

L'accessibilità degli strumenti informatici alla luce delle nuove Linee guida dell'AgID

di Carola Silvi

30 aprile 2020

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le linee guida dell'Agid. – 3. La dichiarazione di accessibilità e l'attività di monitoraggio. – 4. L'onere sproporzionato.

1. Premessa

Con il termine accessibilità si intende *“la capacità dei sistemi informatici ivi inclusi i siti web e le applicazioni mobili, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o di configurazioni particolari”*.¹ Questa tematica, cristallizzata nella l. 4/2004 “1. Stanca” esprime la necessità di evitare che soggetti affetti da disabilità siano discriminati nell'accesso e nell'utilizzo di internet e degli strumenti informatici, in particolar modo, nel relazionarsi con l'amministrazione.

L'innovazione della Pubblica amministrazione è, oggi, impreteribile obiettivo della politica italiana e passa necessariamente anche attraverso la creazione di un *egovernment* e di un'amministrazione che sia digitale. È in corso, infatti una dematerializzazione e una gestione telematica dell'attività amministrativa, il passaggio della burocrazia dalla carta al digitale. Il primo intervento normativo, foriere di questo obiettivo è stato il Codice dell'Amministrazione digitale, d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82.

Come statuito anche dal Consiglio di Stato, con la sentenza del 9 aprile 2019, n. 2270 *“In generale non può essere messo in discussione che un più elevato livello di digitalizzazione dell'Amministrazione pubblica sia fondamentale per migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini e agli utenti”*, ed, inoltre, l'utilizzo di procedure digitalizzate per gestire l'interesse pubblico è *“conforme ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (art. 10 l. 241/1990), i quali, secondo il principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.)*

¹ Cfr. art. 1 l.4 del 2004 così come modificata dal D.lgs. 106/2018.

impongono all'amministrazione il conseguimento dei propri fini con il minor dispendio di mezzi e risorse e attraverso lo snellimento e l'accelerazione dell'iter procedimentale".²

È in questo contesto che, oggi, la tematica dell'accessibilità acquisisce un'importanza sempre maggiore in quanto non si potrà mai raggiungere la piena realizzazione di un'amministrazione digitale escludendo dall'utilizzo dei servizi offerti telematicamente o da un'interazione digitale con le istituzioni proprio quei soggetti deboli dell'ordinamento, le categorie a rischio di esclusione, ovvero i soggetti con disabilità.

2. Le linee guida dell'Agid

Il 9 gennaio 2020 sono state pubblicate dall'AgID le linee guida sull'accessibilità degli strumenti informatici, deliberate il 26 novembre 2019. L'emanazione di queste linee guida si è posta come un completamento della disciplina italiana in materia di accessibilità in quanto ha fatto chiarezza sui canoni di comportamento a cui devono attenersi le amministrazioni, nel dare attuazione agli obblighi loro imposti, compiendo un passo avanti anche nel panorama della digitalizzazione dell'amministrazione pubblica. L'Agenzia per l'Italia digitale acquisisce definitivamente un ruolo centrale nella realizzazione di siti web delle amministrazioni pubbliche che siano accessibili e si pone come protagonista nel confronto tra l'Italia e l'Unione europea.

L'AgID ha ottemperato alla disposizione dell'articolo 11 della l. 4/2004 che le imponeva, sentite le associazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità e quelle del settore industriale che si occupa della creazione di software per l'accessibilità di siti *web* e applicazioni mobili e, d'intesa con la Conferenza unificata, l'emanazione delle linee guida, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 71 del Codice dell'Amministrazione digitale, che stabilissero: i requisiti tecnici per l'accessibilità degli strumenti informatici includendovi i siti *web* e le applicazioni mobili; le metodologie tecniche per la verifica dell'accessibilità degli strumenti informatici, i siti *web* e le applicazioni mobili; la metodologia di monitoraggio e valutazione della conformità degli stessi e le circostanze in presenza delle quali, dando attuazione all'articolo 5 della direttiva 2016/2102, si viene a creare un onere sproporzionato per cui i soggetti erogatori possono limitare ragionevolmente l'accessibilità di un sito *web* o di un'applicazione mobile. L'AgID precisa che destinatari di tale documento sono i soggetti erogatori di cui all'articolo 3 della l. 4/2004 ed elenca i riferimenti normativi nazionali ed internazionali nel rispetto dei quali le linee guida sono state redatte precisando, inoltre, che le stesse saranno automaticamente

² Cfr. Sent. Cons. Di Stato n. 2270/2019.

aggiornate nel rispetto di un'eventuale modifica della norma tecnica armonizzata EN 301 549, così come recepita dall'Unione Europea.

