

Bruxelles, 3.12.2012
SWD(2012) 402 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 relativa all'accessibilità dei siti web degli enti
pubblici**

{ COM(2012) 721 final }

{ SWD(2012) 401 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 relativa all'accessibilità dei siti web degli enti pubblici

1. INTRODUZIONE

Il presente documento è la sintesi della valutazione d'impatto effettuata in preparazione della proposta di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di accessibilità del web.

La maggior parte degli Stati membri ha definito politiche e specifiche proprie in materia di accessibilità del web sulla base delle Linee guida WAI WCAG del W3c; questo ha comportato una frammentazione del mercato per gli sviluppatori dei siti web. L'armonizzazione delle specifiche riguardanti l'accessibilità del web per una serie di servizi pubblici di base contribuirebbe in modo significativo a risolvere problema della frammentazione e dell'insicurezza del mercato, determinando benefici per le amministrazioni e per i cittadini e creando un mercato dell'accessibilità del web più esteso ed efficiente.

Definizioni e contesto

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione in generale, e internet in particolare, sono fattori importanti di crescita economica.

Il concetto di accessibilità del web rimanda ai principi e alle tecniche a cui attenersi nella costruzione di siti web per rendere il contenuto di tali siti accessibile a tutti gli utenti, in particolare alle persone con disabilità¹. Esistono orientamenti riconosciuti a livello internazionale e neutri sul piano tecnologico per la progettazione di siti e contenuti web accessibili: si tratta dei criteri di successo e dei requisiti di conformità al livello AA contenuti nella versione 2.0 delle Linee guida per l'accessibilità dei contenuti Web (WCAG 2.0) emanate dal World Wide Web Consortium (W3C). Nell'ambito del mandato M/376 conferito dalla Commissione europea è in corso di elaborazione una norma europea concernente l'accessibilità del web basata sulle suddette Linee guida.

¹ Ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, per "persone con disabilità" si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri.

L'accessibilità del web riveste grande importanza per gli enti pubblici, in quanto consente loro di raggiungere un maggior numero di persone e di assolvere le proprie funzioni pubbliche. Il numero di siti web delle amministrazioni (all'incirca 380 500 nell'UE) e del settore pubblico (oltre 761 000 nell'UE) è in forte crescita. L'accessibilità del web va a beneficio di tutti gli utenti ed è essenziale per i disabili (15% della popolazione dell'UE, ovvero 80 milioni di persone)².

Il mercato dell'accessibilità del web è formato da tutti i soggetti identificati come sviluppatori di siti web: professionisti e imprese specializzati nella progettazione dell'architettura tecnica e del contenuto delle pagine web, soggetti che sviluppano strumenti software per creare e realizzare pagine web, nonché imprese che forniscono servizi di consulenza e di formazione pertinenti sullo sviluppo di siti web. Poiché meno del 10% dei siti web è conforme alle Linee guida WGAC 2.0, il mercato presenta ancora ampi margini di crescita nell'UE. Il mercato UE dell'accessibilità del web ha un valore stimato di 2 miliardi di EUR ma realizza meno del 10% delle sue potenzialità. L'armonizzazione permetterà di migliorare le condizioni di mercato, creare nuovi posti di lavoro, ridurre i costi da sostenere per assicurare l'accessibilità del web e ottenere una maggiore accessibilità dei siti web, con vantaggi sia per le amministrazioni, sia per le imprese e i cittadini.

2. CONTESTO POLITICO, QUESTIONI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE

Un numero significativo di Stati membri (21) ha già adottato misure sull'accessibilità del web e altri probabilmente seguiranno il loro esempio: la maggior parte degli Stati membri ha infatti ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Tuttavia, vi sono differenze significative ed evidenti tra gli approcci legislativi dei vari Stati membri.

Numerose iniziative politiche si riallacciano al tema dell'accessibilità del web: la strategia europea sulla disabilità 2010-2020 (accessibilità delle TIC); il piano d'azione europeo per l'eGovernment 2011-2015 (servizi di eGovernment inclusivi e accessibili); l'agenda digitale europea (in cui la Commissione propone di garantire la piena accessibilità di tutti i siti web del settore pubblico entro il 2015). L'UE, attraverso i suoi programmi di finanziamento (7° PQ, CIP), sostiene le attività di R&S legate a soluzioni tecnologiche per l'accessibilità del web. All'accessibilità del web daranno impulso anche il mandato di normalizzazione 376 della Commissione (riguardante i requisiti di accessibilità funzionale per i prodotti e servizi TIC e i contenuti web da utilizzare nelle procedure di appalto pubblico) e la revisione delle direttive sugli appalti pubblici.

