



Metodologia utilizzata per il calcolo dei costi forfettari (Lump Sum) per l'attuazione della Misura 1.4.4 del PNRR

Estensione dell'utilizzo delle piattaforme identitarie nazionali SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) e CIE (Carta d'Identità Elettronica)

17 dicembre 2021 – v. 1.0

Sommario

Ambito di applicazione	3
Premessa	4
Contesto: l'integrazione a SPID e CIE	4
Metodologia utilizzata per il calcolo del costo standard	6
1. Metodo di valutazione del costo unitario di integrazione a SPID e CIE	6
2. Stime dei costi presentati dai soggetti integratori	8
Definizione costo standard	9

Ambito di applicazione

Il presente documento descrive la metodologia di calcolo dei costi forfettari (lump sum) per l'Investimento 1.4.4 - *Estensione dell'utilizzo delle piattaforme nazionali di Identità Digitale (SPID e CIE)* al fine di semplificare le procedure di gestione e rendicontazione delle spese afferenti le operazioni finanziate dal PNRR.

Il Regolamento (UE) n. 241/2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza prevede che il sostegno finanziario non rimborsabile da applicarsi a livello dei pagamenti effettuati dalla Commissione a favore degli Stati membri in quanto beneficiari sia stabilito in conformità delle norme di semplificazione relative ai finanziamenti non collegati ai costi stabiliti a norma dell'articolo 125, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio («regolamento finanziario») indipendentemente dal rimborso sotto qualsiasi forma dei contributi finanziari degli Stati membri ai destinatari finali.

L'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 121/2021 - convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156 (in G.U. 09/11/2021, n. 267) - prevede la possibilità di utilizzare le opzioni di semplificazione dei costi nell'ambito del PNRR: *"Laddove non diversamente previsto nel PNRR, ai fini della contabilizzazione e rendicontazione delle spese, le amministrazioni ed i soggetti responsabili dell'attuazione possono utilizzare le «opzioni di costo semplificate» previste dagli articoli 52 e seguenti del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021. Ove possibile, la modalità semplificata di cui al primo periodo è altresì estesa alla contabilizzazione e alla rendicontazione delle spese sostenute nell'ambito dei Piani di sviluppo e coesione di cui all'articolo 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58".* A tale ultimo proposito, il citato regolamento (UE) 2021/1060, ribadisce - al [Considerato 42] - la necessità *"di fare ricorso in misura maggiore alle opzioni semplificate in materia di costi"* e *"al fine di facilitare la diffusione delle opzioni semplificate in materia di costi"* pone come obiettivo quello di *"prevedere metodi e tassi cui gli Stati membri possano fare ricorso senza essere tenuti a eseguire un calcolo o definire una metodologia."*

L'utilizzo di tali modalità di rappresentazione semplificata dei costi comporta una riduzione degli oneri legati alla gestione amministrativa e finanziaria degli interventi, di cui beneficiano sia i soggetti attuatori e sia il Dipartimento per la trasformazione digitale nell'attività di rendicontazione, controllo e monitoraggio degli interventi stessi. L'adozione delle citate opzioni di semplificazione dei costi, inoltre, riduce il rischio di errore legato alla gestione e al controllo di numerosi documenti amministrativo/contabili tipici della rendicontazione cosiddetta *a costi reali*.

Premessa

Contesto: l'integrazione a SPID e CIE

L'integrazione di una Pubblica Amministrazione (di seguito PA) a SPID e CIE si compone delle seguenti azioni:

- Fase di Analisi dei servizi da abilitare a SPID/CIE e produzione della documentazione del progetto di integrazione;
 - individuazione dei servizi web da abilitare e analisi delle tecnologie con cui sono costruiti
 - Stesura della seguente documentazione:
 - documentazione di identity management assessment: descrizione dei servizi web da integrare, delle attività e delle azioni necessarie per l'integrazione
 - documentazione attestante l'abilitazione dei servizi web della PA alle piattaforme di identità digitali italiane SPID e CIE
 - documentazione sull'analisi comparativa della soluzione tecnologica prescelta per l'integrazione a SPID e CIE, come richiesto dal CAD (CAD Art. 68¹)
- Realizzazione di uno IAM (Identity and Access Management) Proxy SPID/CIE come Service Provider di tipo Public, componente tecnologico che rende possibile l'integrazione a SPID e CIE dei servizi web della Pubblica Amministrazione
- Procedura di onboarding amministrativo e tecnico del servizio IAM Proxy a SPID e a CIE
- Integrazione dei servizi web della PA allo IAM Proxy, e successivo collaudo tecnico (interno alla organizzazione)
- Rilascio a catalogo della soluzione IAM Proxy realizzata. Se invece questa fosse già presente a catalogo, è richiesta l'aggiunta del valore *usedBy*, all'interno del file [publiccode.yml²](#) relativo alla Amministrazione abilitata.

