposta la Commissione si è avvalsa quanto più possibile di definizioni esistenti. La definizione di "persone con limitazioni funzionali" e il riferimento agli anziani hanno sollevato interrogativi, in quanto hanno creato due categorie aggiuntive oltre a "persone con disabilità", ampliando in tal modo l'ambito di applicazione *ratione personae* rispetto a quello dell'UNCRPD. Alcune delegazioni ritengono che il campo di applicazione della direttiva debba essere simile a quello della Convenzione.

Ai fini della chiarezza del testo, le delegazioni hanno inoltre suggerito di aggiungere una serie di definizioni, tra l'altro in relazione ai seguenti termini: "apparecchiature terminali con capacità informatiche avanzate per consumatori relative a servizi telefonici", "servizi di trasporto passeggeri", "nuovo prodotto", "nuovo servizio", "sito web", "servizi bancari" e "prestatore di servizi".

³ Doc. 9007/16.

Requisiti di accessibilità di prodotti, servizi e settori contemplati dalla proposta direttiva

La Commissione ha spiegato che non tutti i servizi bancari o di trasporto passeggeri sono destinati a essere disciplinati dalla direttiva, ma solo loro specifici elementi: siti web, terminali self-service e servizi per dispositivi mobili e, nel caso dei servizi di trasporto, macchine per l'emissione di biglietti e terminali per il check-in. Gli Stati membri hanno inoltre *la facoltà* di includere l'ambiente costruito. Va osservato che varie questioni sollevate dalle delegazioni in questo contesto devono ancora essere affrontate.

Per i prodotti, il formato della proposta è basato sul modello di direttiva sui prodotti noto come "nuovo quadro legislativo". Per i servizi, i requisiti di accessibilità e le misure di monitoraggio sono ispirati, sebbene non identici, a quanto proposto per i beni; le norme relative ai servizi sono semplificate e adattate, ove necessario, al funzionamento dei servizi. Tuttavia, le delegazioni continuano a nutrire dubbi sul ricorso al modello di direttiva sui prodotti per quanto riguarda i servizi. Inoltre, alcune delegazioni si chiedono se i requisiti funzionali non siano troppo specifici e non rischino di ostacolare future innovazioni. È stato fatto osservare che il testo dovrebbe specificare più chiaramente che gli obblighi si applicano solo ai nuovi prodotti e alla loro immissione sul mercato. Le delegazioni hanno anche chiesto quali servizi sarebbero disciplinati dalla direttiva, quali sono i legami tra un servizio prestato e i prodotti necessari per tale prestazione e, nel caso in cui un servizio e un prodotto/dispositivo o più prestatori di servizi siano collegati, chi avrebbe la responsabilità di garantire il rispetto dei requisiti di accessibilità.

Legami con altri atti legislativi dell'Unione e con altre proposte

Alcune delegazioni hanno fatto osservare che vari strumenti legislativi dell'UE cui è fatto riferimento nell'articolo 1, paragrafo 3, comportano già obblighi correlati all'accessibilità e non dovrebbero pertanto essere inclusi nell'atto europeo sull'accessibilità. La Commissione ha spiegato che tali atti legislativi contengono solo riferimenti generali all'accessibilità (per esempio, nelle direttive in materia di appalti pubblici e nei regolamenti sui fondi dell'UE, l'accessibilità è inclusa ma non definita), mentre l'atto europeo sull'accessibilità fornirebbe una definizione precisa di questo concetto.

Scopo dell'inclusione di questi strumenti nell'atto europeo sull'accessibilità è impedire la frammentazione del mercato interno fornendo criteri comuni in materia di accessibilità e armonizzando il modo in cui gli Stati membri attuano i requisiti di accessibilità vigenti. L'atto europeo non aumenterebbe il numero di prodotti e servizi soggetti agli obblighi di accessibilità in virtù delle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici o di finanziamento, il cui ambito di applicazione in ogni caso eccede l'elenco dei prodotti e dei servizi di cui all'articolo 1, paragrafi 1 e 2.

