

# Osservazioni riguardo le linee Guida sull'accessibilità dei servizi in attuazione dell'art. 21 d. lgs. n. 82 del 2022

Le presenti osservazioni sono state redatte nell'ambito della consultazione pubblica indetta da AgID sullo schema di «Linee Guida sull'accessibilità dei servizi» (di seguito, "Linee Guida"). Scopo del documento è formulare proposte di chiarimento e di integrazione che favoriscano un'applicazione coordinata della normativa in materia di accessibilità digitale, con riferimento sia alla legge 4/2004, s.m.i., sia alla disciplina dell'European Accessibility Act. In particolare, la nota si concentrerà su quattro aspetti:

- l'ambito di applicazione delle norme;
- la dichiarazione di accessibilità in relazione al principio di trasparenza;
- il periodo transitorio previsto dall'art. 25 del D.Lgs 82/2022;
- il recepimento della presa di posizione della Commissione Europea sugli overlay.

## Ambito di applicazione

Prima di esporre le criticità interpretative che l'attuale bozza di Linee Guida lascia ancora irrisolte rispetto al quadro normativo di settore, è opportuno fissare alcuni presupposti. L'erogazione di servizi digitali può provenire, nell'ordinamento italiano ed eurounitario, non solo dalle pubbliche amministrazioni in senso stretto o dagli operatori economici privati, ma anche da una vasta area intermedia di soggetti a partecipazione o a controllo pubblico, la cui natura ibrida impone di valutare caso per caso quale disciplina prevalga fra la legge 4 del 2004 e il decreto legislativo 82 del 2022. Ne sono esempio:

- le società in house, costituite con capitale interamente pubblico e soggette a controllo analogo, che restano equiparate alle amministrazioni;
- le società miste o di scopo, ex d.lgs 175/2016, per le quali l'assoggettamento alla legge 4 del 2004 dipende dall'esistenza di un'influenza pubblica dominante, mentre, in mancanza, opera soltanto il regime del decreto 82 del 2022 per i servizi destinati al consumatore;

- gli organismi di diritto pubblico istituiti per fini d'interesse generale e finanziati in via prevalente dallo Stato, anch'essi ricompresi nell'articolo 3, comma 1, della legge 4 del 2004;
- le imprese pubbliche in senso eurounitario, la cui qualificazione varia a seconda che forniscano un servizio pubblico essenziale o servizi di mercato;
- i concessionari di servizi pubblici e altre forme para-pubbliche, che rientrano ex lege nell'articolo 3 citato, pur dovendo applicare il decreto 82 del 2022 quando vendono prodotti o gestiscono piattaforme di e-commerce.

Proprio la coesistenza di queste figure dimostra la necessità che le Linee Guida chiariscano, in via sistematica, quale fra le due discipline debba trovare applicazione prioritaria o concorrente in relazione alle diverse attività svolte dal medesimo soggetto.

Per comprendere concretamente la sovrapposizione normativa, è utile richiamare alcuni soggetti citati dall'articolo 3, comma 1, della legge 4/2004, ossia:

- le aziende private concessionarie di servizi pubblici;
- le municipalizzate;
- le imprese di trasporto o telecomunicazioni a prevalente capitale pubblico.

Fra questi, esempi concreti sono: Autostrade per l'Italia, concessionaria della rete autostradale che gestisce portali, app e totem di pedaggio; Acea, A2A e Hera, multi-utility con maggioranze comunali che offrono servizi digitali per luce, gas, acqua e rifiuti; Trenitalia, interamente controllata da Ferrovie dello Stato, e ATM Milano, società in-house del Comune, che curano il trasporto pubblico locale; Open Fiber, partecipata in maggioranza da Cassa Depositi e Prestiti, che fornisce connettività ultraveloce al consumatore.