Si fa presente che il processo di realizzazione dello IAM Proxy potrebbe essere sostituito dalle seguenti soluzioni equivalenti:

- Acquisto da parte della PA di un servizio di aggregazione tramite convenzione con un soggetto aggregatore accreditato da AgID

¹ [Codice dell'amministrazione digitale | Art. 68. Analisi comparativa delle soluzioni \(italia.it\)](#)

² standard di metadati ideato per essere inserito in repository contenenti software della Pubblica Amministrazione con lo scopo di renderli facilmente individuabili e, di conseguenza, riutilizzabili da altri enti.

- Integrazione a SPID/CIE mediante Gestore di Pubblico Servizio come da avviso SPID n°6 del 29/07/2016³.
- Integrazione dei singoli servizi web e relativa procedura di onboarding con AGID e Interno/IPZS per ciascuno di essi.

3

https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documentazione/spid-avviso-n6-note-sul-dispiegamento-di-spid-presso-i-gestori-di-servizi-v1.pdf

Metodologia utilizzata per il calcolo dei lump sum

Per determinare il costo standard sostenuto da una piccola/media amministrazione per l'integrazione a SPID e CIE e, dunque, l'importo forfettario riconoscibile sono state realizzate due modalità di valutazione diverse di seguito riportate:

1. **Stima interna**, in conformità dell'art. 53 comma 3 a) i) del Reg. UE 1060/2021, fornita dal team di Developers Italia sulla base delle testimonianze raccolte da tecnici ed operatori del settore IT e che partecipano alla Community *Developers Italia*. Queste valutazioni hanno fornito la stima del costo di integrazione, riferito alla tariffa che gli sviluppatori specialisti di tali applicativi richiedono ai fornitori di tali servizi alle PA, che oscilla tra un valore minimo ed uno massimo in funzione dei sistemi tecnologici in uso dalla PA, dalle competenze tecnologiche e dal numero di servizi da integrare, fino ad un massimo di 3 servizi.
2. **Prezzi richiesti dai soggetti integratori (fornitori del servizio)** alla PA e valutazione dei dati presentati che possano convalidare la stima interna, di cui al punto 1, precedentemente realizzata, in conformità dell'art. 53 comma 3 a) ii) del Reg. UE 1060/2021⁴.

1. Metodo di valutazione del costo unitario di integrazione a SPID e CIE

Per l'acquisizione delle stime del costo unitario per servizio web sono state condotte delle interviste ad alcuni dei partecipanti della Community di Developers Italia, attivi sul canale #spid di Slack Developers Italia.

Le interviste hanno raccolto le seguenti informazioni:

- Il costo base di integrazione a SPID e CIE dipende fortemente dalla tecnologia utilizzata dai servizi web delle PA (in alcuni casi obsoleta), dal personale e dalle conoscenze che ha a disposizione l'azienda che sviluppa. Proponendo le SDK ad oggi disponibili su Github Italia e sul Catalogo del Riuso, si può considerare una stima di lavoro compreso tra le 4 settimane lavorative fino ad un massimo di 7-8 settimane lavorative, impegno che si raggiunge nel caso gli sviluppatori non abbiano conoscenze specifiche relative la

⁴ Per quantificare l'esperienza dei soggetti integratori (fornitori del servizio) si è ricorso all'analisi dei metadati di integrazione (dati pubblici), che tuttavia rappresentano una sottostima del valore effettivo. Infatti, molte volte il soggetto integratore risulta oscurato dalla presenza di un proxy o dall'anonimizzazione delle URL come, ad esempio, nel caso di Siscom (che ha all'attivo 1.611 servizi attivati), sono facilmente individuabili perché i nomi dei fornitori sono riportati nelle URL, mentre in altri casi sono parzialmente anonimizzati (come nel caso di Cineca cui risultano 18 servizi attivati) ed altri sono totalmente anonimizzati. Si fa presente che Siscom e Cineca coprono almeno il 12.7% delle integrazioni realizzate.

tecnologia SPID/CIE e debbano quindi acquisire informazioni sulle varie fasi del processo di accreditamento e/o delle tecnologie e sistemi utilizzati (metadata, tool di validazione, ecc..).

- Considerando la giornata lavorativa di 8 ore, ponendo un costo orario per uno sviluppatore che oscilla dai € 35,00 (costo minimo) ai € 65,00 (costo massimo) (sulla base degli accordi e della Seniority richiesta in ciascuna fase), e considerando perciò un costo medio orario pari a € 50,00, facendo riferimento alle attività e ore descritte in tabella, otterremo una stima di costo che varia da € 5.425,00 nel caso in cui si possano utilizzare prodotti già a catalogo del riuso e/o SDK preesistenti, fino a € 18.395 nel caso di progettazione e sviluppo da nuovo.

