

La direttiva 2019/882/UE sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi

ANTONIETTA DAMATO

1. Nel quadro delle azioni dell'Unione volte a garantire i diritti delle persone con disabilità si inserisce la [direttiva 2019/882/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi.

Con base giuridica nell'art. 114 TFUE, la direttiva ha lo scopo di contribuire al corretto funzionamento del mercato interno attraverso il ravvicinamento delle normative degli Stati membri sui requisiti di accessibilità a determinati prodotti e servizi, rimuovendo e prevenendo gli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti e dei servizi selezionati derivanti dalla eterogeneità di tali requisiti nelle disposizioni degli Stati membri (art. 1).

Nell'ottica del legislatore europeo, come emerge dalla motivazione dell'atto, l'eliminazione delle disparità esistente in materia tra le legislazioni nazionali, consentendo una migliore accessibilità ai prodotti e ai servizi che rispondono alle esigenze specifiche delle persone di-

sabili, rende possibile una società più inclusiva e facilita la vita indipendente di queste persone.

La nuova disciplina è dunque espressione dell'azione "accessibilità" tra quelle previste nella [Strategia europea sulla disabilità della Commissione](#), ivi intesa come "possibilità per le persone disabili di avere accesso, su una base di uguaglianza con gli altri, all'ambiente fisico, ai trasporti, ai sistemi e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché ad altri servizi e strutture" (p. 5 della Strategia; 7° considerando della direttiva). Essa è stata peraltro indicata dalla Commissione tra le iniziative relative all'inclusione delle persone con disabilità di cui al punto 17 del pilastro europeo dei diritti sociali ([The European Pillar of Social Rights- From words to deeds, from principles to conclusive initiatives](#), 2019).

La direttiva in parola contribuisce all'adempimento dell'obbligo fissato dall'art. 9 della [Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità](#) (UNCRPD) di cui [l'UE è parte contraente](#). L'accessibilità è sancita per l'appunto da questa norma la quale, al fine di consentire una vita indipendente e inclusiva alle persone con disabilità dispone che le Parti contraenti "adottino misure adeguate a garantire alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alle comunicazioni, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali".

Il rilievo di questa disposizione, che riflette uno dei principi generali della Convenzione (art. 3, lett. f), è stato evidenziato dal Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità che ha sottolineato che

l'accesso all'ambiente fisico e ai trasporti pubblici, nonché all'informazione e alla comunicazione sono condizioni preliminari all'esercizio del diritto di circolare liberamente e alla libertà di espressione ([Observation générale n. 2 \(2014\), par. I](#)). Lo stesso Comitato nelle *Concluding Observations on the initial report of the European Union* relativo all'applicazione della UNCRPD ha rilevato, tra l'altro, la necessità da parte di questa di dare effettiva applicazione all'art. 9 ([CRPD/C/EU/CO 4 september 2015, par. 23](#)).

Gli obblighi imposti dalla Convenzione ONU sono anch'essi richiamati nei *considerando* della direttiva, in cui si fa esplicito riferimento alla necessità di armonizzare le misure nazionali di accessibilità per evitare un ulteriore aumento delle disparità tra esse esistenti per effetto dell'entrata in vigore negli Stati membri della UNCRPD e della obbligatoria adozione da parte di questi di normative supplementari in materia [2°, 3°, 5° e 15° considerando. Proposta di direttiva del 2 dicembre 2015, [COM \(2015\)615 final](#), p. 2-4).

Se la disciplina dettata dalla direttiva 2019/882 è funzionale alla promozione di una piena partecipazione delle persone disabili alla società, dalla motivazione emergono indicazioni nel senso del perseguimento altresì di obiettivi che attengono a profili di corretto funzionamento del mercato interno più strettamente economici. Si evidenzia infatti che la soppressione delle differenze relative ai requisiti nazionali di accessibilità - la cui persistenza crea ostacoli alla libera circolazione e falsa la concorrenza effettiva -, favorisce sia gli operatori economici che i consumatori di prodotti e servizi accessibili. Per i primi (il riferimento è, segnatamente, ai professionisti, alle PMI e alla microimprese, 6° considerando), il ravvicinamento delle normative statali determina un'agevolazione dell'esercizio di iniziative imprenditoriali al di fuori del proprio paese d'origine, attraverso

l'eliminazione dei costi aggiuntivi da sostenere per la commercializzazione di prodotti accessibili in ciascun mercato nazionale; quanto ai secondi, esso incide sui prezzi dei prodotti e servizi in questione, elevati a causa della scarsa concorrenza tra i fornitori (5°, 7° e 8° considerando).

