

STUDIO LEGALE SPALLINO

## LEGGE STANCA: PROFILI DI INCOSTITUZIONALITÀ E CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

**Autore:** Serena Carraro e Lorenzo Spallino

**Data:** 11.2.2005

**Pubblicato su:** [webimpossibile.net](http://webimpossibile.net)

### Marco, Michele, Giovanni

**Marco** abita a San Canevio, una paesino di poche anime alle porte di Venezia. Non ha disabilità particolari: il suo problema è l'età e una vista compromessa. A ottant'anni passati non può recarsi autonomamente in municipio perchè la villetta del figlio dove abita non è servita da mezzi pubblici. Il sito del suo comune gli risulta illeggibile: caratteri fissi e piccoli su uno sfondo indefinito composto da immagini del paese. Ha provato a chiedere agli uffici, ma la risposta è stata che il sito è fatto gratuitamente dal figlio del sindaco nel tempo libero e che non ci sono i soldi per realizzarne uno nuovo.

**Michele** abita a Gorgone Sannito, vicino a Roma: ha trentasei anni. Il suo problema è la cecità procurata da una disfunzione alla tiroide. Il sito della locale azienda sanitaria non è leggibile tramite un programma di sintesi vocale. Anche in questo caso niente da fare: il sito è realizzato internamente dall'azienda, già molto impegnata a mantenere l'esistente.

**Giovanni** abita a Mamette sul Naviglio, alle porte di Milano: ha quarantadue anni ed è affetto da disturbi ossessivo-compulsivi, con spasmi muscolari soprattutto agli occhi e agli arti superiori. Il sito del suo comune fa un utilizzo estremo di Flash: accedervi significa procurare a Giovanni una crisi. Le richieste dei suoi familiari al Comune sono rimaste inascoltate: il sito è un ^omaggio^ che fa parte di un pacchetto di fornitura informatica, il cui contratto scadrà nel 2012. Se ne riparlerà allora [**nota 1**].

### La legge Stanca e i nuovi esclusi

Nessuno dei casi illustrati è ^coperto^ dalla **legge 4/2004** "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici", nota come **legge Stanca**. Nei casi di Marco e Michele, è assente il presupposto per l'applicazione della legge, ossia un contratto [**nota 2**]. Nel caso di Giovanni, il contratto esiste, ma è solo all'epoca del suo eventuale rinnovo che potrà trovare applicazione l'art. 4 della legge. Viene da chiedersi se è accettabile una legge che se da un lato dichiara di voler regolamentare, favorendolo, "l'accesso dei soggetti disabili" - nessuno escluso - "agli strumenti informatici", dall'altro abbia un esito così ridotto rispetto agli obiettivi che si propone: quale che sia la risposta, essa è di poca o nulla utilità. Ciò che invece è utile evidenziare è che nei fatti la legge Stanca non

tutela indistintamente **ogni e qualsiasi** soggetto con disabilità, ma **solo** quei soggetti che risiedono all'interno di ambiti territoriali le cui amministrazioni pubbliche di riferimento presentino siti internet realizzati in forza di contratti. Tutto ciò si risolve in un motivo discriminazione degli utenti con disabilità, **fondato sulla collocazione spaziale degli stessi**, non di rado peraltro espressione di censo differente.

### L'incostituzionalità per omissione legislativa

Ci sono casi in cui la norma sottoposta a giudizio di costituzionalità appare illegittima non per quello che prescrive, ma per quello che non prescrive. Si tratta del tipico caso di leggi che, nella disciplina di determinate situazioni, si indirizzano a un particolare gruppo di soggetti, ma non menzionano un altro gruppo che si trovi nelle stesse condizioni o che abbia caratteristiche simili, senza una ragione che giustifichi la disparità di trattamento, determinando così una violazione del principio di uguaglianza ai sensi dell'art. 3 della costituzione [nota 3]. Le sentenze che censurano l'omissione legislativa sono dette **additive di principio**. Esse non cercano di riparare alla situazione giuridica contraria alla costituzione prodotta dall'omissione legislativa ricostruendo la disposizione di legge con una nuova norma deducibile dai principi costituzionali; la Corte interviene infatti sulla normativa incostituzionale aggiungendo non una regola precisa, bensì un principio generalissimo, il quale:

- deve essere attuato dal legislatore;
- abilita comunque i giudici a farne immediato uso.

In questo modo **ad integrare l'omissione legislativa saranno i giudici ordinari**, che dal principio costituzionale precisato nella sentenza dovranno ricavare la norma concretamente applicabile al caso in esame [nota 4].

### Il principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini

Se, come **Amartya Sen**, riteniamo che gli uomini nascano diversi per sesso, razza, classe sociale e che sia compito della società renderli uguali, dobbiamo concludere che nel caso della legge Stanca lo Stato italiano ha solo parzialmente attuato quest'onere. Lo scarto rispetto alla dichiarata volontà di dare attuazione, **senza distinzioni**, al principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini (art. 1, comma 2) è infatti troppo ampio per essere ignorato. Come tale, esso si traduce in un profilo di omissione incostituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. laddove l'art. 4 della legge Stanca omette di fare menzione a quei siti internet che, realizzati in assenza di contratto, egualmente non rispettino i requisiti di accessibilità, creando così una ingiustificabile violazione del principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini.

