



## **L'ACCESSIBILITÀ DEI SITI INTERNET DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E LA C.D. "LEGGE STANCA"**

di

**Davide Galliani**

*(Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano)*

27 aprile 2008

**Sommario:** 1. *L'intervento tardivo del legislatore* – 2. *Il problema culturale* – 3. *La "legge Stanca": pregi e soprattutto difetti* – 4. *"Legge Stanca" e Codice dell'amministrazione digitale: le "lacune" della legge non sono "colmate" dal Codice* – 5. *La questione dei destinatari della "legge Stanca"* – 6. *Alcune riflessioni conclusive: soggetti disabili ed eguaglianza digitale.*

### **1. L'intervento tardivo del legislatore.**

Il legislatore italiano è intervenuto per la prima volta a disciplinare la materia dell'accessibilità ai siti internet delle pubbliche amministrazioni soltanto nel 2004 <sup>(1)</sup>.

Tale materia, precedentemente, non era in alcun modo stata oggetto dell'attenzione del legislatore, nonostante le numerose prese di posizione dell'Unione Europea e dei Consorzi Internazionali, come il World Wide Web Consortium (3WC), che, invece, ne facevano una delle questioni più importanti in materia di e-government <sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>(\*) Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Milano.

(1) Cfr. R. SCANO, *Accessibilità: dalla teoria alla realtà*, IWA Italy, Venezia, 2004 e Id., *Legge n. 4 del 2004, dalla teoria alla realtà*, IWA Italy, Venezia, 2005.

<sup>2</sup>(2) In particolare, il riferimento è alle cd. "WCAG", ossia, le "Web Content Accessibility Guidelines" della "Web Accessibility Initiative", una sezione del 3WC. E' da tenere in considerazione, inoltre, che molto seguite sono anche le linee guida contenute nella legislazione degli Stati Uniti, specie nella cd. "Section 508".

Un intervento del legislatore italiano, pertanto, tardivo, ancor di più poiché si era sempre più reso necessario indicare almeno alcuni “paletti” da rispettare nella messa in rete dei siti internet delle pubbliche amministrazioni <sup>(3)</sup>.

## **2. Il problema culturale.**

Secondo diversi rapporti ISTAT, in effetti, le persone disabili in Italia sono circa 2,6 milioni, il 5% della popolazione complessiva. Questi dati sono certamente rilevanti, tali da non poter più passare inosservati.

Di seguito si analizzeranno i pregi e i difetti della legge 9 gennaio 2004, n. 4, nota come “legge Stanca”, appunto, il primo intervento del legislatore in questa materia.

È tuttavia fondamentale spendere prima alcune considerazioni sul fenomeno in sé considerato, per cercare di inquadrare, anche da un punto di vista culturale e non solo giuridico, la questione.

Il legislatore, sia prima che dopo il 2004, non ha fornito una definizione legislativa di persona “disabile”. Infatti, né con la legge n. 104 del 1992 né con la legge n. 68 del 1999 si è definita la disabilità: la prima legge trattava solamente di una categoria di disabili, gli handicappati, mentre, la seconda, si limitava a stilare un elenco di cause d’invalidità e di minorazioni verificatesi le quali la persona acquisiva un vero e proprio diritto ad essere assunta. Ed anche la stessa “legge Stanca” non fornisce una definizione delle persone disabili.

Ancora allo stato attuale, pertanto, ci si deve accontentare della definizione normalmente utilizzata in ambito medico, secondo la quale è disabile la persona che registra una totale mancanza di autonomia in riferimento ad almeno una funzione essenziale della vita.

La questione non è però soltanto quella dell’assenza di una definizione legislativa della disabilità, che già è di per sé abbastanza indicativa e significativa.

Sembra, in effetti, che ancora manchi una generale consapevolezza della problematica da un punto di vista culturale.

