

# **SISTEMA PUBBLICO DI IDENTITA' DIGITALE**

## ***LO STATO DELL'ARTE***

**Dal 1° marzo 2021** è scattata l'**obbligatorietà**, posta dall'art. 24 del D. L. n. 76/2020, dell'accesso ai servizi online della Pubblica Amministrazione con SPID e CIE.

Inoltre, sempre dal 1° marzo 2021, è fatto **divieto** - sempre alle PP.AA. - di rilasciare o rinnovare credenziali per l'identificazione e l'accesso dei cittadini ai propri servizi in rete, diverse da SPID, CIE o CNS, fermo restando l'utilizzo di quelle già rilasciate fino alla loro naturale scadenza e, comunque, **non oltre il 30 settembre 2021**.

**Sembra quindi arrivato il momento dello *switch off***, per lo meno relativo alle modalità di accesso per i servizi in rete, che si aspettava da tempo. Consideriamo infatti che l'utilizzo di SPID sarebbe dovuto diventare obbligatorio dopo 2 anni dall'inizio della sperimentazione, terminata a marzo 2018.

Facciamo allora il punto sullo stato dell'arte del sistema pubblico di identità digitale e sugli **ulteriori step necessari per una piena messa a regime**.

### **1. I dati sulla diffusione**

Prendendo come riferimento i dati dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) <sup>1</sup>, **sono più di 17 milioni** (per l'esattezza: 17.563.162) **le identità SPID rilasciate**.

Nei primi cinque mesi del 2020 sono state rilasciate circa 76 mila identità, nei successivi sette mesi 2020 circa 262 mila identità, e nel mese di gennaio 2021 circa 261 mila identità.

Lo SPID è stato utilizzato per effettuare **accessi a servizi in rete**:

- nel 2019: oltre 55 milioni di volte;
- nel 2020: 143.872.687 volte;
- nel mese di gennaio 2021: 30.493.737 volte.

La ragione di questi picchi è data essenzialmente da **due motivi**:

- La **pandemia**, che ha "costretto" moltissimi cittadini ad utilizzare maggiormente servizi telematici, invece di recarsi a sportelli fisici o utilizzare altre modalità
- La **crecente quantità di servizi "SPID only"**, che richiedono esclusivamente le credenziali di identità digitale per l'accesso.

### **2. A che punto sono le PP.AA.**

Sempre secondo i dati AgID, **le Amministrazioni attive sono 6.283** (ultimo aggiornamento: 1/03/2021), quindi – prendendo come base di riferimento l'indice PA <sup>2</sup>, (in cui però ci sono anche i gestori di pubblico servizio) **sono ancora parecchie le Pubbliche Amministrazioni mancanti**.

### **3. Costi per il cittadino**

L'identità digitale SPID ai cittadini è **gratuita**: infatti, nel novembre 2019 tutti i gestori di identità digitale si sono impegnati a fornire **per sempre** le credenziali SPID di livello 1 e 2 ai cittadini gratuitamente.

---

<sup>1</sup> I dati sono consultabili al seguente link:

<https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid>

<sup>2</sup> L'Indice PA è raggiungibile al seguente link:

<https://indicipa.gov.it/documentale/index.php>

#### 4. SPID e la firma digitale

Da qualche tempo, la **firma digitale** può essere ottenuta anche utilizzando lo SPID come sistema di riconoscimento.

Tra i **certificatori** che hanno reso disponibile questa possibilità, sono attualmente attivi **Infocert** e **Namirial**. Quest'ultima fornisce anche la possibilità di effettuare **una sola firma** (firma usa e getta).

I servizi prevedono l'accesso con credenziali SPID di livello 2, in questo modo il cittadino ha la possibilità di dimostrare con certezza la sua l'identità e ottenere la firma digitale.

L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) ha emanato le "**Linee guida contenenti le Regole Tecniche per la sottoscrizione elettronica di documenti ai sensi dell'art. 20 del CAD**" il 26 marzo 2020 <sup>3</sup>.

Tali linee guida sono divenute efficaci già dal momento della loro pubblicazione sul sito internet istituzionale dell'AgID.

Il documento è stato poi pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 4 aprile 2020.

Grazie alle linee guida emanate da AgID, la **Firma Elettronica con SPID** ha acquisito lo stesso valore giuridico della firma autografa, soddisfacendo il requisito della forma scritta e producendo gli effetti dell'art. 2702 del Codice civile.

Questo nuovo strumento digitale si è andato così ad aggiungere alle fattispecie di firma già previste dal legislatore (firma elettronica semplice, avanzata e qualificata), consentendo ai cittadini di sottoscrivere atti e documenti con validità giuridica con una nuova modalità.

L'obiettivo è favorire il processo di completa digitalizzazione dei documenti.

