



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Accesso ai servizi on-line della P.A.: luci ed ombre dell'identità digitale

di Marta Ziliani*

25 luglio 2025

Abstract: Le recenti evoluzioni normative hanno determinato una forte accelerazione verso la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Negli ultimi anni il Legislatore ha apportato sostanziali modifiche al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (c.d. Codice dell'Amministrazione Digitale o CAD), con impatti significativi sia per le P.A., che per i cittadini e le imprese.

Di particolare interesse risultano le norme inerenti agli strumenti di accesso ai servizi digitali erogati dalla Pubblica Amministrazione, dai gestori dei servizi pubblici e dalle società a controllo pubblico, quali SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) e CIE (Carta d'Identità Elettronica), che hanno determinato una rapida trasformazione all'interno dei sistemi informatici delle P.A.

Con specifico riguardo allo SPID, tuttavia, non è chiaro quale sarà il relativo utilizzo nei prossimi anni. La normativa e la prassi in materia sono in evidente fermento, specie in considerazione dei recenti interventi legislativi nazionali ed europei, che prevedono da un lato rassicurazioni (anche economiche) agli Identity Provider sulla continuità e la sostenibilità dello SPID e dall'altro l'introduzione di strumenti digitali differenti, il cui ambito applicativo non è ancora definito, specie in relazione allo SPID. Il tutto, in un contesto nel quale i gestori accreditati hanno più volte evidenziato le numerose difficoltà e la scarsa remuneratività del mercato in cui operano.

Con il presente contributo si intende, pertanto, esaminare il contesto legislativo e di prassi vigente relativo all'accesso ai servizi in rete delle amministrazioni, evidenziando i traguardi raggiunti nonché le criticità operative che le parti interessate sono tenute ad affrontare, anche alla luce dell'assenza di norme attuative ad oggi ancora non emanate.

Last regulatory developments have led to a strong acceleration towards the digitalization of Public Administration. In recent years the Legislator has made material changes to Legislative Decree 7 March 2005 no. 82 (so-called Digital Administration Code or "CAD"), with significant impacts both for Public Administrations and for citizens and businesses.

Rules of interest concern tools for accessing to digital services provided by Public Administration, by private operators of public services and by public owned- companies, such as SPID (Public Digital Identity System) and CIE (Electronic Identity Card), which have led to a rapid transformation within the IT systems of the Public Administrations.

As regards SPID, however, it is not clear what its use will be in the coming years. The applicable legislation and practice are clearly in turmoil, especially in consideration of the recent national and EU legislative measures, which provide on the one hand reassurances to the Identity Providers on the continuity and sustainability of SPID (including economic reassurances) and on the other the introduction of different digital tools, the application scope of which is not yet defined, especially in relation to SPID. Moreover, there is a context in which the Identity Providers have often pointed out the numerous difficulties and poor profitability of the market in which they operate.

This contribution aims to examine the legislative context and current practices relating to access to Public Administrations' online services, highlighting the goals achieved as well as the operational issues that

* Avvocato e Dottore di ricerca in Diritto e Impresa presso Luiss Guido Carli.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

the interested parties are required to deal with, also considering the lack of implementing regulations which have not yet been issued.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Identità Digitale e servizi della P.A.: tra digitalizzazione e vuoti normativi. – 2.1 Identità digitali e normativa di riferimento. – 2.2 La svolta del Decreto Semplificazioni. – 2.2.1 Quali Pubbliche Amministrazioni coinvolte?. – 2.2.2 Accesso tramite SPID, CIE e CNS. – 2.2.3 Obbligo di accesso ai servizi digitali e tempistiche di attuazione. – 2.2.4 Divieto di rilascio di nuove credenziali e dismissione delle credenziali preesistenti. – 2.2.5 Conseguenze in caso di mancata attuazione del Decreto Semplificazioni. – 2.3 Le difficoltà applicative del Decreto Semplificazioni. – 3. Scenari virtuosi e novità "riparatorie". – 4. Un affondo su SPID. – 4.1 SPID: un'identità digitale ancora "viva" ... ?. – 4.2 ... o un "malato terminale"? – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Le recenti evoluzioni normative hanno determinato una forte accelerazione verso la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione con riferimento *inter alia* agli strumenti di accesso ai servizi digitali erogati in rete dalla P.A.

Da anni, infatti, assistiamo a numerose modifiche sostanziali al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (c.d. Codice dell'Amministrazione Digitale o CAD), che hanno determinato un impatto significativo a livello organizzativo ed economico sia per le P.A., che per i cittadini e le imprese. Di particolare interesse risultano le norme inerenti all'accesso ai servizi on-line delle amministrazioni tramite le c.d. identità digitali, parte delle quali tuttavia non ha ancora ricevuto piena attuazione.

Tra le identità digitali, lo SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) riveste ancora oggi un ruolo primario ed è notevolmente diffuso sul territorio. Infatti, a fine giugno 2024, le identità SPID erogate risultano oltre 39 milioni e l'incremento dei rilasci è in costante e continua crescita¹.

Ciò nonostante, lo SPID è anche oggetto di accesi contrasti in ragione della scarsa redditività lamentata dagli operatori attivi sul mercato e, allo stesso tempo, per la sua probabile "soppressione", più volte paventata mediaticamente, con la finalità di prevedere un progressivo accentramento dell'attività di rilascio delle identità digitali in capo alla Pubblica Amministrazione e non più ai soggetti privati.

Con il presente contributo si intende, pertanto, esaminare il contesto legislativo e di prassi vigente, ivi inclusi i provvedimenti di attuazione delle norme in vigore che ad oggi sono ancora in attesa di emanazione, al fine di individuare con maggiore chiarezza le luci e le ombre dell'identità digitale, con una particolare attenzione allo SPID, nell'accesso ai servizi in rete delle Pubbliche Amministrazioni e nel più ampio panorama di digitalizzazione di queste ultime.

2. Identità Digitale e servizi della P.A.: tra digitalizzazione e vuoti normativi

¹ Si vedano i monitoraggi effettuati dall'Agenzia per l'Italia Digitale su base aggregata di tutti i gestori presenti nel mercato. I monitoraggi sono resi pubblici sul sito <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid>.



2.1 Identità digitali e normativa di riferimento

Il Codice dell'Amministrazione Digitale definisce in generale l'identità digitale quale *“rappresentazione informatica della corrispondenza tra un utente e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l'insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale [...]”*².

L'identità digitale rappresenta lo strumento che permette a cittadini e imprese di accedere ai servizi messi a disposizione on-line dalla Pubblica Amministrazione. Al riguardo, il CAD definisce il servizio in rete (o on-line) come qualsiasi servizio di un'amministrazione pubblica fruibile a distanza per via elettronica (art. 1, comma 1, lett. n-quater)).

Tra le identità digitali, si annoverano:

- SPID (Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese);
- CIE (Carta d'Identità Elettronica); e
- CNS (Carta Nazionale Servizi).

