

Bazzmann Mag | design molecolare

Legge Stanca, intervista a Lorenzo Spallino. Analisi, dubbi e perplessità.

di: Marco Trevisan | 02.02.2004 | *Accessibilità* | 14 commenti disponibili

L'1 febbraio entra in vigore la l. "Stanca" (l. 9.1.2004). Quali le novità per i professionisti del settore e cosa si chiede alle Pubbliche Amministrazioni, sono gli interrogativi posti a Lorenzo Spallino, avvocato, al quale è chiesto anche un giudizio sulla reale capacità della legge di incidere sulla realtà delle P.A. Domanda cui seguono risposte con interrogativi pesanti sulla facilità con cui è possibile eludere la legge, l'assenza di un'autorità cui affidare le procedure di infrazione e, soprattutto, l'aver mancato l'occasione di dichiarare espressamente le attività di progettazione e realizzazione di siti delle P.A. soggette alle procedure ad evidenza pubblica.

Ora che la legge è passata ed è passato l'anno del disabile, cosa comporterà per le aziende e professionisti questa legge, dal punto di vista lavorativo e di obblighi?

Credo siano opportune alcune precisazioni. La legge Stanca - o, per essere più esatti, la legge 4/2004 - non ha per destinatario il mondo del lavoro ma quella galassia di entità più o meno pubbliche ricomprese nell'accezione descritta dall'art. 3, composta:

a) dalle amministrazioni pubbliche così definite dall'art. 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30.3.2001 n. 165 [*nota 1*]

b) dai soggetti indicati dall'art. 3, accomunati dal fatto di fornire un servizio pubblico [*nota 2*].

A costoro si chiedono sostanzialmente tre cose:

1. di **richiedere**, in sede di procedure di gara per acquisto di beni e la fornitura di servizi informatici, il **rispetto dei requisiti tecnici** in materia di accessibilità di cui all'art. 11 [nota 3] e, in sede di valutazione delle offerte, di ritenere il rispetto di detti requisiti motivo di preferenza a parità di ogni altra condizione,
2. di **non stipulare contratti** aventi per oggetto la realizzazione di nuovi siti web o la "modifica" di siti web esistenti là **dove non sia previsto espressamente il rispetto dei requisiti tecnici** di accessibilità,
3. di **prevedere**, in sede di rinnovo dei contratti in essere, **l'adeguamento** dei siti web **ai requisiti tecnici** di accessibilità, da conseguirsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dell'emanando decreto.

Lo Stato ha quindi scelto di intervenire a monte, in sede di formazione della volontà e degli atti delle Pubbliche Amministrazioni: tanto è vero che l'art. 9 qualifica l'inosservanza delle disposizioni in questione come responsabilità dirigenziale e disciplinare. Sembra ovvio sottolineare che **ai professionisti del settore è oggi richiesta una particolare cura nella confezione** dell'offerta per le Amministrazioni Pubbliche sul punto e, al tempo stesso, una valutazione – oserei dire aggressiva – delle offerte altrui in sede di gara, al fine di contestare i risultati quando il rispetto dei requisiti sia solo formale o, peggio, non sia presente.

La legge Stanca è attuabile? Può essere considerata un riferimento valido?

L'attuabilità di una legge **dipende in larga parte dalla capacità di passare indenne al vaglio giurisprudenziale**: dal consentire cioè la tutela di posizioni effettivamente lese senza per questo tramutarsi in motivo di paralisi del sistema. La scelta del legislatore di operare a monte è certamente valida e non si può negare che il testo sia stato ripulito di molte incongruenze della versione precedente. **Ciò nonostante, rimangono più di una perplessità**. Ne cito due a titolo di esempio:

- **Il primo comma** dell'art. 4 **impone il rispetto dei requisiti di accessibilità sanzionando con la nullità il contratto sottoscritto** in violazione dell'obbligo in questione. Ma la stessa

norma prevede espressamente il caso della "mancata considerazione dei requisiti di accessibilità" imponendo – in tal caso - un obbligo di "adeguata motivazione" sul punto. **Come è possibile dettare la prescrizione e contemporaneamente fornire la possibilità di eluderla motivando a posteriori – sottolineo a posteriori - l'elusione?** O l'obbligo c'è, ed è inderogabile, oppure è derogabile ma è lo Stato che deve dettare i criteri e/o casi di disapplicazione, come nel caso previsto dal comma 2 dell'art. 3 [*nota 4*]. E ancora: è legittimo il comportamento dell'Amministrazione che non tenga presente il rispetto dei requisiti di accessibilità sulla base di mere considerazioni economiche quando la discrepanza tra offerta vincitrice e seconda qualificata sia proprio nel maggior rigore, e quindi del maggior costo, di quest'ultima sul punto della verifica dell'accessibilità? Si tratta di una motivazione corretta? Secondo la legge sì, secondo il buon senso e lo spirito stesso della legge, no.

