anno XXXI - bimestrale

*direzione di Renato Ruffini*

# Risorse Umane RU nella pubblica amministrazione

6 - 2018
NOVEMBRE-DICEMBRE

Formazione online: ogni mese una videolezione

## Valutare o misurare? Un modello e la sua applicazione alla valutazione delle risorse umane

- Smart working, nuovo modello di lavoro per gli enti locali
- Divieto di conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza
- Compensi da lavoro dipendente erogati da due diverse amministrazioni

MAGGIOLI EDITORE

Spedizione in a.p. 45% art. 2 comma 20/b legge 662/96 DCI Umbria ISSN 1723-9877

# sommario

Risorse Umane
RU
nella pubblica amministrazione
NOVEMBRE/DICEMBRE
6 - 2018

**HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO**

**Giacomo Buonanno**
Professore ordinario scuola di ingegneria Università C. Cattaneo LIUC

**Gianfranco Brevetto**
Laurea in Sociologia, Master presso la LUISS in Amministrazione e Governo del Territorio - Aautore di articoli sulle problematiche della p.a.

**Paolo Canaparo**
Viceprefetto presso il Ministero dell'Interno

**Enzo Cuzzola**
Formatore e consulente enti locali

**Francesco Cuzzola**
Dottore Commercialista

**Marco Ferretti**
Regione Toscana

**Paolo Iacci**
Vice presidente AIDP – Responsabile Editoria, Direttore di RH On Line

**Francesco Logiudice**
Alta professionalità, Giunta Regione Lombardia

**Luca Mari**
Professore ordinario scuola di ingegneria, università C. Cattaneo LIUC

**Francesco Modafferi**
Dirigente di ruolo del Garante per la protezione dei dati personali

**Paola Morigi**
Dottore commercialista e revisore contabile

**Aurelio Ravarini**
Ricercatore scuola di ingegneria Università C. Cattaneo LIUC.

**Renato Ruffini**
Professore ordinario di Organizzazione aziendale Università statale di Milano - Dipartimento studi giuridici Cesare Beccaria

**Stefano Simonetti**
Esperto ed autore di pubblicazioni in materia di organizzazione e gestione del personale. Già negoziatore A.Ra.N.

## Editoriale

1 **Hanno tutti ragione?**
*di Renato Ruffini*

## Contro editoriale

7 **Un piccolo fatto di cronaca**
*di Paolo Iacci*

## Focus

11 **Lo *smart working*, un nuovo modello di lavoro che può interessare anche gli enti locali.**
L'avvio di alcune sperimentazioni ci consente di immaginare la p.a. del futuro
*di Paola Morigi*

**Direzione, amministrazione e diffusione**
Maggioli Editore
è un marchio Maggioli S.p.a.
Via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN) - Tel. 0541-628111

**Coordinamento redazionale**
Candida Corsi

**Redazione**
Via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN) - Tel. 0541-628111

**Progetto grafico**
Candida Corsi

**Servizio Abbonamenti**
Tel. 0541-628779 • Fax 0541-624457
e-mail: abbonamenti@maggioli.it
www.periodicimaggioli.it

**Pubblicità**
Maggioli ADV - Concessionaria di Pubblicità
Via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541-628736-628272 • Fax 0541-624887
e-mail: maggioliadv@maggioli.it
www.maggioliadv.it

**Filiali**
Milano - Via F. Albani, 21 – 20149 Milano
Tel. 02-48545811 • Fax 02-48517108
Bologna - Galleria del Pincio, 1 – 40126 Bologna
Tel. 051-229439-228676 • Fax 051-262036
Roma - Piazza delle Muse, 8 – 00197 Roma
Tel. 06.5894164
Registrazione presso il Tribunale di Rimini dell'8 giugno 1987, al n. 318

**Maggioli Spa**
Azienda con Sistema Qualità certificato ISO 9001:2008
Iscritta al registro operatori della comunicazione

**Stampa**
Stabilimento Maggioli Spa – Santarcangelo di Romagna (RN)

## Dottrina


**17 Valutare o misurare? Un modello e la sua applicazione alla valutazione delle risorse umane**
*di Luca Mari, Aurelio Ravarini, Giacomo Buonanno e Renato Ruffini*

**33 Il divieto di conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza: genesi ed evoluzione alla luce delle circolari del DFP e degli orientamenti pretori**
*di Francesco Logiudice*

**41 Quando la solidarietà si esprime per legge. L'introduzione delle ferie solidali nei contratti del pubblico impiego. Prime riflessioni**
*di Gianfranco Brevetto*

**46 Servizi on-line e accesso SPID: il caso della Regione Toscana**
*di Marco Ferretti*


## Privacy: noi siamo i nostri dati


**55 Attualità**
La "limitazione delle finalità" quale cardine del trattamento dei dati personali
*di Francesco Modafferi*

**58 Lo ha detto il giudice**
Cass., sez I, 2 luglio 2018, n. 17278
*di Francesco Modafferi*


## Personale SSN


**63 L'orario di lavoro dei dirigenti di struttura complessa delle aziende sanitarie**
*di Stefano Simonetti*


## Valutazione e anticorruzione


**69 La disciplina del whistleblower "made in EU" e gli effetti sulla legislazione nazionale**
*di Paolo Canaparo*


## Adempimenti fiscali


**77 La comunicazione riguardante i compensi da lavoro dipendente erogati da due diverse amministrazioni**
*di Enzo Cuzzola e Francesco Cuzzola*