In taluni casi, l'inserimento di un settore e/o collegamenti con altri atti legislativi dell'Unione che disciplinano tale settore dovrebbero, secondo alcune delegazioni, essere valutati ulteriormente e meglio spiegati nel preambolo della direttiva (in particolare con riguardo al settore audiovisivo, al trasporto di passeggeri, al commercio elettronico e alle apparecchiature radio). Altre delegazioni hanno osservato che si dovrebbe verificare l'opportunità di includere i requisiti di accessibilità di settori dei servizi diversi in direttive specifiche che li disciplinino. In particolare, alcune delegazioni ritengono che i servizi di media audiovisivi (articolo 1, paragrafo 2, lettera b)) e i servizi di trasporto (articolo 1, paragrafo 2, lettera c)) debbano essere disciplinati da regolamentazioni settoriali come la direttiva sui servizi di media audiovisivi⁴ o dalla legislazione sui diritti dei passeggeri.

È stato inoltre rilevato che la valutazione d'impatto era stata completata prima dell'adozione di una serie di atti legislativi dell'UE inclusi nell'articolo 1, paragrafo 3, e che gli Stati membri sono ancora in fase di recepimento di alcune delle direttive citate nell'atto europeo sull'accessibilità; pertanto, le delegazioni non hanno ancora potuto valutare l'impatto che l'atto europeo sull'accessibilità avrebbe sull'attuazione di tali direttive.

⁴ Direttiva 2010/13/UE; proposta di rifusione pubblicata il 25 maggio 2016 (doc. 9479/16).

La proposta direttiva orizzontale sulla parità di trattamento⁵ e la proposta relativa all'atto europeo sull'accessibilità hanno obiettivi diversi ma complementari: basata sull'articolo 19 TFUE, la prima combatte la discriminazione, compresa quella fondata sulla disabilità, mentre la seconda è intesa a sopprimere e prevenire le barriere che si frappongono alla libera circolazione di prodotti e servizi accessibili selezionati. Anche i loro legami con l'UNCRPD sono diversi: la direttiva sulla parità di trattamento mira soprattutto ad adempiere agli obblighi di cui all'articolo 5 dell'UNCRPD, mentre la proposta relativa all'atto europeo sull'accessibilità tratta essenzialmente degli obblighi di cui all'articolo 9. Mentre l'atto europeo sull'accessibilità contemplerebbe solo una selezione di nuovi prodotti e servizi fondamentali, l'ambito di applicazione della direttiva orizzontale sarebbe molto più ampio, in quanto vi rientrerebbero sia l'accessibilità che la predisposizione di soluzioni appropriate per una vasta gamma di prodotti e servizi.

Clausole di salvaguardia (articoli 12 e 22)

I requisiti di accessibilità dovrebbero, secondo la Commissione, essere attuati nella misura in cui non impongano un onere sproporzionato a fabbricanti, prestatori di servizi o altri operatori economici o, se del caso, autorità pubbliche. Tali operatori dovrebbero fornire alle autorità di vigilanza del mercato, e se del caso alla Commissione, una documentazione, comprensiva di un'autovalutazione, ove ritengano che sia loro imposto un onere sproporzionato. Le microimprese sono esentate dall'obbligo di notificare alle autorità di vigilanza del mercato una tale valutazione.

Inoltre, la direttiva non richiederebbe cambiamenti che comportino modifiche sostanziali dei prodotti o servizi. Per esempio, l'obbligo di assicurare l'accessibilità di un libro elettronico (e-book) non implica che quest'ultimo debba essere trasformato in un libro cartaceo in caratteri Braille, in quanto un tale cambiamento modificherebbe radicalmente la natura del prodotto.

⁵ Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. L'ultima relazione sullo stato dei lavori figura nel doc. 9336/16.

Durante le discussioni, le delegazioni hanno chiesto spiegazioni in merito a cosa esattamente possa costituire un onere sproporzionato e a come un tale onere possa essere comprovato (v. le ampie esenzioni di cui agli articoli 12 e 22) e compensato (articolo 12, paragrafo 4). In particolare, è stata sottolineata la specificità settoriale dei requisiti di accessibilità; per esempio per il settore audiovisivo, costituito di tanti piccoli canali di trasmissione, potrebbe risultare oneroso rendere i servizi accessibili (lingua dei segni, sottotitolazione) o arduo comprovare che l'onere è effettivamente sproporzionato.