La disciplina delle identità digitali in generale trova attualmente la sua cornice normativa a livello europeo nel c.d. Regolamento eIDAS³. Tale Regolamento si occupa *inter alia* di definire le condizioni in forza delle quali gli Stati membri riconoscono i *“mezzi di identificazione elettronica delle persone fisiche e giuridiche”* che rientrano in un regime notificato di identificazione elettronica di un altro Stato membro. Tale disciplina è stata introdotta dal Legislatore eurounitario per garantire il buon funzionamento del mercato interno e *per “fornire un adeguato livello di sicurezza dei mezzi di identificazione elettronica e dei servizi fiduciari utilizzati in tutta l'Unione, al fine di consentire e facilitare l'esercizio, da parte delle persone fisiche e giuridiche, del diritto di partecipare in modo sicuro alla società digitale e di accedere ai servizi pubblici e privati online in tutta l'Unione”* (cfr. art. 1, lett. a), del Regolamento eIDAS).

Gli strumenti sopra menzionati (SPID, CIE e CNS) ne rappresentano una declinazione a livello nazionale con una specifica regolamentazione prevista per ciascuno di essi.

Con particolare riferimento allo SPID - 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 - la norma nazionale di riferimento è l'art. 64, commi 2-bis e seguenti, del CAD e il D.P.C.M. 24 ottobre 2014 che contiene la *“Definizione delle caratteristiche del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID), nonché dei tempi e delle modalità di adozione del sistema SPID da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese”* (successivamente modificato con D.P.C.M. 19 ottobre 2021). In tale contesto,

² Cfr. Art. 1, comma 1, lett. u-quater) del d.lgs. n. 82/2005.

³ Regolamento (UE) 2014/910 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE. Tale Regolamento è stato recentemente modificato e integrato dal Regolamento (UE) 2024/1183 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, *“per quanto riguarda l'istituzione del quadro europeo relativo a un'identità digitale”* (c.d. eIDAS2).



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

il compito di attivare e regolamentare il sistema SPID è stato affidato all'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID), la quale – in attuazione del D.P.C.M. sopra richiamato – ha adottato una serie di regolamenti che individuano gli aspetti tecnico-amministrativi di rilievo per gli operatori del settore e per le P.A., i cittadini e le imprese che usufruiscono di questo strumento⁴.

La CIE e la CNS, invece, sono state introdotte nel nostro ordinamento già nei primi anni del 2000, ma rese operative negli anni successivi⁵.

La CIE è oggi disciplinata dall'art. 10, comma 3, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78⁶ e le relative regole tecniche di attuazione sono state inserite all'interno di un decreto attuativo del medesimo anno (il d.m. 23 dicembre 2015, che definisce le caratteristiche tecniche, le modalità di produzione, di emissione, di rilascio della CIE, nonché di tenuta del relativo archivio informatizzato). L'adozione di tale strumento è stata determinata dalla scelta del Legislatore di *“ridurre, da un lato, gli oneri a carico della finanza pubblica derivanti dall'acquisizione delle apparecchiature di personalizzazione per tutti i Comuni, e di elevare, dall'altro, gli standard di sicurezza e affidabilità del documento di identità allineandoli con quelli internazionali di interoperabilità e sicurezza anti-contraffazione e anti-clonazione, attualmente non garantiti da un sistema di tipo decentralizzato ormai obsoleto”*⁷. Le carte d'identità elettroniche - come del resto avviene per le carte d'identità cartacee - sono prodotte e fornite in via esclusiva dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS), trattandosi di carte valori⁸.

La CNS, invece, è lo strumento di identità digitale più “anziano” in quanto è stato reso operativo già una ventina di anni fa: in particolare, con il d.P.R. 2 marzo 2004 n. 117 è stato emanato il *“Regolamento concernente la diffusione della Carta Nazionale dei Servizi, a norma dell'art. 27, comma 8, lett. b), della legge 16 gennaio 2003 n. 3”*, che all'art. 1 la definisce un *“documento rilasciato su supporto informatico per consentire l'accesso per via telematica ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni”*.

⁴ Cfr. Regolamento recante le modalità attuative per la realizzazione dello SPID adottato da AGID ai sensi dell'art. 4, comma 2, del D.P.C.M. 24 ottobre 2014; il Regolamento recante le modalità per l'accreditamento e la vigilanza dei gestori dell'identità digitale, adottato da AGID ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera l), del D.P.C.M. 24 ottobre 2014; il Regolamento recante le procedure per consentire ai gestori dell'identità digitale, tramite l'utilizzo di altri sistemi di identificazione informatica conformi ai requisiti dello SPID, il rilascio dell'identità digitale, adottato da AGID ai sensi dell'art. 4, comma 4, del D.P.C.M. 24 ottobre 2014; il Regolamento recante le regole tecniche, adottato da AGID ai sensi dell'art. 4, comma 2, del D.P.C.M. 24 ottobre 2014.

⁵ Si vedano l'art. 36 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”* e le relative successive modifiche.

⁶ Cfr. d.l. 19 giugno 2015, n. 78, recante *“Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali”*, convertito, con modificazioni, dalla l. del 6 agosto 2015, n. 125.

⁷ Cfr. <https://dait.interno.gov.it/>.

⁸ Per un elenco completo ed esaustivo della normativa che disciplina la CIE si veda sul sito del Ministero dell'Interno <https://www.cartaidentita.interno.gov.it/categoria-vuota/normativa/>.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Peculiarità della CNS è che del suo rilascio si sono occupate le pubbliche amministrazioni nell'attesa che la CIE divenisse attiva⁹.

2.2 La svolta del Decreto Semplificazioni

Esaminata la normativa sugli strumenti di identità digitale, per quanto di interesse in questa sede, con particolare riferimento proprio all'accesso ai servizi on-line della Pubblica Amministrazione, assume rilievo l'art. 64 del CAD "*Sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni*", che negli ultimi anni ha subito numerosi interventi da parte del Legislatore.

Tra le altre, si segnalano le modifiche apportate nel 2020 con l'art. 24 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. Decreto Semplificazioni), rubricato "*Identità digitale, domicilio digitale e accesso ai servizi digitali*". Tale norma reca un insieme molteplice di disposizioni su più materie e profili che vanno dall'ambito di accesso digitale, al domicilio digitale, agli indici nazionali dei domicili digitali, fino ad arrivare a SPID, alla CIE, all'AppIO e alla nota piattaforma PagoPA¹⁰.

Con le modifiche apportate dal Decreto Semplificazioni, il Legislatore ha provveduto a riorganizzare alcune disposizioni normative e ad introdurre nuove regole per l'accesso ai servizi digitali erogati nel mondo della P.A. che sono descritte dettagliatamente nei paragrafi che seguono.

2.2.1 Quali Pubbliche Amministrazioni coinvolte?

I soggetti coinvolti da queste modifiche non sono esclusivamente le Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 2, comma 2, lett. a) del CAD, vale a dire

⁹ Si pensi a titolo esemplificativo al rilascio delle CNS – che avviene ancora oggi – da parte delle Camere di Commercio Industria Artigianato Agricoltura.