## 79 Aran informa


**83 La Campagna nazionale promossa dal gruppo Galgano, in occasione della Giornata Mondiale Qualità**
*da cura del Gruppo Galgano*



**www.periodicimaggioli.it**

NOVITÀ

Tutti gli articoli sono disponibili on line, sul sito **www.periodicimaggioli.it**, rinnovato nella grafica e arricchito nei contenuti. **Vieni a scoprire tutte le novità!**



**Condizioni di abbonamento 2018**

Prezzi di abbonamento annuale alla Rivista "RU - Risorse Umane"

- RIVISTA CARTACEA: euro 282,00 (IVA inclusa);
- RIVISTA DIGITALE: euro 178,00 (+IVA).

Il prezzo di una copia della rivista è di euro 32,00. Il prezzo di una copia arretrata è di euro 37,00. L'abbonamento alla Rivista dà diritto ad una serie di servizi online inclusi: archivio storico digitale, newsletter, l'esperto risponde e video corsi online. Per ulteriori informazioni www.periodicimaggioli.it

Il pagamento dell'abbonamento deve essere effettuato con bollettino di c.c.p. n. 31666589 intestato a Maggioli Spa – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La rivista è disponibile anche nelle migliori librerie.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per il primo anno.
In mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il termine di 45 giorni successivi alla scadenza dell'abbonamento, la casa editrice, al fine di garantire la continuità del servizio, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non sarà ritenuta valida qualora l'abbonato non sia in regola con tutti i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

Coloro che sono in regola con i pagamenti hanno diritto a richiedere entro l'anno la risoluzione gratuita di due quesiti di interesse generale.

I quesiti dovranno essere formulati per iscritto ed inviati all'indirizzo e-mail: servizio.quesiti@maggioli.it

# Servizi on-line e accesso SPID: il caso della Regione Toscana

di Marco Ferretti

*La Regione Toscana è orientata a realizzare un effettivo open government nel proprio territorio, nella convinzione che l'amministrazione aperta non coincida solo con l'apertura dei dati, ma debba tradursi in una nuova filosofia e in un rapporto orizzontale e partecipato con le altre istituzioni e con la collettività. La Toscana è stata fra le prime amministrazioni a partecipare attivamente alla realizzazione di servizi con accesso tramite SPID. In questo contesto di riferimento è stata realizzata Open Toscana, una multi-piattaforma finalizzata ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini e alle imprese, rendendo maggiormente immediato e intuitivo l'accesso ai dati e ai servizi.*

## Introduzione

L'Agenda digitale per l'Europa (DAE) è la prima delle sette iniziative faro nell'ambito della strategia Europa 2020, la strategia dell'UE per assicurare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (Lanzillotta & Bergamo 2015). Lanciata nel maggio 2010, la DAE contiene 101 azioni raggruppate attorno a sette aree prioritarie. Gli obiettivi di policy della DAE sono supportati da investimenti dell'UE nella ricerca inerente l' *Information Communication Technology (*ICT) nell'ambito del programma Horizon 2020. La revisione delle priorità digitali, pubblicata il 18 dicembre 2012, individua le aree chiave per promuovere le condizioni a sostegno della crescita e dell'occupazione in Europa:

- creare un nuovo e stabile quadro regolatorio per la banda larga;
- creare nuove infrastrutture per i servizi pubblici digitali;
- incrementare le competenze e i lavori digitali;
- proporre una strategia di cyber security nell'UE;
- aggiornare il framework normativo dell'UE sul copyright;
- accelerare il cloud computing attraverso il potere d'acquisto del settore pubblico;
- lanciare una nuova strategia industriale sull'elettronica.

L'agenda digitale contiene obiettivi specifici (espandere l'utilizzo del web, E-Government, ecc.) che incapsulano la trasformazione digitale prefissata; i progressi verso tali obiettivi sono misurati nel Digital Agenda Scoreboard (EC 2016), pubblicato annualmente. I dati 2016 confermano i trend già in atto: i Paesi europei sono sostanzialmente in evoluzione secondo una logica di continuità, con i Paesi Scandinavi, i Paesi Bassi e il Regno Unito a primeggiare in quasi tutti gli indicatori e Bulgaria, Romania, Italia, Grecia che si alternano nelle ultime posizioni.

Una fotografia della situazione italiana attuale è fornita dall'edizione 2016 del DESI (EC 2016), l'Indice dell'Economia e della Società Digitale, definito dalla Commissione Europea con l'intento di tracciare lo stato delle politiche digitali dei Paesi secondo una prospettiva più ampia di quella consentita dalla Digital Agenda Scoreboard.
ll DESI cerca di comprendere le diverse "aree" di intervento delle politiche del digitale e consente uno sguardo organico e bilanciato. In particolare, le cinque aree di indagine sono:

- connettività, che include indicatori di copertura e utilizzo della banda larga sia fissa che mobile;
- capitale umano, che include soprattutto indicatori sulla presenza di competenze digitali nella popolazione
- uso di Internet, che è relativa agli indicatori che misurano l'uso di Internet da parte della popolazione per scopi non legati ai servizi pubblici;
- integrazione delle tecnologie digitali, area relativa agli indicatori che misurano l'uso del digitale e di Internet da parte delle imprese e la diffusione del business digitale (e che per lo più non sono parte della Digital agenda scoreboard);
- servizi pubblici digitali, area che include indicatori sulla disponibilità e l'utilizzo dei servizi pubblici on line.