Il tema dell’accessibilità ai siti internet delle pubbliche amministrazioni anche da parte di persone disabili, in effetti, soltanto approssimativamente può accostarsi a quello delle cd. “barriere architettoniche”. Ancorché da parte di alcuni si sia parlato di “barriere digitali”, il tema appare per lo meno più complesso (e si differenzia notevolmente anche dall’altro grande

---

<sup>3)</sup> Cfr., per tutti, A. KIRKPATRICK, R. RUTTER, C. HEILMANN E J. THATCHER, *Web Accessibility: Web Standards and Regulatory Compliance*, Apress Inc., Berkeley, CA.

problema del “divario digitale”, non meno grave, se si pensa che, secondo uno studio recente del maggio 2007, Nord America ed Europa hanno il 75% del totale degli accessi alla rete internet, seguiti dall’Asia con il 14% e dall’Africa con l’1.5%).

Quando si tratta di Internet, infatti, sono chiamati in causa almeno due principi fondamentali della Costituzione italiana, la libertà di manifestazione del pensiero, di cui all’art. 21 Cost. e, soprattutto, il principio personalista di cui all’art. 2 Cost.

Internet, infatti, non solo è una straordinaria risorsa per esprimere liberamente il pensiero, ma è anche indiscutibilmente uno degli strumenti moderni maggiormente incisivi ai fini dello sviluppo della personalità. Internet ha anche altri pregi (si pensi allo straordinario impatto che ha avuto in campo medico), ma sicuramente, come sottolinea concordemente la dottrina, i due appena richiamati sono tra i più importanti.

A questo punto, dovrebbe apparire chiaro che una delle più apprezzabili caratteristiche di internet è la sua tendenziale universalità, che potrebbe esprimersi nell’esempio molto utilizzato delle identiche azioni che si possono compiere e non compiere, utilizzando la rete, tanto da Milano quanto da Singapore, tanto da Bombay quanto da Montevideo.

Un’opportunità così importante, pertanto, che non dovrebbe ammettere eccezioni di sorta: internet esiste proprio perché si è cercato di mettere in comunicazione tra di loro le persone.

È proprio qui che si innesta il discorso attorno all’accessibilità ai siti internet delle pubbliche amministrazioni. Se in dottrina già si è evidenziato che porre “paletti” legislativi sul come costruire e progettare un sito internet di una società privata potrebbe apparire contrario alla libertà di manifestazione del pensiero, per quanto riguarda il mondo delle pubbliche amministrazioni il discorso è del tutto diverso <sup>(4)</sup>.

Il legislatore del 2004 ha adottato, infatti, una precisa linea di intervento, prevedendo la nullità di tutti i contratti stipulati da parte della pubblica amministrazione per la realizzazione e la modifica di siti internet che non rispettino determinati requisiti di accessibilità.

A breve si analizzeranno le molte problematiche di questa linea di intervento: quello che è però importante subito sottolineare è che questa scelta da parte del legislatore ha di fatto posto fine alle polemiche circa la possibilità per il legislatore stesso di intervenire sul come deve essere costruito un sito internet di una pubblica amministrazione o, quanto meno, ha

---

<sup>4</sup>(4) Cfr., in generale, L. SPALLINO, *L’Internet delle Pubbliche amministrazioni: la legge 9 gennaio 2004 n. 4, Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*, in *Rivista Amministrativa della Regione Lombardia*, n. 2, aprile-giugno 2004, supplemento al fascicolo 8/2004 della *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*.

dimostrato che un intervento legislativo in questa materia poteva e forse doveva ad un certo punto essere preso.

### **3. La “legge Stanca”: pregi e soprattutto difetti.**

Quale è il motivo per il quale il legislatore ha deciso l'intervento? È la stessa “legge Stanca” che fornisce la risposta: è in ottemperanza al principio costituzionale di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., che è tutelato e garantito il diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione da parte delle persone disabili, come recita l'art. 1, II comma, della legge del 2004.

