



Anitec-Assinform

## **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**

a cura del gruppo di lavoro Focus Europa di Anitec-Assinform

**18 Marzo 2022**

### **ANITEC-ASSINFORM**

**Associazione Italiana per l'Information and Communication Technology**

Tel. 02 00632801 - Fax. 02 00632824

C.F. e P.I. 10053550967

Sede e uffici di Milano:  
Via San Maurizio 21, 20123 Milano

Uffici di Roma:  
Via Barberini 11 00187 Roma

segreteria@anitec-assinform.it [www.anitec-assinform.it](http://www.anitec-assinform.it) Aderisce a



CONFINDUSTRIA



CONFINDUSTRIA DIGITALE

## Sommario

1. Accessibilità: normativa di riferimento .....	3
2. Osservazioni Schema di decreto Legislativo – atto Governo 362 .....	5
2.1 Ambito di applicazione.....	5
2.2 Standardizzazione nel contesto della Direttiva 2019/882 .....	6
2.3 Conformità dei servizi e regime sanzionatorio .....	6
3. Conclusioni .....	9

## 1. ACCESSIBILITÀ: NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La normativa di riferimento a livello europeo è costituita principalmente da due Direttive: la Direttiva (UE) 2016/2102 e la Direttiva (UE) 2019/882.

La prima interviene per stabilire i principi dell'accessibilità<sup>1</sup> e per disciplinare, in termini organici, l'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili delle pubbliche amministrazioni. L'art. 1 indica la finalità del provvedimento nel garantire l'armonizzazione a livello europeo delle prescrizioni in materia di accessibilità concordate da applicare ai siti web e alle relative applicazioni mobili degli enti pubblici<sup>2</sup>. Ulteriore scopo della Direttiva è uniformare anche a livello tecnico le normative negli stati membri.

La Direttiva (UE) 2019/882, invece, si applica a prodotti e servizi. Per quanto riguarda i prodotti si applica a: sistemi hardware generici per consumatori e i loro sistemi operativi; taluni terminali self-service (vale a dire: terminali di pagamento; terminali destinati alla fornitura di servizi (sportelli automatici, macchine per l'emissione di biglietti, terminali per il check-in), nonché terminali destinati alla fornitura di informazioni, fatta eccezione dei terminali installati come parti integranti di veicoli, aeromobili, navi o materiale rotabile; apparecchiature terminali con capacità informatiche interattive per consumatori utilizzate per i servizi di comunicazione elettronica (e per accedere a servizi di media audiovisivi; lettori di libri elettronici (e-reader).

Quanto ai servizi, sono oggetto della disciplina: i servizi di comunicazione elettronica, esclusi i servizi di trasmissione utilizzati per la fornitura di servizi da macchina a macchina; servizi che forniscono accesso a servizi di media audiovisivi; siti-web; servizi per dispositivi mobili, comprese le applicazioni mobili; biglietti elettronici e servizi di biglietteria elettronica; fornitura di informazioni relative a servizi di trasporto comprese le informazioni di viaggio in tempo reale relative ai servizi di trasporto passeggeri aerei, con autobus ferroviari e per vie

---

<sup>1</sup> I principi dell'accessibilità vengono richiamati nel considerando 47 della direttiva: *"I quattro principi dell'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili, quali utilizzati nella direttiva (UE) 2016/2102, sono: percepibilità, nel senso che le informazioni e i componenti dell'interfaccia utente devono essere presentabili agli utenti in modalità percepibili; utilizzabilità, nel senso che i componenti e la navigazione dell'interfaccia utente devono essere utilizzabili; comprensibilità, nel senso che le informazioni e il funzionamento dell'interfaccia utente devono essere comprensibili; e solidità, nel senso che i contenuti devono essere abbastanza solidi da poter essere interpretati con sicurezza da una vasta gamma di programmi utente, comprese le tecnologie assistive. Detti principi sono altresì rilevanti per la presente direttiva"*.

<sup>2</sup> Considerando 9: *"La presente direttiva mira a garantire, sulla base di prescrizioni comuni in materia di accessibilità, una maggiore accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili di enti pubblici. Per porre fine alla frammentazione del mercato interno è necessario il ravvicinamento delle misure nazionali a livello unionale sulla base di prescrizioni in materia di accessibilità concordate da applicare ai siti web e alle relative applicazioni mobili degli enti pubblici. Ciò ridurrebbe l'incertezza per gli sviluppatori e favorirebbe l'interoperabilità. L'utilizzo di prescrizioni in materia di accessibilità, neutre sul piano delle tecnologie, non ostacolerà l'innovazione e può addirittura stimolarla."*

navigabili; terminali self-service interattivi situati nel territorio dell'Unione per i servizi di trasporto urbano, extraurbano e regionale; servizi bancari per consumatori; libri elettronici (e-book) e software dedicati; servizi di commercio elettronico.