Il report evidenzia i pochi progressi fatti dall'Italia in quasi tutti gli indicatori unica eccezione per il commercio elettronico nel fatturato delle PMI, che rappresenta l'8% del totale. Gli italiani sono ancora frenati dal compiere transazioni, leggere notizie e interagire con gli altri su Internet. Si rileva inoltre come manchino le competenze digitali: il 37% dei cittadini italiani, un terzo della popolazione, non usa regolarmente internet e il 63% restante compie poche attività complesse on line. La mancanza di competenze digitali può essere legata al basso livello di istruzione della popolazione italiana, secondo l'Ue. L'Italia è ventiquattresima per competenze di base digitali della popolazione. Passi avanti, ma sempre a rilento, sono stati fatti dall'Italia sulla copertura delle reti di accesso di nuova generazione (NGA): passando dal 36% delle famiglie nel 2014 al 44% nel 2015. Ma ci sono ancora molti ostacoli per la sottoscrizione di abbonamenti per la banda larga veloce: solo il 5.4% del totale, che è limitato al 53% delle famiglie. Per quanto riguarda la connettività l'Italia è ventisettesima in classifica, la connessione internet è ampiamente diffusa, ma non la connessione veloce. Nei servizi pubblici digitali il nostro paese si avvicina alla media Ue. L'Italia in generale si posiziona in fondo alla classifica: venticinquesimo sui ventotto paesi Ue, con un punteggio dello 0.4.

## Il Codice dell'amministrazione digitale

Nel 2005 con il d.lgs. n. 82 si è varato un insieme unitario di norme, meglio noto come Codice dell'amministrazione digitale (CAD), che mirava a disciplinare sotto diversi profili l'utilizzo degli strumenti di ICT da parte dell'Amministrazione e nei rapporti tra quest'ultima e i privati (Piazza 2012). Entrato in vigore il 1º gennaio 2006, esso definisce i principi operativi per l'attuazione della digitalizzazione dell'azione amministrativa operando su due versanti: da un lato, sancisce veri e propri diritti dei cittadini e delle imprese in materia di uso delle tecnologie info-telematiche nei rapporti con le p.a.; dall'altro, dispone obblighi per tutte le p.a. di snellire le procedure e rendere tutti i servizi e le comunicazioni, interne ed esterne, fruibili per via telematica/digitale (Iaselli 2013). ll CAD definisce le condizioni giuridiche e organizzative per il passaggio da un'amministrazione basata sulla carta e sui contatti *de visu* tra cittadino/imprese e p.a. ad una amministrazione digitale, altrimenti detta "amministrazione web 2.0" che, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, offra agli utenti (cittadini ed imprese) servizi sia più rapidi sia più innovativi, quali ad esempio gli open data messi a disposizione di tutti sui propri siti web. Il CAD nei fatti è una norma che orienta cittadini, imprese e p.a. a modelli operativi e a strumenti di comunicazione in grado di sfruttare i vantaggi offerti dall'uso delle nuove tecnologie informatiche e telematiche (Ombuen 2014). Tale Codice, che dal 2005 al 2016 ha complessivamente subito centonovantaquattro tra modifiche ed integrazioni (Provenzano 2016) è stato oggetto di ulteriori variazioni in seguito all'approvazione dei decreti attuativi della legge n. 124/2015 (meglio conosciuta come legge Madia), nella seduta del 20 gennaio 2016, fra cui uno riguardante il **Codice dell'amministrazione digitale** (Colobo e Trovati 2016).

## Il CAD alla luce dei decreti attuativi

Il decreto inerente al nuovo CAD (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2016) ha modificato 56 articoli del Codice attuale e ne ha abrogati 27, passando da un totale di 92 articoli a soli 65. Semplificando e razionalizzando i contenuti del codice precedente, la nuova norma promette di cambiare per sempre, e in meglio, il modo in cui aziende e cittadini interagiranno con gli uffici della Pubblica Amministrazione a partire dal **1° luglio 2016.** Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale vuole spostare l'attenzione dal processo di digitalizzazione in sé ai **diritti digitali di cittadini e imprese**, realizzando le condizioni utili affinché questi possano godere a pieno dei vantaggi delle **tecnologie digitali** nella gestione dei propri rapporti con la **Pubblica Amministrazione**. Il raggiungimento di questi obiettivi dipenderà però soprattutto da **futuri regolamenti attuativi**, dalla capacità delle p.a. di metterli in pratica e dall'attitudine di cittadini e imprese a far uso di soluzioni innovative (Infocert 2016). Di seguito una sintesi delle novità (Mastromatteo e Santacroce 2016).

