

Annotazioni per audizione dell'atto del Governo n. 362 "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/882 sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi"

di Roberto Scano¹ – Presidente UNI CT/531 "eAccessibility"

Sommario

Sommario.....	1
Premessa.....	2
Siti web e applicazioni mobili: le direttive europee.....	2
Siti web e applicazioni mobili: gli standard di riferimento	2
WCAG 2.1	2
EN 301 549 (UNI CEI EN 301549:2021).....	2
Siti web e applicazioni mobili: la normativa italiana	3
La legge "Stanca", l'esempio per l'Europa.....	3
L'estensione ai soggetti con fatturato superiore ai 500 milioni di euro.....	3
Ulteriori normative contro la discriminazione applicabili anche al settore ICT	4
Direttiva (UE) 2019/882 e legge 9 gennaio 2004, n. 4: le incongruenze	4
I soggetti privati e gli adempimenti tecnici "non disponibili".....	4
I soggetti privati e il nuovo (inapplicabile) adempimento.....	5
Il rischio di peggiorare la situazione: onere sproporzionato	6
Incongruenza tra termini temporali per applicazione Direttiva (UE) 2019/882.....	6
Conclusioni.....	7
Proposta di adeguamento articolo 25 dell'atto oggetto di audizione.....	7
Considerazione finale.....	8

¹ Mi occupo dal 2002 di regolamentazione e normazione in tema di accessibilità per il settore ICT. Ho partecipato e partecipo tutt'ora alla stesura di norme tecniche, al supporto della definizione di atti legislativi ed esecutivi a livello nazionale ed europeo. Presiedo attualmente il comitato tecnico UNI CT 531 "eAccessibility" e partecipo come rappresentante dell'Italia al tavolo europeo di normazione tecnica che crea e mantiene lo standard EN 301 549. Maggiori dettagli: <https://www.robortoscano.info/about/>

Premessa

Il presente documento desidera fornire informazioni essenziali per comprendere la necessità di un adeguamento normativo collegato al recepimento dell'atto di governo n. 352. Attualmente si riscontra un disallineamento tra recenti novazioni legislative per la legge 9 gennaio 2004, n. 4 e l'atto di recepimento dell'Accessibility Act rendendo di fatto una parte della normativa vigente non applicabile.

Siti web e applicazioni mobili: le direttive europee

La tematica dell'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili è tendenzialmente contenuta in due diverse direttive:

- Direttiva (UE) 2016/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici;
- Direttiva (UE) 2019/882 del parlamento europeo e del consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi.

Nel primo caso, la **Direttiva (UE) 2016/2102** si rivolge, come destinatari, ai “*public sector bodies*”, in cui sono incluse prevalentemente i soggetti pubblici ed ha come unico scopo l'armonizzazione delle regole di accessibilità ed un miglioramento qualitativo dell'accessibilità dei siti web e delle app mobili. Nel considerando 39, si indica che *gli Stati membri dovrebbero inoltre essere incoraggiati a estendere l'applicazione della presente direttiva agli enti privati che offrono strutture e servizi aperti o forniti al pubblico, anche nei settori della sanità, dei servizi per l'infanzia, dell'inclusione sociale e della sicurezza sociale, nonché nel settore dei servizi di trasporto e dell'elettricità, del gas, dell'energia termica, dell'acqua, dei servizi delle comunicazioni elettroniche e dei servizi postali, con particolare riguardo ai servizi di cui agli articoli da 8 a 13 della direttiva 2014/25/UE.*

Nel caso oggetto di discussione legislativa, la **Direttiva (UE) 2016/2102** estende sia l'ambito di applicazione sia i soggetti destinatari, includendo altresì la tematica dei siti web e applicazioni mobili.

Siti web e applicazioni mobili: gli standard di riferimento

WCAG 2.1

Il riferimento per i siti web (definizione che include qualsiasi oggetto sviluppato utilizzando tecnologie per il web, ovvero dal classico sito web ad applicazioni complesse) è una specifica chiamata WCAG (acronimo di Web Content Accessibility Guidelines), risalente nelle prime versioni al 1999. Attualmente la versione stabile del documento è la versione 2.1, pubblicata il 5 giugno 2018 e disponibile ufficialmente anche in lingua italiana².