Evidenziati, in questo modo, i due aspetti positivi della “legge Stanca” (l'aver finalmente deciso di intervenire in questa materia con una precisa scelta e il richiamo al principio costituzionale d'eguaglianza), è necessario ora evidenziare quali sono gli aspetti più problematici. Questi sono, essenzialmente, due.

In primo luogo, quella che si è detta una precisa scelta non è per niente soddisfacente, soprattutto, proprio in riferimento al principio costituzionale di eguaglianza che la legge intende attuare.

La scelta del legislatore è quella della nullità di tutti i contratti stipulati dalla pubblica amministrazione se questi non rispettano determinati requisiti di accessibilità, poi specificati da un successivo decreto ministeriale del 2005.

Il più evidente e grave difetto di questa pur chiara scelta è il seguente: il principio dell'accessibilità è così garantito solo e soltanto nel momento in cui la realizzazione di un sito internet della pubblica amministrazione “passa” attraverso la stipulazione di un contratto. In tutti gli altri casi, che sono, evidentemente, la maggioranza, il principio dell'accessibilità non ha alcuna garanzia di poter essere fatto rispettare.

Il tutto è affidato alla capacità della pubblica amministrazione di realizzare un sito internet accessibile: il che è chiaramente troppo poco. Quanti Comuni in Italia, per esempio, progettano e costruiscono un sito internet senza stipulare alcun contratto, affidandosi, invece, a persone già inquadrati nei propri uffici con particolari “capacità informatiche”? Quante Università in Italia, sempre per fare un ulteriore significativo esempio, non stipulano affatto contratti per mettere in rete il proprio sito internet ma utilizzano persone con funzioni di responsabili o “esperti” informatici?

Questa è, tuttavia, soltanto una faccia della medaglia del primo grande difetto della “legge Stanca”.

L'altra faccia della medaglia, in effetti, se si vuole, è ancora più grave e può riassumersi nella seguente questione: non contrasta con lo stesso principio costituzionale di eguaglianza, che pure la legge intende ottemperare, il garantire il principio dell'accessibilità dei siti internet delle pubbliche amministrazioni legandolo alla sanzione della nullità dei contratti, quando, a ben rifletterci, con questo metodo si creano evidenti disparità basate solo e soltanto sulla residenza in questo o in quell'altro Comune italiano?

Detto in altri termini, può dirsi coerente con, e rispettoso del, principio di eguaglianza una previsione che non tutela indistintamente tutte le persone disabili ma solo e soltanto quelle che vivono e risiedono all'interno di ambiti territoriali le cui amministrazioni di riferimento presentano siti internet realizzati in forza di contratto?

Può la collocazione spaziale di una persona disabile essere motivo di una discriminazione nei suoi confronti, evento che si produce proprio nel momento in cui il legislatore ha deciso, finalmente, di intervenire per trattare in modo differente situazioni di partenza differenti?

Per dirla in parole più semplici e chiare, un disabile è sempre un disabile sia che risieda in un Comune della Lombardia sia che risieda in uno campano. La legge non dovrebbe evitare discriminazioni, che, d'altro canto, si producono anche quando si lascia alla libertà di altre pubbliche amministrazioni, diverse da quelle comunali, per continuare l'esempio, le Università, la possibilità o meno di realizzare con contratto i propri siti internet?

Tutto ciò lasciando in disparte la questione, pur molto problematica, della previsione della stessa “legge Stanca” che prevede l'adeguamento alle previsioni della legge nell'ambito delle disponibilità di bilancio delle pubbliche amministrazioni (art. 4, IV comma).

#### **4. “Legge Stanca” e Codice dell'amministrazione digitale: le “lacune” della legge non sono “colmate” dal Codice.**

Prima di affrontare l'altra, se si vuole minore, problematica della “legge Stanca”, vale a dire i destinatari delle previsioni ivi dettate, è opportuno riprendere una tesi avanzata in

dottrina per stemperare o, quanto meno, per mitigare i due difetti della legge appena sottolineati.

