



# L'accesso ai servizi digitali della PA

Docente: avv. Michele Iaselli



La digitalizzazione dei servizi nel campo della pubblica amministrazione rimane uno degli argomenti più complessi e di difficile realizzazione sia per il proliferare di norme che spesso hanno disciplinato la materia in modo confusionario e non sempre attento sia per le concrete problematiche di carattere organizzativo e tecnologico.



La stessa digitalizzazione oggi ha assunto un grande rilevanza poiché il PNRR del nostro Governo tra le sue missioni annovera: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.



# La normativa



# L'E-Government





Una tappa fondamentale è stata sicuramente il piano di e-government varato nel giugno 2000 dal Consiglio dei Ministri su iniziativa del Ministro della Funzione Pubblica, Franco Bassanini contraddistinto da una 1<sup>a</sup> ed una 2<sup>a</sup> fase. Tale progetto aveva come suo obiettivo fondamentale proprio quello di garantire ai cittadini l'accesso on-line a tutti i servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni nell'ottica di quella che rappresentava la nuova frontiera di Internet.



Protagoniste dell'innovazione dovevano essere le amministrazioni locali, che nel modello decentrato e federale dello Stato rappresentavano il *front-office* dell'intero sistema amministrativo a disposizione diretta dei cittadini, mentre le amministrazioni centrali dovevano svolgere per lo più il ruolo di *back-office*.

L'idea di fondo era quella della realizzazione di un grande processo di innovazione tecnologica che coinvolgesse tutto il sistema pubblico italiano mettendolo così sullo stesso piano rispetto a quello di altri paesi più progrediti nelle nuove tecnologie della comunicazione.

Ma già allora ci si rese conto che per realizzare un simile processo c'era bisogno di una serie di condizioni che rendessero possibile l'integrazione fra le diverse attività e funzioni delle varie pubbliche amministrazioni e la loro fruibilità da parte dei cittadini.





Si ricorda che la seconda fase dell'e-government ha avuto come prerequisito la definizione di una visione strategica comune tra Stato, Regioni ed Enti locali, che è contenuta nel documento *"L'e-government per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa"*.



La seconda fase di attuazione dell'e-government ha avuto come obiettivo principale l'allargamento alla maggior parte delle amministrazioni locali dei processi di innovazione già avviati, sia per ciò che riguarda la realizzazione dei servizi per cittadini e imprese, sia per ciò che riguarda la realizzazione di servizi infrastrutturali in tutti i territori regionali.

Essa prevedeva pertanto la realizzazione di cinque linee di azione: Lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali (Sistema Pubblico di Connettività); la Diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese; l'inclusione dei comuni piccoli nell'attuazione dell' e-government; l'avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (e-democracy); la promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese.



Purtroppo, come è noto, il progetto di e-government, per quanto ambizioso, non è riuscito a raggiungere gli obiettivi voluti per forti resistenze innanzitutto di carattere mentale oltre che per obiettive carenze infrastrutturali e professionali.



# L'agenda Digitale





Sicuramente il lento ma inesorabile percorso del nostro paese verso la completa digitalizzazione di tutte le fondamentali attività di rilevanza pubblicitaria ha conosciuto con l'Agenda digitale, i cui principi informatori sono contenuti nel Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221, un momento importante e nello stesso tempo molto delicato poiché il nostro paese si dota di uno strumento normativo che, si spera, costituirà un'efficace leva per la crescita economica ed occupazionale.

Come noto i "pilastri" dell'Agenda Digitale europea sono:

1. Mercato digitale unico
2. Internet veloce e superveloce
3. Interoperabilità e standard
4. Fiducia e sicurezza informatica
5. Ricerca e innovazione
6. Alfabetizzazione informatica
7. ICT per la società.



# Le misure dell'Agenda digitale italiana



# Il documento digitale unificato

# Anagrafe nazionale e censimento della popolazione

# PEC e domicilio digitale



# Comunicazioni telematiche



# Biglietto elettronico e trasporto intelligente



# Open data



# Scuola digitale



# Sanità digitale





# Banda larga e digital divide



# Pagamenti elettronici



# Giustizia digitale



# Comunità intelligenti



# Il Codice dell'Amministrazione Digitale





Come è noto tutte le norme - emanate per favorire la diffusione delle nuove tecnologie e l'ammodernamento delle strutture pubbliche - sono state raccolte in un codice approvato con *il decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82 recante il "Codice dell'Amministrazione Digitale" (CAD)*.