- **"Digital first"**. In base al principio del *digital first,* alla fine di un processo di progressivo *switch off* delle procedure analogiche, le Pubbliche Amministrazioni saranno obbligate a produrre e trasmettere i propri documenti esclusivamente in modalità elettronica e in formato digitale. Ciò permetterà anzitutto di realizzare comunicazioni più tempestive riducendone il costo (basti pensare che il costo medio annuo di un domicilio digitale corrisponde al costo sostenuto dalle p.a. per l'invio di una sola raccomandata). Altre conseguenze positive della digitalizzazione dei procedimenti amministrativi saranno una maggiore certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese.
- **Domicilio digitale.** Possiamo considerare il domicilio digitale una sorta di cassetta della posta virtuale, corrispondente ad un indirizzo di Posta Elettronica Certificata o altro servizio di recapito qualificato, che diventerà il mezzo esclusivo su cui ricevere (ma anche inviare) comunicazioni e documenti da parte della Pubblica Amministrazione. Chi è già in possesso di un servizio di recapito qualificato (ad es. una PEC) potrà fare di questo il proprio domicilio digitale comunicandolo al proprio Comune di residenza ma, anche in mancanza di tale comunicazione, un domicilio digitale sarà messo a disposizione di ogni cittadino iscritto all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)
- Identità digitale e SPID. Lo SPID darà a cittadini e imprese la possibilità di accedere ai servizi on line della Pubblica Amministrazione con **un unico sistema di credenziali** e da **un'unica piattaforma**. Se nella versione precedente del CAD l'utilizzo di SPID come strumento di identificazione informatica per accedere ai servizi in rete delle p.a. era posto in secondo piano rispetto a quello della **Carta di Identità Elettronica (CIE)** e della **Carta Nazionale dei Servizi (CNS)**, il nuovo testo inverte la prospettiva affermando il ruolo centrale di **SPID**.
- Pagamenti elettronici. Il Codice dell'amministrazione digitale attualmente in vigore obbliga già le Pubbliche Amministrazioni ad accettare **pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi elettronici** (incluso l'utilizzo del credito telefonico per i **micro-pagamenti**). Con il nuovo Codice tale obbligo viene semplificato e razionalizzato e la corretta autenticazione dei soggetti coinvolti nel processo di pagamento è assicurato da **strumenti condivisi di riconoscimento unificati**. Per i cittadini sarà possibile effettuare on line il pagamento di servizi quali il bollo auto, il ticket sanitario ed i servizi scolastici.
- Documenti informatici e firme elettroniche. il nuovo CAD ha introdotto delle modifiche in tema di **firme elettroniche** e **documenti informatici**, recependo quanto dettato dal **Regolamento eIdas n. 910/2014**. In base all'articolo 21 del nuovo Codice, la sottoscrizione di un documento informatico con qualsiasi tipo di **firma elettronica** sarà sufficiente a soddisfare il requisito della **forma scritta** e farà piena prova fino a querela di falso della provenienza delle dichiarazioni, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione.

Il Consiglio di Stato ha esaminato, tramite apposita Commissione Speciale, lo schema di decreto legislativo emanato sul CAD (Consiglio di Stato 2016). È stato espresso un giudizio positivo, ma permangono alcuni rilievi sullo schema di decreto legislativo (Prosperetti 2016).

## L'Identità digitale

Il tema dell'identità digitale è strettamente legato alla possibilità di innovazione e creazione di nuovi servizi digitali in ambito pubblico. L'identificazione on line, infatti, è la chiave su cui agire per accelerare il passaggio dallo sportello fisico a quello digitale (Lanzillotta e Bergamo 2015). Da questa consapevolezza lo Stato italiano negli ultimi anni si sta impegnando nella realizzazione del Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese (SPID): un insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale, gestiscono i servizi di registrazione e di messa a disposizione delle credenziali e degli strumenti di accesso in rete nei riguardi di cittadini e imprese. Un'Identità Digitale (ID) è l'insieme di informazioni relative ad una entità (persona fisica, persona giuridica, dispositivo), comunemente detti attributi, in grado di rappresentarla nel mondo digitale (Gullo 2014). Gli attributi comprendono informazioni personali (nome, cognome, data di nascita) ed alcuni attributi – denominati credenziali – svolgono la funzione di consentire l'accesso in modo sicuro ai servizi on line e di assicurare l'imputabilità certa ad un soggetto delle azioni svolte sul sito. La richiesta di essere identificati prima di accedere ad un servizio on line è motivata da diverse esigenze: da quella di potere associare in maniera sicura l'utente ad una persona fisica, a quella di potere mantenere un profilo dell'utente con le sue preferenze e la storia delle sue transazioni passate. Generalmente ogni fornitore di servizio gestisce in proprio le identità dei propri utenti ed associa "username" e "password" attraverso la procedura di registrazione, completamente eseguita sul sito dell'erogatore del servizio. Questo modello di gestione dell'identità digitale porta ad un'abnorme crescita di credenziali da tenere a mente (o conservare e modificare nel tempo) per l'accesso ai diversi servizi. L'uso di credenziali come la password, inoltre, non sono sufficientemente robusti da consentire lo sviluppo di servizi a valore aggiunto; infine, non vi sono regole comuni a livello internazionale per l'utilizzo delle ID (come invece esistono per l'utilizzo delle carte di credito, ad esempio). Per superare le criticità evidenziate stanno emergendo modelli alternativi che prevedono la distinzione dei ruoli di fornitore dei servizi, il Service Provider, e di gestore delle identità digitali, l'Identity Provider, con la connessa dematerializzazione dello strumento di riconoscimento: si tratta del noto "spostamento" da prodotto a servizio che caratterizza i mercati maturi. In questo caso il mercato dei servizi on line, pubblici e privati. In sostanza, con l'ID, si ottiene l'identità da un soggetto terzo, il Gestore delle Identità (Identity Provider), il quale si occupa di confermare ai gestori dei siti sui quali l'ID viene utilizzata che chi accede ha una certa identità ed ha titolo di accedere al sito, senza rivelare informazioni ulteriori oltre quelle strettamente necessarie per il servizio richiesto.per conto delle pubbliche amministrazioni.

