Consiglio dell'Unione europea

Bruxelles, 8 settembre 2023
(OR. en)

12755/23
ADD 5

Fascicolo interistituzionale: 2023/0311(COD)

SOC 587
ANTIDISCRIM 161
FREMP 235
TRANS 341
SPORT 25
CULT 93
CODEC 1551
IA 214

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	7 settembre 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2023) 291 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la carta europea della disabilità e il contrassegno europeo di parcheggio per le persone con disabilità

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2023) 291 final.

All.: SWD(2023) 291 final

COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 6.9.2023
SWD(2023) 291 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

[…]

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

che istituisce la carta europea della disabilità e il contrassegno europeo di parcheggio per le persone con disabilità

{COM(2023) 512 final} - {SEC(2023) 305 final} - {SWD(2023) 289 final} - {SWD(2023) 290 final}

A. Necessità di un'azione dell'UE

Qual è il problema da affrontare?

Nell'Unione europea le persone sono sempre più mobili e hanno tutte il diritto di circolare liberamente nell'UE e di accedere ai servizi in tutti gli Stati membri. Tuttavia, nella pratica, le persone con disabilità affrontano ancora ostacoli che possono dissuaderle o scoraggiarle dal circolare liberamente, in particolare perché le carte e i certificati di disabilità rilasciati a livello nazionale non sono sempre riconosciuti quando cercano di accedere ai servizi alle stesse condizioni preferenziali disponibili per le persone con disabilità nel paese visitato durante brevi viaggi in altri Stati membri. Ciò ha implicazioni pratiche per le persone con disabilità che desiderano viaggiare in altri Stati membri.

In assenza di obblighi normativi, l'accettazione delle carte e dei certificati nazionali di disabilità dei non residenti è di natura volontaria e pertanto limitata nell'UE. Inoltre la consapevolezza e la conoscenza riguardo alle varie carte/ai vari certificati nazionali di disabilità sono insufficienti. Di conseguenza, **quando le persone con disabilità si recano in viaggio o in visita in altri Stati membri, il loro accesso alle condizioni preferenziali, anche a quelle relative ai servizi a titolo oneroso o gratuito, è ostacolato**. In alcuni casi ciò può portare a una discriminazione indiretta sulla base della nazionalità o, quanto meno, a un'incertezza riguardo alla possibilità di utilizzare la propria carta/il proprio certificato di disabilità nell'accedere ai servizi. È possibile che le persone con disabilità e le loro famiglie debbano sostenere costi per accedere e utilizzare servizi che sarebbero gratuiti per i loro omologhi nel paese di destinazione e non godano di condizioni preferenziali quali il sostegno monetario, le esenzioni dal pagamento di determinati servizi e altri tipi di sostegno. Pertanto le persone con disabilità possono essere scoraggiate dal recarsi in viaggio in altri Stati membri.

Le autorità pubbliche ricevono richieste di informazioni riguardo al riconoscimento delle carte o dei certificati di disabilità rilasciati da un altro Stato membro, con un ulteriore aggravio del loro onere amministrativo. Si trovano anche ad affrontare una situazione di incertezza giuridica poiché non dispongono dei mezzi per confermare la validità di tali carte/certificati.

Inoltre i prestatori di servizi hanno difficoltà a riconoscere la vasta gamma di carte e certificati nazionali di disabilità che sono necessari per la concessione di condizioni preferenziali. Il settore del turismo deve anche far fronte a perdite economiche provocate dalle mancate opportunità di viaggio da parte delle persone con disabilità.