È stato attribuito allo strumento delle linee guida il compito di dettare i requisiti tecnici in quanto tale strumento risponde ad una *ratio* di semplificazione ed elasticità nell'attuazione della normativa di dettaglio che sia svincolata dallo strumento del regolamento di attuazione in modo da permettere un rapido adeguamento della disciplina alle evoluzioni del settore dell'innovazione tecnologica che regola³.

3. La dichiarazione di accessibilità e l'attività di monitoraggio

L'AgID, con l'adozione delle linee guida ha chiarito come i soggetti erogatori debbano provvedere alla dichiarazione di accessibilità prescritta dalla Direttiva UE 2016/2102, dalla Decisione di esecuzione UE 2018/1523 e, conseguentemente, dalla l. 4/2004. I soggetti erogatori dovranno, nel rispetto delle definite scadenze,⁴ rilasciare una dichiarazione di accessibilità per i siti *web* e le applicazioni mobili di cui sono titolari; la dichiarazione dovrà essere redatta mediante la compilazione del *form* sulla piattaforma online dell'AgID, che ne garantisce la conformità all'articolo 3-*quater* della l. 4/2004 così come modificata dal D.lgs. 106/2018, e dovrà contenere le informazioni che lo stesso soggetto erogatore deve ricavare sulla base di una propria autovalutazione, di una valutazione effettuata da terzi o di una autovalutazione che segue il modello reso disponibile nell'Allegato 2 delle linee guida. Qualora il soggetto erogatore non possa, in quanto attività eccessivamente onerosa o tecnica, provvedere ad una verifica di accessibilità, potrà applicare una metodologia di verifica a campione, che si basi sui contenuti del capitolo 5 delle linee guida e che dovrà confluire in una relazione di notificazione. A seguito della dichiarazione di accessibilità, il soggetto responsabile della Transizione Digitale del soggetto erogatore riceverà da AgID un *link* avente l'intestazione "*Dichiarazione di accessibilità*" che dovrà essere visibile nel sito *web* o nell'applicazione mobile.

I soggetti erogatori sono tenuti al riesame e alla validazione dell'esattezza delle affermazioni indicate nella dichiarazione di accessibilità entro il 23 settembre di ogni anno, ogni dichiarazione ha validità dal 2 settembre, fino al 23 settembre dell'anno successivo e, qualora non venisse pubblicata la dichiarazione di accessibilità, il soggetto erogatore incorrerebbe nella responsabilità *ex* articolo 9 della legge 4/2004. Viene, ulteriormente, ribadito l'obbligo annuale per le Pubbliche Amministrazioni di pubblicare gli obiettivi di accessibilità per l'anno in corso per la cui finalità l'AgID mette a disposizione un'apposita applicazione.

³ CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike 2018, pp. 90 e ss.

⁴ Entro il 23 settembre 2019, per un sito *web* pubblicato dopo il 23 settembre 2018; entro il 23 settembre 2020 per un sito *web* pubblicato prima del 23 settembre 2018; entro il 23 giugno 2021, per un'applicazione mobile.

La Dichiarazione di accessibilità può essere oggetto di contestazione da parte di AgID qualora non sia conforme al modello fornito e, per i casi di inaccessibilità, non ricorra alcuna fattispecie di onere sproporzionato. Sarà poi il Difensore civico per il Digitale a disporre misure correttive o modalità per ottemperare alle prescrizioni della legge Stanca.

Il capitolo cinque delle linee guida esplica le modalità attraverso le quali AgID provvede al monitoraggio della conformità dei siti *web* e delle applicazioni mobili degli enti pubblici alle prescrizioni dell'articolo 4 della Direttiva 2016/2102 e alla presentazione alla Commissione europea delle relazioni sui risultati emersi da tale attività.

Le linee guida indicano la periodicità dell'attività di monitoraggio e specificano che AgID utilizzerà due metodologie: una approfondita ed una semplificata volta a verificare, rispettivamente, la conformità alle prescrizioni del punto 1.2 dell'allegato I della Decisione di esecuzione UE 2018/1524 della Commissione e la non conformità alle prescrizioni del punto 1.3. dello stesso allegato.