Per individuare problemi e esigenze, sono state effettuate numerose consultazioni pubbliche e analisi che hanno riguardato le parti interessate, tra cui i rappresentanti degli Stati membri, le organizzazioni di settore e le organizzazioni della società civile.

È stato istituito un gruppo direttivo sulla valutazione d'impatto, guidato dalla direzione generale della Società dell'informazione e dei media e con un'ampia rappresentanza di servizi e dipartimenti della Commissione tra cui il servizio giuridico, il Segretariato generale e le direzioni generali Comunicazione, Affari economici e finanziari, Occupazione, affari sociali e inclusione, Imprese e industria, Eurostat, Salute e consumatori, Informatica, Mercato interno e

² Cfr. Forum europeo sulla disabilità: http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=12534.

servizi, Giustizia, con il compito di analizzare e discutere le diverse questioni e prospettive aventi attinenza con la presente proposta sull'accessibilità del web.

Versioni preliminari della relazione riguardante la valutazione d'impatto sono state sottoposte al comitato per la valutazione d'impatto; la versione finale della relazione integra le risposte alle raccomandazioni formulate da tale comitato.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Malgrado dieci anni di iniziative politiche volontarie dell'UE, tra cui conclusioni del Consiglio, risoluzioni del Parlamento, comunicazioni della Commissione e dichiarazioni ministeriali, i progressi realizzati nell'area dell'accessibilità del web non sono soddisfacenti. Alla radice del problema ci sono la frammentazione e l'insicurezza del mercato. **Il mercato interno dell'accessibilità del web non funziona in modo adeguato. Gli sviluppatori di siti web** che vogliono operare al di là delle frontiere nazionali sono ostacolati dai costi di produzione aggiuntivi che devono sostenere; inoltre, le imprese, in particolare le PMI, non hanno le conoscenze e le capacità per ottemperare a tutte le diverse specifiche e procedure. Questa situazione frena la concorrenza e la crescita economica. **I proprietari di siti web** ricevono meno offerte di fornitura di servizi e tali offerte comportano costi superiori. **Gli utenti dei prodotti e servizi per l'accessibilità del web** in molti casi si trovano ad utilizzare browser web, lettori di schermo o altre tecnologie assistive non interoperabili e perciò possono subire disservizi e avere esperienze d'uso diverse da paese a paese. Inoltre, per le persone con limitazioni funzionali, tra cui i disabili, si rischia una crescente esclusione sociale.

Gli Stati membri non possono avvantaggiarsi della condivisione di esperienze nella risposta agli sviluppi sociali e tecnologici.

In mancanza di **un'armonizzazione dei requisiti in materia di accessibilità del web a livello UE**, non sarà possibile ridurre la frammentazione e l'incertezza che caratterizzano questo mercato. L'armonizzazione aiuterebbe ad adempiere gli impegni politici esistenti e garantirebbe l'efficacia degli sforzi di standardizzazione compiuti a livello europeo e internazionale a favore dell'accessibilità (quali il mandato 376 e la nuova norma ISO/IEC 40500), del futuro atto europeo sull'accessibilità e della revisione delle direttive sugli appalti pubblici. La proposta potrebbe limitarsi ai **siti web del settore pubblico**; già questo sarebbe sufficiente per creare un mercato di dimensioni consistenti per gli sviluppatori di siti.

Poiché gli Stati membri non possono realizzare l'obiettivo di un mercato unico per l'accessibilità del web, l'Unione propone di adottare misure, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, aventi come base giuridica l'**articolo 114, paragrafo 1**, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in cui si afferma che la Commissione adotta "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".

Ora è il momento di agire, perché intervenendo adesso con misure limitate si potranno evitare misure correttive più ampie in futuro.