Quando viaggiano in auto nell'UE, le persone con disabilità incontrano difficoltà nell'utilizzare il contrassegno di parcheggio dell'UE. Per molte persone con disabilità il trasporto privato in automobile è il modo migliore, se non l'unico, per muoversi in modo indipendente. La disponibilità di strutture di parcheggio riservate alle persone con disabilità è dunque fondamentale. Il contrassegno di parcheggio dell'UE per le persone con disabilità, istituito dalla raccomandazione 98/376/CE del Consiglio, è stato concepito per agevolare tale disponibilità. La sua efficacia è tuttavia compromessa dalle differenze esistenti a livello nazionale nel formato utilizzato per il contrassegno, dalla mancanza di informazioni sulle condizioni concesse ai titolari del contrassegno negli Stati membri nonché da casi di frodi e falsificazioni dei contrassegni. Pertanto, spesso i titolari del contrassegno hanno difficoltà a capire in che modo utilizzarlo, dove siano autorizzati a guidare e parcheggiare e come riuscire a rispettare il codice della strada al di fuori del loro luogo di residenza. Il mancato riconoscimento del contrassegno di parcheggio dell'UE comporta svantaggi pratici per le

persone con disabilità, ad esempio l'impossibilità di parcheggiare vicino all'ingresso dei locali o ammende finanziarie. Può inoltre limitare la fruizione dei servizi, determinando una disparità di trattamento rispetto alle persone con disabilità il cui contrassegno di parcheggio è stato rilasciato dal paese visitato e in definitiva scoraggiare tali persone dal viaggiare.

In assenza di interventi, le persone con disabilità continueranno probabilmente a non sapere se la loro carta o il loro certificato nazionale di disabilità saranno accettati quando viaggiano all'interno dell'UE.

Il progetto pilota sulla tessera di disabilità dell'UE dovrebbe avere un impatto modesto, a causa sia della sua natura volontaria sia del numero limitato di Stati membri e di settori partecipanti. D'altro canto, il contrassegno di parcheggio dell'UE continuerà a svolgere un ruolo positivo nel promuovere la libera circolazione e i diritti di parcheggio delle persone con disabilità. Si prevede tuttavia che i problemi di riconoscimento da parte degli Stati membri aumenteranno a causa degli sviluppi tecnici e digitali, che accentuano la divergenza tra i modelli.

L'invecchiamento della popolazione è destinato ad accrescere il problema, poiché la disabilità è maggiormente diffusa tra le persone che hanno più di 65 anni (attualmente il 48,6 % delle persone in quella fascia d'età). Si prevede un aumento dei modelli di viaggio della popolazione generale, secondo la tendenza registrata fino al 2019, prima della pandemia di COVID-19. Per le persone con disabilità sono stati elaborati quattro scenari basati su ipotesi che prendono lo spunto dall'evoluzione del divario tra questo gruppo di persone e la popolazione in generale per quanto riguarda la propensione ai viaggi[1]. Lo scenario di base ipotizza che il divario rimanga costante. Lo scenario di divario crescente presuppone che la partecipazione al turismo delle persone con disabilità non cresca parallelamente a quella della popolazione in generale. Due scenari più ottimistici presuppongono una diminuzione minima o una riduzione del divario di viaggio. Tuttavia, in assenza di interventi, **lo scenario più probabile è che il divario stimato tra la partecipazione al viaggio delle persone con disabilità e quella della popolazione generale rimanga invariato**, laddove si confermi l'incertezza relativa al riconoscimento delle carte/dei certificati di disabilità.

Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

L'obiettivo generale dell'iniziativa sulla carta europea della disabilità è agevolare la libera circolazione e la parità di accesso a condizioni preferenziali ai servizi offerti alle persone con disabilità, ovunque esse viaggino nell'UE. Nello specifico essa intende facilitare il riconoscimento reciproco delle carte di disabilità ai fini dell'accesso ai servizi quando le persone con disabilità si recano in viaggio o in visita in altri Stati membri. Mira inoltre a facilitare l'uso del contrassegno di parcheggio dell'UE e a garantire la certezza del diritto in merito a tale carta.