Fase	Attività	Persone	ore min tot.	ore max tot.	media ore tot	Costo medio
Servizi	Analisi dei servizi da integrare	1	12	24	18	€ 900
Proxy	Documentazione	2	6	12	9	€ 450
Proxy	Realizzazione di uno IAM Proxy SPID/CIE come Service Provider di tipo Public	1	60	80	70	€ 3.500
Proxy	Procedura di onboarding amministrativo e tecnico del servizio IAM Proxy	1	4	4	4	€ 200
Servizi	Integrazione dei servizi web	3	45	135	90	€ 4.500
Servizi	Collaudo dei servizi	3	24	24	24	€ 1.200
Proxy	Rilascio a catalogo del riuso	1	4	4	4	€ 200
Totale ore (somma ore*persone)			155	283	219	€ 10.950

Dall'analisi della situazione attuale, è emerso che le Pubbliche Amministrazioni hanno integrato una media di 3 servizi con SPID e CIE. Pertanto, come meglio descritto nella specifica tecnica riportata nel box sottostante, si è ritenuto opportuno individuare il costo di una soluzione

“perimetrale”, quale lo IAM⁵ Proxy, che consenta alle amministrazioni di integrare almeno 3 applicazioni utili per l'erogazione dei servizi a i cittadini. il costo così calcolato ammonta ad € 10.950,00.

Il target previsto dalla Misura è dato dal numero totale di amministrazioni pubbliche che adottano l'identificazione elettronica (eID) (SPID o CIE), pertanto il parametro dei tre servizi non è da intendersi come elemento per il raggiungimento dell'obiettivo indicato nel PNRR ma è stato pensato come elemento minimo di capacità di un'infrastruttura ad ospitare servizi attraverso tale modalità.

Specificativa tecnica:

Il parametro dei tre servizi è relativo all'esigenza di coprire le modalità di integrazione dei servizi digitali preesistenti all'interno di una PA. Tale numero deriva dall'analisi che è stata effettuata sulle PPA.A., su dati pubblici, attraverso la quale è stato possibile individuare che il numero medio dei servizi fruibili attraverso l'identificazione elettronica di ogni PA è pari a 3,14.

Va specificato che a livello implementativo, nel caso di IAM Proxy, un singolo servizio web può integrare diversi sportelli digitali (servizi) mediante un'interfaccia unificata ed un unico accesso SPID/CIE (c.d. soluzione perimetrale) viceversa tecnicamente si potrebbero realizzare più servizi web specializzati per scopi diversi e collegati a sportelli digitali diversi (quindi si avrebbe un servizio web per ogni sportello digitale). Questa seconda soluzione risulta economicamente non vantaggiosa rispetto alla prima in quanto ogni nuovo servizio da integrare richiederebbe l'attivazione di un nuovo sportello di identità digitale. Pertanto, i costi sono stati parametrati sulla soluzione più conveniente, sia per il presente che per future implementazioni di ulteriori servizi, in modo tale che le PPA.A. siano indirizzate verso la prima e più versatile opzione di soluzione perimetrale.

2. Stime dei costi presentati dai soggetti integratori

Dalla richiesta ai soggetti integratori (fornitori del servizio) alla PA, scelti a campione tra quelli che forniscono detti servizi, sono pervenuti i seguenti i dati così schematizzati in tabella:

Fornitore	Descrizione	Stima totale	Valore riproporzionato a 3 servizi
Fornitore 1	Soluzione IAM proxy basata su Shibboleth, su un singolo dominio con l'integrazione di due servizi web, al costo di € 2,700 + IVA. Considerando che l'infrastruttura viene ospitata presso uno qualsiasi dei Cloud service provider (CSP) qualificati AGID, con i dovuti e minimi componenti di sicurezza e storage per la conservazione a norma dei metadati/log e backup, la soluzione viene proposta al costo di € 4.500+IVA / anno. Offre consulenza ed assistenza SPOT al costo di € 75 + IVA ad ora.	€ 8.712	€ 10.629

⁵ L'IAM - Identity and Access Management è un servizio di gestione delle identità digitali di un determinato gruppo di utenti e dei privilegi associati a ciascuna identità.