Tanto premesso, sinteticamente, in ordine alle ragioni della sua adozione, la disciplina stabilita dalla direttiva 2019/882, come si è detto, riguarda i prodotti e i servizi accessibili alle persone con disabilità, la definizione delle quali coincide sostanzialmente con quella dell'art. 1 della UNRCPD (cfr. art. 3, par. 1 della direttiva per la definizione di persone con disabilità).

Con riguardo alla sfera dei beneficiari della direttiva va altresì rilevato che talune disposizioni fanno riferimento anche alle “persone con limitazioni funzionali”, la cui definizione peraltro non compare tra quelle contenute nella parte dispositiva di essa. Sotto questo profilo le disposizioni in parola riflettono quanto espresso nella motivazione della direttiva nella quale si afferma che di essa godrebbero anche queste persone - quali ad esempio, persone anziane, donne in gravidanza, persone che viaggiano con bagaglio – e se ne definisce la nozione (4° considerando). Segnatamente, il concetto di persone con limitazioni funzionali, ai fini della direttiva, “comprende le persone con minorazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali, con minorazioni connesse con l'età, o altre condizioni connesse alle prestazioni del corpo umano, permanenti o temporanee, che in interazione con varie barriere determinano un accesso limitato ai prodotti e servizi causando una situazione che richiede l'adeguamento di tali prodotti e servizi alle loro esigenze specifiche”.

Si tratta, quindi, di una categoria di persone più ampia rispetto a quella di persone con disabilità, che pure comprende, e alle quali aveva fatto espresso riferimento la Commissione nella proposta di direttiva, considerandole tra quelle cui l'accessibilità, prevenendo o eliminando le barriere all'uso dei prodotti e dei servizi, ne consente la percezione, l'utilizzo e la comprensione [[COM \(2015\)615](#), cit., p. 2].

Inoltre, pur esulando l'"ambiente costruito" dal campo di applicazione dell'atto normativo, ad esso si fa richiamo in relazione a taluni aspetti della disciplina, rimettendo agli Stati la possibilità di adottare provvedimenti in proposito (v. *infra*, par. 3).

Venendo a considerare l'ambito di applicazione della direttiva 2019/882, essa, come si è detto, riguarda l'armonizzazione dei requisiti di accessibilità per prodotti e servizi "determinati" (art. 1).

Tale scelta risulta essere strettamente legata all'esigenza di superare le divergenze delle normative nazionali sui requisiti di accessibilità. Infatti, la selezione dei prodotti e servizi ricompresi nel campo di applicazione della direttiva è stata effettuata proprio tenendo conto di quelli tra essi per i quali gli Stati membri hanno adottato o presumibilmente adotteranno requisiti di accessibilità divergenti e pertanto suscettibili di perturbare il mercato interno (18° considerando).

Tale delimitazione non impatta, però, a nostro avviso, in senso limitativo della disciplina stabilita dalla direttiva poiché questa riguarda un numero ampio di prodotti e servizi.

Segnatamente, ai sensi dell'art. 2, par. 1 l'atto normativo si applica ai prodotti seguenti. Si tratta di sistemi *hardware* generici per consumatori e i loro sistemi operativi (25° considerando); taluni terminali *self-*

service, vale a dire: terminali di pagamento; terminali destinati alla fornitura di servizi disciplinati dalla direttiva (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 (30° considerando) e per accedere a servizi di media audiovisivi (31° considerando); lettori di libri elettronici (*e-reader*).

Quanto ai servizi, sono oggetto di disciplina: 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 navigabili; terminali *self-service* interattivi situati nel territorio dell'Unione per i servizi di trasporto urbano, extraurbano e regionale; servizi bancari per consumatori (39° considerando); libri elettronici (*e-book*) e *software* dedicati; servizi di commercio elettronico (art. 2, par. 2).

La norma considera, inoltre, la raccolta delle comunicazioni di emergenza effettuate verso il numero unico di emergenza europeo 112 (art. 2, par. 3; art. 2, par. 4).

Sotto il profilo temporale la direttiva – il cui termine di recepimento per gli Stati è fissato al 22 giugno 2022 – si applicherà ai prodotti

immessi sul mercato e ai servizi forniti ai consumatori dopo il 28 giugno 2025 (art. 2). Questa data è peraltro suscettibile di deroga, nonché di ulteriori rinvii sulla base di misure transitorie concernenti i servizi.

Gli Stati possono, infatti, decidere di applicare le disposizioni sui requisiti di accessibilità relativi alla raccolta delle chiamate di emergenza “al più tardi a decorrere dal 28 giugno 2027” (art. 31, par. 3).