Per quanto riguarda il monitoraggio approfondito è volto a permettere ad AgID di verificare che i siti *web* e le applicazioni mobili rispettino le prescrizioni contenute nell'articolo 6 della Direttiva UE. Questo tipo di monitoraggio approfondito svolge un'analisi su tutte le fasi dei processi del campione preso in esame, valutando i vari *feedback* risultanti dall'interazione del sito *web* o dell'applicazione con l'utenza quali ad esempio l'interfaccia, le finestre di dialogo, i messaggi di errore e la reazione del sito alla modifica delle impostazioni. È possibile, qualora AgID lo ritenga opportuno, effettuare test di usabilità da parte di utenti con disabilità e del grado di difficoltà di utilizzo dello strumento.

Per verificare, invece, i casi di non conformità alle prescrizioni dell'articolo 6 della Direttiva, l'Agenzia può utilizzare il metodo di monitoraggio semplificato consistente nello svolgimento di verifiche in prevalenza automatizzate circa l'attinenza alle caratteristiche di percepibilità, utilizzabilità, comprensibilità, e solidità prescritte dall'articolo 4 della Direttiva.

Le suddette modalità di monitoraggio si esplicano su un campione di siti *web* e che viene calcolato in base alla popolazione italiana risultante da dati pubblici ufficiali e su applicazioni mobili che tengano in considerazione i diversi sistemi operativi e l'ultima versione dell'applicazione, consultando le organizzazioni rappresentative di cittadini con disabilità e avendo come obiettivo la massima rappresentatività dei servizi forniti dagli enti pubblici quali la protezione sociale, la salute, lo sport, la fiscalità, l'istruzione, l'ordine pubblico e la sicurezza.

Se AgID ritiene che l'attività di monitoraggio svolta abbia dato esito insoddisfacente, sarà il Difensore civico digitale a poter disporre misure correttive per l'esatta attuazione della l. 4/2004. Il Difensore civico per il Digitale svolge anche un'attività di trasmissione di informazioni all'AgID qualora un soggetto erogatore, dopo aver ricevuto segnalazioni dall'utenza, circa il mancato rispetto delle prescrizioni

sull'accessibilità, ovvero richieste volte a rendere accessibili determinate informazioni contenute nel sito *web* o nell'applicazione mobile non abbia fornito alcuna risposta, o una risposta insoddisfacente, entro il termine di trenta giorni.

Compiuta l'attività di monitoraggio, entro il 23 dicembre 2021, AgID presenta alla Commissione Europea una relazione, che verrà pubblicata in formato accessibile, contenente il relativo esito. La relazione consta della descrizione, nel dettaglio, delle modalità con cui è stato svolto il monitoraggio, di un indice che dimostri la rispondenza delle modalità utilizzate per l'analisi e delle prescrizioni normative e, infine degli esiti emersi.

Le successive relazioni verranno trasmesse alla Commissione Europea con cadenza triennale.

4. L'onere sproporzionato

Il capitolo 6 delle linee guida si concentra sulla definizione e sulla regolamentazione del citato concetto di onere sproporzionato. In merito, occorre premettere che, dall'articolo 3-ter della l. 4 del 2004, si evince che i soggetti erogatori possono derogare alle prescrizioni imposte dalla legge qualora ciò causi loro un onere sproporzionato e, ai sensi del secondo comma dell'articolo 3-ter, l'onere sproporzionato ricorrerebbe in quattro fattispecie tassativamente elencate: un *onere organizzativo eccessivo*, un *onere finanziario eccessivo*, il *rischio di pregiudicare la capacità dei soggetti erogatori di adempiere allo scopo prefissato* e il *rischio di pubblicare le informazioni necessarie o pertinenti per i propri compiti o servizi*.⁵ La direttiva UE 2016/2102, i cui contenuti vengono recepiti dall'art. 3-ter della l. Stanca, ha dettato il principio dell'onere sproporzionato sulla base di quello dell'accomodamento ragionevole della "Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità" e impone che tali fattispecie vengano interpretate in maniera restrittiva: *le eccezioni al rispetto delle prescrizioni in materia di accessibilità non devono andare oltre lo stretto necessario per quanto riguarda il particolare contenuto che viene interessato nel singolo caso*⁶ e devono essere applicate nel rispetto del principio di necessità, riferendosi ai servizi e alle informazioni rilevanti per il caso di specie.