¹⁰ PagoPA è una piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati, che assicura, attraverso gli strumenti previsti dall'art. 64 del CAD (*i.e.* SPID, CIE, CNS), l'autenticazione dei soggetti interessati all'operazione in tutta la gestione del processo di pagamento. Tale piattaforma è gestita da PagoPA S.p.A., una società interamente partecipata dallo Stato e vigilata dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato, costituita a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 8, comma 2, del d.l. n. 135/2018. la piattaforma PagoPA è disciplinata dal combinato disposto di due norme: l'art. 5 del CAD, rubricato "*Effettuazione di pagamenti con modalità informatiche*" e l'art. 65, comma 2, del d.lgs. 217/2017, rubricato "*Disposizioni transitorie*". Si segnala che con un recente intervento normativo la struttura societaria di PagoPA S.p.A. potrà subire modifiche, in quanto l'art. 20, comma 3, del d.l. n. 19/2024, convertito con modificazioni dalla l. 56/2024 "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*" (c.d. Decreto PNRR 4), prevede che "*ai fini del rafforzamento dell'interoperabilità tra le banche dati pubbliche, della valorizzazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati di cui all'articolo 50-ter del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nonché della razionalizzazione e del razionalizzazione e di riassetto industriale nell'ambito delle partecipazioni detenute dallo Stato, sono attribuiti rispettivamente all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., in misura non inferiore al 51 per cento, e, per la restante quota di partecipazione, al fornitore del servizio universale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 [n.d.a. Poste Italiane S.p.A.], i diritti di opzione per l'acquisto dell'intera partecipazione azionaria detenuta dallo Stato nella società PagoPA S.p.A.*".



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

a) le “pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione”,

ma anche i soggetti di cui all'art. 2, comma 2, lett. b) e c), del citato CAD:

b) i gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse, e

c) le società a controllo pubblico, come definite nel d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate.

In tale contesto, quindi, il Legislatore ha ribadito il principio generale secondo cui chiunque ha diritto di accedere ai servizi on-line offerti dalle P.A. e dai gestori di servizi pubblici; inoltre, ha esteso tale principio ai servizi in rete offerti anche dalle società a controllo pubblico (cfr. art. 3-bis, comma 1, del CAD, modificato dall'art. 24, comma 1, lett. a) del Decreto Semplificazioni).

2.2.2 Accesso tramite SPID, CIE e CNS

Come anticipato, l'art. 24 del Decreto Semplificazioni ha apportato rilevanti modifiche all'art. 64 del CAD.

In primo luogo, si è specificato che il sistema SPID è costituito come insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte di AGID, identificano gli utenti per consentire loro “l'accesso” ai servizi in rete, nonché per consentire loro anche il “compimento di attività”. Quest'ultima precisazione non era presente nella versione previgente del CAD.

In secondo luogo, con la norma attualmente in vigore, sono stati posti al medesimo livello i due diversi strumenti SPID e CIE per l'accesso obbligatorio ai servizi digitali della P.A. e degli altri soggetti di cui al CAD. È stato mantenuto, invece, lo strumento della CNS come meramente facoltativo. Se prima, infatti, lo SPID era il principale strumento di autenticazione digitale, mentre CNS e CIE rivestivano un ruolo secondario, dal 2020 la CIE è stata valorizzata alla stessa stregua dello SPID¹¹.

È stato riconosciuto, poi, espressamente anche ai soggetti privati (quindi ai soggetti che non ricadono nelle categorie di cui all'art. 2, comma 2, del CAD) la facoltà di avvalersi del sistema SPID e della CIE per l'accesso ai propri servizi erogati in rete (art. 64, comma 2-quinquies, del CAD).

¹¹ Come si legge nel Dossier sul Decreto Semplificazioni del 6 settembre 2020, redatto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica e dal Servizio Studi della Camera dei deputati, “Sono tutte novelle tese ad equiparare allo SPID la carta d'identità elettronica, distogliendola dalla 'residualità' in cui, in qualche sorta, la poneva la previsione del comma 2-nonies di questo medesimo articolo 64 del Codice, il quale viene infatti novellato, onde espungervi la menzione della carta d'identità elettronica. Talché nella nuova stesura esso prevede che l'accesso ai servizi in rete erogati dalle pubbliche amministrazioni che richiedano identificazione informatica “può avvenire anche” con la carta nazionale dei servizi. Si intende che gli strumenti principe di accesso siano, e con pari valenza, lo SPID o la carta d'identità elettronica” (cfr. pag. 365 del Dossier).



Si pensi al riguardo che, nel mese di gennaio 2024, le Pubbliche Amministrazioni che hanno ottemperato all'obbligo di consentire l'accesso ai servizi on-line anche attraverso SPID risultano 16.912, mentre i soggetti privati che volontariamente hanno deciso di far accedere gli utenti ai propri servizi con lo SPID sono 177¹².

2.2.3 Obbligo di accesso ai servizi digitali e tempistiche di attuazione

La modifica che ha determinato maggiori impatti nei servizi on-line delle P.A. e degli altri soggetti pubblici è il comma 3-bis dell'art. 64, a seguito dell'intervento dell'art. 24, comma 1, lett. f) del Decreto Semplificazioni.

Al riguardo si rileva che, prima dell'entrata in vigore del Decreto Semplificazioni il comma 3-bis dell'art. 64 del CAD recitava:

“Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, è stabilita la data a decorrere dalla quale i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, utilizzano esclusivamente le identità digitali ai fini dell'identificazione degli utenti dei propri servizi on-line”.

Tale disposizione non prevedeva alcuna distinzione tra i soggetti erogatori dei servizi on-line, richiamando genericamente l'art. 2, comma 2, del CAD. Circa gli individui che potevano usufruire dei servizi, ci si riferiva al termine ampio di “utenti”.

Con le modifiche del Decreto Semplificazioni, invece, sono state formulate chiare distinzioni in termini di adempimenti e di relative tempistiche di attuazione tra le P.A., da un lato, e i gestori di servizi pubblici/società a controllo pubblico, dall'altro. Inoltre, sono state menzionate per la prima volta varie tipologie di soggetti che accedono ai servizi on-line (cittadini, imprese, professionisti). Nello specifico, il comma 3-bis ora recita quanto segue:

“3-bis. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, è stabilita la data a decorrere dalla quale i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettere b) e c) utilizzano esclusivamente le identità digitali ai fini dell'identificazione degli utenti dei propri servizi on-line.

Fatto salvo quanto previsto dal comma 2-nonies, a decorrere dal 28 febbraio 2021, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), utilizzano esclusivamente le identità digitali e la carta di identità elettronica ai fini dell'identificazione dei cittadini che accedono ai propri servizi in rete.

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), utilizzano esclusivamente le identità digitali per consentire l'accesso delle imprese e dei professionisti ai propri servizi in rete”.