La futura "Carta della cittadinanza digitale" costituisce la base giuridica per implementare "Italia Login", la piattaforma digitale di accesso che – attraverso il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) e l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente – permetterà ai cittadini ed alle imprese di accedere ai servizi pubblici e a quelli degli operatori privati che – via via – aderiranno al sistema, mediante un solo nome utente ed una sola password. Quindi, un unico accesso a tutta la pubblica amministrazione "in senso ampio" (comprensiva di società pubbliche, concessionari) attraverso un solo punto di accesso (Pallotta 2016). Il domicilio digitale sarà una "cassetta postale virtuale", corrispondente ad un indirizzo di Posta Elettronica Certificata (PEC) o ad altro servizio di recapito qualificato, che diventerà il mezzo esclusivo su cui ricevere (ma anche inviare) comunicazioni e documenti da parte della Pubblica Amministrazione. Chi è già in possesso di un servizio di un recapito qualificato (ad es. una PEC) potrà fare di questo il proprio domicilio digitale, comunicandolo al proprio Comune di residenza. Anche in mancanza di tale comunicazione, un domicilio digitale sarà messo a disposizione di ogni cittadino iscritto all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

SPID è il sistema di login che permette a cittadini e imprese di accedere con un'unica identità digitale (con un pin unico) a tutti i servizi on line di pubbliche amministrazioni e imprese aderenti. L'identità SPID è costituita dalle credenziali fornite, previa richiesta

ed identificazione dell'utente, dai "gestori di identità digitale" (o Identity Provider): si tratta di aziende in possesso delle caratteristiche definite dai regolamenti tecnici appositamente accreditate ad Agid - Agenzia per l'Italia digitale.
Con decorrenza dal 1° luglio 2016, le modifiche oggetto del CAD (adottate anche in recepimento dal Regolamento UE n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, noto con l'acronimo di "eIDAS" - Electronic IDentification Authentication and Signature), attribuiscono particolare rilevanza al sistema SPID. La relazione illustrativa allo schema precisa infatti al riguardo che SPID, unitamente all'Anagrafe nazionale della popolazione residente, permetterà, come detto sopra, a cittadini e imprese di accedere ai servizi pubblici – e a quelli degli operatori privati che aderiranno – attraverso la piattaforma unica di accesso Italia Login utilizzando un unico nome utente e un'unica password. Con le credenziali SPID si potrà accedere a qualunque servizio on line con le medesime credenziali di autenticazione universalmente accettate. Gli utenti (persone fisiche e giuridiche) potranno comunque disporre di una o più identità digitali, costituite da alcune informazioni identificative obbligatorie, quali codice fiscale o partita Iva, nome, cognome o denominazione. Le identità digitali vengono rilasciate dai gestori su richiesta del soggetto interessato dietro presentazione di un modulo di richiesta di adesione, contenente tutte le informazioni necessarie all'identificazione del richiedente, distinte a seconda che si tratti di una persona fisica o di una persona giuridica. Alla richiesta segue la fase di identificazione e cioè l'accertamento delle informazioni sufficienti a identificare il richiedente sulla base dei documenti da questo forniti (Pellegrini 2016).
L'identificazione può essere a vista, con presenza fisica del richiedente presso le sedi preposte, oppure a vista da remoto mediante l'utilizzo di strumenti di registrazione audio/video. L'identificazione può aversi anche in modo informatico, tramite documenti digitali di identità, altre identità SPID o con firma elettronica qualificata o digitale. All'identificazione segue la verifica dell'identità dichiarata con accertamenti effettuati tramite fonti autoritative istituzionali per verificare la veridicità dei dati raccolti.
Il sistema SPID è basato su tre livelli di sicurezza di autenticazione informatica, progressivamente crescenti. Il primo livello permette l'autenticazione del titolare tramite id e password stabilita dallo stesso utente. L'identità SPID di secondo livello permette invece l'autenticazione tramite password e generazione di una Otp – One Time Password – inviata al titolare. Il terzo livello permette invece l'autenticazione tramite utilizzo di una password e una smart card.
Secondo le intenzioni del Governo, inoltre, SPID può favorire la digitalizzazione delle imprese italiane, eliminando una barriera all'ingresso e consentendo loro di gestire in modo economico conveniente (e di fatto neutro rispetto ai costi di impresa) l'accesso e l'identificazione dei propri utenti, per esempio nei negozi on line e-commerce. Si consideri, tra l'altro, che un'azienda, accettando le identità SPID per accedere ai propri servizi on line, non dovrà più sostenere i costi necessari per dotarsi di un proprio sistema sicuro di identificazione e per la gestione dei dati personali degli utenti.
Gli enti raggiungibili telematicamente nella fase pilota saranno INAIL, INPS, Agenzia delle entrate ed alcuni comuni e regioni che hanno aderito a questa fase iniziale (Comune di Venezia, Comune di Firenze, Comune di Lecce, Regione Piemonte, Lazio, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Emilia Romagna).