Per fornire una definizione di onere sproporzionato si può tentare un'indagine alla luce dei principi fondamentali che governano l'attività amministrativa. L'onere sproporzionato sembrerebbe porsi in antitesi al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa che impone all'azione amministrativa il rispetto dei criteri di idoneità, necessarietà ed adeguatezza. Il primo criterio indica il rapporto tra mezzi impiegati dall'amministrazione e il fine perseguito, il secondo il perseguimento della finalità di

⁵ Cfr. comma 2 art. 3-ter l. 4/2004 così come modificata dal D.lgs. 106/2018.

⁶ AGID, *Linee Guida sull'accessibilità degli strumenti informatici*, 26/11/2019, p. 36.

pubblica utilità mediante il minor sacrificio possibile degli interessi privati che emergono, dopo aver comparato le varie alternative disponibili e il terzo impone l'obbligo di tener conto, nella valutazione, dei pregiudizi subiti dai privati a fronte del vantaggio ottenuto per l'interesse pubblico. L'onere sproporzionato esplica il rapporto che si viene a creare tra il sacrificio subito dalle persone con disabilità, in quanto non possono fruire di siti *web* ed applicazioni accessibili, e l'impossibilità per la pubblica amministrazione di realizzarli in quanto l'intervento sarebbe eccessivamente oneroso.⁷

Un ulteriore principio che emerge, nell'indagine sul significato di onere sproporzionato, è quello del buon andamento della pubblica amministrazione che ingloba il principio di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa. L'onere sproporzionato potrebbe essere espressione dell'ampio principio di buon andamento e questa deduzione viene corroborata dall'esplicito richiamo all'efficienza ed efficacia svolto dal comma 2 dell'art. 3 *bis* della legge Stanca, nonché dagli articoli 3 e 12 del Codice dell'amministrazione digitale.

Le linee guida emanate dall'AgID, in tema di onere sproporzionato, adempiono al compito di fornire una descrizione delle singole fattispecie di deroga previste dall'articolo 3-*ter* della legge Stanca, così da agevolare l'interprete e i soggetti erogatori nell'ottemperanza delle prescrizioni sull'accessibilità ed evitare che i destinatari delle prescrizioni possano abusare di detta possibilità sottraendosi dall'adempimento degli obblighi di accessibilità previsti dal legislatore.

La direttiva UE 2016/2102 indica che l'onere organizzativo eccessivo deve essere individuato dai soggetti erogatori tenendo in considerazione le risorse, le dimensioni e la natura dell'ente pubblico che deve adempiere alle prescrizioni legislative. Le linee guida in esame specificano che, nel valutare l'esistenza dell'onere organizzativo eccessivo, il soggetto erogatore deve valutare in maniera comparata due insiemi di elementi: da un lato la dimensione organizzativa del soggetto erogatore, sulla base di indici dimensionali, le risorse e la natura dello stesso e dall'altro lato i benefici o i pregiudizi che la piena accessibilità apporterebbe ai soggetti con disabilità. Solamente qualora la dimensione organizzativa del soggetto erogatore risultasse, a seguito della descritta verifica, qualitativamente e quantitativamente inadeguata a garantire la piena accessibilità del servizio o dell'informazione, si potrebbe ritenere sussistente l'onere organizzativo eccessivo; in questo modo verrebbe rispettato il predetto principio di stretta necessità, indicato dalla direttiva.

In merito all'onere finanziario eccessivo, si deve considerare sussistente, e di conseguenza configurabile l'onere sproporzionato, qualora i costi necessari per garantire la piena accessibilità siano eccessivi se considerati in proporzione ai benefici che ne trarrebbero le persone con disabilità, valutandoli anche sulla base

⁷ M. CAPORALE, *Op. cit.*

della durata e della frequenza dell'utilizzo del sito. Sul punto, le linee guida specificano che il soggetto erogatore deve calcolare i costi tenendo in considerazione che l'ottemperanza alla normativa deve essere fronteggiata con risorse umane, finanziarie e strumentali proprie in quanto non può comportare maggiori o nuovi oneri a carico dello stato. Nel considerare le risorse disponibili proprie, occorre necessariamente anche calcolare l'esistenza di finanziamenti, incentivi e agevolazioni previsti, dalla normativa vigente, a livello regionale, statale od europeo. Per calcolare i benefici che il sito *web* accessibile comporti ai soggetti con disabilità, invece, è necessario verificare la frequenza e la durata dell'uso del sito o dell'applicazione mobile in questione; qualora il numero di accessi e la durata dell'utilizzo risulti limitata in modo da non giustificare il costo necessario, allora è configurabile l'onere sproporzionato.