Nell'accedere ai servizi che rientrano nel suo ambito di applicazione, a titolo gratuito o meno, i titolari della carta europea della disabilità beneficerebbero delle stesse condizioni preferenziali concesse alle persone con disabilità nello Stato membro in cui si recano. L'iniziativa intende inoltre migliorare il funzionamento del contrassegno di parcheggio

[1] Gli scenari si basano sulle informazioni raccolte riguardo alle tendenze passate nella propensione al viaggio della popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni (banca dati Eurostat, TOUR_DEM_TOTOT. Disponibile all'indirizzo: link) e sui dati dell'indagine sulle persone con disabilità nella stessa fascia d'età ("Economic Impact and Travel Patterns of Accessible Tourism in Europe" - relazione integrale, DG GROW, Commissione europea, 8.3.2015. Disponibile all'indirizzo: link).

dell'UE per le persone con disabilità, perfezionandone il riconoscimento reciproco, aumentando le attività di sensibilizzazione sulla sua esistenza e prevenendone la falsificazione e l'utilizzo fraudolento.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE?

I problemi individuati hanno un aspetto transfrontaliero che non può essere affrontato dagli Stati membri da soli. La necessità di un'azione dell'UE è direttamente collegata ai viaggi transfrontalieri e alle relative difficoltà che le persone con disabilità devono affrontare quando viaggiano nell'UE. È necessario garantire un approccio coordinato tra gli Stati membri per consentire alle persone con disabilità in possesso di una carta o di un certificato di disabilità di avere accesso alle stesse condizioni preferenziali indipendentemente dal luogo dell'UE in cui si recano. In assenza di un intervento dell'UE, le attuali differenze tra le carte/i certificati nazionali di disabilità aumenterebbero e le differenze di trattamento delle persone con disabilità nei vari Stati membri permarrebbero o aumenterebbero a loro volta, compromettendo i diritti alla libera circolazione di tali persone.

B. Opzioni strategiche

Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

La valutazione ha preso in considerazione opzioni strategiche volte a facilitare il riconoscimento reciproco della condizione di disabilità nell'UE in relazione all'accesso ai servizi quando si visita un altro Stato membro (A) e a facilitare l'uso del contrassegno europeo di parcheggio per le persone con disabilità, garantendo nel contempo la certezza del diritto (B): considerate insieme, queste opzioni consentono di affrontare le sfide individuate. Sono state scartate diverse opzioni, come accordi volontari o una selezione di servizi.

L'opzione prescelta è una combinazione dell'opzione **strategica A2** (modello obbligatorio di carta europea della disabilità in tutti gli Stati membri per gli spostamenti a scopo di viaggio e/o di visita, che contempli tutti i settori dei servizi) con **l'opzione B2** (modello obbligatorio di contrassegno europeo di parcheggio).

L'**opzione A2** è più efficace per facilitare il riconoscimento reciproco delle carte di disabilità in relazione all'accesso ai servizi quando ci si reca in un altro Stato membro, in quanto impone la creazione di una carta europea della disabilità da utilizzare proprio a questo scopo e che può essere facilmente riconosciuta in tutti gli Stati membri. La carta eliminerebbe l'incertezza sia per i prestatori di servizi che devono verificare la condizione di disabilità dei clienti sia per le persone con disabilità che si recano in viaggio e/o in visita in altri Stati membri.

L'**opzione B2** è più efficace per facilitare il riconoscimento del contrassegno di parcheggio dell'UE. In quanto strumento legislativo vincolante, rende obbligatori i requisiti minimi del modello comune di contrassegno di parcheggio dell'UE nonché il suo formato e le sue caratteristiche di sicurezza. Un formato più omogeneo per i contrassegni di parcheggio nazionali ridurrebbe l'incertezza legata al loro riconoscimento per le persone con disabilità che viaggiano in auto nell'UE. Ciò consentirebbe ai titolari del contrassegno di viaggiare in auto senza il rischio che il loro contrassegno di parcheggio non sia riconosciuto all'estero. Rappresenterebbe anche un risparmio economico per le persone interessate, che potrebbero utilizzare i posti riservati alle persone con disabilità nei parcheggi pubblici.