### Legge Stanca e Codice dell'amministrazione digitale

Potrebbe tuttavia non configurarsi la paventata ipotesi di incostituzionalità qualora sia rinvenibile all'interno dell'ordinamento una norma che esplicitamente

comunque disciplini tali situazioni. La lacuna normativa della Legge Stanca sembrerebbe colmata dal **Codice dell'amministrazione digitale**, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri l'11 novembre 2004, laddove all'**art. 56** (caratteristiche dei siti) dispone in via generale l'obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni centrali di realizzare siti istituzionali su reti telematiche che rispettino i principi di usabilità, reperibilità, accessibilità anche da parte delle persone disabili [**nota 5**]. Tale norma:

- da un lato sembra allontanare - quantomeno per i siti delle amministrazioni centrali - lo spettro di incostituzionalità della legge Stanca, in quanto disciplina in modo generale l'obbligo di accessibilità dei siti internet estendendolo conseguentemente anche a quei siti che non discendono da contratto;
- dall'altro lato non detta alcuna disposizione affinché si possa attuare tale obbligo generale.

Infatti, mentre la legge Stanca detta sanzioni civilistiche, amministrative e disciplinari per l'ipotesi di siti realizzati tramite contratto, è assente una disposizione analoga all'interno del Codice dell'amministrazione digitale. Né, pare banale ricordarlo, è possibile immaginare un trasferimento *tout court* del regime sanzionatorio dettato dalla legge Stanca al più ampio ambito di riferimento del Codice, operando per le sanzioni amministrative il principio di legalità ed il divieto di interpretazione analogica [**nota 6**].

### **Stato dell'arte dell'(in)accessibilità in Italia**

Se l'art. 56 del Codice dell'amministrazione digitale dovesse essere rilasciato senza disposizioni attuative, l'ipotesi di una lacuna normativa incostituzionale uscita ^dalla porta^ rientrerebbe ^dalla finestra^, nel senso che, pur in presenza di una norma quadro che obbliga la pubblica amministrazione all'accessibilità, continuerebbe ad essere assente una disposizione che in concreto commini una qualche sanzione nell'eventualità che un sito internet, discendente o meno da contratto, risulti oggettivamente inaccessibile o non utilizzabile da soggetti con disabilità. Il risultato è che - oggi - non possiamo far altro che:

- attendere i decreti attuativi del codice dell'amministrazione digitale;
- nell'attesa, constatare che allo stato la legislazione vigente presta il fianco ad una omissione legislativa che viola l'art. 3 della Costituzione in quanto:
  - se da un lato abbiamo una legge statale che predispone una disciplina puntuale per una determinata categoria di siti,
  - dall'altro, per un'altra categoria di siti, esiste solo una norma quadro in attesa di una qualche disposizione che ne dia puntuale attuazione.

#### **Nota 1:**

- Ovviamente i paesi di San Canevio, Gorgone Sannito e Mamette sul Naviglio non esistono. Come Marco, Michele e Giovanni sono nomi di pura fantasia, senza alcun riferimento a persone o luoghi. [**torna al testo**]

**Nota 2:**

- Sul punto, ben più ampiamente, *Legge Stanca: la sanzione della nullità dei contratti* all'indirizzo <http://www.webimpossibile.net/04/12.14.04.htm> .  
[torna al testo]

**Nota 3:**

- **Ignacio Villaverde Menéndez**, *L'incostituzionalità per omissione dei silenzi del legislatore*, in Giur. Costituzionale 1996, vol. II, p.3973 (l'esempio qui riportato attiene ad una lacuna dell'ordinamento spagnolo, cui tale scritto si riferisce ). V. anche *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*. Raccolta di scritti, Giuffrè Milano, 1972, tomo III, 923; **Valeria Marcenò**, *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore: verso nuove tecniche decisorie*, in Giur. Costituzionale, 2000, vol. III, p. 1985. [torna al testo]

**Nota 4:**

- Un esempio di sentenza additiva di principio è la n. 26 del 1999, con cui la Corte è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale degli artt. 35 e 69 della l. 26.7.1975, n. 354, nella parte in cui disciplinando la procedura di reclamo attivabile innanzi al magistrato di sorveglianza, "non prevedono una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della amministrazione penitenziaria lesivi dei diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale". La decisione è rintracciabile sul sito della Corte Costituzionale, che offre un buon sistema di ricerca dal 1956 ad oggi: <http://www.cortecostituzionale.it/> . [torna al testo]

**Nota 5:**

- Schema di decreto legislativo recante **^Codice dell'amministrazione digitale^**, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri l'11 novembre 2004, art. 56 (Caratteristiche dei siti):
  1. Le pubbliche amministrazioni centrali realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di usabilità, reperibilità, accessibilità anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità.
  2. [omissis].

Il testo integrale è disponibile su [http://www.interlex.it/testi/sch\\_codad.htm](http://www.interlex.it/testi/sch_codad.htm) . Un primo commento riportante le dichiarazioni di **Enrico De Giovanni**, Capo Ufficio Legislativo, Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, è disponibile su <http://www.giurdanella.it/mainf.php?id=7052> . [torna al testo]

**Nota 6:**

- Tutto ciò per tacere del fatto che la platea dei soggetti interessati dall'applicazione delle due normative è solo in piccola parte sovrapponibile: da una lato la legge Stanca si indirizza alla moltitudine dei soggetti indicati all'art. 3, dall'altro il Codice tocca le sole "amministrazioni centrali", pur impegnando lo Stato a promuovere "intese ed azioni comuni con le regioni e gli enti locali affinché realizzino siti istituzionali con le caratteristiche di cui al comma 1" (art. 56, c. 2). **[torna al testo]**