A livello italiano, la disciplina è contenuta nella L. n.4 del 9 gennaio 2004 (*c.d. Legge Stanca*), e dal Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005).

La Legge Stanca riconosce e tutela il diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione da parte dei disabili, garantendo il rispetto del principio fondamentale di pari opportunità e l'accesso dei cittadini disabili ai servizi della pubblica amministrazione, e definisce l'accessibilità come *"la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari"* (art. 2, comma 1, lett. a). Pertanto, un sito web, ai sensi della norma, è accessibile nella misura in cui fornisce informazioni fruibili da parte di tutti gli utenti, compresi coloro che si trovino in situazioni di disabilità.

Un anno dopo l'entrata in vigore, nel 2005, è stato adottato il D.M. 8 luglio 2005 ("Requisiti tecnici e i diversi livelli per l'accessibilità agli strumenti informatici") che fornisce le linee guida per lo sviluppo dei siti web della pubblica amministrazione nonché le metodologie tecniche per la verifica dell'accessibilità di tali siti internet ed i programmi di valutazione assistita utilizzabili a tal fine. I requisiti tecnici indicati sono in linea con la normativa vigente in quel momento negli Stati Uniti (Section 508) e con alcuni criteri contenuti nelle Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 1.0).

La norma subisce ulteriori aggiornamenti: nel 2008, con il D.M. 30 aprile 2008 ("Regole tecniche disciplinanti l'accessibilità agli strumenti didattici e formativi a favore degli alunni disabili") e, nel 2013, con il D.M. 20 marzo 2013 che aggiorna l'allegato A della norma primaria contenente i criteri e i metodi per la verifica tecnica e requisiti tecnici di accessibilità. Quest'ultimo intervento prescrive i nuovi criteri per l'accessibilità facendo riferimento alla norma UNI EN 301549: 2018 la quale, a sua volta, richiama, per i siti web, le WCAG 2.2.

Nel 2020, l'art. 29 del DL 31 maggio n. 77, convertito in legge n. 108 del 29 luglio 2021, cd. DL Semplificazioni, estende l'ambito di applicazione della Legge Stanca anticipando parte delle misure della Direttiva (UE) 2019/882. Nello specifico, si estendono i requisiti di accessibilità anche alle strutture ed ai servizi aperti o forniti al pubblico attraverso i nuovi sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione in rete includendo, nel novero dei soggetti erogatori, anche i soggetti giuridici 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. La norma affida ad Agid la sorveglianza sul corretto adempimento delle norme e lo svolgimento dell'istruttoria per accertare il compimento di violazioni alla normativa.

L'ultima modifica in ordine temporale è contenuta nella Legge recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose (L. n. 233 del 29 dicembre 2021 n. 233 di conversione del DL n. 152 del 6 novembre 2021) che recita all'art 27 comma 2-*octies* "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 data si sovrappone alla scadenza prevista per il recepimento della Direttiva (UE) 2019/882 negli stati membri e anticipa di tre anni la disposizione contenuta nell'art. 31 in cui è prevista, per tutti gli stati membri, l'applicazione delle disposizioni a decorrere dal 28 giugno 2025.

## **2. OSSERVAZIONI ALLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO – ATTO GOVERNO 362**

### **2.1 Ambito di applicazione**

L'ambito di applicazione dello schema di decreto recepisce fedelmente quello della Direttiva (UE) 2019/882. All'art. 1, infatti, l'elenco proposto è il medesimo di quello di cui all'art.2 della direttiva con la medesima suddivisione di applicabilità ai prodotti e ai servizi.

Tale elencazione, però, può andare a sovrapporsi con la Legge Stanca oggi in vigore. Come meglio illustrato prima, infatti, la legge in parola ha anticipato il recepimento della direttiva estendendo l'applicazione della norma ai soggetti giuridici diversi da quelli di cui art. 1 comma 2, 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.

Si rileva che la Direttiva (UE) 2019/882 e lo schema di decreto hanno una portata più generale: i servizi elencati ricomprendono certamente siti web e applicazioni, ma anche i servizi di comunicazione elettronica, servizi che forniscono accesso ai media audiovisivi ed altri servizi collegati ai servizi di trasporto.

Al fine di garantire la certezza del diritto, occorre evitare la sovrapposizione tra la Legge Stanca e il Decreto Legislativo in modo da consentire agli operatori economici di poter contare su un quadro giuridico omogeneo e armonizzato a livello nazionale. Da tenere in eguale considerazione è l'aderenza del Decreto di recepimento al testo della Direttiva (UE) 2019/882 al fine di definire un sistema giuridico armonizzato a livello europeo a tutela degli interessi dei consumatori e degli operatori economici.