- **Il secondo comma dell'art. 4 colpisce con la sanzione della "nullità" i contratti aventi per oggetto la realizzazione di nuovi siti o la "modifica" di siti esistenti** là dove non sia previsto espressamente il rispetto dei requisiti di accessibilità, e così anche il rinnovo di contratti in essere, imponendo di provvedere all'adeguamento dei siti esistenti entro dodici mesi dall'entrata in vigore del regolamento. **Ma nulla dice se l'adeguamento non avviene o se è solo parziale.** E ancora: il contratto sarà anche nullo, ma **a chi il compito di eccipirne la circostanza?** Insomma: mi sembra manchi una Authority degna di questo nome, cui siano attribuite le procedure di infrazione. E ancora: perché per l'acquisto di beni e di fornitura di servizi informatici si è scelto di intervenire direttamente sulla procedura – e quindi sulla gara pubblica – e una scelta analoga non è stata fatta per i siti? Personalmente confesso di rimanere stupito della leggerezza con cui vengono conferiti incarichi di consulenza con parecchi zeri per la realizzazione di siti pubblici: non vedo infatti motivo perché un'attività di questo genere non debba essere assoggettata alle procedure ad evidenza pubblica. Insomma: temo che la cerchia dei consulenti abbia in qualche misura influenzato la stesura della legge sul punto. Ed è **un peccato perché questa poteva essere un'occasione per riconoscere** anche in questo caso il principio che una sana concorrenza non può fare che del bene. A tutti: operatori, amministrazioni e cittadini.

Se il regolamento non viene realizzato entro la data di scadenza, la legge viene invalidata? Cosa succede?

Assolutamente niente. La legge resta ovviamente **valida ma di fatto inefficace**. Tieni presente che la pubblicazione della legge 4/2004 è avvenuta sulla G.U. n. 13 del 17 gennaio 2004: il che significa, computati i quindici giorni di vacatio legis, che il Regolamento di Attuazione dovrà essere emanato entro il 3 maggio 2004 e i Requisiti Tecnici entro il 2 giugno 2004.

Attraverso quali forme è possibile non applicare la legge, quantomeno sul punto della realizzazione di siti accessibili?

E' sufficiente che le P.A. creino un ufficio interno cui affidare la realizzazione del sito: **in questo caso non ci sono contratti da stipulare e quindi il comma II dell'art. 3 non si applica**. E se si assume una carenza di organico, il responsabile del procedimento può anche proporre all'amministrazione di affidare a soggetti esterni le attività di supporto tecnico, limitandosi a rispettare le regole in materia di incarichi di prestazione professionale (Dlgs 157/1995) e cioè a semplice trattativa privata. Basta avere l'accortezza di non affidare la realizzazione del sito ma la semplice verifica dell'accessibilità e il gioco è fatto: **il disabile resta disabile, il sito resta non accessibile, i consulenti restano consulenti, la legge è rispettata...** Forse, se si fosse detto che i siti devono essere accessibili, punto e basta, era meglio. O no?

Note

Nota 1

Articolo 1, c. II, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane. e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni,

tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Nota 2

Articolo 3, c. 1, l. 9.1.2004 n. 4: "La presente legge si applica [...] agli enti pubblici economici, alle aziende private concessionarie di servizi pubblici, alle aziende municipalizzate regionali, agli enti di assistenza e di riabilitazione pubblici, alle aziende di trasporto e di telecomunicazione a prevalente partecipazione di capitale pubblico e alle aziende appaltatrici di servizi informatici".

Nota 3

L. 4/2004: "Art. 11 (Requisiti tecnici) 1. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, consultate le associazioni delle persone disabili maggiormente rappresentative, con proprio decreto stabilisce, nel rispetto dei criteri e dei principi indicati dal regolamento di cui all'articolo 10: a) le linee guida recanti i requisiti tecnici e i diversi livelli per l'accessibilità; b) le metodologie tecniche per la verifica dell'accessibilità dei siti INTERNET, nonché i programmi di valutazione assistita utilizzabili a tale fine".

Nota 4

L. 4/2004: "Art. 3, (Soggetti erogatori) 2. Le disposizioni della presente legge in ordine agli obblighi per l'accessibilità non si applicano ai sistemi informatici destinati ad essere fruiti da gruppi di utenti dei quali, per disposizione di legge, non possono fare parte persone disabili."