Si dice: non si garantisce in linea generale il principio dell'accessibilità perché lo si fa solo e soltanto quando un sito internet è realizzato e modificato tramite un contratto, in aggiunta, creando in questo caso una forte discriminazione a seconda solo e soltanto del luogo di residenza o della scelta dell'amministrazione di stipulare o meno un contratto.

L'obiezione è la seguente: è vero che il legislatore del 2004 è intervenuto in questo determinato modo, tuttavia, successivamente, nel 2005, è stato approvato il Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82), il cui art. 53 prevede che le pubbliche amministrazioni centrali devono realizzare siti istituzionali su reti telematiche che rispettino i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, assieme ai principi di completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità, prevedendo, inoltre, che lo Stato promuova intese ed azioni comuni con le Regioni e le autonomie locali affinché queste realizzino siti istituzionali con le caratteristiche e i principi appena esposti.

Come spesso accade, tuttavia, quando il legislatore (peraltro delegato) pretende di disciplinare una materia per principi (e non con strumenti), alla fine, il suo intervento si dimostra essere inconcludente. Sono essenzialmente tre le problematiche che genera la tesi secondo la quale la "lacuna" della "legge Stanca" può considerarsi superata con l'approvazione dell'art. 53 del Codice dell'amministrazione digitale.

In primo luogo, la disposizione del Codice detta, sì, il principio del rispetto generale dell'accessibilità (tecnica normativa sicuramente migliore di quella della legge del 2004) ma lo afferma soltanto per le pubbliche amministrazioni centrali, lasciando ad intese ed azioni comuni tra lo Stato e le Regioni e le autonomie locali la garanzia del rispetto del principio da parte di queste due ultime.

In secondo luogo, la previsione del Codice non pare essere specificatamente rivolta al problema dell'accessibilità dei siti internet: come hanno dimostrato gli studi più importanti della materia, a cominciare da quelli di Jacob Nielsen, uno dei maggiori studiosi di queste problematiche, l'accessibilità e l'usabilità di un sito internet non sono affatto questioni collegate, al contrario, invece, di quanto sembra intendere il legislatore delegato che ha approvato il Codice (<sup>5</sup>).

---

<sup>5</sup>() In lingua italiana, si veda J. NIELSEN E H. LORANGER, *Web Usability 2.0, L'usabilità che conta*, Apogeo, Milano, 2006.

Che nesso vi è, infatti, tra un sito accessibile anche da parte delle persone disabili e un sito, per utilizzare le parole dell'art. 53 del Codice, completo di informazioni, con un linguaggio chiaro, affidabile, facilmente consultabile e quanto altro?

Dal momento che non è pensabile che il legislatore si sia fatto trarre in inganno dalla denominazione anglosassone di “web usability” (che significa “accessibilità” e non “usabilità”), il punto problematico è che la disposizione del Codice confonde le due questioni, creando molti problemi.

Un sito accessibile, infatti, può anche essere della più bassa qualità, con poche e scarse informazioni, per niente chiaro e quanto altro, ma resterebbe pur sempre un sito accessibile, quindi, navigabile da tutti indipendentemente dalle differenti situazioni di partenza, che, nel nostro caso, sono le disabilità delle persone.

Non che le due questioni si possano trattare in modo completamente differente, ma da qui a confonderle il passo è eccessivo: se nessuno, dice la dottrina, può obbligare qualcuno a fare un sito internet “ben fatto”, perché sono solo e soltanto i destinatari a poterlo giudicare (al pari di un qualsiasi giornale che fornisce informazioni), qualcuno e, quindi, il legislatore, invece, può obbligare, quanto meno quando ci si riferisce ai siti internet delle pubbliche amministrazioni, a fare un sito internet non “ben fatto” ma accessibile.