Alcune delegazioni considerano onerosa dal punto di vista amministrativo la procedura di notifica definita all'articolo 12, paragrafo 6. La Commissione ha sottolineato che la valutazione di un onere sproporzionato verrebbe effettuata dall'operatore economico stesso oppure dall'autorità interessata. Tra i quesiti correlati, posti dalle delegazioni, vi sono: il rispetto *parziale* dei requisiti di accessibilità sarebbe in linea con l'atto europeo sull'accessibilità (per es. sostituire solo *alcune* macchine per l'emissione di biglietti con macchine accessibili o non assicurare l'accessibilità in parti periferiche della rete di trasporto)? Cosa accadrebbe se operatori economici diversi ottenessero risultati molto diversi nelle loro valutazioni su ciò che costituisce un onere sproporzionato?

Preoccupazioni relative all'onere amministrativo

Temendo che i requisiti imposti dalla direttiva possano essere onerosi per le PMI, alcune delegazioni ritengono che le PMI e le microimprese ne debbano essere esentate. Tuttavia, la Commissione sostiene che le PMI sarebbero colpite più gravemente da eventuali frammentazioni del mercato interno e che, al contrario, le PMI che volessero esportare o operare in altri paesi dell'UE trarrebbero il massimo vantaggio da norme comuni in materia di accessibilità, dal momento che non dovrebbero adattarsi a norme diverse in Stati membri diversi. Le delegazioni vorrebbero inoltre sapere come ci si aspetta che le autorità nazionali cooperino in caso di servizi transfrontalieri (per es. servizi bancari) dal momento che è già in atto un sistema di vigilanza bancaria. La Commissione ha spiegato che la proposta è flessibile, poiché lascia agli Stati membri la scelta del modo in cui organizzare tale cooperazione.

PRINCIPALI QUESTIONI ANCORA DA DISCUTERE

Le discussioni nell'ambito del Consiglio si sono incentrate sui chiarimenti in merito alla base giuridica proposta, al campo di applicazione e alle definizioni, nonché sul significato pratico della proposta. La Commissione ha fornito vari esempi e chiarimenti. Necessitano di ulteriori discussioni tra l'altro le seguenti questioni:

- definizione dell'ambito di applicazione *ratione personae*: è auspicabile includere le persone con limitazioni funzionali e gli anziani come categorie separate?
- ambito di applicazione *ratione materiae*: qual è la differenza tra prodotti e servizi accessibili? Quale dovrebbe essere l'ambito di applicazione *ratione materiae* (e quali settori dovrebbero essere contemplati dalla direttiva)? In tale contesto, è necessaria un'ulteriore valutazione della giustificazione sul piano del mercato interno dei settori inclusi. In che modo l'inclusione di questi prodotti, servizi e settori dovrebbe essere rispecchiata nel preambolo?
- legami con altri atti dell'Unione: come definire chiaramente i legami tra l'atto europeo sull'accessibilità e altri atti giuridici dell'Unione e come evitare sovrapposizioni con altri atti dell'Unione?
- requisiti funzionali di accessibilità: tali requisiti offrono garanzie in merito all'accessibilità e al tempo stesso lasciano spazio all'innovazione?
- onere sproporzionato: come offrire la possibilità di esonerare prodotti o servizi dai requisiti di accessibilità senza imporre oneri amministrativi eccessivi alle imprese e ad altri operatori che cercano di giustificare tale esenzione?

PROSSIME TAPPE

Si prevede che discussioni approfondite in sede di Gruppo "Questioni sociali" durante la presidenza dei Paesi Bassi, compresi i chiarimenti forniti dai rappresentanti della Commissione, consentano ai gruppi preparatori del Consiglio di iniziare la stesura della posizione del Consiglio sulla proposta. La presidenza slovacca proseguirà i lavori in tal senso.

Il Consiglio seguirà con interesse i lavori del PE su questo fascicolo.