Quest'ultimo decreto legislativo ha subito diverse modifiche ed integrazioni:

- D. Lgs. 4 aprile 2006, n. 159
- Legge 24 dicembre 2007, n. 244
- Legge 28 gennaio 2009 n. 2
- Legge 18 giugno 2009, n. 69
- Legge 3 agosto 2009,
- D.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235
- Legge n. 221/2012
- Legge n. 98/2013 (decreto del fare)
- L.lgs. n. 179 del 26 agosto 2016
- L.lgs n. 217 del 13 dicembre 2017
- Legge di conversione 11 settembre 2020 n. 120 del DL 16 luglio 2020, n. 76.

Con le ultime riforme non solo si è proceduto ad una modifica ed integrazione delle norme del CAD ma ne sono state abrogate diverse anche attraverso vari accorpamenti e semplificazioni.

L'obiettivo è innanzitutto quello di promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale dei cittadini e delle imprese, garantendo, contestualmente, il diritto di accesso ai dati, ai documenti e ai servizi di loro interesse in modalità digitale, semplificando le modalità di accesso ai servizi alla persona e realizzando - come indicato dal titolo con cui è rubricato l'art. 1 della legge n. 124 del 2015 - una vera e propria *"carta della cittadinanza digitale"*.



Altro obiettivo fondamentale è quello di spostare l'attenzione dal processo di digitalizzazione ai diritti digitali di cittadini e imprese. Con la "carta della cittadinanza digitale" si riconoscono direttamente diritti a cittadini e imprese e si costituisce la base giuridica per implementare Italia Login, la piattaforma di accesso che, attraverso il Sistema pubblico d'identità digitale (SPID) e l'Anagrafe nazionale della popolazione residente, permetterà ai cittadini di accedere ai servizi pubblici - e a quelli degli operatori privati che aderiranno - con un unico nome utente e un'unica *password* (prenotazioni di visite mediche, iscrizioni a scuola, pagamento dei tributi).



Il sistema SPID assume sempre di più un ruolo centrale in questo nuovo CAD e viene definito come un insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'AgID, secondo modalità definite con specifico decreto ministeriale, identificano cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni per consentire loro l'accesso ai servizi in rete.



Lo SPID, quindi, è un insieme di credenziali per accedere in rete a tutti i servizi della pubblica amministrazione e a quelli degli operatori commerciali che vi aderiranno. Lo SPID consente agli utenti di avvalersi di gestori dell'identità digitale e di gestori di attributi qualificati per permettere ai fornitori di servizi l'immediata verifica della propria identità e di eventuali attributi qualificati che li riguardano.



Con l'istituzione dello SPID le pubbliche amministrazioni possono consentire l'accesso in rete ai propri servizi, oltre che con lo stesso SPID, solo mediante la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi che alla fine avranno in tal senso una funzione solo residuale. La possibilità di accesso con carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi resta comunque consentito indipendentemente dalle modalità predisposte dalle singole amministrazioni.

E' chiaro, quindi, l'intento del legislatore di semplificare al massimo l'accesso ai servizi on line dei cittadini, superando le difficoltà connesse alle carte elettroniche, ma il pericolo "sicurezza" incombe sempre, poiché è evidente che con tale sistema si moltiplicano le identità digitali di un cittadino, che saranno diverse per ogni servizio e la prospettiva lascia perplessi. E' anche vero che il sistema è continuamente monitorato dall'Autorità Garante giustamente preoccupata, ma è anche vero che se una singola identità digitale crea problemi figuriamoci tante.

L'opportunità delle ultime riforme dell'intero CAD nasce anche dalla necessità di adeguare lo stesso al Regolamento comunitario n. 910/2014 del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari nel mercato interno pubblicato nella G.U. dell'Unione Europea del 28 agosto 2014 che è entrato in vigore nel nostro ordinamento il 1 luglio 2016.