Come è possibile notare dal primo periodo della norma, il Legislatore ha rinviato ad un successivo momento, che sarà stabilito con D.P.C.M., la definizione della data a partire

¹² Cfr. <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid>.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

dalla quale tutti i gestori di pubblico servizio e le società a controllo pubblico utilizzeranno esclusivamente le identità digitali per identificare gli utenti nell'accesso ai propri servizi on-line. Tale precisazione ha chiarito, ad ogni modo, che anche i gestori di pubblico servizio e le società pubbliche (e non solo le P.A.) saranno tenuti all'attuazione dell'art. 64 e, quindi, alla introduzione di SPID e CIE (obbligatoriamente) e CNS (in via facoltativa) sui rispettivi portali.

Non è stata fatta alcuna distinzione, invece, rispetto alla categoria di soggetti che accederanno a detti portali, dato che la norma cita il termine generico di "utenti".

Diversamente, il secondo e il terzo periodo sono rivolti in via esclusiva alle Pubbliche Amministrazioni e non richiamano il termine "utenti". Il Legislatore, in questo caso, ha previsto una differenziazione nei tempi di attuazione della norma a seconda che al servizio on-line accedano 1) il cittadino oppure 2) le imprese/professionisti.

Nel primo caso (comma 3-bis secondo periodo), è stato stabilito che la P.A. fosse tenuta, a partire dal 28 febbraio 2021, a identificare i cittadini che accedessero ai propri servizi in rete mediante "identità digitali" (*rectius* SPID) e CIE, fatto salvo quanto previsto dall'art. 64, comma 2-nonies, del CAD (vale a dire l'utilizzo facoltativo della CNS).

Nel secondo caso (comma 3-bis terzo periodo), invece, si è rimandato ad un successivo D.P.C.M. l'individuazione della data a decorrere dalla quale le P.A. permetteranno alle imprese e ai professionisti di accedere ai propri servizi mediante identità digitali. Come chiarito dalla relazione illustrativa al Decreto Semplificazioni¹³, tale ultima disposizione, pare rivolta alla diffusione del c.d. SPID *professional*, regolato dalle linee guida AGID di novembre 2019¹⁴.

Negli intenti del Legislatore vi è stato, pertanto, l'obiettivo di incrementare l'utilizzo esclusivo degli "*strumenti già vigenti e disponibili di identificazione digitale, quali SPID e CIE, eliminando le duplicazioni dei sistemi oggi in essere presso alcune amministrazioni, con evidente risparmio di spesa e di oneri*"¹⁵.

2.2.4 Divieto di rilascio di nuove credenziali e dismissione delle credenziali preesistenti

¹³ Cfr. pag. 45 della relazione illustrativa al Decreto Semplificazioni, non ancora convertito in legge, nella quale si chiarisce che: "*Con le modifiche di cui alla lettera e), nell'ottica di rafforzamento dell'utilizzo delle tecnologie digitali per l'accesso ai servizi delle pubbliche amministrazioni, si semplifica e si rafforza lo strumento dell'identità digitale per favorire l'accesso dei cittadini ai servizi in rete delle pubbliche amministrazioni. In particolare, si prevede una misura di semplificazione per il cittadino, le imprese e le pubbliche amministrazioni, intervenendo sull'articolo 64 per chiarire e precisare che l'accesso ai servizi in rete avviene parimenti con SPID e con CIE e disponendo che i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), del CAD, a decorrere dal 28 febbraio 2021, utilizzino esclusivamente i suddetti strumenti di identificazione digitale per l'accesso dei cittadini ai propri servizi on line; mentre con successivo DPCM sarà stabilita la data a decorrere dalla quale tale accesso esclusivo sarà consentito alle imprese, non appena sarà maggiormente diffuso lo SPID cd. professional, di cui alle recenti linee guida AgID pubblicate a novembre del 2019 (novella al comma 3-bis)*".

¹⁴ Cfr. "*Linee guida per il rilascio dell'identità digitale per uso professionale*" emanate da AGID con Determinazione n. 318/2019. Sul tema, si veda nel dettaglio anche il paragrafo 4.1 che segue.

¹⁵ Cfr. pag. 81 della relazione tecnica alla legge di conversione del Decreto Semplificazioni.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Oltre alle disposizioni di modifica del CAD, che introducono gli obblighi di accesso tramite SPID/CIE, l'art. 24, comma 4, del Decreto Semplificazioni ha previsto in aggiunta che, in attuazione dell'art. 64, comma 3-bis, secondo periodo del CAD, *“dal 28 febbraio 2021, è fatto divieto ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a) del predetto decreto legislativo n. 82 del 2005 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”*.

Si rileva che, in base alla formulazione della norma, il divieto di rilascio di nuove credenziali, diverse da SPID/CIE/CNS, decorrente dal 28 febbraio 2021 e la dismissione delle credenziali entro il 30 settembre 2021, è stato applicato espressamente alle sole P.A.

Il Legislatore non ha, invece, previsto un'analogia disposizione anche per i gestori dei servizi pubblici e per le società a controllo pubblico. Pertanto, ad oggi non è chiaro se l'ambito di applicazione di tale disposizione sarà estesa espressamente anche ai soggetti di cui all'art. 2, comma 2, lett. b) e c). A tal fine, occorrerà attendere l'emanazione del D.P.C.M. richiamato dall'art. 24, comma 1, lett. f) del Decreto Semplificazioni.

2.2.5 Conseguenze in caso di mancata attuazione del Decreto Semplificazioni

Al fine di garantire l'attuazione delle norme sopra citate, il Legislatore ha inserito una sanzione legata alla *performance* dirigenziale in caso di violazione degli obblighi ivi previsti. È stato infatti stabilito che *“La violazione dell'articolo 64, comma 3-bis [...] costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la 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”*.

Come precisato dal Dossier del Servizio Studi che ha accompagnato la riforma, la violazione della norma citata non comporta una responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del d.lgs. n. 165/2001, bensì una valutazione negativa della *performance* del dirigente. Inoltre, si tratta di una previsione “sanzionatoria”, analoga a quella che si rinviene in altre disposizioni del Decreto Semplificazioni miranti a dare impulso alla digitalizzazione della pubblica amministrazione (artt. 32, 33 e 34)¹⁶.

2.3 Le difficoltà applicative del Decreto Semplificazioni

¹⁶ Cfr. pag. 367 del Dossier sul Decreto Semplificazioni del 6 settembre 2020, redatto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica e dal Servizio Studi della Camera dei deputati.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Nonostante il Decreto Semplificazioni sia stato emanato nel 2020 (con l'efficacia operativa di alcune disposizioni stabilita nel 2021), ad oggi ancora non sono in circolazione le bozze dei D.P.C.M. sopra richiamati che vadano a disciplinare le regole e le tempistiche in merito alla messa in campo dell'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di far accedere anche le imprese e i professionisti mediante SPID/CIE/CNS e dell'obbligo per gestori di servizi pubblici e di società pubbliche di far accedere tutti gli utenti con le citate identità digitali.

Tali zone grigie creano senz'altro incoerenze operative per i soggetti destinatari dell'ambito di applicazione della norma.