EN 301 549 (UNI CEI EN 301549:2021)

A seguito della pubblicazione della Direttiva (UE) 2016/2102, in cui si indicava la necessità di una norma tecnica armonizzata (ossia, nello specifico, uno standard di riferimento a livello europeo) è stata pubblicata una prima revisione della norma tecnica EN 301 549, disponibile attualmente

² <https://www.w3.org/Translations/WCAG21-it/>

anche in lingua italiana, a titolo gratuito³, come UNI CEI EN 301549:2021. Tale norma tecnica contiene tra l'altro i requisiti tecnici e le modalità di valutazione per siti web e applicazioni mobili ed è diventata cogente dal 23 settembre 2020 e nella sua ultima versione a partire dal 12 febbraio 2022.

Sempre all'interno di tale norma tecnica armonizzata vi sono requisiti tecnici che potranno essere applicati anche ai prodotti ICT indicati nella Direttiva (UE) 2019/882 (hardware, software, postazioni, sistemi di allarme, documenti). Il gruppo di lavoro internazionale avrà comunque il compito di aggiornare tale norma per recepire ulteriori ambiti di applicazione previsti dalla Direttiva.

Siti web e applicazioni mobili: la normativa italiana

La legge "Stanca", l'esempio per l'Europa

L'Italia può vantarsi di essere stata una delle prime, se non la prima realtà in Europa, ad approvare una normativa sull'accessibilità dei prodotti ICT, la legge 9 gennaio 2004, n. 4: non quindi una legge per siti web e applicazioni mobili ma una normativa completa per garantire l'accessibilità anche delle postazioni di lavoro e dei prodotti informatici acquistati sia dai soggetti pubblici che i soggetti privati. Tale normativa inserisce tra l'altro vincoli per l'acquisto di prodotti ICT nonché la nullità contrattuale per l'assenza dei requisiti di conformità per siti web e applicazioni mobili.

La normativa, al fine di recepire la Direttiva (UE) 2016/2102, è stata aggiornata con il *DECRETO LEGISLATIVO 10 agosto 2018, n. 106* (in G.U. 11/09/2018, n.211).

L'estensione ai soggetti con fatturato superiore ai 500 milioni di euro

Relativamente ai siti web ed alle applicazioni mobili, la normativa inizialmente applicata per i soggetti pubblici è stata estesa anche ad una categoria di soggetti privati con il *DECRETO-LEGGE 16 luglio 2020, n. 76* (in SO n.24, relativo alla G.U. 16/07/2020, n.178) introducendo tra le altre novazioni il comma 1-bis all'art. 3 della legge 9 gennaio 2004, n. 4:

1-bis. La presente legge si applica altresì ai soggetti giuridici diversi da quelli di cui al comma 1, che offrono servizi al pubblico attraverso siti web o applicazioni mobili, con un fatturato medio, negli ultimi tre anni di attività, superiore a cinquecento milioni di euro.

Questa integrazione comporta per tali soggetti, in caso di inadempienza una sanzione che può arrivare al 5 per cento del fatturato, come sancito dal comma 1-bis all'art. 9:

1-bis. L'inosservanza delle disposizioni della presente legge da parte dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1-bis, è accertata e sanzionata dall'AgID, fermo restando il diritto del soggetto discriminato di agire ai sensi della legge 1° marzo 2006, n. 67. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689. Se a seguito dell'istruttoria l'AgID ravvisa violazioni della presente legge, fissa il termine per l'eliminazione delle infrazioni stesse da parte del trasgressore. In caso di inottemperanza alla

³ <http://store.uni.com/catalogo/uni-en-301549-2021>

diffida di cui al periodo precedente, l'AgID applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino al 5 per cento del fatturato.

Ulteriori normative contro la discriminazione applicabili anche al settore ICT

Il comma 1-bis dell'art- 9 della legge 9 gennaio 2004, n. 4 ricorda che le persone con disabilità possono comunque agire in caso di discriminazione diretta o indiretta dovuta all'inaccessibilità di prodotti e servizi di qualsiasi genere, indipendentemente dalle ulteriori normative come quella attualmente in discussione tramite:

- *DECRETO LEGISLATIVO 9 luglio 2003, n. 216 "Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori".*
- *LEGGE 1 marzo 2006, n. 67 "Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni".*

A titolo esemplificativo, nonostante l'obbligo per l'accessibilità delle applicazioni mobili per i soggetti pubblici fosse sancito dal *DECRETO LEGISLATIVO 10 agosto 2018, n. 106* al 23 giugno 2021, nel 2020 tramite diffida ai sensi della Legge 67/2006 l'associazione Luca Coscioni ha ottenuto l'adeguamento delle funzionalità di rilascio del cosiddetto "Bonus vacanze" che non era accessibile alle persone non vedenti all'interno dell'app "IO"⁴.