Il Regolamento è noto con l'acronimo e-IDAS che sta per electronic IDentification Authentication and Signature (eTS electronic Trust Services) e stabilisce le condizioni per il riconoscimento reciproco in ambito di identificazione elettronica e le regole comuni per le firme elettroniche, l'autenticazione web ed i relativi servizi fiduciari per le transazioni elettroniche.

Il Regolamento, quindi, innanzitutto disciplina l'identificazione elettronica intesa come *"il processo per cui si fa uso di dati di identificazione personale in forma elettronica che rappresentano un'unica persona fisica o giuridica, o un'unica persona fisica che rappresenta una persona giuridica"*, preoccupandosi del riconoscimento reciproco fra gli Stati membri dei mezzi di identificazione e autenticazione elettroniche per accedere a un servizio prestato da un organismo del settore pubblico online in uno Stato membro.

L'identificazione elettronica va distinta dalla c.d. "autenticazione" intesa come *"un processo elettronico che consente di confermare l'identificazione elettronica di una persona fisica o giuridica, oppure l'origine e l'integrità di dati in forma elettronica"*.



Particolare attenzione viene rivolta dal Regolamento ai prestatori di servizi fiduciari qualificati e non qualificati che devono rispettare determinati requisiti, alle firme elettroniche, alla validazione temporale elettronica (marca temporale), ai servizi elettronici di recapito certificato. Viene creato anche un nuovo strumento il c.d. "sigillo elettronico", creato per le specifiche esigenze dell'e-business, che è da intendersi come "dati in forma elettronica, acclusi oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati in forma elettronica per garantire l'origine e l'integrità di questi ultimi".

# I concetti cardine del CAD

# I servizi digitali e le Piattaforme Nazionali



Lo sforzo di trasformazione sugli elementi “di base” dell’architettura digitale della PA, come infrastrutture (cloud) e interoperabilità dei dati è accompagnato da investimenti mirati a migliorare i servizi digitali offerti ai cittadini.

## Soluzioni per erogare servizi di qualità

Software as a service

Riuso

Modelli e strumenti validati

Monitoraggio dei servizi on line

Accessibilità

## Strumenti disponibili

Linee guida

Designers Italia

Developers Italia

Forum Italia



Pago PA

PagoPA è la piattaforma nazionale che ti permette di scegliere, secondo le tue abitudini e preferenze, come pagare tributi, imposte o rette verso la Pubblica Amministrazione e altri soggetti aderenti che forniscono servizi al cittadino.





In particolare pagoPA permette di pagare tributi, tasse, utenze, rette, quote associative, bolli, multe, ammende, sanzioni, canoni e qualsiasi altro tipo di pagamento verso le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, comprese le scuole, le università, le ASL, ma anche verso altri soggetti, come le aziende a partecipazione pubblica e i gestori di pubblici servizi.



SIOPE +



SIOPE+ è l'evoluzione del Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE) per la rilevazione ed il monitoraggio di incassi e pagamenti ordinati dalle pubbliche amministrazioni ai propri tesorieri/cassieri attraverso Ordinativi Informatici di pagamento ed incasso (OPI) emessi in conformità allo Standard OPI emanato da AgID.

Il progetto SIOPE+, disciplinato dall'art. 1, comma 533, della legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), impegna, con la gradualità definita da appositi Decreti MEF, tutte le Amministrazioni Pubbliche a:

1. ordinare incassi e pagamenti al proprio tesoriere o cassiere utilizzando esclusivamente ordinativi informatici emessi secondo lo Standard OPI definito dall'AgID;
2. trasmettere gli ordinativi informatici al tesoriere/cassiere solo ed esclusivamente per il tramite dell'infrastruttura SIOPE+, gestita dalla Banca d'Italia.



# SPID



Come già si è avuto modo di vedere lo SPID è il Sistema Pubblico di Identità Digitale che garantisce a tutti i cittadini e le imprese un accesso unico, sicuro e protetto ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione e dei soggetti privati aderenti.



SPID consente anche l'accesso ai servizi pubblici degli stati membri dell'Unione Europea e di imprese o commercianti che l'hanno scelto come strumento di identificazione.