Per quanto riguarda la scelta dello strumento giuridico, una **direttiva** è considerata lo strumento adatto, proporzionato ed efficace per conseguire gli obiettivi dell'iniziativa ed è in linea con le basi giuridiche individuate.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 2022, si è dichiarato fermamente convinto che una tessera europea di disabilità debba basarsi su un atto legislativo vincolante dell'UE e contemplare una serie di settori diversi, al di là della cultura, del tempo libero e dello sport.

Le persone con disabilità e le loro organizzazioni sono principalmente a favore dell'estensione dell'iniziativa al di là dei settori contemplati dal progetto pilota sulla tessera di disabilità dell'UE. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione pubblica (su un totale di 3 361 rispondenti) ha dichiarato che i settori principali che dovrebbero essere inclusi nella carta europea della disabilità sono il trasporto pubblico (1 821), le attività culturali (1 566) e le strutture di parcheggio (1 534).

Gli Stati membri concordano sull'esistenza del problema, sulla necessità di un'azione dell'UE e sull'adeguatezza di un'iniziativa vincolante come strumento per affrontarlo. Utenti e Stati membri convengono altresì sull'opportunità di tenere la carta europea della disabilità separata dal contrassegno di parcheggio dell'UE e di mettere ambedue a disposizione dei titolari in formato sia fisico che digitale.

Anche i portatori di interessi sono fortemente a favore di uno strumento legislativo.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta?

Dall'analisi si evince che l'attuazione dell'opzione strategica prescelta comporterebbe vari benefici per le persone con disabilità, i prestatori di servizi e le autorità nazionali.

Per le persone con disabilità:

- minore incertezza e maggiore partecipazione al turismo (si stima che l'opzione A2 ridurrebbe il divario di viaggio da **2,8 a 4,12 punti percentuali**);
- benefici monetari diretti per circa il 44 % delle persone con disabilità che si sono precedentemente viste negare condizioni preferenziali quando si sono recate in viaggio in un altro Stato membro, secondo i risultati della consultazione pubblica. Si va dai 30-120 EUR (se si viaggia da soli) agli 80-250 EUR (se si viaggia con un/a assistente personale) per viaggi fino a 4 giorni e fino a 100-400 EUR a viaggio (per persona) per viaggi fino a due mesi;
- riduzione del rischio di dover pagare ammende perché il contrassegno di parcheggio dell'UE non è riconosciuto o di dover pagare per accedere a posti di parcheggio. I risparmi possono essere quantificati come generalmente inferiori a 300 EUR grazie alle multe di parcheggio evitate in tutta l'UE. Risparmi di 4 EUR al giorno o di 3 EUR l'ora.

Per i prestatori di servizi:

- minore incertezza riguardo alla validità delle carte nazionali e riduzione dei costi per il controllo delle carte/dei certificati, compreso il contrassegno di parcheggio dell'UE,

aumento del fatturato[2] grazie alla retribuzione degli accompagnatori delle persone con disabilità, e vantaggio commerciale derivante da un maggior numero di persone con disabilità che viaggiano. Con l'opzione prescelta, per la carta europea della disabilità si prevede una crescita del mercato del turismo accessibile compresa tra 2,1 e 3,1 miliardi di EUR. Queste cifre si riferiscono a tutte le attività e spese di viaggio. Per la tessera di parcheggio, l'opzione prescelta potrebbe aumentare il valore aggiunto del turismo accessibile di un importo compreso tra 0,2 e 0,3 miliardi di EUR.

Per le autorità nazionali:

- aumento delle dimensioni del mercato del turismo accessibile e riduzione dei costi di applicazione del contrassegno di parcheggio dell'UE. Incremento del gettito fiscale derivante dall'aumento delle dimensioni del mercato del turismo accessibile.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta?

I costi stimati e la natura dei costi relativi all'opzione prescelta sono riportati di seguito.