## Scopo dello studio

Lo scopo del presente studio è quello di analizzare la strategia adottata dalla Regione Toscana per i servizi on-line rivolti ad enti, cittadini e imprese, con particolare attenzione a quelli ad accesso SPID.

## Materiali e metodi

Per analizzare come la Regione Toscana ha affrontato la gestione dei servizi on line ed in particolare quelli ad accesso SPID, dopo una panoramica dei principali atti prodotti dall'Amministrazione si è passati all'analisi del portale web "Open Data" della Regione Toscana, con particolare riferimento alla sezione "Servizitoscana", che gestrice i servizi on-line della Regione.

## Risultati e discussione

La Toscana, con la **legge regionale 54/2009**, ha fatto un importante passo in avanti definendo il **diritto di cittadinanza in rete**, il domicilio digitale ed il principio di ricomposizione informativa nel pieno rispetto della privacy. Le disposizioni contenute in questa norma creavano le premesse per un nuovo modo di relazionarsi fra cittadini imprese e Pubblica Amministrazione nella società dell'informazione. L' obiettivo generale era che la disponibilità di servizi per i cittadini potesse semplificare la vita di ognuno rendendo disponibili informazioni sulle città, sui territori, sulla mobilità, e consenta di svolgere un sempre maggior numero di operazioni on-line, con risparmi sui tempi e sui costi.

La Regione Toscana implementa la propria l'Agenda Digitale tramite il Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2012-2015, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 4 dicembre 2012, n. 104.

Nel 2015 è stata inoltre approvata dalla Regione Toscana una nuova legge recante disposizioni in materia di dati aperti e loro riutilizzo, la legge regionale 18 febbraio 2015, n. 19, a seguito di un percorso strategico e di una delibera regionale in materia (n. 23 del 21 gennaio 2013 "Realizzazione piattaforma open data e approvazione linee guida recanti criteri generali per gli open data in Regione Toscana"). La legge suddetta persegue lo scopo di realizzare un'amministrazione pubblica digitale e aperta (open governement), basata sulla trasparenza, sulla diffusione dei dati liberamente accessibili e riutilizzabili (open data), sulla partecipazione e sulla collaborazione con le altre amministrazioni pubbliche, i cittadini, le imprese e tutti i soggetti del territorio, in coerenza e in continuità con le norme europee e nazionali in materia. La Regione individua quali valori inderogabili della propria azione la centralità dei dati pubblici, la loro accessibilità completa e permanente, la sicurezza e la trasparenza del loro trattamento e riconosce le elevate potenzialità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e della pubblicazione dei dati aperti nel favorire il miglioramento della qualità della vita dei cittadini, il progresso sociale e lo sviluppo economico. Gli open data e gli open services favoriscono, altresì, lo sviluppo sostenibile del territorio, lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica e la maggiore efficienza, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa, coinvolgendo cittadini, associazioni e imprese nelle attività della pubblica amministrazione.

La legge toscana pone particolare attenzione alla partecipazione e alla collaborazione sia all'interno, sia all'esterno della Regione. All'interno si delinea il processo organizzativo, si chiarisce il ruolo delle diverse strutture coinvolte e si responsabilizza all'apertura (responsabilità dirigenziale e collegamento con la performance).

Dal 2013 è attivo un gruppo di lavoro interdisciplinare permanente costituito dalla diverse professionalità necessarie (esperti di ICT, giuristi, digital media strategist ecc.) con il compito di affrontare gli aspetti legati agli open data e sostenere l'opportuna attività di divulgazione.

Dal 2012 la Regione Toscana ha predisposto una piattaforma dedicata agli open data, basata su uno standard riconosciuto come CKAN, che ospita dataset di altre amministrazioni e soggetti privati tramite meccanismi automatici di federazione dei portali: la piattaforma è a sua volta federata con il portale nazionale e oggi con quello europeo. Attualmente sono pubblicati sulla piattaforma, con licenza CC-BY e quindi riusabili anche a fini commerciali, circa 400 dataset: alcuni sono stati utilizzati da Apple, Bing, Microsoft, ma anche da start up locali (Bruno e Faini 2016).

In questo contesto di riferimento è stata realizzata Open Toscana, una multi-piattaforma finalizzata ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini e alle imprese, rendendo maggiormente immediato e intuitivo l'accesso ai dati e ai servizi.

La piattaforma, recentemente aggiornata, si divide in 9 sezioni principali:

1. Servizi: sezione dedicata ai servizi on line;
2. Dati: dedicata agli open data;
3. Partecipa: dedicata alla partecipazione dei cittadini;
4. App: la raccolta delle migliori app della Toscana;
5. Cloud: la "nuvola Toscana", il data center Tix;
6. Startup: informazioni e opportunità per startup;
7. Realestate: vetrina immobiliare della Regione Toscana;
8. Collaboratoscana: costruzione di una policy sull'economia della condivisione;

9. Agendadigitale: strategia volta a disegnare le politiche per supportare il digitale come leva di inclusione e crescita sociale ed economica.