Per tutti questi soggetti il sito o l'app istituzionale ricadrebbero ancora negli obblighi di accessibilità ex l. 4/2004, fra cui art. 3-ter e art. 4 della legge 4/2004, mentre le funzionalità rivolte all'utente finale – pagamenti, biglietti, contratti on-line, terminali self-service – devono rispettare i requisiti tecnici e la dichiarazione di conformità previsti dal decreto legislativo 82/2022. Ne deriva la necessità che le future Linee Guida indichino con chiarezza come adempiere simultaneamente ai due regimi.

## Dichiarazione di accessibilità

Come già evidenziato, l'articolo 25 del d.lgs. 82/2022 stabilisce che, dal 28 giugno 2025, ai soggetti che erogano i servizi disciplinati da tale decreto non si applica – tra le altre disposizioni – l'articolo 3-ter della legge 4/2004. Ne deriverebbe, in via logica, che i soggetti di cui all'articolo 3, commi 1 e 1-bis, diversi dalle pubbliche amministrazioni ma ricompresi nel perimetro del d.lgs. 82/2022, sarebbero esonerati dall'obbligo di pubblicare la dichiarazione di accessibilità. La reale estensione di tale esonero, però, non è chiarita dal testo normativo e richiede un intervento esplicativo nelle future Linee Guida.

Se, viceversa, si ritenesse che tali soggetti debbano continuare a produrre la dichiarazione in forza della legge 4/2004, si creerebbe un mercato – ad esempio nei settori telco o energia – in cui alcuni operatori pubblicano la dichiarazione mentre altri, sottoposti solo al decreto 82/2022, ne sono dispensati, con conseguente disorientamento per il consumatore e profili di incertezza normativa.

Come noto, la dichiarazione di accessibilità costituisce strumento di attuazione del principio di trasparenza, in quanto consente all'utente di acquisire immediata cognizione del grado di conformità del sito o dell'applicazione, di rilevare le eventuali barriere residue e le relative giustificazioni, nonché di attivare, mediante il canale di contatto ivi indicato, la procedura di segnalazione o di richiesta di soluzioni alternative; la data e la sottoscrizione del responsabile attribuiscono al documento idoneità probatoria per l'esercizio, dinanzi all'AgID o all'autorità giudiziaria, del diritto di accesso digitale.

Lo schema del d.lgs. 82/2022, pur non richiamando espressamente la “dichiarazione di accessibilità” prevista dalla legge 4/2004, introduce un meccanismo funzionalmente analogo attraverso l'articolo 12, comma 2, che impone al fornitore di servizi di predisporre, secondo l'Allegato IV, informazioni dettagliate sulle modalità con cui il servizio soddisfa i requisiti di accessibilità di cui all'articolo 3, comma 2. Tali informazioni, da rendere in forma scritta e orale e in formati accessibili alle persone con disabilità, devono essere incluse nelle condizioni generali di contratto (o in un documento equivalente) e permanere a disposizione del pubblico per l'intera durata del servizio. L'Allegato IV richiede infatti una sezione dedicata che descriva il servizio nel suo complesso, illustri il suo funzionamento e specifichi le soluzioni tecniche adottate per rispettare i parametri dell'Allegato I; consente

inoltre di dimostrare la conformità mediante l'applicazione, totale o parziale, di norme armonizzate o di altre specifiche tecniche pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, e impone al prestatore di conservare le evidenze che attestino il monitoraggio continuo della conformità stessa. Nello stesso contesto l'Allegato IV rinvia alla direttiva 2011/83/UE, cosicché il prestatore, oltre a rendere disponibili le predette informazioni di accessibilità, deve rispettare gli obblighi consumeristici previsti da tale direttiva: fornire prima della conclusione del contratto, in modo chiaro e accessibile, le caratteristiche essenziali del servizio, l'identità e i recapiti del professionista, il prezzo totale o il relativo criterio di calcolo, le modalità di pagamento ed erogazione, le procedure di reclamo, la durata contrattuale e le condizioni di recesso; indicare per i servizi digitali funzionalità, eventuali misure di protezione tecnica e interoperabilità; confermare poi tutte queste informazioni su supporto durevole; garantire al consumatore un diritto di recesso di quattordici giorni, salvo eccezioni; assicurare l'esecuzione tempestiva del servizio e l'assenza di costi aggiuntivi non espressamente accettati.