Circa la terza e la quarta fattispecie elencata dalla direttiva, ovvero il rischio, rispettivamente, di pregiudicare la capacità di adempiere allo scopo prefissato e la capacità di pubblicare le informazioni necessarie o pertinenti, le linee guida specificano che il soggetto erogatore non può valutare discrezionalmente se tali rischi siano causati dall'adozione delle misure per l'accessibilità dei siti *web*. Dovranno, invece, essere effettuate verifiche che comprovino l'incompatibilità delle soluzioni tecniche adottate per garantire l'accessibilità dei siti *web* e delle applicazioni rispetto ad obblighi od adempimenti informativi a cui è tenuto il soggetto erogatore; deve sussistere un "grave e concreto"⁸ impedimento tecnico.

Le linee guida in esame, dopo aver indicato che la loro applicabilità non è limitata unicamente ai siti *web* e alle applicazioni mobili,⁹ indicano che l'onere sproporzionato debba fondarsi unicamente su motivazioni che siano legittime ed esclude che possano esservi ricomprese le seguenti: i tempi necessari per lo sviluppo dei siti *web* e delle applicazioni mobili e la necessità di acquisire le informazioni necessarie per garantire il rispetto degli obblighi imposti dalla legge Stanca e dalle stesse linee guida. Sul punto,

⁸ AGID, *Linee Guida sull'accessibilità degli strumenti informatici*, 26/11/2019, p. 38.

⁹ Le linee guida estendono l'applicazione dell'onere sproporzionato anche ai seguenti contenuti di siti *web* e applicazioni mobili: a) formati di file per ufficio pubblicati prima del 23 settembre 2018, a meno che tali contenuti non siano necessari per i processi amministrativi attivi relativi alle funzioni assolte dall'ente pubblico interessato; b) media basati sul tempo preregistrati pubblicati prima del 23 settembre 2019; c) media basati sulla trasmissione in diretta; d) carte e servizi di cartografia online, a condizione che le informazioni essenziali siano fornite in modalità digitale accessibile per le carte per la navigazione; e) contenuti di terzi che non sono né finanziati né sviluppati dall'ente pubblico interessato né sottoposti al suo controllo; f) riproduzioni di pezzi provenienti da collezioni del patrimonio storico-culturale che non possono essere resi pienamente accessibili a causa: dell'incompatibilità delle prescrizioni in materia di accessibilità con la conservazione del pezzo in questione o l'autenticità della riproduzione (ad esempio contrasto); oppure della non disponibilità di soluzioni automatizzate ed economicamente vantaggiose in grado di estrarre facilmente il testo di manoscritti o altri pezzi provenienti da collezioni del patrimonio storico-culturale per trasformarlo in contenuti compatibili con le prescrizioni in materia di accessibilità; g) contenuti di *extranet* o *intranet* ossia siti *web* disponibili soltanto per un gruppo chiuso di persone e non per il grande pubblico in quanto tale, pubblicati prima del 23 settembre 2019 fino a una loro revisione sostanziale; h) contenuti di siti *web* e applicazioni mobili considerati archivi nel senso che contengono soltanto contenuti che non sono né necessari per processi amministrativi attivi né aggiornati o rielaborati dopo il 23 settembre 2019.

l'AgID specifica che le predette circostanze non possono considerarsi motivazioni legittime nemmeno in casi particolarmente gravi o se combinate tra loro ribadendo, in tal modo, che i motivi legittimi che giustificano il ricorso all'onere sproporzionato restano unicamente quelli indicati dal secondo comma dell'articolo 3-*ter* della l. 4/2004. Rientra, inoltre, tra le motivazioni non legittime per invocare l'onere sproporzionato, la mancanza di carattere di priorità agli interventi volti al raggiungimento della piena accessibilità, così come indicato dalla Direttiva UE 2016/212.

L'AgID conclude il sesto capitolo delle linee guida sull'accessibilità indicando che, qualora i soggetti erogatori si trovino dinanzi ad una situazione di onere sproporzionato, debbano comunque cercare di fornire al contenuto del sito *web* la massima accessibilità possibile, indicando le motivazioni per cui si è derogato alle prescrizioni normative ed indicando soluzioni alternative per l'accessibilità.