#### 5. L'identità digitale SPID per uso professionale

Con la Determinazione n. 318/2019, AgID ha approvato le "**Linee Guida per il rilascio dell'identità digitale per uso professionale**" <sup>4</sup> e previsto la possibilità di **utilizzare SPID** anche per provare l'appartenenza di una persona fisica **all'organizzazione di una persona giuridica e/o la sua qualità di professionista**.

Le identità in questione, al contrario, non costituiscono prova dei poteri di rappresentanza di una persona giuridica dei quali una persona fisica è eventualmente in possesso né l'appartenenza di un professionista a un determinato ordine professionale o altro elenco qualificato.

Alla data del 10 marzo 2020 i gestori di identità digitale che forniscono l'identità digitale SPID per uso professionale sono:

- **Namirial**
- **Register**

#### 6. Riconoscimento da parte delle Pubbliche Amministrazioni

Con altre "**Linee Guida per la realizzazione di un modello di R.A.O. pubblico**" <sup>5</sup> (del novembre 2019) AgID ha dato la possibilità alle Pubbliche Amministrazioni di effettuare l'identificazione delle persone fisiche, attività propedeutica al rilascio dell'identità digitale SPID da parte degli Identity Provider accreditati, istituendo un **sistema di Registration Authority pubblica**, a servizio degli Identity Provider accreditati.

Il documento ha inteso dare risposta all'esigenza, rappresentata dalle pubbliche amministrazioni, di incentivare l'uso di SPID per l'identificazione degli utenti dei propri servizi digitali.

---

<sup>3</sup> Le Linee Guida sono consultabili al seguente link:

<https://www.agid.gov.it/index.php/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/03/26/spid-emanate-linee-guida-firmare-i-documenti-online>

<sup>4</sup> Le Linee Guida sono consultabili al seguente link:

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/linee\\_guida\\_identita\\_digitale\\_per\\_uso\\_professionale\\_v.1.0\\_0.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida_identita_digitale_per_uso_professionale_v.1.0_0.pdf)

<sup>5</sup> Le Linee Guida sono consultabili al seguente link:

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/linee\\_guida\\_rao\\_publico\\_v.1.0\\_3\\_0.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida_rao_publico_v.1.0_3_0.pdf)

## 7. Soggetti aggregatori

Al fine di rendere più snelle e veloci le procedure amministrative di adesione a SPID, è stata creata la figura dei **"Soggetti aggregatori"** <sup>6</sup>, cioè Pubbliche Amministrazioni o privati che offrono a terzi (soggetti aggregati) la possibilità di rendere accessibili tramite lo SPID i rispettivi servizi.

Possono essere aggregatori di servizi pubblici e aggregatori di servizi privati.

I soggetti aggregatori possono svolgere per il soggetto aggregato la **sola funzione di autenticazione con SPID** oppure **ospitare l'intero servizio**.

Tali soggetti agevolano l'ingresso nella federazione SPID dei fornitori di servizi che non ritengono conveniente attivare presso di loro la struttura necessaria per esporre i propri servizi in rete tramite l'autenticazione con lo SPID.

A titolo esemplificativo, le **Regioni e le Province** possono avere un ruolo molto importante di supporto alle piccole pubbliche amministrazioni presenti sul loro territorio.

## 8. SPID nell'Unione Europea

A seguito del completamento della procedura di notifica dello SPID, ultimato da AgID con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE C318 e GUUE C344 del 2018), **a decorrere dal 10 settembre 2019** l'identità digitale SPID potrà essere usata **per l'accesso ai servizi in rete di tutte le pubbliche amministrazioni dell'Unione**.

Questo diritto, introdotto dal **Regolamento (UE) 910/2014** (c.d. "**Regolamento eIDAS**" *electronic IDentification Authentication and Signature*) <sup>7</sup>, potrà essere anticipato dagli Stati membri che potranno decidere se consentire l'accesso anche ai propri servizi che prevedono l'uso di credenziali di livello 1.

Per l'accesso a servizi che prevedono l'uso di credenziali di livello 2 e 3, è prevista l'obbligatorietà di consentire l'accesso con le credenziali SPID di pari livello.

## 9. Cosa manca per una completa messa a regime dell'utilizzo di SPID

A parte l'arrivo degli enti ancora mancanti all'appello, ci sono alcuni tasselli da mettere a punto per completare il quadro.

### 9.1. Gestione degli attributi qualificati

La federazione SPID prevede l'esistenza dei **"gestori di attributi qualificati"** <sup>8</sup>, che sono potenzialmente tutti i soggetti che - in base a una norma - hanno il potere di attestare qualifiche, stati personali, poteri di persone fisiche: tra questi rientrano gli **Ordini e i collegi professionali**, gli Albi, le Camere di Commercio, i Consigli nazionali e le pubbliche amministrazioni.