Inoltre, essi possono prevedere un periodo transitorio che termina il 30 giugno 2030, durante il quale non occorre che i prodotti utilizzati per la fornitura di un servizio immessi sul mercato prima del 28 giugno 2025 siano conformi ai requisiti fissati nella direttiva. E possono disporre altresì che i terminali *self-service* utilizzati per la prestazione di servizi continuino ad essere utilizzati sino alla fine della loro vita economica, purché non siano sostituiti durante questo periodo che, comunque, non può essere superiore a venti anni (art. 31).

Questa dilatazione dell’arco temporale prevista per l’applicazione in concreto della direttiva, nonché la possibilità di deroghe e di rinvii non influiscono positivamente sugli obiettivi di partecipazione e inserimento sociale delle persone disabili, che la accessibilità è volta a facilitare, perseguiti dalla nuova disciplina.

Tuttavia la scelta di ordine temporale del legislatore europeo risulta spiegabile, da un punto di vista generale, in ragione della complessità dei profili regolati e dell’esigenza di concedere di disporre di un periodo congruo sia agli Stati, al fine tra l’altro di attivare le procedure di controllo previste dalla nuova normativa e gli strumenti necessari a garantire l’osservanza della disciplina da essa stabilita, sia agli operatori economici, per adeguare i prodotti e i servizi considerati ai requisiti di accessibilità richiesti dalla direttiva. Ovvero, come è il caso dei

terminali *self-service*, in considerazione delle caratteristiche di tali apparecchiature, quali il costo e il lungo ciclo di vita (101° considerando).

Va infine rilevato che per la delimitazione in concreto della sfera materiale di efficacia della disciplina stabilita dalla direttiva 2019/882 occorre tener conto anche delle disposizioni che regolano i rapporti tra tale disciplina e quella contenuta in altri atti normativi dell'Unione che, pure, regolano l'accessibilità a prodotti o servizi nei settori da essi contemplati.

In proposito si adottano diverse soluzioni. Con riguardo a taluni settori, si fa interamente salva la disciplina esistente. È questo il caso della [direttiva 2017/1564](#) e del [regolamento n. 2017/1563](#) che regolano l'accesso a opere e materiali protetti dal diritto d'autore delle persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura dei testi a stampa (art. 2, par. 5).

In altre ipotesi, pur lasciandosi salva l'applicazione della normativa esistente, si stabilisce che questa sia integrata dalle disposizioni sui requisiti di accessibilità della direttiva, ovvero si esclude l'applicazione di talune di esse (v. *infra*, par. 3).

2. Nel sistema delineato dalla direttiva 2019/882 il ravvicinamento delle disposizioni nazionali si basa sulla individuazione e sulla definizione di una serie di requisiti di accessibilità per i prodotti e per i servizi selezionati e sull'obbligo di immettere sul mercato i prodotti e di fornire i servizi solo se conformi a questi requisiti.

La disciplina si articola poi, nei suoi tratti essenziali e maggiormente caratterizzanti, come segue. La direttiva prevede, per assicurare il ri-

spetto dei requisiti di accessibilità, precisi obblighi per gli operatori economici che trattano prodotti e per i fornitori di servizi; consente talune deroghe alla regola della conformità, invocabili da tutti gli operatori economici ovvero applicabili in considerazione delle esigenze di particolari tipologie di imprese; stabilisce procedure da esplicitarsi a livello nazionale per i casi di non conformità ai requisiti stabiliti, nonché una procedura di salvaguardia a livello dell'Unione; impone agli Stati l'adozione di strumenti volti a garantire l'osservanza delle disposizioni da essa stabilite, nonché di sanzioni applicabili in caso di violazioni delle norme nazionali di attuazione.

Passando a considerare gli anzidetti profili della disciplina, come si è detto, ai fini del ravvicinamento delle disposizioni nazionali la direttiva 2019/882 stabilisce un sistema in forza del quale gli operatori economici immettono sul mercato solo i prodotti e forniscono solo i servizi che sono conformi ai requisiti di accessibilità armonizzati previsti negli Allegati alla direttiva stessa (art. 4 paragrafi 1, 2 e 3), che, quindi, usufruiranno della libera circolazione nel mercato interno (art. 6).

La regolamentazione giuridica stabilita dalla direttiva 2019/882 si basa, pertanto, su un sistema che si contraddistingue per un elevato grado di tecnicità. Ed invero, la più gran parte dei requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi considerati, in ragione della funzione cui devono adempiere – l'agevole utilizzo di essi da parte delle persone disabili - e delle varie forme in cui la disabilità si manifesta, si caratterizzano, per l'appunto, per la rispondenza a precise caratteristiche tecniche (cfr. gli Allegati I e II).

Al fine di ottimizzarne l'utilizzo da parte delle persone con disabilità, l'art. 4 – con una previsione senz'altro opportuna in quanto favorisce

l'eliminazione di ostacoli e barriere all'accessibilità – estende peraltro il campo di applicazione della direttiva e stabilisce che gli Stati “possono” decidere di garantire la conformità dell’“ambiente costruito” in cui siano prestati servizi contemplati dalla direttiva ai requisiti comuni di accessibilità (v. Allegato III).