4. OBIETTIVI

Gli **obiettivi generali** sono il miglioramento del mercato interno per i prodotti e i servizi legati all'accessibilità del web e l'aumento del numero di siti web accessibili. Gli **obiettivi specifici** sono prescrizioni armonizzate per un elenco minimo di tipi di siti web del settore pubblico e la promozione dell'accessibilità dei siti web del settore pubblico non inclusi in tale elenco. Il principale **obiettivo operativo** è il conseguimento, entro il 2015, della piena accessibilità del web per tutti i siti web del settore pubblico che figurano nell'elenco citato.

5. OPZIONI

L'**agenda digitale europea**³ annunciava: “Dopo aver esaminato le opzioni disponibili, la Commissione presenterà entro il 2011 una serie di proposte per assicurare che i siti web del settore pubblico (e i siti web che forniscono servizi di base ai cittadini) siano completamente accessibili entro il 2015”.

Sono state individuate tre opzioni:

1 — *Scenario immutato* (“nessuna azione ulteriore”)

2 — *Raccomandazione* (soft law – misura giuridicamente non vincolante)

Questa opzione comporta l'adozione di una raccomandazione in cui si formuli un approccio comune in materia di accessibilità del web che preveda in particolare l'applicazione delle Linee guida per l'accessibilità dei contenuti del web (WCAG 2.0 livello AA) per un elenco minimo di tipi di siti web interessati del settore pubblico.

3 — *Misura giuridicamente vincolante*

Questa opzione comporta l'adozione di una misura giuridicamente vincolante volta al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di accessibilità del web, in cui sono stabilite le norme per assicurare l'accessibilità dei siti web del settore pubblico indicati in un elenco minimo, sulla base di requisiti armonizzati fissati per l'accessibilità del web. Gli Stati membri sono comunque liberi di estendere ad altri tipi di siti web del settore pubblico l'applicazione delle disposizioni armonizzate. La proposta specifica i requisiti comuni per l'accessibilità del web e per il riconoscimento di norme pertinenti e il richiamo a tali norme. Essa segue l'approccio abituale alla normalizzazione basato sulla presunzione di conformità ed è coerente con l'approccio aggiornato utilizzato per le norme riguardanti le TIC.

Gli Stati membri adottano le proprie disposizioni legislative, regolamentari e amministrative entro il 30 giugno 2014 e applicano le proprie misure entro il 31 dicembre 2015. Essi partecipano, per il tramite dei rispettivi enti di normalizzazione e di comitati e piattaforme pertinenti, alla definizione di una norma armonizzata per l'accessibilità del web e alla definizione della metodologia di monitoraggio nonché di disposizioni in materia di comunicazione. Inoltre, gli Stati membri promuovono l'accessibilità del web in generale e

³ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/>

cooperano con il settore e con la società civile per scambiarsi le migliori pratiche e valutare i nuovi sviluppi.

Per la sua flessibilità, lo strumento adatto ad essere utilizzato nell'ambito di questa opzione è la direttiva. Tale strumento rispetterebbe il fatto che in alcuni Stati membri sono già in vigore disposizioni legislative su questo argomento; inoltre, consentirebbe agli Stati membri di ampliare l'elenco minimo dei tipi di siti web e di organizzare gli aspetti attuativi (ad esempio le modalità di gestione dei reclami) come meglio credono.

Un regolamento sarebbe di applicabilità immediata e probabilmente permetterebbe di rispettare gli impegni previsti dall'agenda digitale europea entro i termini fissati; tuttavia, imporrebbe agli sviluppatori di siti web costi considerevoli per la messa in conformità alle nuove disposizioni, anche nel caso in cui essi operino unicamente nel proprio paese.

5.1. Opzioni rimandate e scartate

Organizzazioni della società civile quali AGE, ANEC, UER⁴ e FED⁵ hanno chiesto che il campo di applicazione sia esteso ad altri siti web interessati (ad es. siti che offrono “servizi di base ai cittadini”). Questa sotto-opzione è stata rinviata perché il campo di applicazione si estenderebbe in questo caso al settore privato, che ha caratteristiche diverse e che è già contemplato dall'atto europeo sull'accessibilità anch'esso in corso di elaborazione.