Lorenzo Spallino

Avvocato amministrativista in Como, si occupa in particolare di diritto urbanistico. Era presente a Roma al convegno "Webxtutti 2003: dall'accessibilità dei contenuti all'accessibilità dei servizi", dove ha parlato di "Internet, legge e disabili: attori e scritte" [<http://www.webxtutti.it/programma.htm>]. Presidente di Città Possibile dal 1999 al 2003, ha progettato e realizzato il <http://www.cittapossibile.org/como/como.htm> di cui è responsabile. Sito personale: <http://www.brosite.org/lo/index.htm>.

Riferimenti utili:

<http://www.senato.it/parlam/leggi/04004l.htm>

http://www.innovazione.gov.it/ita/news/2003/cartellastampa/doc_le

<http://www.bazzmann.com/internal.php?codice=23>

<http://webnews.html.it/focus/334.htm>

<http://webnews.html.it/news/1776.htm>

<http://punto-informatico.it/p.asp?i=46344>

14 commenti disponibili (scrivi un tuo commento)

1. 02.feb.2004 | scritto da: deluso;

Pareva strano che per una volta facessero le cose bene...

In sostanza la legge riguarda i contratti e non i siti... in sostanza niente contratto niente legge. SIGH!

2. 04.feb.2004 | scritto da: Marco Trevisan;

Chissà, forse con il regolamento sarà più chiaro come va applicata e come verranno coinvolti i vari "attori" del settore.

Purtroppo questa legge aveva delle proposte già deludenti a mio avviso. Importante comunque, ma si è persa una buona occasione.

3. 04.feb.2004 | scritto da: Lorenzo Spallino;

Il problema è più vasto di quello che sembra: pensate alle scuole. La maestrina che si diletta di Flash realizzerà il suo sito perfettamente

inaccessibile, con il consenso della Direttrice, soddisfatta di tante belle animazioni e del sito gratis. Anche qui: niente contratto, niente accessibilità!

4. 06.feb.2004 | scritto da: Rosario Ricciardi;

Fermo restando che i punti sollevati dall'Avv. Spallino sono assolutamente condivisibili, nella forma e nella sostanza, mi permetto di obiettare sul metodo che si sta adottando:

1-Fatta una legge, un buon avvocato non ha alcuna difficoltà a trovarne i punti deboli e ciò dovrebbe far riflettere su quanto sia complesso farne una perfetta (non credo che quelli che ci hanno messo mano siano completamente idioti, o almeno non tutti)

2-Criticare a posteriori è la più facile delle cose: chi di voi tre (deluso, Marco e l'avvocato) hanno provato a partecipare alla stesura della Legge? Io non l'ho fatto solo in quanto abbastanza incompetente in materia, ma volendo avrei potuto partecipare attivamente ad una lista "pdl3486" in cui si discuteva proprio di questo, e dalla quale sono giunti molti spunti che poi si ritrovano nel testo finale (sono iscritto alla lista e non ho mai visto un contributo di uno di voi, anzi, ne ho trovato uno solo di Spallino).

Prima di criticare e di parlare di buona occasione persa, provate a chiedervi dove eravate mentre se ne parlava; io neanche c'ero, ma almeno non mi permetto di svilire il lavoro altrui.

5. 06.feb.2004 | scritto da: Marco Trevisan;

Innanzitutto non mi pare sia stato avviato nessuno svilimento nei confronti di chi ha lavorato per la Legge, di contro ci sono delle problematiche oggettive che credo sia giusto affrontare, in quanto dubbi degli stessi professionisti del settore, e non solo.

In secondo luogo, proprio come lei stesso ha giustamente citato, prima di parlare o criticare il lavoro altrui è sempre una buona mossa verificare. Il fatto che non fossimo presenti alla lista citata, non significa che non ci sia stato un contributo.

6. 06.feb.2004 | scritto da: Rosario Ricciardi;

No? Ma se si scrive "Pareva strano che per una volta facessero le cose bene..." e si risponde "questa legge aveva delle proposte già deludenti a mio avviso", mi pare che non si stiano facendo dei complimenti, tutt'altro.

L'avvocato Spallino, pur non avendo preso parte ai lavori, da delle motivazioni sensate e perfettamente legate alla sua professione; "deluso" e Lei non fanno altro che dare giudizi demagogici e non motivati: "aveva delle proposte già deludenti" non significa niente, se non ci si allegano proposte e alternative.

Ben vengano i dubbi, ma abbiate la bontà di motivarli... messa così sembrerebbero frutto di preconetto, ma vorrei essere smentito.

Infine, quale sarebbe stato il vostro contributo? E seppure c'è stato, mi pare che i risultati siano stati deludenti, almeno a vostro dire... cosa è successo???