- Per la carta europea della disabilità, i costi riguardano:
    - l'offerta di condizioni preferenziali ai prestatori di servizi, ad es. nel caso di costi di trasporto stimati tra i 116 e i 161 milioni di EUR per l'UE (che rappresentano lo 0,05-0,08 % del trasporto non aereo di passeggeri), che variano da uno Stato membro all'altro;
    - la produzione della carta, per un importo stimato tra 1,02 e 4,54 EUR a carta; e
    - costi digitali e amministrativi, costi dei siti web nazionali e costi di sensibilizzazione, stimati tra i 90 000 e i 535 000 EUR per Stato membro.
- Per il contrassegno di parcheggio, i costi riguardano:
    - la produzione del contrassegno, per un importo stimato tra 1,02 e 4,54 EUR a contrassegno;
    - i costi del sito web sono compresi;
    - si ipotizza che altri costi inclusi nell'opzione strategica siano pari a zero poiché possono essere integrati nei sistemi esistenti.

Quali saranno le conseguenze per le imprese e le PMI?

Non si prevedono conseguenze significative sulla competitività e sulle PMI. La maggiore partecipazione delle persone con disabilità al turismo avrà un effetto positivo su questo settore, che è caratterizzato da una prevalenza di PMI.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

Dovranno sostenere alcuni costi anche le autorità nazionali: i costi totali di attuazione si aggireranno approssimativamente tra i 95 000 EUR e i 530 000 EUR per la carta europea della disabilità (per paese). Comprenderanno il costo una tantum per la creazione del sito web nazionale (tra i 7 500 EUR e i 23 000 EUR) e la realizzazione delle campagne di sensibilizzazione (dai 20 000 EUR ai 70 000 EUR circa). I costi totali una tantum che le autorità pubbliche dell'UE-27 dovranno sostenere per realizzare un sistema informatico per la

[2] Nel 2012 lo studio della DG GROW sul turismo accessibile ha stimato che nell'UE le persone con disabilità viaggiano con più accompagnatori (in media 2,2) rispetto alla popolazione anziana (in media 1,6). Queste persone saranno clienti aggiuntivi per i servizi in questione.

carta europea della disabilità sono stimati a 1,67 milioni di EUR, con costi di manutenzione ordinaria stimati intorno ai 250 000 EUR l'anno per il rilascio di carte a tutte le persone che segnalano "gravi" limitazioni (questo è il gruppo di persone con disabilità alle quali saranno probabilmente rilasciate le carte europee della disabilità).

Per quanto riguarda il contrassegno di parcheggio dell'UE, vi saranno alcuni costi di adeguamento per aggiornare il modello del contrassegno, e costi per la creazione di una banca dati nazionale e di un sito web nazionale (importi simili a quelli indicati sopra).

L'aumento delle dimensioni del mercato del turismo accessibile, specialmente nel caso dell'opzione strategica A2, determinerà un incremento del gettito fiscale per i bilanci nazionali.

Sono previsti altri impatti significativi?

Si prevedono forti effetti positivi sui diritti fondamentali, in particolare per quanto riguarda la libertà di circolazione (articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), l'inserimento delle persone con disabilità (articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e la non discriminazione (articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). L'iniziativa garantirebbe una maggiore integrazione e inclusione sociale delle persone con disabilità rispetto allo scenario di riferimento.

Quale sarà il saldo netto costi/benefici per l'opzione prescelta?

Considerando la stima del limite inferiore del valore aggiunto al turismo accessibile, pari a 2,1 miliardi di EUR per l'opzione prescelta per la carta europea della disabilità, e deducendo i costi stimati correlati, il vantaggio netto che ne deriva per questa opzione è di 1,56 miliardi di EUR. Considerando la stima del limite inferiore del valore aggiunto di 0,2 miliardi di EUR e deducendo i costi correlati, si ottengono 0,056 miliardi di EUR per l'opzione prescelta per il contrassegno di parcheggio. I due importi corrispondono a un **totale di 1 616 miliardi di EUR**.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

In linea con gli orientamenti "Legiferare meglio", la Commissione valuterà l'iniziativa cinque anni dopo la sua entrata in vigore, in cooperazione con gli Stati membri e previa consultazione dei portatori di interessi.