In ragione delle particolari caratteristiche delle microimprese, in deroga alla regola generale, l'art. 4 stabilisce l'esenzione dall'osservanza dei requisiti di accessibilità e dagli obblighi relativi al rispetto di detti requisiti per quelle tra esse che forniscono servizi (par. 5). Da un punto di vista più generale la norma prevede, inoltre, che gli Stati sono tenuti a fornire orientamenti alle microimprese per facilitare l'applicazione delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva (par. 6).

La deroga al rispetto dei requisiti di accessibilità, che risulta scarsamente coerente con l'obiettivo di ravvicinamento, si ricollega alla limitatezza delle risorse umane, di fatturato annuo o di bilancio di cui queste imprese dispongono ed alla possibilità che l'onere di soddisfare i requisiti in questione, assorbendo una quota maggiore delle risorse umane e finanziarie rispetto alle altre imprese, si risolva in una sproporzione dei costi che esse si troverebbero a sostenere (30° e 70° considerando).

Quanto agli orientamenti da parte degli Stati, essi sono finalizzati a incoraggiare le microimprese ad applicare la disciplina della direttiva, al fine di rafforzarne competitività e potenziale di crescita (72° considerando).

Fissata la regola della conformità di prodotti e servizi ai requisiti di accessibilità armonizzati, la direttiva prevede, come anticipato, regole di coordinamento con altri atti dell'Unione che stabiliscono

anch'essi requisiti di accessibilità relativamente al settore disciplinato, le quali rispondono, per un verso, a ragioni di coerenza normativa con il quadro esistente e, per altro verso, all'esigenza di recare beneficio alle persone con disabilità.

Per quanto attiene al trasporto passeggeri, in forza dell'art. 5, i servizi conformi alla fornitura di informazioni accessibili e alle informazioni di accessibilità contenuti nei regolamenti sul trasporto aereo, ferroviario, via mare e per vie navigabili interne, con autobus e degli atti adottati sulla base della direttiva relativa alla interoperabilità del sistema ferroviario comunitario, sono da ritenersi conformi a quelli corrispondenti stabiliti nella direttiva (si tratta di elementi dei requisiti di accessibilità contemplati dai [regolamenti n. 261/2004](#), [1107/2006](#), [1371/2007](#); dal [regolamento \(UE\) n. 1177/2010](#); dal [regolamento \(UE\) n. 181/2011](#) e [dalla direttiva 2008/57/CE](#)). La norma impone tuttavia il rispetto di requisiti supplementari che siano eventualmente presenti in quest'ultima, i quali andranno a integrare la disciplina esistente.

Diversamente, in materia di appalti i requisiti di accessibilità stabiliti dalla direttiva costituiscono requisiti obbligatori in relazione alle specifiche tecniche contemplate dalla [direttiva 2014/24/UE](#) e dalla [direttiva 2014/25/UE](#) (art. 24, par. 1).

È sancita poi una generale presunzione di conformità dei prodotti e dei servizi conformi ai requisiti di accessibilità previsti dalla direttiva agli obblighi stabiliti in altri atti dell'Unione relativamente all'accessibilità, "salvo altrimenti disposto in tali atti" (art. 24, par.2).

Inoltre, la direttiva prevede disposizioni di raccordo con la disciplina sulla normazione europea di cui al [regolamento n. 1025/2012](#) (articoli 15 e 25).

Per la corretta applicazione della disciplina adottata, la direttiva 2019/882 impone precisi e stringenti obblighi agli operatori economici che trattano i prodotti – vale a dire, i fabbricanti di essi, nonché i rappresentanti da questi autorizzati, gli importatori e i distributori, per i quali sono previste disposizioni specifiche in relazione alle funzioni svolte e regole comuni - e che forniscono i servizi in essa elencati.

Cominciando dai fabbricanti, questi devono garantire che il prodotto immesso sul mercato sia stato progettato e fabbricato conformemente ai requisiti di accessibilità stabiliti dalla direttiva (art. 7, par. 1). A tal fine sono tenuti a espletare, sulla base di una documentazione tecnica, una procedura di valutazione della conformità del prodotto a tali requisiti. E, all'esito di questa procedura, a redigere una dichiarazione UE di conformità – che determina per essi l'assunzione di responsabilità di detta conformità - e ad apporre la marcatura CE, dovendo peraltro assicurare che la produzione in serie continui a essere conforme alla direttiva (art. 7, paragrafi 2 e 4, art. 16).