Si pensi ad una Pubblica Amministrazione che eroga servizi in rete con destinatari differenti (cittadini e imprese) che, dal 2021 ha dovuto integrare le proprie soluzioni informatiche con l'accesso mediante SPID/CIE (ed eventualmente CNS), ma limitatamente alla tipologia di utenti "cittadini" e, nell'attesa di comprendere quali norme attuare per le "imprese", mantenere per quest'ultime una modalità di accesso classica con credenziali. Per non parlare delle criticità derivanti dallo stabilire se il soggetto che accede on-line ad un servizio della Pubblica Amministrazione lo faccia in veste di "cittadino" o di rappresentante della propria "impresa" o come "libero professionista".

Analogamente, restano forti incertezze applicative in capo ai gestori di servizi pubblici e alle società pubbliche, le quali peraltro in alcuni casi sono anche i medesimi soggetti realizzatori e gestori di piattaforme informatiche per le P.A. La domanda che si staranno ponendo tali operatori è, dunque, se il fatto di gestire un servizio direttamente, anche se per conto di una P.A., determini l'obbligo o meno di ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 64, comma 3-bis, del CAD come riformato dal Decreto Semplificazioni.

3. Scenari virtuosi e novità "riparatorie"

A distanza di pochi anni dagli interventi normativi esaminati, emerge che la maggior parte delle amministrazioni hanno diligentemente e tempestivamente attuato le norme sopra descritte. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai servizi on-line erogati da INPS o Agenzia delle Entrate o alle piattaforme realizzate dagli enti locali per permettere il pagamento di tributi e contravvenzioni o l'iscrizione scolastica.

Complice di tale atteggiamento virtuoso, la previsione dello scenario sanzionatorio a carico dei dirigenti e delle relative strutture sopra esaminato.

Alcune amministrazioni, specie quelle di più modeste dimensioni - che non sono in possesso di adeguati mezzi e risorse per poter provvedere a interventi tecnologici immediati - stanno procedendo gradualmente ad apportare le modifiche necessarie ai propri sistemi.

A riprova di tale difficoltà vi è l'introduzione di finanziamenti nell'ambito del "*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*" volti proprio a stimolare le amministrazioni



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

pubbliche "ritardatarie" a ottemperare alla normativa di cui all'art. 24 del Decreto Semplificazioni¹⁷.

A titolo esemplificativo, nel corso del 2022 e del 2023 sono stati pubblicati alcuni avvisi rivolti ai Comuni, alle istituzioni scolastiche e ad altri enti (ad esempio, ASL, enti regionali, ecc.) in forza dei quali sono stati stanziati milioni di euro in favore di tali enti in caso di integrazione dei propri servizi in rete con l'accesso mediante SPID e CIE.

Tali avvisi hanno riscosso un successo parziale. Infatti, le scadenze degli avvisi medesimi sono state più volte prorogate per permettere a un numero più elevato di enti potenzialmente beneficiari di presentare domanda di ammissione al finanziamento. Inoltre, come emerge dai dati pubblicati sul sito padigitale2026.gov.it, risultano ancora fondi disponibili rispetto all'ammontare di milioni di euro stanziati nell'ambito del PNRR. Ciò dimostra la difficoltà di alcuni enti (specie le realtà più piccole) di intraprendere in autonomia il percorso verso la digitalizzazione.

4. Un affondo su SPID

A fronte dell'analisi sopra esposta e, in particolare, chiariti gli sforzi del Legislatore (e delle P.A.) di condurre verso una maggiore semplificazione dei procedimenti amministrativi e dell'utilizzo sempre più "spinto" di strumenti digitali per accedere ai servizi offerti dall'amministrazione, si ritiene utile svolgere ulteriori approfondimenti e riflessioni sulla peculiare condizione in cui versa attualmente l'identità digitale SPID.

4.1 SPID: un'identità digitale ancora "viva" ... ?

I monitoraggi effettuati dall'Agenzia per l'Italia Digitale mostrano come il numero di SPID rilasciato negli ultimi anni sia costantemente in crescita e come tale crescita non abbia mai subito arresti (cfr. <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid>), merito anche del fatto che l'erogazione della CIE segue un *iter* più travagliato rispetto a quello dello SPID. Difatti, il rilascio dello SPID avviene notoriamente in tempi brevi, sia nel caso di video-riconoscimento on-line, sia nel caso di riconoscimento del richiedente allo sportello fisico. Invece per la CIE sono previsti tempi più lunghi, dovuti anche a procedure meno rapide all'interno degli uffici pubblici competenti al rilascio e alle necessità derivanti dalla produzione e invio fisico della carta.

Inoltre, giova evidenziare che il mercato degli operatori che rilasciano lo SPID, vale a dire i gestori dell'identità digitale o *Identity Provider* previamente accreditati da AGID

¹⁷ Si fa riferimento, in particolare, alla Misura 1.4.4 "Estensione dell'utilizzo delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID CIE) e dell'anagrafe nazionale digitale (ANPR)" prevista nell'ambito dell'Investimento 1.4 "SERVIZI E CITTADINANZA DIGITALE", della Missione 1 Componente 1 del PNRR, finanziato dall'Unione europea nel contesto dell'iniziativa *NextGenerationEU*. Si vedano in proposito gli avvisi pubblicati ai seguenti link https://areariservata.padigitale2026.gov.it/Pa_digitale2026_dettagli_avviso?id=a017Q000015cuUVQAY e https://areariservata.padigitale2026.gov.it/Pa_digitale2026_dettagli_avviso?id=a017Q000015cmRzQAI.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

(il cui elenco è pubblicamente consultabile sul sito dell'Agenzia¹⁸), è rappresentato prevalentemente da società totalmente private e in misura minoritaria da società a controllo pubblico. Tali operatori, in ogni caso, competono sul medesimo mercato aperto e sono, pertanto, stimolati a prestare un servizio al cittadino che soddisfi quest'ultimo per limitare il ricorso ai *competitors*. La CIE, invece come sopra illustrato, è rilasciata centralmente dal Ministero dell'Interno attraverso l'IPZS e attualmente il cittadino non ha alternative se non richiedere tale strumento presentandosi fisicamente al comune di competenza.