Fornitore 2	Soluzione IAM proxy basata su Shibboleth viene quotata per €10,000 Il prezzo medio può variare fino a €15,000 sulla base della complessità di integrazione più il costo variabile legato all'integrazione di altri servizi esterni al perimetro Cineca. (circa 60 integrazioni spid e cie)	€ 15.000	€ 15.000
Fornitore 3	IDP SPID soluzione IAM Proxy quotata per € 6.500 in SaaS con canone annuale di € 2500 per amministrazione mediamente digitalizzata, costi infrastruttura cloud di € 500	€ 9.500	€ 9.500
Fornitore 4	Soluzione quotata per € 10,000 con integrazione di 3 servizi web	€ 10.000	€ 10.000
		Costo medio	€ 11.282

Laddove il fornitore Hydra Solution S.r.l. si è espresso solo per due servizi è stata fatta una proporzione e ricalcolato il costo sui tre servizi. Ne discende che il costo medio dei dati forniti dai soggetti integratori è pari ad € 11.282,00 e quindi le stime tra le due modalità implementate risultano simili.

Definizione costo standard

A seguito dell'esito di questi risultati è stato possibile calcolare il costo medio individuato dalle due modalità di rilevazione, pertanto il costo tecnologico del pacchetto è pari a **€ 11.116,00**.

È da tener presente, inoltre, che sono state definitivamente adottate da AgID, con la Determinazione n. 616/2021, le "Linee Guida per OpenID Connect in SPID" – redatte ai sensi dell'art. 64 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) che sono destinate ai Gestori dell'identità digitale, per i quali è stabilito l'obbligo della loro attuazione a decorrere dal 1° maggio 2022, e ai Fornitori di servizi pubblici e privati che intenderanno erogare i propri servizi online, mediante autenticazione degli utenti con SPID, basata su OpenID Connect.

Alla luce di questo per l'anno 2022 è previsto un avanzamento tecnologico della infrastruttura di Identità Digitale Nazionale, azione che vede l'abbandono della tecnologia SAML2, che è la tecnologia ad oggi utilizzata da SPID e CIE e sulla quale sono stati fatti i precedenti calcoli, per l'adozione della tecnologia OpenID Connect. Questa azione attua un'evoluzione significativa dell'infrastruttura Nazionale, in grado di favorire l'interoperabilità dei sistemi web e delle applicazioni mobile.

Questo avanzamento tecnologico comporta dei costi aggiuntivi rispetto a quelli calcolati in relazione alla infrastruttura preesistente. Pertanto, è stato ritenuto opportuno inserire all'interno del pacchetto un extra costo affinché l'amministrazione che adotterà SPID e CIE possa optare per due soluzioni alternative. La prima attiene alla formazione del personale interno, affinché possa in autonomia migrare da una tecnologia all'altra, oppure la seconda, che riguarda l'adeguamento dei servizi abilitati a SPID e CIE alla tecnologia OpenID Connect.

In base alle stime effettuate è stato previsto un piano formativo di almeno 25 ore al costo della docenza definiti dal Regolamento Delegato (UE) 2017/90 della Commissione del 31 ottobre 2016 per docenti di Fascia B (€ 117/h). Il piano formativo di norma è sviluppato su due livelli:

- il primo di carattere normativo che riguarda il trattamento dei seguenti aspetti: Inquadramento normativo del servizio SPID, approfondimento del regolamento UE 2015/1502 ISO/IEC 29115/2013 relativo alla definizione delle specifiche e procedure tecniche minime riguardanti i livelli di garanzia per i mezzi di identificazione elettronica ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione – e DPCM del 24 ottobre 2014 che definisce le 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, le modalità di erogazione del servizio SPID, i ruoli e le responsabilità nella Pubblica Amministrazione, gli aspetti di sicurezza, le modalità di conservazione e data protection, le norme di accreditamento, Conformity Assessment Body (CAB), Gestori SPID, Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'amministrazione digitale, Decreto 23 dicembre 2015, modalità tecniche di emissione della Carta d'identità elettronica, Decreto 25/5/2016. Determinazione del corrispettivo a carico del richiedente la carta d'identità elettronica, le circolari ministeriali in materia: n. 10, 11, 18/2016 e n. 4, 8/2017;
- il secondo di natura tecnica riguarda la conservazione dei logs, le buone pratiche ed il trasferimento di know-how necessario per l'utilizzazione della nuova tecnologia e per l'implementazione dei servizi con SPID e CIE.

I moduli formativi appena descritti necessitano di più ore rispetto a quelle che potranno essere finanziate dal PNRR pertanto l'importo di € 2.925,00 corrisponde al valore massimo finanziabile dal Piano.

L'importo forfetario riconoscibile del pacchetto così calcolato, comprensivo delle attività di formazione o di compensazione di avanzamento tecnologico, è di **€ 14.000,00**

Componenti di costo	Costo
Valutazione Community di Developers Italia	10.950,00
Stime dei costi presentati dai soggetti integratori	11.282,00
Costo Medio	11.116,00



Formazione 25h/Adeguamento tecnologia OpenID Connect	2.925,00
Costo totale	14.041,00
Costo riconoscibile del pacchetto	14.000,00