Inoltre, essi - così come gli importatori e i distributori, con gli aggiustamenti imposti dalle relative funzioni (articoli 9 e 10) – devono apporre sul prodotto o sull'imballaggio elementi idonei a identificarlo, indicare i loro dati (nome, denominazione commerciale registrata o marchio d'impresa) e un unico indirizzo al quale possono essere contattati, redigendo i dati di recapito in una lingua facilmente comprensibile per gli utilizzatori finali e le autorità di vigilanza del mercato (art.7, paragrafi 5 e. 6).

I fabbricanti devono garantire altresì che il prodotto sia accompagnato da istruzioni e informazioni sulla sicurezza (chiare, comprensibili e intelligibili, analogamente all' eventuale etichettatura) in una lingua

facilmente comprensibile dai consumatori e dagli altri utenti finali, secondo quanto determinato dallo Stato membro interessato (art.7, par. 7).

Nel caso di richiesta motivata proveniente da una autorità nazionale, i fabbricanti – come pure gli importatori e i distributori - sono tenuti a fornire tutte le informazioni e la documentazione necessarie per dimostrare la conformità del prodotto in una lingua che può essere facilmente compresa da questa e, su sua richiesta, a cooperare per eliminare la non conformità dei prodotti che hanno immesso sul mercato ai requisiti di accessibilità applicabili e a renderli conformi a questi (art. 7, par. 9).

I fabbricanti adottano immediatamente le misure correttive necessarie o ritirano il prodotto immesso sul mercato se ritengono che sia sopravvenuta la non conformità ai requisiti di accessibilità, informandone immediatamente le autorità nazionali competenti degli Stati membri in cui esso è stato messo a disposizione e sono tenuti a tenere un registro dei prodotti non conformi e dei relativi reclami (art.7, par. 8).

Venendo agli obblighi degli importatori e dei distributori dei prodotti – fatto salvo quanto già detto in ordine alle regole ad essi applicabili - , ai primi è imposto di immettere sul mercato solo prodotti conformi. In particolare, prima dell'immissione essi sono tenuti ad assicurare che il fabbricante abbia ottemperato agli obblighi ad esso imposti dalla direttiva più su riferiti (art. 9).

Quanto ai distributori, prima di mettere un prodotto a disposizione sul mercato, devono verificare che questo abbia la marcatura CE, che vi siano i documenti prescritti e le istruzioni e informazioni sulla sicurezza in una lingua facilmente comprensibile dai consumatori e

dagli altri utenti finali nello Stato membro interessato e che il fabbricante e l'importatore si siano conformati ai requisiti relativi all'identificazione del prodotto e ai loro dati (art. 10).

Nel caso di non conformità ai requisiti di accessibilità armonizzati, gli importatori e i distributori – i quali devono garantire che questi non siano pregiudicati dalle condizioni di trasporto o di stoccaggio quando il prodotto è sotto la loro responsabilità – sono tenuti a non immetterlo sul mercato dandone avviso, a seconda dei casi, al fabbricante, ovvero al fabbricante e all'importatore e, comunque, all'autorità di vigilanza del mercato.

Infine, l'importatore o il distributore è considerato un fabbricante ed è soggetto agli stessi obblighi di questo, quando immette un prodotto sul mercato con il proprio nome o marchio d'impresa oppure modifica un prodotto già immesso sul mercato in modo tale che la conformità ai requisiti della direttiva possa venirne condizionata (art. 11).

Quanto ai fornitori di servizi, essi hanno l'obbligo di progettare e fornire servizi in conformità ai requisiti di accessibilità della direttiva (art. 13). A tal fine sono tenuti a predisporre le informazioni contenute in allegato alla direttiva (Allegato V), che devono essere conservate fintantoché il servizio è operativo, e a metterle a disposizione del pubblico in forma scritta e orale, anche in modo da essere accessibili a persone con disabilità. Anch'essi devono assicurare continuità nell'osservanza dei requisiti di accessibilità del servizio fornito e hanno obblighi analoghi a quelli degli altri operatori economici relativamente alle misure correttive per i casi di non conformità e di richiesta motivata di un'autorità nazionale.

In conclusione, per assicurare il rispetto della regola di conformità ai requisiti di accessibilità, su cui si basa il sistema di ravvicinamento

da essa delineato, la direttiva 2019/882 stabilisce una disciplina che incide significativamente su tutti gli operatori economici che trattano o forniscono i prodotti e i servizi selezionati, imponendo loro obblighi stringenti e oneri senza dubbio rilevanti per l'esercizio di tale attività. L'osservanza dei requisiti di accessibilità potrebbe richiedere, peraltro, mutamenti nella progettazione o nella produzione di essi con riflessi non di poco conto sull'organizzazione dell'impresa o lo svolgimento della professione.