Direttiva (UE) 2019/882 e legge 9 gennaio 2004, n. 4: le incongruenze

I soggetti privati e gli adempimenti tecnici "non disponibili"

L'estensione ai soggetti privati con un livello di fatturato indicato nella legge 9 gennaio 2004, n. 4 Estendendo l'applicazione a tali soggetti, è necessaria l'emanazione di apposite linee guida da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) per il settore privato, **non ancora emanate alla data dell'audizione.**

Tale situazione tecnica è comprensibile in quanto la recente pubblicazione della nuova norma tecnica UNI CEI EN 301549:2021 (con recepimento dal 12 febbraio 2022⁵) ha probabilmente portato all'attesa del recepimento ufficiale e della traduzione in lingua italiana prima di renderla cogente per i soggetti destinatari.

Il comma 2 dell'art. 4 stabilisce che:

2. I soggetti di cui all'articolo 3, commi 1 e 1-bis, non possono stipulare, a pena di nullità, contratti per la realizzazione e la modifica di siti web e applicazioni mobili quando non è previsto che essi rispettino i requisiti di accessibilità stabiliti dalle linee guida di cui all'articolo 11, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3-ter. I

⁴ <https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/io-app-sara-accessibile-anche-alle-persone-con-disabilita-sensoriali>

⁵ Per approfondimenti sulle novazioni tecniche: <https://www.webaccessibile.org/normative/la-nuova-norma-tecnica-en-301549-le-novita/>

contratti in essere alla data di pubblicazione delle linee guida di cui all'articolo 11, in caso di rinnovo, modifica o novazione, sono adeguati, a pena di nullità, alle disposizioni della presente legge circa il rispetto dei requisiti di accessibilità, con l'obiettivo di realizzare tale adeguamento entro dodici mesi dalla medesima data di adozione delle predette linee guida.

Pertanto, **senza l'emanazione e pubblicazione delle linee guida di cui all'art. 11, nessun soggetto privato rientrante nella definizione di cui al comma 1-bis all'art. 3 alla data odierna è soggetto ad alcun adempimento relativamente a siti web e applicazioni mobili.**

I soggetti privati e il nuovo (inapplicabile) adempimento

Per quale motivo quindi si parla di tali adempimenti in relazione all'atto di governo n. 362?

Il riferimento (errato, ad avviso dello scrivente) alla Direttiva (UE) 2019/882 all'interno della legge 9 gennaio 2004, n. 4 è già presente con la pubblicazione del *DECRETO-LEGGE 6 novembre 2021, n. 152* (in G.U. 06/11/2021, n.265) convertito con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233 (in S.O. n. 48, relativo alla G.U. 31/12/2021, n. 310) che ha disposto (con l'art. 27, comma 2-novies) l'introduzione del comma 2-bis all'art. 4.

2-bis. Nelle more dell'adozione della disciplina di recepimento della direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, i siti web e le applicazioni mobili realizzati, alla data di pubblicazione delle linee guida di cui all'articolo 11 della presente legge, dai soggetti erogatori di cui all'articolo 3, comma 1-bis, sono adeguati alle disposizioni della presente legge in materia di rispetto dei requisiti di accessibilità entro il 28 giugno 2022.

Tale comma ha inserito una data che fa presumere *la data massima di recepimento dell'atto governativo* oggetto della presente audizione, così come definito dall'art. 31 della Direttiva (UE) 2019/882⁶, definendolo però come data massima di attuazione (!) per dei soggetti che rischiano una sanzione fino al 5% del fatturato e che secondo tale articolo **dovrebbero adeguare tutti i loro siti web e applicazioni mobili a delle linee guida non ancora uscite e che se uscissero oggi significherebbe l'adeguamento di tutti i loro sistemi in meno di 90 (novanta giorni), pena potenziale sanzione in caso di verifica che può arrivare al 5% del fatturato.**

Per un'azienda con 500 milioni di fatturato (il minimo previsto per l'adempimento), significa quindi un massimo di 25 milioni di euro di sanzione.

Quanto sopra scritto tra l'altro non ha nulla a che vedere con l'atto oggetto di audizione e citato nella normativa in quanto l'adempimento per tali aziende è stato inserito dal legislatore con lo scopo previsto dalla Direttiva (UE) 2016/2102 di incrementare l'accessibilità di alcuni soggetti privati che erogano servizi tramite siti web e applicazioni mobili, che è invece solo una minima parte dell'ambito di applicazione della Direttiva (UE) 2019/882 che tra l'altro si applicherà a livello comunitario a partire dal 28 giugno 2025.