Poi, come è successo, il legislatore potrà anche indicare alcuni dei contenuti che deve avere un sito internet di una pubblica amministrazione, ma questo non cambia il punto che una cosa è il contenuto e un'altra cosa è la possibilità che il contenuto possa essere fruito dalla generalità degli utenti senza discriminazione.

In terzo luogo, la maggiore obiezione alla tesi di coloro che vorrebbero colmata la lacuna della “legge Stanca” attraverso la previsione dell'art. 53 del Codice è la seguente: se la “legge Stanca”, quanto meno, prevedeva almeno la sanzione della nullità dei contratti, il Codice non presta alcuna attenzione al profilo sanzionatorio, tanto è vero che in nessuna parte dello stesso è prevista alcuna sanzione per le pubbliche amministrazioni che non rispettassero i principi dettati per la messa in rete dei siti istituzionali.

Senza voler richiamare le teorie di dottrina generale secondo le quali caratteristica prima della norma giuridica è proprio la sanzione (basti pensare alle opere di Hans Kelsen e di Norberto Bobbio) è evidente che la previsione del Codice risulta completamente insoddisfacente, assolutamente non in grado di colmare la lacuna della “legge Stanca”.

## 5. La questione dei destinatari della “legge Stanca”

Il secondo difetto della “legge Stanca” può riassumersi nella problematica dell’individuazione esatta dei soggetti destinatari delle previsioni in essa contenute.

È stato giustamente scritto che il futuro della “legge Stanca” dipende anche dalla corretta interpretazione dei soggetti verso i quali le disposizioni sull’accessibilità si applicano.

Ai sensi dell’art. 3, la legge si applica alle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, II comma, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”), quindi, a tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le aziende ad ordinamento autonomo, le Regioni e tutte le autonomie locali, le Università, le Camere di Commercio, dell’industria, dell’artigianato e dell’agricoltura, nonché le aziende del Servizio Sanitario Nazionale.

L’art. 3, inoltre, stila un elenco di soggetti cui sono altresì destinate le previsioni della legge: enti pubblici economici, aziende private concessionarie di servizi pubblici, aziende municipalizzate regionali, enti di assistenza e di riabilitazione pubblici, aziende di trasporto e di telecomunicazione a prevalente partecipazione di capitale pubblico e aziende appaltatrici di servizi informatici.

A prima vista, pertanto, la “legge Stanca” sembra essersi per lo meno premurata di estendere al massimo il campo dei soggetti cui le previsioni in materia di accessibilità devono essere applicate. Certamente l’aver previsto anche soggetti che di certo non sono pubblici ma si dovrebbero inquadrare in una categoria di soggetti a metà tra il pubblico e il privato è un aspetto positivo, che, tuttavia, rischia di essere vanificato dai problemi che genera, quasi normalmente, lo stilare un elenco di destinatari dei provvedimenti di una legge, vale a dire la difficoltà di ricomprendere o meno determinati soggetti nella “lista” predisposta dal legislatore, ancor di più quando le definizioni dei soggetti non sono del tutto chiare proprio da un punto di vista giuridico.

Si considerino soltanto questi due esempi molto significativi.

La RAI (Radio Audiovisione Italiana) è una società per azioni a partecipazione pubblica che ha per oggetto, non esclusivo, il servizio pubblico generale radiotelevisivo. In quanto azienda privata concessionaria di servizio pubblico, pertanto, la RAI dovrebbe essere tenuta al rispetto della “legge Stanca”.

A questo ragionamento, tuttavia, si potrebbe obiettare che il servizio pubblico offerto dalla RAI non viene esercitato via internet o, quanto meno, la RAI non è ancora obbligata a



trasmettere anche via internet. La RAI, pertanto, non esplicando attraverso internet un servizio pubblico, non dovrebbe rispettare la “Legge Stanca” e tutta la normativa seguente.

Esposte le due tesi, sembrerebbe corretto affermare, tuttavia, che il servizio pubblico non è legato al mezzo attraverso il quale è esercitato, bensì al contenuto del servizio e che, pertanto, laddove la RAI svolge un servizio pubblico essa è tenuta a rispettare la “Legge Stanca”. La questione rimane comunque problematica.