L'imposizione di tali obblighi e oneri è tuttavia necessaria conseguenza della impostazione di base accolta poiché essi sono funzionali alla realizzazione del ravvicinamento e, quindi, all'accessibilità dei prodotti e dei servizi considerati.

3. Ai sensi dell'art. 14 della direttiva, espressamente “fatto salvo” dall'art. 4, par. 1, la regola della conformità ai requisiti di accessibilità viene derogata quando la conformità ad essi richiede una “modifica della natura sostanziale” del prodotto o servizio in questione o determina l'imposizione di “un onere sproporzionato” per gli operatori economici. In quest'ultimo caso la deroga non potrà essere invocata se l'operatore economico riceve finanziamenti da fonti pubbliche e private al fine di migliorare l'accessibilità.

La previsione delle deroghe è dettata da esigenze di proporzionalità, a cui non risulterebbero rispondenti cambiamenti significativi dei prodotti o oneri aggiuntivi eccessivi sotto il profilo organizzativo o finanziario per l'operatore economico, pur tenendo conto del probabile beneficio che ne deriverebbe per le persone con disabilità (considerando 64°-66°).

Tale previsione appare peraltro in linea con la generale indicazione espressa nel 21° considerando, secondo la quale la introduzione dei requisiti di accessibilità dovrebbe aver luogo “nel modo meno oneroso possibile per gli operatori economici e per gli Stati membri”. Approccio, quest’ultimo, che trova riscontro nella Strategia della Commissione il cui scopo, come in essa si afferma, è migliorare la vita delle persone e portare maggiori benefici alla società e all’economia “senza creare un onere eccessivo per l’industria e per le amministrazioni”.

Dalla stessa motivazione della direttiva emerge peraltro una accezione restrittiva della portata delle deroghe. In particolare, le eccezioni alla conformità “non dovrebbero andare oltre lo stretto necessario” ed essere limitate al singolo prodotto o servizio interessato, dovendosi comunque continuare ad applicare pienamente i requisiti per i quali non ricorrono le condizioni previste per l’esercizio della deroga, in un’ottica in cui gli operatori economici dovrebbero rendere “quanto più possibile accessibile” un prodotto o un servizio rientrante nel campo di applicazione della direttiva (66° considerando).

Pure se esplicitamente espresse con riguardo alla deroga derivante dall’ “onere sproporzionato”, ci sembra che siffatte indicazioni possano valere per entrambe le eccezioni previste dall’art. 14.

La valutazione della sussistenza delle condizioni di deroga è rimessa all’operatore economico interessato che deve fornire la relativa documentazione. Per la valutazione egli deve basarsi, nel caso di “modifica sostanziale” del prodotto o servizio, sui requisiti di accessibilità stabiliti dalla direttiva, e nell’ipotesi dell’ “onere sproporzionato” sui criteri indicati in un ulteriore allegato ad essa (Allegato VI). Peraltro, questi criteri, attraverso atti delegati, sono suscettibili di ulte-

riore specificazione da parte della Commissione, che dovrà tenere conto dei potenziali vantaggi non solo per le persone con disabilità, ma anche per le persone con limitazioni funzionali (art. 14, par. 7). Trova dunque riscontro in questa norma la considerazione di tale categoria di persone, menzionata, come si è visto, nella motivazione della direttiva e a cui aveva fatto espresso riferimento la Commissione nella proposta ad essa relativa.

L'operatore economico che "invoca" le deroghe previste dalla norma deve informarne l'autorità di vigilanza del mercato o le autorità responsabili della conformità dei servizi competenti nello Stato membro in cui il prodotto specifico è immesso o fornito, cui compete la verifica sulla valutazione effettuata.

Anche in questo caso vi sono specifiche disposizioni che riguardano le microimprese. Quelle tra esse che trattano prodotti sono esentate dalla documentazione concernente la valutazione della conformità. Più in generale, le microimprese non sono tenute a informare le autorità nazionali competenti del ricorso alla deroga all'obbligo di conformità (art. 14, paragrafi 4 e 8, co. 2).

Venendo al controllo sulla valutazione degli operatori economici in ordine alla sussistenza di una modifica sostanziale del servizio o del prodotto o dell'onere sproporzionato – come pure di entrambi –, nel caso dei prodotti tale funzione è svolta dalla autorità di vigilanza del mercato competente (in conformità alle disposizioni in materia di vigilanza del mercato unico secondo il [regolamento n. 765/2008](#). V. art. 19, par. 1); per i servizi, si rimette agli Stati la designazione di "autorità responsabili competenti" (art. 23). Le autorità in questione verificano se l'operatore economico ha effettuato la valutazione richiesta ai fini della invocabilità della deroga, procedono al riesame

della valutazione e dei suoi risultati, compreso l'uso corretto dei requisiti di accessibilità applicabili nonché la conformità ad essi. È peraltro previsto che le attività e le decisioni delle autorità siano messe a disposizione del pubblico.