Sono state prese in considerazione altre tre opzioni: una misura giuridicamente vincolante di lotta contro la discriminazione basata sull'articolo 19 del TFUE, l'uso della legislazione riguardante gli appalti pubblici e l'estensione della proposta agli strumenti di sviluppo o alle tecnologie assistive. Tali opzioni sono state però scartate: la prima non affronta il problema della frammentazione del mercato, la seconda potrebbe pregiudicare il principio di proporzionalità e la terza impone un fardello amministrativo considerevole.

6. ANALISI DEGLI IMPATTI

6.1. Opzione 1: scenario immutato – politiche invariate

Il protrarsi dell'attuale situazione di coordinamento limitato da parte dell'UE avrebbe impatti limitati: lentezza dei progressi nell'area dell'accessibilità del web e frammentazione più marcata dovuta alle nuove misure nazionali.

Impatti economici: gli sviluppatori di siti web continuerebbero a doversi confrontare con notevoli ostacoli all'ingresso per la vendita transfrontaliera di prodotti e servizi e con una domanda interna ridotta. Le amministrazioni pubbliche non beneficerebbero di offerte migliori e della condivisione delle rispettive pratiche; inoltre, non potrebbero fruire della messa online di informazioni e servizi offline.

Impatto sociale: si protrarrebbe la cosiddetta “esclusione digitale” di coloro che non possono avvantaggiarsi di informazioni e servizi online (ad esempio per la ricerca di opportunità di lavoro).

⁴ Unione europea dei ciechi.

⁵ Forum europeo sulla disabilità.

Impatto politico: l'efficienza di fornitura di servizi e la responsabilità sociale sarebbero in pericolo. Gli impegni, ad esempio quelli fissati nell'agenda digitale europea, non potrebbero essere mantenuti.

6.2. Opzione 2: adozione di una raccomandazione (misura non vincolante)

L'impatto di una raccomandazione dipende dalla volontà degli Stati membri. Una raccomandazione non garantirebbe l'eliminazione del problema della frammentazione. Le consultazioni e gli studi effettuati indicano che negli ultimi dieci anni questo approccio non ha consentito di risolvere i problemi e di eliminarne le cause.

Impatti economici: gli sviluppatori di siti web potrebbero dover continuare ad operare in un mercato interno frammentato. Se tutti gli Stati membri appoggiassero effettivamente e pienamente la raccomandazione, i benefici netti sarebbero simili a quelli presentati nel punto 6.3 successivo.

Impatti sociali: potrebbe protrarsi la cosiddetta "esclusione digitale" di coloro che non possono avvantaggiarsi di informazioni e servizi online (ad esempio per la ricerca di opportunità di lavoro).

Impatti politici/reputazionali: rischi simili a quelli dell'opzione 1.

6.3. Opzione 3: misura legislativa basata sul mercato interno

Impatti economici

Nell'ipotesi di un'accessibilità nulla dei rispettivi siti web del settore pubblico, i sei Stati membri **in cui non esistono misure volte ad assicurare l'accessibilità del web** dovrebbero investire tra 37 e 88 milioni di euro per assicurare una totale conformità. Nell'ipotesi di dover sviluppare nuovamente un terzo dei siti esistenti e di dover sottoporre gli altri ad attività di manutenzione e monitoraggio del rispetto dei requisiti di accessibilità, il costo annuo sarebbe di 41 milioni di EUR.

Per i 21 Stati membri **in cui esistono misure volte ad assicurare l'accessibilità del web**, gli investimenti aggiuntivi sono minimi, perché i siti web interessati del settore pubblico sono disciplinati dalla normativa nazionale vigente. La misura proposta permetterà di accelerare l'applicazione delle norme e di ridurre i prezzi, fissando inoltre tempi precisi. I paesi che aderiscono alle WCAG 1.0 (ad es. il Regno Unito) realizzeranno dei risparmi, perché i costi legati alla necessità di sviluppare (nuovamente) i siti in conformità alle WCAG 2.0 sono inferiori di circa l'8%. Per gli Stati membri che seguono le WCAG 2.0 o loro varianti, i prezzi finiranno per diminuire per effetto della maggior concorrenza e del costo minore degli strumenti impiegati per assicurare l'accessibilità del web.

I programmi di presentazione delle informazioni per il monitoraggio comune e gli obblighi informativi avrebbero un costo di circa 1,65 milioni di EUR.