⁶ Articolo 31 (Recepimento) 1. Entro il 28 giugno 2022, gli Stati membri adottano e pubblicano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Per garantire un recepimento, **un tempo minimo da garantire alle aziende destinatarie di cui al comma 1-bis dell'art. 3 è di almeno 1 anno dalla data di pubblicazione delle linee guida**, in quanto è necessario avere i tempi tecnici per:

1. Effettuare l'analisi delle criticità
2. Definire un impegno economico-organizzativo di intervento
3. Pianificare un budget di intervento
4. Effettuare l'esecuzione degli adeguamenti
5. Verificare la corretta esecuzione degli interventi

Un tempo inferiore rischia di rendere inefficace la normativa così come le sanzioni collegate, in quanto i soggetti destinatari potrebbero appellarsi al cosiddetto "onere sproporzionato".

Il rischio di peggiorare la situazione: onere sproporzionato

In assenza di intervento legislativo correttivo, il rischio che le aziende ricorrano al cosiddetto "onere sproporzionato" non è per nulla remoto. Il comma 2 dell'art. 3-ter della legge 9 gennaio 2004, n. 4 fornisce una definizione dell'onere sproporzionato rispetto alle tematiche della normativa a cui fa riferimento.

2. Per onere sproporzionato si intende un onere organizzativo o finanziario eccessivo per i soggetti erogatori ovvero un onere che pregiudica la capacità degli stessi di adempiere allo scopo prefissato o di pubblicare le informazioni necessarie o pertinenti per i compiti e servizi, pur tenendo conto del probabile beneficio o pregiudizio che ne deriverebbe per i cittadini e, in particolare, per le persone con disabilità. Non possono costituire, di per sé, un onere sproporzionato i tempi occorrenti per sviluppare i siti web ed applicazioni mobili ovvero la necessità di acquisire le informazioni occorrenti per garantire il rispetto degli obblighi previsti dalla presente legge e dalle linee guida.

Nel caso oggetto di analisi, non si parla di nuovo sviluppo successivo alla pubblicazione delle linee guida che dovrà essere "per legge" conforme, ma di un adeguamento dei prodotti esistenti per cui l'impatto economico-organizzativo oltre ad essere tecnicamente inapplicabile nei tempi, **potrebbe causare la sospensione di servizi onde incorrere in importanti sanzioni, a discapito quindi non solo delle persone con disabilità ma della collettività in generale.**

Incongruenza tra termini temporali per applicazione Direttiva (UE) 2019/882

Relativamente ai tempi di adeguamento indicati dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4 riferendosi alla Direttiva (UE) 2019/882, va considerato che l'atto oggetto di audizione stabilisce quanto segue:

ART. 25 (Norme transitorie e finali)

1. Le disposizioni del presente decreto hanno effetto a decorrere dal 28 giugno 2025. Fino al 28 giugno 2030 i fornitori di servizi possono continuare a prestare i loro servizi utilizzando prodotti che utilizzavano in modo legittimo prima di tale data per fornire servizi analoghi. I contratti di servizi conclusi prima del 28 giugno 2025 possono essere mantenuti invariati fino alla loro scadenza, ma per non più di cinque anni da tale data.

Abbiamo quindi un atto legislativo successivo che assegna un termine (definito a livello europeo) per tutti i destinatari, tra cui sono inclusi i soggetti di cui al comma 1-bis della legge 9 gennaio 2004, n. 4, ed un altro atto legislativo che riferenzia sempre alla direttiva oggetto di audizione ma assegnando un termine differente per taluni soggetti, creando quindi un disallineamento rispetto alle date ufficiali per due tematiche che sono però nettamente differenti.

Un riferimento alle tematiche suddette si identifica all'interno dell'atto oggetto di audizione, nelle disposizioni finali all'art. 25 che al comma 3 sancisce quanto segue:

3. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1, ultimo periodo, dell'articolo 24, a decorrere dal 28 giugno 2025, ai soggetti che erogano i servizi disciplinati dal presente decreto non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 3-bis, comma 3, 3-ter, 3-quater e 3-quinquies della legge 9 gennaio 2004, n.4.

In sintesi, il comma 3 dell'art. 25 dell'atto oggetto di audizione stabilisce che una serie di adempimenti per le aziende presenti nella legge 9 gennaio 2004, n. 4 che risulteranno "concorrenziali" con lo schema di decreto, non saranno più applicabili. In questo caso il legislatore, identificando delle possibili incongruenze con normativa vigente, ha (correttamente) sospeso l'applicazione di taluni adempimenti per allinearli con le nuove modalità.