In forza del meccanismo procedurale stabilito dalla direttiva ci sembra pertanto che se il sistema delle eccezioni poggia sulla valutazione degli operatori economici, quanto ai suoi effetti l'impatto che le eccezioni previste produrranno sull'applicazione della regola generale della conformità e, dunque l'incidenza di esse sulla accessibilità, sarà determinata, per larga parte dalla azione di controllo delle autorità nazionali.

4. La direttiva rimette alle autorità di vigilanza del mercato e alle autorità responsabili per i servizi degli Stati membri la verifica della conformità ai requisiti di accessibilità dei prodotti o servizi da parte degli operatori economici.

Per quanto attiene ai servizi, essa si limita a imporre agli Stati l'obbligo di istituire, attuare e aggiornare periodicamente procedure adeguate a effettuare l'anzidetta verifica, a dare sèguito ai reclami concernenti la non conformità, ad accertare, per tali casi, l'adozione delle necessarie misure correttive degli operatori economici, nonché a designare le autorità responsabili di tali procedure (art. 23).

Dettagliata è, invece, la disciplina relativa ai prodotti, per i quali si stabilisce la procedura da seguire a livello nazionale, nonché una procedura di salvaguardia a livello dell'Unione.

Ai sensi dell'art. 20 la procedura a livello nazionale ha avvio quando l'autorità di vigilanza del mercato di uno degli Stati membri ha ra-

gioni sufficienti per ritenere che un prodotto contemplato dalla direttiva non sia conforme ai requisiti di accessibilità richiesti. In tal caso essa procede a una valutazione del prodotto interessato, con la piena cooperazione degli operatori economici. e se la valutazione ne conferma la non conformità chiede all'operatore economico interessato l'adozione di misure correttive in un termine "ragionevole e proporzionato". Il ritiro del prodotto "entro un termine supplementare ragionevole" è richiesto "solo" nel caso in cui le misure correttive non vengano adottate.

Se l'autorità di vigilanza ritiene che la non conformità non è limitata al territorio nazionale, essa fornisce alla Commissione e agli altri Stati membri le informazioni sul risultato della sua valutazione e delle misure correttive richieste all'operatore economico interessato, la cui mancata adozione dà luogo a misure provvisorie volte a vietare o limitare la messa a disposizione del prodotto sul mercato nazionale o a ritirarlo.

Se nessuno Stato solleva obiezioni contro la misura adottata dallo Stato che avviato la procedura di verifica, la misura si ritiene giustificata, determinando l'adozione da parte degli Stati membri delle misure restrittive, quali il ritiro del prodotto dal mercato.

Qualora uno Stato sollevi obiezioni contro la misura nazionale adottata o la Commissione ritenga che essa sia contraria al diritto dell'Unione prende avvio la procedura di salvaguardia (art. 21). La Commissione svolge consultazioni con gli Stati e con l'operatore economico interessato ed effettua la valutazione della misura nazionale adottata, all'esito della quale decide se la misura in questione è giustificata o meno. Nel primo caso gli Stati membri sono tenuti a ritirare il prodotto dal mercato; nel secondo caso la misura deve essere

revocata dallo Stato che l'ha adottata (la norma si completa con particolari previsioni riguardanti i casi in cui la non conformità derivi da carenze nelle norme armonizzate o nelle specifiche tecniche. Nel primo caso la Commissione applicherà la procedura prevista dal [regolamento n. 1025/2012](#); nel secondo caso modificherà o abrogherà le specifiche tecniche).

La direttiva prevede altresì casi di non conformità “formale” dei prodotti (ad esempio, mancata apposizione del marchio CE, omessa compilazione della dichiarazione di conformità) la cui persistenza determina l'adozione da parte dello Stato membro che le ha rilevate di misure per limitare o proibire la messa a disposizione del prodotto sul mercato o garantirne il ritiro (art. 22).

Infine, l'atto normativo europeo stabilisce obblighi per gli Stati membri. Questi sono tenuti a garantirne l'applicazione attraverso, in particolare, mezzi di ricorso esperibili dinanzi alle autorità giudiziarie e amministrative nazionali da parte dei consumatori, di organismi pubblici, organizzazioni e altri soggetti privati che hanno un legittimo interesse al rispetto di esso. Inoltre, devono stabilire sanzioni che, secondo la consueta formulazione adottata dal legislatore europeo siano effettive, proporzionate e dissuasive, dandone comunicazione alla Commissione (articoli 29 e 30).