Per raggiungere la piena conformità dei siti web interessati nell'arco di un anno in tutta l'UE, si dovrebbero investire fra 260 e 560 milioni di EUR. **I fornitori di servizi di accessibilità del web** beneficerebbero di economie di scala grazie a un mercato più ampio e alla riduzione dei prezzi per l'immissione dei loro servizi sul mercato.

Potendo raggiungere una platea più ampia di persone, **le amministrazioni potrebbero realizzare notevoli benefici economici**. Nella Tabella 1 riportata di seguito figurano i costi e i benefici che si otterrebbero se, dopo l'intervento dell'UE, si realizzasse una piena accessibilità del web nell'arco di un anno. In tal caso i benefici sarebbero superiori ai costi sia per la stima bassa che per quella elevata. L'impatto sarebbe ancora più significativo se l'azione si estendesse su un arco di tre o cinque anni.

Disabili	Stima bassa (siti web semplici)	Stima elevata (siti web grandi)	Benefici	Costi	Costi
Copertura in %	Benefici netti	Benefici netti	Servizi pubblici di base	Stima bassa (siti web semplici)	Stima elevata (siti web grandi)
100	487 327 060	191 147 305	747 750 307	260 423 247	556 603 002
75	300 389 484	4 209 728	560 812 730	260 423 247	556 603 002
50	113 451 907	-182 727 849	373 875 153	260 423 247	556 603 002
25	-73 485 670	-369 665 425	186 937 577	260 423 247	556 603 002
5	-223 035 731	-519 215 487	37 387 515	260 423 247	556 603 002

Tabella 1: calcolo dei benefici netti derivanti dalla piena conformità alle WCAG 2.0 nell'UE-27

I costi e benefici stimati nell'arco di tre anni per i sei Stati membri privi di politiche per l'accessibilità del web volte a garantire una totale accessibilità per i servizi pubblici di base, sono indicati nella Tabella 2.

Gruppo target (disabili)	Stima bassa (siti web semplici)	Stima elevata (siti web grandi)	Benefici	Costi	Costi
Copertura in %	Benefici netti	Benefici netti	Servizi pubblici di base	Siti web semplici	Siti web più grandi
100	31 502 980	14 597 479	43 780 725	12 277 745	29 183 246
75	20 557 798	3 652 298	32 835 544	12 277 745	29 183 246
50	9 612 617	-7 292 883	21 890 362	12 277 745	29 183 246
25	-1 332 564	-18 238 064	10 945 181	12 277 745	29 183 246
5	-10 088 709	-26 994 209	2 189 036	12 277 745	29 183 246

Tabella 2: costo del raggiungimento della piena conformità nei sei Stati membri dell'UE privi di misure sull'accessibilità del web

I benefici economici per gli sviluppatori di siti web sarebbero sostanziali: essi potrebbero infatti migliorare le economie di scala e presentare offerte competitive nei mercati al di là dei confini nazionali. Questa misura creerebbe una **cascata di ricadute** su altri siti web degli enti pubblici.

Impatti sociali e analisi di sensibilità: migliori opportunità di partecipazione economica e sociale per molti cittadini, in particolare anziani e persone con limitazioni funzionali. Migliori opportunità di lavoro in tutta Europa per gli esperti in accessibilità del web con disabilità.

Gli impatti monetari sarebbero di 400 milioni di EUR per ogni punto percentuale di aumento della partecipazione al mercato del lavoro, 30 milioni di EUR in risparmi di tempo per ogni punto percentuale di aumento dell'accesso online, e 300 milioni di EUR per ogni 10 punti percentuali di incremento degli acquisti online.

7. OPZIONE DA PREFERIRE

L'opzione raccomandata è l'opzione 3.

8. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Gli Stati membri eserciteranno un monitoraggio continuo sulla conformità dei siti web interessati ai requisiti di accessibilità del web. Una metodologia comune sarà stabilita dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri e pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Gli Stati membri presenteranno ogni anno una relazione sul campionamento dei siti web interessati e sugli esiti delle attività di vigilanza. Nelle relazioni saranno indicate anche le decisioni sul possibile ampliamento dell'elenco dei tipi di siti web del settore pubblico e sulle eventuali altre misure.

8.1. Valutazioni future

La Commissione valuterà l'applicazione della presente direttiva entro tre anni dalla sua entrata in vigore.