Ne risulta un corpus unitario di obblighi che integra la trasparenza consumeristica con la descrizione formale del livello di accessibilità, imponendo al fornitore di includere nei documenti contrattuali un quadro completo che consenta al consumatore, e in particolare alla persona con disabilità, di conoscere ex ante la qualità del servizio, di far valere i propri diritti durante l'esecuzione e di disporre di evidenze probatorie in caso di inadempienza.

Si osserva che, a pagina 21, la bozza di Linee Guida richiama l'Allegato IV del d.lgs. 82/2022, ma non illustra, né integra, uno schema operativo che permetta al prestatore di incorporare in maniera uniforme le informazioni accessibili richieste dall'articolo 12, comma 2.

Proprio le Linee Guida rappresentano invece la sede idonea per fissare un modello-tipo, redatto in formato accessibile, che elenchi in ordine logico i dati da fornire (descrizione del servizio, funzionamento, soluzioni tecniche, riferimenti a norme armonizzate, evidenze di monitoraggio). In questo senso, l'adozione di un template ufficiale – come accade per la dichiarazione di accessibilità – eviterebbe applicazioni eterogenee, garantirebbe il pieno rispetto del diritto alla trasparenza sancito dalla disciplina consumeristica e consentirebbe all'utente, in particolare alla persona con disabilità, di esercitare agevolmente le proprie prerogative di informazione e controllo.

Si ritiene opportuno, in correlazione al rilievo svolto, formulare una proposta di affinamento del sistema di rendicontazione del livello di accessibilità. L'attuale dichiarazione di accessibilità, come noto, esita in tre sole qualificazioni – sito non conforme, parzialmente conforme, totalmente conforme – fondate sul superamento del “50 per cento + uno” dei criteri WCAG pertinenti. Nella prassi la quasi totalità dei servizi digitali ricade nella fascia “parzialmente conforme”, con la conseguenza che l'utente non dispone di un indicatore immediatamente percepibile del grado effettivo di accessibilità, in contrasto con le esigenze di pubblicità e trasparenza che permeano sia la legge 4/2004 sia il d.lgs. 82/2022.

Si suggerisce pertanto di accompagnare la classificazione ternaria con la percentuale complessiva di criteri soddisfatti. Ad esempio, accanto alla dizione “parzialmente conforme” andrebbe indicata la misura, espressa in percentuale, dei requisiti rispettati; ciò consentirebbe di distinguere intuitivamente un servizio digitale conforme al 55% da uno conforme all'80%, orientando il consumatore nella scelta e responsabilizzando l'operatore in un'ottica di miglioramento progressivo. La metrica potrebbe essere recepita nel futuro schema informativo previsto dall'articolo 12 e dall'Allegato IV del d.lgs. 82/2022, oltre che nella vigente dichiarazione di accessibilità, garantendo uniformità di rappresentazione fra i due strumenti e rafforzando la tutela sostanziale del diritto di accesso digitale.

## Il periodo transitorio previsto dall'art. 25 del D.lgs. 82/2022

L'articolo 25 del decreto legislativo 82 del 2022 disciplina un regime di entrata in vigore differita e introduce un prolungato periodo transitorio che, per la complessità delle questioni coinvolte, esige un inquadramento sistematico puntuale. Il comma 1, in particolare, prevede che l'intero decreto acquisti efficacia soltanto a decorrere dal 28 giugno 2025; nondimeno, per garantire la continuità operativa dei servizi, consente fino al 28 giugno 2030 l'impiego di prodotti già utilizzati legittimamente prima di tale data. Il medesimo comma stabilisce inoltre che i contratti perfezionati anteriormente al 28 giugno 2025 possano rimanere in vigore fino alla loro naturale scadenza, fermo restando il limite massimo di cinque anni dalla medesima data.