Con il sistema di accesso su cui si basa SPID, la Pubblica Amministrazione è ancora più vicina ai cittadini. Garantendo a tutti una modalità di accesso ai servizi online, che è sempre uguale ed intuitiva, SPID facilita la fruizione dei servizi online e semplifica il rapporto dei cittadini con gli uffici pubblici.



L'identità SPID è rilasciata dai Gestori di Identità Digitale (Identity Provider - IdP), soggetti privati accreditati da AgID che, nel rispetto delle regole emesse dall'Agenzia, forniscono le identità digitali e gestiscono l'autenticazione degli utenti. E' possibile richiedere l'identità SPID al gestore che si preferisce e che più si adatta alle proprie esigenze. Il gestore, dopo aver verificato i dati, emette l'identità digitale, rilasciando le credenziali.



L'identità SPID è costituita, quindi, da credenziali erogate dagli identity provider o gestori di identità digitale, aziende che rispondono alle caratteristiche definite dai regolamenti tecnici e che possono fare richiesta di accreditamento all'Agenzia per l'Italia Digitale. Cittadini e imprese saranno liberi di scegliere il gestore di identità che preferiscono poiché tutti applicheranno le regole di gestione definite da AgID.

In base alle proprie esigenze, si può scegliere tra diverse modalità di riconoscimento e tre diversi livelli di sicurezza per accedere ai servizi online:

- livello 1, permette l'accesso con nome utente e password;
- livello 2, permette l'accesso con le credenziali SPID di livello 1 e la generazione di un codice temporaneo di accesso OTP (one time password) o l'uso di un'APP fruibile da smartphone o tablet;
- livello 3, permette l'accesso con le credenziali SPID e l'utilizzo di ulteriori soluzioni di sicurezza e di eventuali dispositivi fisici (es. smart card) che vengono erogati dal gestore dell'identità.

# Nodo eIDAS italiano



Come si è visto Il Regolamento eIDAS (electronic IDentification Authentication and Signature) - Regolamento UE n° 910/2014 sull'identità digitale - ha l'obiettivo di fornire una base normativa a livello comunitario per i servizi fiduciari e i mezzi di identificazione elettronica degli stati membri.



Il regolamento eIDAS fornisce una base normativa comune per interazioni elettroniche sicure fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni e incrementa la sicurezza e l'efficacia dei servizi elettronici e delle transazioni di e-business e commercio elettronico nell'Unione Europea.



# E-procurement



L'e-procurement promuove la domanda pubblica di innovazione mirando alla semplificazione, digitalizzazione e trasparenza delle procedure di aggiudicazione e gestione dei contratti pubblici.





L'e-procurement rappresenta una fondamentale leva per la crescita dell'economia, per la modernizzazione ed una maggiore efficienza dei processi amministrativi, per il controllo e la riduzione della spesa pubblica.

La digitalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni (electronic public procurement) è uno dei principali driver delle politiche della Commissione Europea; l'obiettivo, nel medio periodo, è quello di digitalizzare l'intero processo di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni nelle due fasi di pre e post aggiudicazione, ovvero dalla pubblicazione dei bandi fino al pagamento (appalti elettronici end-to-end).



# Fatturazione elettronica



Tutte le Pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di emettere, trasmettere, gestire e conservare le fatture esclusivamente in formato elettronico.



La fattura elettronica è un documento in formato digitale la cui autenticità e integrità sono garantite da:

1. la presenza della firma elettronica di chi emette la fattura;
2. la trasmissione della fattura ad uno specifico Sistema di Interscambio (SDI).

# Anagrafe Nazionale Popolazione Residente (ANPR)



L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), è la banca dati nazionale nella quale sono confluite le anagrafi comunali.

ANPR è un sistema integrato che consente ai Comuni di svolgere i servizi anagrafici e di consultare o estrarre dati, monitorare le attività, effettuare statistiche: è il punto di riferimento per l'intera Pubblica amministrazione e per tutti coloro che sono interessati ai dati anagrafici, in particolare i gestori di pubblici servizi.



L'ANPR è istituita presso il Ministero dell'Interno ai sensi dell'articolo 62 del Dlgs n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale).