Un altro elemento che contraddistingue fortemente i due strumenti consiste nel fatto che la CIE è pensata esclusivamente per la persona fisica (cittadino), mentre lo SPID è stato ideato anche per l'accesso ai servizi on-line da parte delle realtà imprenditoriali: si tratta dello SPID per l'utilizzo a titolo professionale (c.d. SPID professionale o SPID *professional*). In particolare, lo SPID per uso professionale è stato introdotto per agevolare le Pubbliche Amministrazioni e i privati nella verifica dell'appartenenza di una persona fisica ad un'organizzazione e/o la sua qualità di professionista. A tal fine l'AGID ha pubblicato nel 2019 le "*Linee guida per il rilascio delle identità digitali per uso professionale*"¹⁹ ed è stato così attivato un nuovo strumento, atteso dalle P.A. e dagli imprenditori, che ha consentito l'apertura di nuovi servizi on-line, superando gli ostacoli all'uso della propria identità digitale per scopi lavorativi. Tuttavia, ad oggi non tutti gli *Identity Provider* offrono il "prodotto" SPID professionale e solo un numero limitato di questi eroga il prodotto sia a persone fisiche (liberi professionisti) che a persone giuridiche (società)²⁰. Inoltre, come già evidenziato nell'ambito della disamina del Decreto Semplificazioni, la relativa attuazione pratica non risulta compiuta, dato che non vi sono ancora indicazioni chiare sull'obbligo e sul termine entro il quale le P.A. dovranno far accedere ai propri servizi on-line anche le imprese e i professionisti²¹. Parallelamente a questi aspetti si pone anche il tema piuttosto delicato e che desta particolari attenzioni, specie del Garante per la protezione dei dati personali, dello SPID minori. Si tratta, nello specifico dell'identità digitale SPID rilasciata unicamente ai minori infraquattordicenni, che abbiano almeno cinque anni di età, e per la fruizione dei servizi on-line erogati dagli istituti scolastici di ogni ordine e grado. Tale strumento è oggi regolamentato dalle "*Linee guida operative per la fruizione dei servizi SPID da parte dei minori*" emanate con determinazione AGID n. 51 del 3 marzo 2022 (modificate con determinazione AGID n. 133 dell'11 maggio 2022) e rappresenta

¹⁸ Attualmente gli *Identity Provider* accreditati da AGID sono 13 (cfr. <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/spid/identity-provider-accreditati>).

¹⁹ Le linee guida sono state emanate con la Determina AGID n. 318/2019 e sono entrate in vigore il 1° dicembre 2019. Si veda in proposito anche il comunicato stampa di AGID reperibile al seguente link <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2019/11/06/spid-online-linee-guida-identita-digitali-uso-professionale>.

²⁰ Si vedano in proposito i dati pubblicati da AGID reperibili al seguente link: <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/spid>.

²¹ Si veda la disamina del Decreto Semplificazioni al precedente paragrafo 2.2.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

un'area di attività particolarmente onerosa per i gestori, in ragione delle criticità derivanti dal trattamento di dati personali di soggetti minorenni e della gratuità del servizio offerto, peraltro con una limitata applicazione operativa dato l'utilizzo esclusivo attualmente ai servizi on-line scolastici.

Ebbene, l'uso crescente dello SPID da parte dei cittadini e la costante regolamentazione che si sta "stratificando" nella materia porta a ritenere che sia uno strumento con un "futuro".

Da ultimo due recenti interventi normativi, che avrebbero potuto "affossare" lo SPID a favore di diverse e nuove soluzioni digitali, lo hanno in realtà mantenuto in vita e, paradossalmente, hanno determinato un ampliamento del relativo campo di azione.

Si pensi al c.d. "Decreto PNRR 4" che ha istituito il "Sistema di portafoglio digitale italiano - Sistema IT-Wallet"²², vale a dire una soluzione di portafoglio digitale pubblico (c.d. IT-Wallet pubblico)²³, resa disponibile mediante il punto di accesso telematico unico denominato AppIO²⁴, nella quale andranno a confluire una serie di documenti essenziali del cittadino (a titolo esemplificativo la tessera sanitaria, la patente di guida e la Carta europea della disabilità). In tale contesto, si segnala che l'accesso all'AppIO è possibile in alternativa con SPID o con CIE. Inoltre, nella norma non emerge alcun superamento dello SPID: l'IT-Wallet Pubblico, infatti, è uno strumento che andrà ad affiancare l'utilizzo dell'identità digitale SPID, che non viene quindi compromessa.

L'altro intervento normativo è avvenuto a livello eurounitario con l'entrata in vigore del nuovo regolamento eIDAS (c.d. eIDAS 2), che prevede l'istituzione del c.d. portafoglio europeo di identità digitale o *European Digital Identity Wallet* (c.d. Eudi-Wallet)²⁵. Nello specifico, viene introdotta tra le definizioni di cui all'art. 3 del Regolamento (UE) 2014/910 la nuova definizione di "portafoglio europeo di identità digitale", vale a dire "un mezzo di identificazione elettronica che consente all'utente di

²² Cfr. art. 20 del d.l. n. 19/2024, convertito con modificazioni dalla l. 56/2024 "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", che ha modificato il CAD inserendo *ex novo* l'art. 64-quater.

²³ Per completezza si rappresenta che la norma istituisce anche il c.d. IT-Wallet privato, ossia soluzioni di portafoglio digitale private, rese disponibili dai soggetti privati interessati, previo accreditamento da parte di AGID (si veda art. 64-quater, comma 4, del CAD).

²⁴ Cfr. art. 64-bis del CAD "Accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione".

²⁵ Cfr. il Regolamento (UE) 2024/1183 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. eIDAS2) che modifica il Regolamento (UE) 2014/910 per quanto riguarda l'istituzione di un quadro per un'identità digitale europea. Il considerando n. 15 del regolamento chiarisce la *ratio* perseguita dal Legislatore eurounitario: "Il presente regolamento stabilisce le condizioni armonizzate per l'istituzione di un quadro per i portafogli europei di identità digitale che saranno forniti dagli Stati membri. Tutti i cittadini e i residenti dell'Unione quali definiti dal diritto nazionale dovrebbero poter richiedere, selezionare, combinare, conservare, cancellare, condividere e presentare in sicurezza i dati relativi alla loro identità e richiedere la cancellazione dei loro dati personali in modo pratico e intuitivo, con il controllo esclusivo dell'utente, consentendo al contempo la divulgazione selettiva dei dati personali. [...] Gli Stati membri dovrebbero garantire a tutti i loro cittadini e residenti la parità di accesso all'identificazione elettronica. Gli Stati membri non dovrebbero limitare, direttamente o indirettamente, l'accesso a servizi pubblici o privati da parte di persone fisiche o giuridiche che scelgono di non utilizzare i portafogli europei di identità digitale e dovrebbero mettere a disposizione soluzioni alternative adeguate".



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

conservare, gestire e convalidare in modo sicuro dati di identità personale e attestati elettronici di attributi al fine di fornirli alle parti facenti affidamento sulla certificazione e agli altri utenti dei portafogli europei di identità digitale, e di firmare mediante firme elettroniche qualificate o apporre sigilli mediante sigilli elettronici qualificati”.

Anche in questo caso, le norme eurounitarie non escludono la possibilità di mantenere in vita a livello nazionale l'identità digitale SPID. Peraltro, da una lettura più tecnica di tali disposizioni, si comprende che, per poter accedere all'EUDI-Wallet, il cittadino dovrà possedere il livello di sicurezza più elevato di autenticazione informatica (vale a dire lo SPID livello 3²⁶ oppure la CIE)²⁷.

4.2 ... o un “malato terminale”?