Si tratta quindi di una multi-piattaforma, orientata non solo all'Open Data ma all'Open-gov.

La sezione che ci interessa per il presente studio è la prima cioè: Servizitoscana.

Raggiungendo il sito di Servizitoscana si apre un menù dove è possibile scegliere fra 32 servizi on-line offerti dalla Regione (di seguito un immagine di 8 di essi).

Questi si dividono anche graficamente in tre tipologie:

- **Servizi ad accesso libero (senza icone aggiuntive).** Sono servizi **informativi**, di **consultazione** e di **ricerca** a disposizione di tutti i cittadini. Questi servizi sono liberi: per usufruirne **non è necessario autenticarsi**.
  - **Cercare un libro in tutti i cataloghi toscani:** MetaOpac Azalai regionale: ricerca per autore, titolo, soggetto e parole chiave;
    MataOpac Azalai: ricerca su più campi;
  - **Cercare un museo,** un monumento o un sito archeologico in Toscana: sia per schede informative che per elementi georeferenziati;
  - **Borsa lavoro Toscana è i**l punto di incontro tra domanda e offerta di lavoro per cittadini, imprese e intermediari;
  - **Cartografia**: database open data con il portale Geoscopio;
  - **Muoversi in Toscana:** orari e percorsi di treni, aerei, traghetti e bus;
  - **Tributi regionali: p**agamenti on line dei tributi regionali (caccia, pesca, funghi).
- **I servizi ad accesso sicuro tramite carta sanitaria o altra CNS (icona gialla).** Questi servizi consentono di svolgere da casa, dal proprio studio professionale o da qualunque postazione connessa a internet adempimenti burocratici, comunicazioni, attestazioni e stampa di certificati con evidente risparmio di tempo. L'accesso è sicuro perché effettuato attraverso la Carta nazionale dei servizi CNS, una smart card che contiene i dati identificativi personali: nome, cognome e codice fiscale. Il sistema di riconoscimento valido è a livello nazionale e quindi dalle stesse pagine è possibile accedere a tutti i servizi erogati dalla pubblica amministrazione. I cittadini toscani sono già in possesso di una CNS perché hanno ricevuto la Carta sanitaria elettronica. Per accedere ai servizi sicuri della pubblica amministrazione è necessario attivare la Carta sanitaria elettronica o altra CNS e acquistare e installare il lettore della carta. Dopo averla attivata ed essere quindi in possesso del PIN è possibile accedere ai servizi attivati.
  - **Fascicolo sanitario elettronico:** raccoglie in formato digitale le informazioni e i documenti clinici delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario regionale toscano;
  - **Certificazione della posizione economica per la definizione del ticket sanitario:** consultare e stampare il certificato che attesta la fascia di reddito in base alla quale sono calcolati il ticket sanitario o l'eventuale esenzione;
  - **Autocertificazione per esenzione o fascia di reddito:** se non è disponibile o aggiornata la posizione economica di cui al servizio precedente, si può compilare e inviare l'autocertificazione per esenzione o fascia di reddito per la compartecipazione alla spesa per i servizi sanitari;
  - **Scrivere o aggiornare il valore ISEE sulla Carta sanitaria elettronica:** se si ha una certificazione ISEE valida, con questo servizio si può scrivere il valore di riferimento sulla Carta sanitaria elettronica per determinare la compartecipazione alla spesa per i servizi regionali;
  - **Anagrafe canina:** è il servizio di gestione di tutti i dati e delle informazioni dell'anagrafe canina. Tutti gli interessati sono tenuti ad espletare la procedura per mezzo della Carta nazionale dei servizi (CNS) regolarmente attivata;
  - **Sostegno alle famiglie:** applicazione per presentare domanda di contributo per la nascita di un figlio, per le famiglie numerose e per quelle con un figlio disabile;
  - **AP@CI**: è il sistema web che ti mette in comunicazione con la pubblica amministrazione toscana. Le comunicazioni vengono registrate all'interno del sistema di protocollo dell'Amministrazione destinataria e sostituiscono l'invio tradizionale. Con questo servizio si può inviare e ricevere documenti

ufficiali dalle Amministrazioni pubbliche toscane;
- **Fascicoli dei tribunali civili toscani:** consultazione dei procedimenti civili e del loro iter da parte degli interessati;
- **DURC: documento di regolarità contributiva:** Il servizio permette di verificare l'esistenza di un DURC regolare e in corso di validità e la relativa condivisione tra le amministrazioni che operano nel territorio regionale. Per usufruire del servizio è necessario seguire preventivamente la procedura di autorizzazione.

· **I servizi ad accesso sicuro tramite SPID (icona blu).** Questi, già presenti in passato, sono stati recentemente aumentati e sono al momento cinque: Comunico, IRIS, **PO.R.TO.S., SIRT-HR, STAR.**

Da notare che alcuni servizi sono utilizzabili sia tramite Carta Nazionale dei Servizi che tramite SPID.