Grazie per la risposta velocissima :-)

7. 06.feb.2004 | scritto da: Davide;

Credo che nessuno voglia dire che coloro i quali hanno steso la legge fossero degli incapaci, ma si discute solamente su come la legge poteva essere.

Credo che come tu, Rosario, esprimi il tuo parere, lo possa fare anche un avvocato, uno che vuole rimanere anonimo e il direttore editoriale di questo magazine, anche se questi pareri sono contrastanti con la legge stessa.

Infine, quante volte sentiamo criticare una legge, senza che nessuno dica: "potevate farla voi!".

8. 06.feb.2004 | scritto da: Marco Trevisan;

Credo che "deluso" abbia semplicemente espresso un proprio parere, che comunque evidenzia uno dei passaggi più salienti dell'analisi. In ogni caso credo che nessuno sia esente dall'aver almeno una volta espresso un "piove, governo ladro!" senza reali motivazioni. :)

Per quello che mi riguarda, invece, per poter motivare il mio commento dovrei riportare tutto un trascorso di dialoghi, per comodità allego il link all'archivio di Humana:

<http://lists.bazzmann.com/mailman/private/humana/2002-December/001615.html>

Il fatto che poi al contributo segua anche una applicazione, non è matematico. Questo per fortuna e purtroppo, a seconda dei casi.

Altresì mi domando: "ci dobbiamo concentrare sulla forma con cui vengono espressi i dubbi o le delusioni, o sulla reale applicabilità e validità della Legge, vista la sua importanza in quanto tale?". :)

Ad ogni modo, se si renderà necessario, confido ancora nella disponibilità dell'avvocato per poter analizzare assieme eventuali altri dubbi, o più semplicemente elaborare una analisi non giuridica più vicina ai temi più pratici del nostro lavoro.

Spero di aver reso più complementare il mio commento. :)

9. 09.feb.2004 | scritto da: Franco;

Il post su humana riguardava però il disegno di legge presentato da IWA, non la legge 04/2004 per la quale mi sembra invece che grazie all'attività di parecchi gruppi come OSI e la stessa IWA con la lista pdl3486 ha portato all'approvazione di importanti articoli rispettosi degli standard internazionali.

10. 11.feb.2004 | scritto da: Marco Trevisan;

Ciao Franco,
il post è infatti a complemento della mia affermazione sulle proposte, non sulla legge finale.

11. 11.feb.2004 | scritto da: Lorenzo Spallino;

Premesso che questa è la legge e che in sede di Regolamento temo non si potrà ovviare alle conseguenze di scelte di fondo del legislatore, credo sia molto interessante affrontare i temi proposti da Trevisan. Per fare questo reputo più proficuo abbandonare un'ottica di denuncia per passare ad un'ottica ^lato operatori^, francamente più temuti dalle P.A.: in questo senso sono ovviamente disponibile ad approfondimenti e - perchè no - a simulazioni.

12. 13.feb.2004 | scritto da: Marcolino;

Mi chiedo cosa significhi la frase: "buona legge", in effetti non ho mai pensato che una legge possa essere solo buona o solo cattiva. Aspettiamo di vedere la legge attuativa e poi ne riparleremo, che ne dite?

Ciao.

13. 13.feb.2004 | scritto da: Franco;

Più che altro, come ho letto nel forum di Diodati, ci sono dei punti per cui chiedono chiarimenti a Spallino.

14. 14.feb.2004 | scritto da: Marco Trevisan;

Ciao a tutti e grazie per gli interventi, l'obiettivo di questa intervista era proprio quella di dar voce a dei dubbi emersi in vari ambienti professionali per ottenerne un confronto o quantomeno un dialogo importante e pratico.

Come anticipato ci sono sicuramente ancora alcuni passi di questo iter legislativo da aspettare, su cui poi ragionare e comprendere come reagire ad esso.

Trovo comunque importante aver provato quantomeno a dare delle risposte autorevoli (grazie al contributo dell'avvocato Spallino) a dubbi di chi lavora sul campo, e che poi, di fatto sarà "colpito" in prima persona.

Per il resto, benvenuto tutti i commenti obiettivi che da questa intervista e documenti futuri possono scaturirsi! Saranno sicuramente a beneficio di tutti... :)

Scrivi un commento

Nome: <input type="text"/>
Mail: <input type="text"/>
Contenuto: <input type="text"/>
<input type="button" value="Ok, crea!"/>

Nota: è permessa la gestione del solo testo nei commenti, elementi di markup vari verranno automaticamente convertiti per essere solamente visualizzati. L'uso di `
` non è necessario in quanto viene automaticamente convertito con la pressione del tasto [INVIO].

Messaggi ritenuti offensivi e/o comunque non idonei potranno essere cancellati senza preavviso.