## 2.2 Standardizzazione nel contesto della Direttiva 2019/882

Per quanto riguarda la standardizzazione si rileva che, in generale, sia utile e necessaria per offrire criteri univoci per la presunzione di conformità alla normativa. In questo contesto si evidenzia che, proprio per l'importanza della standardizzazione, la Commissione europea ha lanciato la *Standardisation Strategy* che dimostra l'interesse a definire nuovi indirizzi strategici per regolare l'accesso al mercato europeo di beni e servizi.

La standardizzazione ha un rilievo cruciale nel contesto della Direttiva (UE) 2019/882. Questa, infatti, indica cosa deve essere reso accessibile in termini di requisiti funzionali, ma non impone soluzioni tecniche dettagliate che prescrivano come ciò debba avvenire.

Di conseguenza, ai sensi dell'art. 15 della direttiva, la Commissione europea ha il ruolo di delegare il processo di standardizzazione a enti predisposti a tale funzione, attraverso l'attribuzione di un mandato che avrebbe dovuto essere adottato entro il 28 giugno 2021<sup>3</sup>.

**Il processo di standardizzazione è ancora nelle fasi preliminari.** Definire un regime giuridico che si discosta da quello che ha una valenza ed efficacia europea rischia di compromettere o rendere più difficile l'adeguamento di prodotti e servizi a standard che sono ancora in fase di redazione.

## 2.3 Conformità dei servizi e regime sanzionatorio

La Direttiva (UE) 2019/882 distingue i rimedi necessari per correggere la non-conformità: all'art. 20 disciplina quelli per i prodotti, mentre all'art. 23 quelli per i servizi.

---

<sup>3</sup> Il mandato relativo alla *Standardisation Request* deve essere ancora pubblicato da Commissione Europea. Ad oggi risulta solo un [draft](#) pubblicato nel mese di novembre 2021.

Per i prodotti il quadro normativo di riferimento è quello dell'accesso al mercato ed in particolare il New Legislative Framework (NLF)<sup>4</sup>: per questo motivo l'art. 20 prevede che all'operatore economico venga concessa la possibilità di adottare misure correttive per rendere il prodotto conforme entro un termine ragionevole e proporzionato e, solo qualora ciò non avvenga, l'autorità di vigilanza richiede all'operatore interessato di ritirare, entro un termine ragionevole, il prodotto dal mercato.

Per i servizi invece, il quadro giuridico non prevede un concetto equivalente di "messa sul mercato". Coerentemente la Direttiva (UE) 2019/882 non propone, come correttivo, "il ritiro del servizio" - attraverso inaccessibilità o oscuramento del sito - in caso di inottemperanza all'adozione di misure correttive. Diversamente, l'articolo 21 dello schema di decreto legislativo inserisce un intervento correttivo specifico per i servizi non-conformi, che prevede l'oscuramento dello specifico servizio online inaccessibile o il ritiro dell'applicazione mobile dallo store in caso di inottemperanza dell'adozione delle misure correttive.

Tale misura appare, tuttavia, sproporzionata rispetto alla condotta:

- l'accessibilità è una condizione specifica che deve tener conto dell'usabilità da parte dell'utente e l'impossibilità di garantire in ogni momento per ogni pagina web un'accessibilità al 100%.
- L'oscuramento del servizio/ritiro dell'applicazione mobile dallo store sembra non rispecchiare il concetto di **misura correttiva** tesa, per sua stessa definizione e natura, a correggere, migliorare e realizzare l'accessibilità di un servizio. L'oscuramento, specialmente se non ne vengono identificati i confini e potenziali limiti temporali, risponde più ad esigenze **sanzionatorie** che correttive.
- L'oscuramento e la rimozione violerebbero due dei principi fondamentali dello stesso atto europeo: (i) garantire l'accessibilità e la disponibilità dei servizi online per il più ampio numero di soggetti; (ii) avvicinare e armonizzare le disposizioni legislative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno (art. 114 TFUE). L'oscuramento e la rimozione dell'applicazione renderebbero la fornitura del servizio a livello europeo frammentata, a scapito dei consumatori e degli stessi operatori.
- Lo schema di decreto omette di sottolineare che i correttivi adottati in violazione delle disposizioni nazionali devono essere necessariamente **proporzionati e tener conto dell'entità della non conformità** (compresi la sua gravità e il numero di unità dei prodotti o servizi non conformi,

---

<sup>4</sup> [Il regolamento \(CE\) n.765/2008](#)

nonché del numero di persone colpite) ai sensi dell'articolo 30<sup>5</sup> e del considerando 98<sup>6</sup> della Direttiva (UE) 2019/882.