Non è solo una banca dati ma un sistema integrato che consente ai Comuni di svolgere i servizi anagrafici ma anche di consultare o estrarre dati, monitorare le attività, effettuare statistiche.





# Carta d'Identità Elettronica

La **Carta di Identità Elettronica (CIE)** è il documento d'identità dei cittadini italiani emesso dal Ministero dell'Interno e prodotto dal Poligrafico e Zecca dello Stato che, grazie a sofisticati elementi di sicurezza e anticontraffazione, permette l'accertamento dell'identità del possessore e l'accesso ai servizi online delle Pubbliche Amministrazioni sia in Italia che nei Paesi dell'Unione Europea.

Oltre ad accertare l'identità del titolare, la CIE è dotata anche di una componente elettronica che – grazie all'adozione delle più avanzate tecnologie disponibili e in conformità alla normativa europea – rappresenta l'identità digitale del cittadino.

I cittadini possono accedere ai servizi online aderenti con le credenziali CIE in maniera semplice e veloce; in funzione del servizio richiesto dal cittadino, l'autenticazione può avvenire attraverso 3 livelli di autenticazione a sicurezza crescente:

livello 1: accesso mediante una coppia di credenziali (username e password),

livello 2: l'accesso prevede, in aggiunta alle credenziali di livello 1, l'impiego di un secondo fattore o meccanismo di autenticazione che certifichi il possesso di un dispositivo (es. codice temporaneo OTP, scansione QR code),

livello 3: è richiesto l'utilizzo di lettore o uno smartphone dotato di tecnologia NFC per la lettura della CIE.



Il progetto della CIE ha due obiettivi: accrescere gli elementi di sicurezza del documento di identità attraverso avanzate soluzioni tecnologiche e garantire l'emissione della Carta di Identità Elettronica per tutti i cittadini italiani residenti in Italia e per i cittadini italiani residenti all'estero iscritti all'AIRE (Anagrafe Italiani Residenti all'Estero).



A livello di sicurezza il progetto CIE può contare sulla personalizzazione centralizzata del supporto, prodotto in esclusiva dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, e sull'aderenza ai più innovativi standard internazionali in materia di documenti elettronici.



La nuova CIE è molto più che un documento d'identità: grazie al microprocessore RF può essere letta da dispositivi NFC (es. smartphone) e usata per accedere ai varchi o per creare connessioni sicure (TLS) verso i servizi in rete.

La CIE contiene le seguenti informazioni, che sono accessibili secondo diverse modalità e livelli di protezione:

- Dati accessibili liberamente: Numero Unico Servizi (NIS)
- Dati accessibili con scansione MRZ o digitazione CAN: nome, cognome, data e luogo di nascita, sesso, cittadinanza, validità per l'espatrio, fotografia, genitori (nel caso di minorenni), indirizzo di residenza (al momento del rilascio), codice fiscale, numero di serie
- Dati accessibili con PIN: certificato client
- Dati accessibili solo a forze dell'ordine: impronte digitali







La CIE è quindi l'evoluzione della carta di identità in versione cartacea. Ha le dimensioni standard di una carta di pagamento (85,60 millimetri di larghezza per 53,98 millimetri di altezza) ed è realizzata con un materiale plastico in policarbonato su cui sono stampati a laser la foto e i dati del cittadino, protetti con elementi e tecniche di anticontraffazione, come ologrammi e inchiostri speciali.



- La CIE è dotata di un microchip contactless che contiene:
- i dati personali, la foto e le impronte del titolare, protetti da meccanismi che ne prevengono la contraffazione e la lettura impropria;
  - le informazioni per consentire l'autenticazione in rete da parte del cittadino a servizi online erogati da pubbliche amministrazioni e imprese;
  - ulteriori dati per servizi a valore aggiunto, in Italia e in Europa.

Il fronte delle nuove carte di identità prodotte dalla fine del mese di settembre 2022 è arricchito dall'inserimento della bandiera dell'Unione europea e da un elemento di sicurezza contenente la sigla nazione IT.

Le carte di identità rilasciate precedentemente continuano ad essere valide fino alla naturale scadenza.