5. Volendosi trarre qualche breve considerazione in ordine a quanto sin qui riportato, la previsione di una normativa volta a stabilire un quadro generale per la accessibilità di prodotti e servizi da parte delle persone con disabilità è senz'altro opportuna. Essa, infatti, contribuisce alla realizzazione degli obiettivi che il diritto all'accessibilità comporta ai sensi dell'art. 9 della UNCRPD, in adempimento agli

obblighi da questa imposti, e all'attuazione della interoperabilità tra i sistemi giuridici degli Stati membri richiesta anche dalla predetta Convenzione (quest'ultimo punto è evidenziato nella *Observation générale*, cit., par. II, 17, in cui si esprime l'esigenza che le norme degli Stati parti attuative dell'art. 9 della Convenzione fossero tra loro conformi al fine di garantire "l'interoperabilité" della disciplina adottata).

Quanto alla disciplina prevista dalla direttiva 2019/882, rinviando alle considerazioni già espresse in relazione ai vari punti esaminati e limitandoci qui a taluni brevi generali rilievi, un aspetto che a nostro avviso merita considerazione è il riferimento tra i soggetti beneficiari di essa alle persone con limitazioni funzionali. Si tratta di un'apertura del nuovo atto normativo, senz'altro condivisibile, nei confronti di soggetti che, pur non qualificabili dal punto di vista strettamente tecnico-giuridico come persone disabili, presentano limitazioni, anche di carattere temporaneo, che comunque ne condizionano l'accessibilità a prodotti e servizi.

Merita inoltre apprezzamento il contemperamento che a nostro avviso risulta operato tra le esigenze di realizzare l'obiettivo della accessibilità dei prodotti e servizi considerati, cui è in definitiva funzionale il ravvicinamento delle legislazioni statali, e quelle degli operatori economici che trattano o forniscono i prodotti e i servizi in questione. Contemperamento ravvisabile, a noi sembra, nel rapporto sussistente tra gli obblighi prescritti a questi ultimi e le deroghe ed eccezioni ad essi consentite.

Come si è detto, incentrandosi la disciplina in parola su un sistema fondato sulla conformità dei prodotti e servizi selezionati a requisiti di accessibilità armonizzati, la imposizione agli operatori economici

di obblighi precisi e stringenti per assicurare il rispetto della regola della conformità è necessaria conseguenza della impostazione di base accolta, poiché tali obblighi sono funzionali al conseguimento della accessibilità dei prodotti e servizi.

Come pure si è rilevato, la rispondenza o l'adeguamento ai requisiti anzidetti, in ragione dell'elevato grado di tecnicità che connota la più gran parte di essi, può risolversi in significativi oneri per gli operatori economici in termini sia di progettazione iniziale che di successivo adattamento dei prodotti e servizi in questione, potendo essi, peraltro, non essere in possesso di un adeguato *know-how*. Condizione, quest'ultima, nella quale potrebbero trovarsi soprattutto le PMI, che costituiscono una realtà imprenditoriale ampiamente diffusa sul territorio europeo. Le disposizioni che consentono deroghe o prevedono eccezioni per talune tipologie di imprese alla regola della conformità, le quali senza dubbio incidono nel senso della limitazione degli obiettivi di ravvicinamento e, quindi, della accessibilità, consentono, per l'appunto, di contemperare l'esigenza di introduzione di requisiti armonizzati di accessibilità con quelle del tessuto imprenditoriale e professionale europeo, prevedendo soluzioni che tengono conto di situazioni particolari in cui gli operatori economici possono versare.

Con riguardo alle PMI va peraltro rilevato che queste trovano varia considerazione nella motivazione della direttiva. Segnatamente, nel 65° considerando si afferma che quest'ultima dovrebbe seguire il principio "pensare in piccolo". Approccio, questo, il quale, in sintesi, implica che nell'applicazione degli oneri e delle diverse procedure previsti si tenga conto della particolare condizione di esse, anche sotto il profilo della dimensione e dell'eventuale limitatezza della produzione, evitando di creare loro inutili ostacoli.

Un profilo di ulteriore interesse del nuovo atto normativo è peraltro ravvisabile nel fatto che esso, in considerazione dell'ampiezza dell'oggetto e dell'articolazione della sua disciplina, appare introdurre un modello imprenditoriale relativo alle modalità di progettazione, fabbricazione e di erogazione dei prodotti e dei servizi orientato nel senso di una crescita economica e sociale basata altresì sulla inclusione. Si tratta di vedere se questo approccio, che a noi sembra emergere dalla disciplina in parola, troverà conferma e se il sistema economico e produttivo europeo evolverà, gradualmente, in modo che l'accessibilità sia conseguita attraverso il principio della progettazione universale, richiamato nella stessa motivazione della direttiva 2019/882 nella interpretazione di esso effettuata dal Comitato ONU sui diritti delle persone disabili (50° considerando).