- In relazione alla mancata proporzionalità della misura rispetto la condotta, è importante sottolineare che (anche in considerazione del contesto regolatorio relativamente recente), lo schema di decreto non elenca, nemmeno a titolo esemplificativo, le possibili misure correttive su cui l'Agid potrà successivamente riflettere nella definizione delle Linee Guida di attuazione.

Infine, rispetto l'adozione delle Linee Guida di cui all'art.21 comma 2 è plausibile ritenere che queste sopraggiungano prima dell'adozione delle linee guida di riferimento da parte della stessa Commissione europea e quindi al di fuori di un indirizzo univoco fornito a livello europeo.

Non è chiaro, peraltro, come tecnicamente l'Agid possa ottenere l'oscuramento e quale tipo di intervento sia previsto per i servizi di telecomunicazione, ad esempio per il requisito RTT (Comunicazione di testo in tempo reale). Inoltre, lo schema di decreto non chiarisce secondo quali modalità l'Agid predispone la reversibilità della misura e le modalità secondo le quali vengono definiti i tempi in cui la misura sia ritenuta legittimamente applicabile.

Da ultimo, gli interventi previsti all'art. 21 non appaiono in linea con il regime sanzionatorio previsto dalla Legge Stanca e ss.mm. che, per i siti web, all'art. 9 comma 1 bis, prevede una sanzione pecuniaria fino al 5 per cento del fatturato. I siti web non in conformità sarebbero così soggetti a due sanzioni differenti.

---

<sup>5</sup> Art. 30 1. Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate conformemente alla presente direttiva e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione.

2. Le sanzioni previste sono effettive, proporzionate e dissuasive. Le sanzioni sono inoltre accompagnate da misure correttive efficaci in caso di non conformità dell'operatore economico.

3. Gli Stati membri notificano senza ritardo tali norme e misure alla Commissione, nonché eventuali successive modifiche delle stesse.

4. Le sanzioni tengono conto dell'entità della non conformità, compresi la sua gravità e il numero di unità di prodotti o servizi non conformi interessati, nonché del numero di persone colpite.

5. Il presente articolo non si applica alle procedure di aggiudicazione degli appalti disciplinate dalla direttiva 2014/24/UE o dalla direttiva 2014/25/UE

<sup>6</sup> Le sanzioni dovrebbero essere adeguate rispetto alla natura delle violazioni e alle circostanze, affinché non fungano da alternativa all'adempimento, da parte degli operatori economici, degli obblighi di rendere accessibili i loro prodotti o servizi

### 3. CONCLUSIONI

La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) è stata adottata il 13 dicembre 2006 a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed è entrata in vigore il 3 maggio 2008. Oggi conta 175 Stati parte e presenta una particolarità: è la prima convenzione internazionale a cui ha aderito l'Unione europea. Dalla ratifica di questo atto, l'UE si è impegnata a valorizzare la disabilità in quanto parte della diversità umana, sganciandosi dalla concezione di handicap fondata sulla nozione di menomazione, e a rendere accessibili in modo uniforme e omogeneo prodotti e servizi.

Questo approccio deve essere mantenuto anche nella legislazione nazionale che deve salvaguardare le persone con disabilità in un contesto senza confini geografici.

Sottolineiamo l'importanza di mantenere la coerenza tra i quadri giuridici, quali la Legge Stanca e la Direttiva (UE) 2019/882 in quanto, da un lato, aiuterebbe i provider a identificare chiaramente il campo di applicazione di ogni disposizione e i relativi standard richiesti, dall'altro, faciliterebbe il lavoro delle autorità preposte alla sorveglianza del mercato.

In questo contesto, riteniamo che l'attuale formulazione dello schema di decreto legislativo ben recepisca la Direttiva (UE) 2019/882, ma possa essere ulteriormente migliorato per attuare e dare valore agli obiettivi primari dell'Accessibility Act, quali l'armonizzazione delle regole europee e la realizzazione di un mercato interno in cui i cittadini siano tutelati e abbiano contestualmente accesso, a prescindere dai confini geografici, ad adeguati beni e servizi.

Consapevoli dell'importanza di rispettare il termine per il recepimento della direttiva, incoraggiamo una discussione ulteriore sui punti sopra menzionati al fine di salvaguardare, da un lato, gli interessi degli utenti e, dall'altro, permetta agli operatori economici di ottemperare ai requisiti di accessibilità richiesti.

In ultima istanza chiediamo che anche i termini sopracitati previsti dal L. n. 233 del 29 dicembre 2021 di conversione del D.L. n. 152 del 6 novembre 2021 vengano rivisti in vista del recepimento della Direttiva (UE) 2019/882 al fine di non avere, anche per un breve periodo di tempo, sovrapposizioni normative.