Analizziamo ora nello specifico i servizi ad accesso SPID:
- **COMUNICO (AP@CI):** è il sistema che privati cittadini, imprese e associazioni possono usare per inviare e/o ricevere documenti, a valore legale, alla/dalla Pubblica Amministrazione Toscana. Il sistema è integrato con i sistemi di protocollo. Livello SPID 2;
- **IRIS** è un'infrastruttura di pagamento integrata in PagoPA e operante a livello regionale, che consente a cittadini, imprese e altri soggetti di eseguire pagamenti per la Pubblica Amministrazione Toscana attraverso molteplici strumenti; Fascicolo posizioni debitorie e storico dei pagamenti effettuati. Livello SPID 2;
- **PO.R.TO.S**. Dal primo gennaio 2015 la trasmissione dei progetti al Genio Civile, per quanto riguarda le zone sismiche, avviene solo per via telematica in formato digitale attraverso il portale web PO.R.TO.S. (POrtale della Regione TOscana per la Sismica). Livello SPID 2;
- **SIRT-HR**. Portale del Personale per i Dipendenti regionali e i cittadini assimilabili. Permette al cittadino che ha o ha avuto rapporti economici con la Regione Toscana:
  · Visualizzazione e stampa Cedolino mensile;
  · Modulo di richiesta cambio Iban, come autocertificazione;
  · Modulo di dichiarazione diritto alle detrazioni, come autocertificazione;
  · Modulo di dichiarazione del Codice Fiscale del coniuge da inserire nella CU (Certificazione Unica);
  · Recupero e stampa del CU (Certificazione Unica) su cui sono riportati dati anagrafici, Codice Fiscale dei famigliari, detrazioni e importi stipendiali;
  · Permette al personale dipendente e dirigente la gestione completa del rapporto di lavoro. Livello SPID 2.
- **STAR**: servizio accettazione telematica di istanze Suap di livello regionale. Consente la presentazione di istanze e la loro successiva visualizzazione da parte degli utenti interessati. È possibile consultare l'elenco in pdf dei Comuni che hanno attivato il servizio. Livello SPID 2.

## Conclusioni

La Regione Toscana è orientata a realizzare un effettivo open government nel proprio territorio, nella convinzione che l'amministrazione aperta non coincida solo con l'apertura dei dati, ma debba tradursi in una nuova filosofia e in un rapporto orizzontale e partecipato con le altre istituzioni e con la collettività. In questo contesto di riferimento è stata realizzata Open Toscana, una multi-piattaforma finalizzata ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini e alle imprese, rendendo maggiormente immediato e intuitivo l'accesso ai dati e ai servizi. La Toscana è stata fra le prime amministrazioni a partecipare attivamente alla realizzazione di servizi con accesso tramite SPID. Per rendere solida ed efficace questa strategia vi è la necessità da un lato di ampliare i servizi disponibili con tale modalità, dall'altro di svolgere una importante azione di comunicazione e coinvolgimento verso l'esterno (cittadini e imprese) per abbattere quel muro di diffidenza e incomprensione che molte volte circonda le infrastrutture digitali, ormai invece insostituibili nella gestione della p.a.

## Bibliografia

Bruno D., Faini F. (2016), *Open Data, la visione e le strategie di Regione Toscana*, PA digitale, Forum PA 2016.
Colombo D., Trovati G. (2016), *La riforma parte dalle semplificazioni*, Il Sole 24 ore. Pubblica amministrazione e statali, 26.1.2016.
European Commission (2016), *Digital Scoreboard 2016*, Digital Economy and Society Department.
European Commission (2016), *Digital Economy and Society Index 2016 Country Profile Italy*, Digital Economy and Society Department.
Gullo E. (2014), *SPID: una chiave di accesso interoperabile per l'uso di servizi pubblici e privati*. *Il Documento Digitale n. 1/2014*
*Consiglio di Stato (2016). Numero Affare 00430/2016*, Giustizia Amministrativa.
Iaselli M. (2013), *Commentario breve al Codice dell'amministrazione digitale*, Altalex.
Infocert (2016), *Cosa cambierà con il nuovo Codice dell'amministrazione digitale*, Futuro digitale.
Lanzillotta L., Bergamo D. (2015), *Pubblica amministrazione digitale: come farla davvero*, EY Partner Government and Public Sector Leader – Glocus.
Mastromatteo A., Santacroce B. (2016), *Svolta digitale*, Il Sole 24 ore. Pubblica amministrazione e statali. 26.1.2016.
Ombuen G. (2014), *Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) Prospettive e criticità*, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL).
Pallotta R. (2016), *SPID: al via l'identità digitale unica per le imprese. Riforma della PA e informatizzazione*, IPSOA Wolters Kluwer.
Pellegrini C. (2016), *Spid, la nuova identità digitale degli italiani*, Linediretta24, n. 68/2016.
Piazza M. (2012), *L'innovazione digitale per la gestione e la semplificazione dei processi amministrativi e documentali. L'Amministrazione digitale per i Comuni*, Ancitel Lombardia.
Prosperetti E. (2016). *Cad, i nodi aperti dopo la "promozione" al Consiglio di Stato*, Agenda digitale.
Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione (2016), *Schema di decreto legislativo recante "modifiche e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazione pubbliche"*.
Provenzano P. (2016), *Decreti Madia e nuova disciplina del c.d. "domicilio digitale": quali prospettive?,* in *www.federalismi.it.*