A fronte della prospettiva più che ottimistica appena descritta che assegnerebbe a SPID un ruolo ancora centrale nel panorama delle identità digitali per accedere ai servizi online delle P.A. in Italia e in Unione Europea, sono, tuttavia, ben note le difficoltà riscontrate dagli operatori del mercato (i gestori SPID) che recentemente hanno rivendicato alcune necessità e “trattato” con i rappresentanti governativi e la stessa Agenzia per l'Italia Digitale per ottenere un sostegno in termini economici ed organizzativi e garantire così una sostenibilità economica dello SPID, a fronte del particolare impegno richiesto²⁸.

Tale compromesso è stato raggiunto, sebbene con un orizzonte temporale di breve termine e nell'ambito delle disposizioni inerenti all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale di investimenti Complementari al PNRR (PNC).

In particolare, è stato emanato l'art. 18-bis del d.l. 24 febbraio 2023 n. 13²⁹, rubricato “*Adeguamenti tecnologici per la gestione dell'identità digitale*” (inserito in sede di conversione in legge) che introduce alcuni obblighi di adeguamento tecnologico e di

²⁶ Il livello 3 dello SPID, corrispondente al LoA4 dell'ISO-IEC 29115, garantisce con un altissimo grado di affidabilità l'identità accertata nel corso dell'attività di autenticazione. In questo caso il gestore dell'identità digitale rende disponibili sistemi di autenticazione informatica a due fattori basati su certificati digitali, le cui chiavi private sono custodite su dispositivi che soddisfano determinati requisiti previsti dalla normativa applicabile. Per maggiori approfondimenti sui livelli di sicurezza delle identità digitali SPID, si veda l'art. 6 del D.P.C.M. 24 ottobre 2014.

²⁷ Cfr. art. 24 del Regolamento (UE) 2014/910 come modificato dal Regolamento (UE) 2024/1183.

²⁸ Alcuni gestori SPID hanno deciso di abbandonare, difatti, il mercato. Al riguardo è stata resa nota l'uscita a marzo 2023 dal gruppo degli Identity Provider della società Intesa <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2023/03/08/dal-23-aprile-2023-intesa-non-sara-piu-gestore-spid>.

²⁹ D.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41 “*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*” (c.d. PNRR 3).



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

prestazione per i gestori dell'identità digitale, al contempo assicurando loro un contributo massimo *una tantum* per complessivi 40 milioni di euro³⁰.

La norma ha previsto l'adozione di un decreto attuativo entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, con l'obiettivo di disciplinare nel dettaglio la ripartizione del contributo. Tale decreto si è fatto attendere più di due anni ed è stato pubblicato in Gazzetta il 16 aprile 2025, stabilendo che il contributo spettante a ciascun Identity Provider vada ripartito *"in proporzione al numero di identità digitali gestite da ciascun gestore, degli accessi ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni, delle verifiche dei dati nell'ANPR, tenuto conto dell'incremento delle identità digitali gestite e delle transazioni registrate, nonché del grado di raggiungimento degli obiettivi convenzionali [...]"* (D.P.C.M. 3 marzo 2025³¹).

³⁰ In particolare, l'art. 18-bis stabilisce che: *"1. Al fine di garantire il raggiungimento dei target previsti dalla Missione 1, componente 1, sub-Investimento 1.4.4, del PNRR, in sede di rinnovo degli accreditamenti da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) di cui all'articolo 64, comma 2-ter, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, i gestori dell'identità digitale garantiscono, oltre ai servizi già erogati, la verifica dei dati mediante l'accesso all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), come previsto dal comma 3-ter del citato articolo 64, nonché gli adeguamenti tecnologici necessari ad assicurare l'innalzamento del livello dei servizi, nonché della qualità, sicurezza ed interoperabilità degli stessi, stabiliti dalle linee guida dell'AgID. Ai fini dell'accreditamento e per l'assolvimento degli obblighi di cui al primo periodo e nelle more dell'incremento qualitativo del sistema di identità digitale, i gestori delle identità digitali stipulano apposita convenzione con l'AgID in cui sono definiti gli obblighi dei gestori, ivi compresi quelli previsti al primo periodo e a legislazione vigente, nonché i criteri e le modalità per la verifica del conseguimento e del mantenimento degli obiettivi prestazionali stabiliti dalle norme vigenti, dalle convenzioni stesse e dalle linee guida dell'AgID. [...].*

2. Al raggiungimento degli obiettivi convenzionali prefissati in coerenza con il PNRR, monitorati e verificati per approvazione dall'Unità di missione PNRR presso il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi del comma 1, ai gestori dell'identità digitale è riconosciuto un contributo, nel limite massimo di spesa di 40 milioni di euro. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dell'Autorità politica delegata in materia di innovazione tecnologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con l'Autorità politica delegata per il PNRR, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il contributo è ripartito in proporzione al numero di identità digitali gestite da ciascun gestore, degli accessi ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni, delle verifiche dei dati nell'ANPR, tenuto conto dell'incremento delle identità digitali gestite e delle transazioni registrate, nonché del grado di raggiungimento degli obiettivi convenzionali di cui al primo periodo, verificati per approvazione, e sono stabiliti le modalità e il cronoprogramma di erogazione delle somme erogabili, nel limite di spesa sopra indicato, previo esito positivo delle verifiche sul rispetto delle convenzioni e degli obiettivi del PNRR.

3. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari a 40 milioni di euro, si provvede a valere sulle risorse assegnate alla Missione 1, componente 1, sub-Investimento 1.4.4, del PNRR, secondo le procedure previste per la gestione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia".

Si veda anche la scheda di lettura della l. di conversione 21 aprile 2023, n. 41, del Servizio Studi del Senato della Repubblica, con riferimento all'art. 18-bis del d.l. 13/2023 (pagg. 179 e ss.), reperibile al seguente link <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/D23013b.pdf>.

³¹ L'Allegato A al D.P.C.M. 3 marzo 2025 *"Criteri di riparto del contributo economico previsto in favore dei gestori delle identità digitali, in attuazione della Misura 1.4.4 "Dati e interoperabilità" – Missione 1 – Componente 1 del PNRR"*, ha fissato la seguente modalità di erogazione del contributo: dall'importo totale dei 40 milioni di euro vengono assegnati 100.000 euro per ciascun Identity Provider a titolo di contributo *una tantum* per investimenti. La restante quota del contributo (pari a circa 38 milioni di euro) costituisce la componente variabile e viene ripartita tra i gestori sulla base di una serie di criteri e al raggiungimento degli obiettivi convenzionali. Come si evince chiaramente dal medesimo Allegato A, i gestori che hanno erogato



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

A seguito dell'introduzione della norma sul citato contributo, nel 2023 l'AGID ha sottoposto ai gestori un nuovo modello di convenzionamento, che ha sostituito le convenzioni previgenti e, soprattutto, ha placato le contestazioni e il "malcontento" emerso in fase di rinnovo delle medesime³².

In tale contesto è interessante notare, tuttavia, come il testo della nuova convenzione sottoscritta dai gestori accreditati e reperibile sul sito di AGID³³, preveda espressamente nelle premesse e nell'articolato alcuni indirizzi incoerenti e in contrasto fra loro.