Ne deriva un duplice meccanismo di salvaguardia: da un lato si tutela l'operatività dei beni materiali già in uso; dall'altro si preserva la validità dei rapporti contrattuali disciplinati dalla normativa previgente. Occorre tuttavia ricordare che la disciplina finora vigente contemplava già specifici requisiti di accessibilità in capo a taluni soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni.

La formulazione dell'articolo in esame solleva rilevanti incertezze interpretative. L'impiego del sostantivo "prodotti" appare ambiguo se riferito alla realtà dei fornitori di servizi. Non risulta infatti chiarito se il legislatore abbia inteso limitarsi ai componenti hardware, quali terminali self-service o dispositivi di bigliettazione, ovvero ricomprendere anche gli elementi software, come applicazioni, piattaforme web e interfacce attraverso cui il servizio viene effettivamente erogato. Da tale indeterminatezza scaturisce una concreta difficoltà applicativa: nel quinquennio transitorio il fornitore potrà continuare a offrire il servizio mediante l'applicazione attualmente in uso o, al contrario, dovrà immediatamente adeguare la componente digitale, potendo beneficiare della deroga soltanto con riguardo all'hardware.

Ulteriore profilo critico concerne la gestione degli aggiornamenti. Si rende necessario stabilire con esattezza in quale misura patch di sicurezza e interventi di manutenzione correttiva possano ricadere nella deroga, distinguendoli dalle versioni evolutive che introducono nuove funzionalità e che, proprio per tale ragione, dovrebbero presumibilmente rispettare sin da subito i requisiti previsti dal decreto. In mancanza di una definizione tecnica condivisa, la linea di demarcazione tra manutenzione correttiva consentita e manutenzione evolutiva esclusa rischia di rimanere incerta.

Analoga complessità emerge dal coordinamento con la l. 4/2004. Come già esposto in precedenza, l'articolo 3 di tale legge ha esteso da tempo gli obblighi di accessibilità anche a soggetti diversi dalla PA. L'art. 4 prevede infatti la nullità dei contratti che non contemplino il rispetto dei requisiti di accessibilità e impongono l'adeguamento dei siti e delle applicazioni mobili entro termini rigorosi, scaduti il 5 novembre 2022.

Qualora le future Linee Guida dovessero interpretare l'espressione "prodotti" in senso restrittivo, confinandola al solo hardware, ne conseguirebbe che, dal 28 giugno 2025, la componente software rimarrebbe comunque soggetta alle prescrizioni della Legge

4/2004, rendendo di fatto inapplicabile, per tali contenuti digitali, il quinquennio di moratoria di cui all'art. 25, pe alcune aziende rientrati sia nel regime della l. stanca che dell'EAA.

In tale contesto, è indispensabile che le Linee Guida chiariscano con precisione l'ambito applicativo della deroga durante il periodo transitorio, individuino criteri univoci per distinguere gli aggiornamenti correttivi da quelli evolutivi e fissino obblighi informativi minimi da rendere pubblici nella fase di transizione, così da garantire agli utenti la piena consapevolezza dello stato di adeguamento del servizio.

In assenza di indicazioni puntuali aumenterebbe il rischio di contenzioso, disparità di trattamento tra operatori e, soprattutto, regressione degli standard di accessibilità già conseguiti.

## Recepimento della presa di posizione della Commissione Europea sugli overlay

Si propone di recepire, all'interno delle linee guida, quanto già stabilito dalla Commissione Europea in merito all'utilizzo degli accessibility overlay. In particolare, si evidenzia che tali strumenti non rappresentano soluzioni idonee per garantire la conformità ai requisiti di accessibilità; in taluni casi, da test effettuati con lettori di schermo si è addirittura verificato un comportamento anomalo con gli overlay di accessibilità attivi.

Alla luce di ciò, si ritiene fondamentale ribadire l'importanza dell'approccio accessibility by design, ovvero l'integrazione dei criteri di accessibilità sin dalle prime fasi di progettazione e sviluppo. È necessario evitare l'adozione di soluzioni correttive a posteriori, come gli overlay, che si sono dimostrati ampiamente inefficaci nel raggiungere una reale conformità e nel garantire l'accessibilità per tutte le persone.