**Tramite l'ingresso dei gestori di attributi qualificati sempre più servizi potranno essere fruiti attraverso la rete.**

L'ingresso di questi soggetti nella federazione SPID consente ai fornitori di servizi di verificare stati personali (qualifiche, poteri, ecc.) delle persone fisiche che accedono ai loro servizi in rete.

Per rendere operativa questa ulteriore funzionalità, l'AgID ha istituito **un gruppo di lavoro per la stesura delle linee guida**; purtroppo, non ci sono aggiornamenti in proposito dalla fine del 2019.

Questa funzionalità sarebbe estremamente utile in tutti i casi l'accesso al servizio è dedicato a soggetti che agiscono non in quanto persone fisiche, ma in quanto persone giuridiche - quindi con poteri di legale rappresentanza - o con ruoli specifici.

---

<sup>6</sup> Per saperne di più dal sito dell'AgID, cliccare sul seguente link:

<https://www.agid.gov.it/index.php/it/piattaforme/spid/soggetti-aggregatori>

<sup>7</sup> Per approfondire i contenuti del regolamento cliccare sul seguente link:

<https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/eidas>

<sup>8</sup> Per saperne di più cliccare sul seguente link:

<https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/spid/gestori-attributi-qualificati>

## 9.2. Gestione identità per soggetti incapaci, disabili, ecc.

Ora che l'identità SPID sta diventando requisito indispensabile per accedere ai servizi online, si pone il problema di **chi invece non può avere un'identità digitale**, o perché disabile, incapace, assistito da altri, ecc.; o di chi si trova in situazione di "digital divide" e non possiede una mail e un cellulare, ad esempio gli anziani.

E' già stato fatto notare dai sindacati dei pensionati, come il Decreto Semplificazioni abbia previsto, per chi non ha accesso a un domicilio digitale, altre modalità di messa a disposizione e consegna della documentazione della pubblica amministrazione, da determinare con successivo decreto, riconoscendo che esiste un problema di divario digitale. Mai emanato!

L'esclusione digitale di una parte consistente della popolazione anziana e pensionata, soprattutto quella di età più avanzata, è un fatto reale e rischia di aggravarsi ulteriormente.

Tuttavia, in questo momento non risultano esserci alternative, anche se nel tempo ci sono state disposizioni che prevedrebbero ruoli specifici di soggetti qualificati come "intermediari"; è quanto mai necessario che su questo tema si prospettino delle soluzioni – di carattere tecnologico e normativo – in modo da non escludere una fetta della popolazione.

## 9.3. Definizione dell'obbligo anche per i gestori di pubblico servizio

La scadenza del 1° marzo 2021 - bisogna sottolinearlo - riguarda solo le Pubbliche Amministrazioni: **rimangono per adesso esclusi i gestori di pubblico servizio e le società partecipate**, di cui all'art. 2 comma 2, lett. b) e c) del CAD, per i quali è previsto un successivo decreto.

Per questi soggetti, non è chiaro se si applichino in prospettiva le stesse disposizioni che prevedono la gratuità dell'utilizzo di SPID, o debbano invece essere considerati come soggetti privati per i quali l'utilizzo di SPID è a pagamento, come previsto da un listino messo a disposizione da AgID.

## 9.4. Definizione dello switch off dei servizi online rispetto ad altre modalità

Se da un lato l'art. 64 (rubricato "Art. 64 Sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni"), al comma 3-bis, nell'ultima parte, prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione è stabilita la data a decorrere dalla quale i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a) – quindi le PP.AA. – **utilizzano esclusivamente le identità digitali** per consentire l'accesso delle imprese e dei professionisti ai propri servizi in rete, **non è altrettanto chiaro** se questa sarebbe anche la data "definitiva" di *switch off*, da cui **dipende l'utilizzo esclusivo dei servizi online da parte di cittadini e imprese**.

Ovvero, l'obbligatorietà dell'utilizzo delle credenziali di identità digitale va bene, ma il vero obiettivo deve essere **l'abbandono della carta a favore dei servizi online**.

## 9.5. Quali sanzioni dopo il 1° marzo 2021 ?

Non è chiaro cosa succederà ora per quelle Pubbliche Amministrazioni che avranno ancora disponibili dei servizi che non permettono l'accesso con SPID, CIE o CNS.

La norma **non prevede sanzioni pecuniarie specifiche**, se non quelle legate alla **riduzione, non inferiore al 30 per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio** collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture (art. 50, comma 3-ter, D.Lgs. n. 82/2005).

Per quanto riguarda invece le **credenziali preesistenti**, che si possono continuare ad utilizzare fino al 30 settembre 2021, è anche da precisare che **si tratta sempre di identità digitali** – seppure rilasciate con sistemi diversi da SPID - che comportano una procedura di rilascio e riconoscimento; sarebbe quindi da considerare del tutto escluso l'accesso con username e password che la persona ottiene con una registrazione autonoma, senza alcun riconoscimento.