Conclusioni

Il comma 2-bis dell'art. 4 della legge 9 gennaio 2004, n. 4

*2-bis. **Nelle more dell'adozione della disciplina di recepimento della direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, i siti web e le applicazioni mobili realizzati, alla data di pubblicazione delle linee guida di cui all'articolo 11 della presente legge, dai soggetti erogatori di cui all'articolo 3, comma 1-bis, sono adeguati alle disposizioni della presente legge in materia di rispetto dei requisiti di accessibilità entro il 28 giugno 2022.***

è in pieno contrasto con i termini stabiliti dall'atto di cui è oggetto l'audizione in quanto:

- la legge 9 gennaio 2004, n. 4, estende l'ambito di applicazione della direttiva 2016/2102 (siti web e applicazioni mobili) ad una serie di soggetti con un determinato livello di fatturato (sopra i 500 milioni di euro l'anno), obbligati all'applicazione di linee guida non ancora pubblicate e – **con riferimento alla Direttiva (UE) 2019/882 - con un termine perentorio di adeguamento entro il 28 giugno 2022**, con rischio sanzioni sino al 5% del fatturato;
- lo schema di decreto oggetto di audizione applica la Direttiva (UE) 2019/882 ad un ambito di soggetti destinatari del settore privato, non limitandosi ai siti web ed alle applicazioni mobili, **a partire dal 28 giugno 2025**.

Proposta di adeguamento articolo 25 dell'atto oggetto di audizione

Considerato che probabilmente l'intenzione del legislatore con la Legge 29 dicembre 2021, n. 233 che ha inserito il comma 2-bis all'art. 4 della legge 9 gennaio 2004, n. 4, non era quello di anticipare l'atto oggetto di audizione ma – come previsto nei contenuti pregressi della citata legge - di applicare a soggetti con un determinato fatturato le medesime regole previste per i soggetti

pubblici assegnando una potenziale data di adeguamento, stante però l'assenza attuale delle linee guida AgID specifiche, è **necessario operare una correzione normativa al fine di integrare l'art. 25 dell'atto oggetto di audizione per apportare le seguenti modifiche al comma 2-bis della legge 9 gennaio 2004, n. 4:**

- Rimuovere il riferimento alla direttiva UE 2019/882 in quanto decontestualizzata rispetto all'ambito di applicazione della legge 9 gennaio 2004, n. 4, in quanto tale legge dovrà essere modificata successivamente al recepimento dell'atto in discussione, a seconda anche delle future norme tecniche collegate;
- Sostituire, per i soggetti di cui al comma 1-bis dell'art. 3, la data del 28 giugno 2022 con "entro un anno dall'emanazione delle suddette linee guida".

Il comma 2-bis dell'art. 4 della legge 9 gennaio 2004, n. 4 al fine di evitarne l'inapplicabilità e l'avvio di contestazioni di applicabilità per onere sproporzionato, dovrebbe essere sostituito dal seguente:

2-bis. I siti web e le applicazioni mobili realizzati, alla data di pubblicazione delle linee guida di cui all'articolo 11 della presente legge, dai soggetti erogatori di cui all'articolo 3, comma 1-bis, sono adeguati alle disposizioni della presente legge in materia di rispetto dei requisiti di accessibilità entro un anno dall'emanazione delle suddette linee guida.

Pertanto, si propone l'aggiunta di un comma 4 all'art. 25 dell'atto oggetto di audizione con il seguente contenuto:

4. Al comma 2-bis dell'art. 4 della legge 9 gennaio 2004, n.4 le parole "Nelle more dell'adozione della disciplina di recepimento della direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019," sono rimosse, mentre le parole "il 28 giugno 2022" sono sostituite dalle seguenti "un anno dall'emanazione delle suddette linee guida".

Considerazione finale

Da esperto di accessibilità che opera nel settore da oltre 20 anni, che ha contribuito alla diffusione della cultura dell'accessibilità, riguardo al comma 2-bis della legge 9 gennaio 2004 n. 4 **vi chiedo vivamente: cambiatelo, altrimenti quell'articolo rimarrà nella storia come il maggiore danno all'accessibilità, perché consentirà alle aziende di non applicare la normativa vigente anziché incrementare l'accessibilità dei servizi erogati da siti web e applicazioni mobili.**

Venezia, 26 marzo 2022

Roberto Scano