Da un lato, risulta che lo SPID continui ad avere il ruolo di protagonista nei prossimi anni. A tal fine, AGID ha assunto impegni di "rassicurazione" nei confronti dei soggetti coinvolti: lo si vede in particolare nell'art. 10 della convenzione rubricato "Sostenibilità ed evoluzione del Sistema", che richiama espressamente interventi e attività per lo SPID professionale e per lo SPID minori. Inoltre, nel comma 5, del medesimo articolo, AGID si impegna ad *"avviare [...] un piano di comunicazione istituzionale volto alla rassicurazione di tutti i soggetti sulla centralità e sul percorso evolutivo dello SPID, al fine di fornire informazioni chiare, esaustive e corrette a tutti i Fornitori di servizi pubblici e privati nonché ai Cittadini, senza disperdere il valore del Circuito SPID assicurandone invece la piena valorizzazione"*.

Dall'altro, invece, sembrerebbe che il percorso di ascesa dello SPID sia destinato a concludersi. Un segnale del possibile tramonto dello SPID, oltre all'investimento finanziario di medio tempore di cui al contributo sopra citato (circoscritto all'attuazione del PNRR), si potrebbe desumere dall'articolo della convenzione *"Efficacia e durata"* (art. 11). La durata del nuovo schema di convenzione è di soli due anni ed è prevista la possibilità di rinnovo per un analogo periodo, previo accordo scritto tra le parti con almeno tre mesi di preavviso³⁴. Diversamente, nel modello convenzionale previgente AGID prevedeva una durata contrattuale quinquennale e un rinnovo tacito per ulteriori cinque anni.

più SPID al dicembre 2023 otterranno un contributo variabile più sostanzioso. A titolo esemplificativo, il gestore Poste, a fronte di un numero di SPID rilasciati pari a circa 27 milioni, riceverà circa 26 milioni di euro, mentre il gestore Aruba, a fronte di un numero di SPID rilasciati pari a circa 1.8 milioni, riceverà circa 2 milioni di euro.

³² Si vedano in proposito alcuni contributi e interviste pubblicati su tale tema da "Il Sole 24 Ore" <https://www.ilsole24ore.com/art/spid-rinnovo-convenzioni-sara-pluriennale-intesa-sanpaolo-esce-gruppo-provider-AEKwML2C>; <https://www.ilsole24ore.com/art/butti-spil-ora-rinnovo-convenzioni-poi-razionalizzazione-AEqHvcsC>. Si veda anche la nota informativa sul sito del Dipartimento per la Trasformazione Digitale <https://innovazione.gov.it/notizie/comunicati-stampa/identita-digitale-firmato-il-decreto-che-assegna-40-milioni-di-euro-ai-gestori-spil/> dal titolo *"Identità Digitale: firmato il decreto che assegna 40 milioni di euro ai gestori Spil. Butti: "il Governo ha dato una risposta concreta alle istanze dei provider, ignorate finora"*.

³³ Cfr. <https://www.agid.gov.it/>.

³⁴ Al riguardo occorre segnalare che il recente D.P.C.M. 3 marzo 2025, lascia intendere che le convenzioni tra AGID e gli Identity Provider qui in esame potrebbero durare per un termine più lungo dei complessivi 4 anni, infatti all'art. 3, comma 4, si prevede quanto segue: *"Ferma restando la durata massima di dieci anni della Convenzione di cui al precedente comma 1, il contributo non potrà in ogni caso eccedere i 15 milioni di euro medi netti annui"*.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Ad ulteriore dimostrazione della parabola discendente di SPID, vi sono alcuni passaggi delle premesse della convenzione che sembrerebbero "affogare" tale strumento nell'ambito di un progetto più ampio a livello europeo: le premesse, alla lett. f), prevedono infatti che *"AgID riconosce il ruolo centrale, il forte contributo e l'apporto di risorse dei gestori allo sviluppo del Circuito SPID e si impegna a preservarne il ruolo nel contesto dell'evoluzione delle norme europee e nazionali in materia di identificazione elettronica e a valorizzarlo nell'evoluzione del modello di mercato, assicurando agli utenti dell'identità digitale SPID un'evoluzione degli strumenti messi a disposizione dal proprio Gestore in maniera semplificata e facilmente fruibile"*.

Le norme europee in evoluzione, cui le premesse citate fanno riferimento, sono implicitamente individuabili nelle disposizioni contenute nel nuovo regolamento eIDAS già menzionato sopra.

In tale contesto, sebbene tale regolamento - come già chiarito - non escluda la possibilità di mantenere in vita SPID, risulta ad oggi difficile prevedere se e quando gli oltre 39 milioni di utenti italiani dovranno liberarsi definitivamente di questa identità digitale³⁵. Inoltre, si rappresenta che, in una recente intervista, il Sottosegretario di Stato con delega all'innovazione Alessio Butti ha confermato tali incertezze e alla domanda *"Spid. Non è un mistero che state puntando molto su Cie"*, ha risposto che *"L'obiettivo del governo è preciso. E la Carta di identità elettronica è ciò che si vuole anche in Europa. Dobbiamo comunque ringraziare il lavoro fatto dai privati con Spid, che hanno ovviato alle mancanze dei precedenti governi sull'identità digitale"*³⁶.

5. Conclusioni

È evidente come negli ultimi anni vi siano stati notevoli passi in avanti che hanno (finalmente) mostrato il lato innovativo e digitale delle Pubbliche Amministrazioni. La cogenza di alcune norme e la presenza di sanzioni ha indotto queste ultime ad implementare nei propri servizi erogati in rete un accesso uniforme e pratico per tutti gli utenti. Tuttavia, rimangono ancora alcuni aspetti da chiarire, specie con riferimento all'accesso dei servizi on-line da parte delle imprese.

Resta, inoltre, da comprendere se e per quanto tempo le P.A. avranno ancora modo di "sfruttare" l'identità digitale SPID e i cittadini potranno continuare ad usufruire di tale strumento per beneficiare dei servizi digitali.

Gli ultimi interventi legislativi esaminati prevedono l'introduzione di strumenti digitali differenti, che appaiono ad oggi del tutto conciliabili con SPID.

Occorrerà attendere ancora qualche anno per poter addivenire a delle considerazioni conclusive sui temi sollevati, con l'auspicio che il Legislatore eurounitario e quello

³⁵ Cfr. <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/eidas-2-0-la-nuova-frontiera-dei-sistemi-di-identificazione-digitale/>.

³⁶ Intervista del quotidiano nazionale "La Repubblica" pubblicata sul sito del Dipartimento per la Trasformazione Digitale il 23 luglio 2025 (<https://innovazione.gov.it/notizie/interviste/intervista-al-sottosegretario-alessio-butti-a-la-repubblica/>).



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

nazionale individuino una sintesi in grado di conciliare le esigenze degli operatori del mercato con quelle di semplificazione amministrativa, senza, al contempo, perdere di vista la primaria necessità di supportare nel quotidiano cittadini ed imprese.