Altro esempio. Si prenda il caso di VODAFONE, il gruppo internazionale di cui fa parte OMNITEL, licenziataria per la prestazione del servizio di telefonia vocale. In questo caso, nel bando per l’assegnazione delle licenze, non era contemplato l’obbligo di realizzare una sorta di servizio al consumatore via internet. In questo senso, pertanto, VODAFONE potrebbe sostenere di avere stipulato un contratto con lo Stato, contratto che può essere integrato, quanto a prestazioni aggiuntive, soltanto con la volontà concorde delle due parti. Il che significa che VODAFONE non pare essere soggetta al rispetto della “Legge Stanca”, tralasciando in questo esempio il fatto se i servizi di telefonia su tecnologia GSM siano o meno servizi pubblici.

Questi due esempi sono particolarmente significativi, in quanto il futuro dell’accessibilità dei siti internet non dipende soltanto dal come le previsioni legislative si applicano ai soggetti istituzionali. Rispetto ai grandi operatori privati, infatti, la legge e la normativa non paiono aver scelto chiaramente, forse, per motivazioni anche economiche. Potrà sembrare provocatorio, ma ristrutturare un sito internet ha un certo costo economico ed il legislatore, fatta una scelta per la pubblica amministrazione, pur discutibile, come si è detto, non si è sentito di intervenire in questo modo anche nei confronti del settore privato, che, ad ogni modo, ricopre di sicuro un ruolo fondamentale quanto alla divulgazione di informazioni di interesse generale.

## **6. Alcune riflessioni conclusive: soggetti disabili ed eguaglianza digitale.**

Quelle che si sono espresse sono soltanto alcune considerazioni su determinati temi che sono all’ordine del giorno nei dibattiti della dottrina attorno alla “legge Stanca”.

Altri ed egualmente importanti se ne potrebbero individuare, ma quello che appare evidente è che l’intervento del legislatore del 2004 è, sì, rilevante, ma necessita di ulteriori aggiustamenti, che si spera possano prodursi sollecitamente, anche perché è in gioco

l'attuazione di due principi fondamentali della Costituzione italiana, il principio personalista e quello di eguaglianza.

Il problema, tuttavia, come si è detto in apertura, non pare essere solo giuridico o, quanto meno, necessita di essere inquadrato in un'ottica più generale. E' ancora troppo scarso il grado di conoscenza degli sviluppi delle tecnologie assistive che permettono ai soggetti disabili di utilizzare i più normali strumenti di comunicazioni del giorno d'oggi, tra i quali sicuramente deve ricomprendersi anche internet.

Ancora è poco diffusa la consapevolezza, soltanto per fare alcuni esempi, che un computer può essere utilizzato anche senza mouse, che un computer può essere utilizzato perfettamente anche da una persona non vedente <sup>(6)</sup>.

Gli strumenti tecnici già esistono: soltanto quando diventerà "normale" per la collettività un sito internet accessibile, allora, il problema giuridico potrà trovare più soddisfacenti soluzioni e soltanto allora si potrà parlare di eguaglianza digitale quale valore indiscutibile da tutelare.

Sordità, ipovisione, daltonismo, cecità, disabilità motoria degli arti superiori, distrofia spastica, disabilità cognitiva e dislessia sono già troppo pesanti da potersi sopportare: se poi sono anche motivi di esclusione dal "villaggio globale", allora, rischiano veramente di diventare non una disabilità grave ma, di più, un vero e proprio motivo di esclusione sociale, economica e personale, non tollerabile culturalmente prima ancora che giuridicamente.

---

<sup>6)</sup> Cfr., tra i molti, L. SPINELLI, *L'Italia che non sa usare il computer*, in «Login», Gruppo Editoriale Infomedia, Pisa, 2006.