

Pubblicato il 19/03/2020

N. 01957/2020REG.PROV.COLL.

N. 08602/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8602 del 2017, proposto da Laser Memory Card s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Giovanni Galoppi e dall'Avvocato Piergiuseppe Venturella, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Piergiuseppe Venturella in Roma, via San Sebastianello, n. 9;

contro

Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, Garante per la protezione dei dati personali, in persona del Presidente *pro tempore*, Conferenza Stato-città e autonomie Locali, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, Agenzia per l'Italia Digitale, in persona del Direttore Generale *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello

Stato, presso i cui uffici sono domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
Istituto Poligrafico della Zecca di Stato, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza n. 4212 del 4 aprile 2017 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. I, resa tra le parti, concernente decreto del Ministero dell'Interno del 23 dicembre 2015 recante modalità tecniche di emissione della carta d'identità elettronica ed altri provvedimenti.

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, del Garante per la protezione dei dati personali, della Conferenza Stato-città e autonomie locali nonché dell'Agenzia per l'Italia Digitale;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2020 il Consigliere Massimiliano Noccelli e uditi per l'odierna appellante, LMC s.p.a., l'Avvocato Francesco Verrastro su delega dell'Avvocato Piergiuseppe Venturella e per le pubbliche amministrazioni appellate l'Avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna appellante, Laser Memory Card s.p.a. (di qui in avanti, per brevità, LMC s.p.a.), è un operatore economico che svolge attività di acquisto, assemblaggio, produzione e commercializzazione di apparecchiature elettroniche, meccaniche di lettura/scrittura anche a tecnologia ottica/laser per l'utilizzo di memorie di massa.

1.1. La società è concessionaria esclusiva, anche in Italia, dei diritti di proprietà industriale di una specifica tecnologia che consente la scrittura *laser* ad alta definizione su uno speciale supporto in policarbonato a lettura ottica.

1.2. LMC s.p.a. è in particolare qualificata per la produzione di dispositivi a lettura/scrittura delle card a memoria ottica, una tecnologia all'avanguardia utilizzata in tutto il mondo per svariati tipi di documenti di riconoscimento, quali permesso di soggiorno, passaporto, patente di guida, *Green card*.

1.3. Facendo uso di questa tecnologia, in conformità alla previgente normativa tecnica stabilita dalle competenti amministrazioni centrali nell'ambito della sperimentazione per l'implementazione della carta d'identità elettronica, LMC s.p.a. ha fornito nel corso degli anni oltre sei milioni di esemplari di carte d'identità elettronica (c.d. CIE 2.0) in grado di consentire un doppio grado di personalizzazione fisica della carta, la scrittura dei dati e la riproduzione di immagini su un supporto di policarbonato, sulla base di un sistema che non consente la sovrascrittura né la cancellazione dei dati e assicura l'impossibilità di clonazione, trattandosi di una tecnologia di esclusiva proprietà del gruppo HID Global/Assa Abloy.

2. LMC s.p.a. ha impugnato avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, il provvedimento del Ministero dell'Interno del 23 dicembre 2015, recante «*Modalità tecniche di emissione della carta d'identità elettronica*», e i presupposti pareri del Garante per la protezione dei dati personali, dell'Agenzia per l'Italia digitale e della Conferenza Stato-città e autonomie locali.

2.1. L'odierna appellante ha contestato nel presente giudizio, e in sintesi, il cattivo uso del potere discrezionale della pubblica amministrazione nella scelta di abbandonare il modello CIE 2.0, adottato in fase di sperimentazione, e di adottare il nuovo modello di documento di identità elettronica, il c.d. CIE 3.0, con la definizione di un procedimento di produzione e consegna che, secondo le

prospettazioni della odierna appellante, presenterebbe rilevanti profili di illegittimità, sia con riferimento alla tutela e alla protezione dei dati personali sia con riferimento alle competenze dell'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato (di qui in avanti, per brevità, IPZS) nonché per evidenti problemi di sicurezza.

2.2. Più in particolare, avverso il citato decreto ministeriale, LCM s.p.a. ha proposto avanti al primo giudice le seguenti censure:

2.3. Con un primo motivo in prime cure è stata dedotta la illegittimità degli atti impugnati per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, del difetto dei presupposti, del travisamento dei fatti, irragionevolezza e illogicità manifesta, violazione del principio di efficienza, sviamento.

2.3.1. La pubblica amministrazione, senza alcuna valida motivazione, avrebbe abbandonato il precedente modello scelto a favore di uno che non offre gli stessi *standard* di sicurezza.

2.3.2. Come si evince dal parere reso dal Garante per la protezione dei dati personali n. 656 del 17 dicembre 2015, la nuova CIE 3.0 si sarebbe resa necessaria *«a seguito dell'introduzione del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID) e sono strettamente legate all'attuazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)»*, che però ad oggi non risulterebbe essere ancora stata attivata.

2.3.3. Si afferma, inoltre, che *«negli intenti dell'amministrazione richiedente, la finalità della nuova disciplina delle modalità tecniche di emissione della CIE è l'incremento dei livelli di sicurezza del sistema di emissione attraverso la centralizzazione del processo di produzione e rilascio, nonché mediante l'adeguamento delle caratteristiche del supporto alla normativa nazionale e agli standard internazionali di sicurezza in materia di documenti elettronici»*, rendendo la nuova CIE *«rispondente agli standard internazionali in materia di documenti di viaggio (ICAO 9303) uniformandola a quelli già adottati per il Permesso di Soggiorno Elettronico ed il Passaporto Elettronico»*.

2.3.4. In sostanza, la pubblica amministrazione avrebbe inteso rendere conforme la CIE al nuovo sistema per l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione, alla nuova Anagrafe Nazionale della Popolazione residente, al fine di adeguare la CIE agli *standard* ICAO e al fine di centralizzare l'emissione dei documenti di identità analogamente a quanto avviene per i permessi di soggiorno.

2.3.4. LMC s.p.a. assume che le medesime esigenze siano assolutamente compatibili con la soluzione tecnologica e con il *layout* della CIE 2.0 che garantirebbe, inoltre, un miglior *standard* di sicurezza.

2.4. Con un secondo motivo è stata dedotta in prime cure l'illegittimità degli atti impugnati per la violazione dell'art. 3 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e dell'art. 10, comma 3 del, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, nonché l'eccesso di potere sotto il profilo dell'illogicità manifesta.

2.4.1. L'art. 3 del R.D. n. 773 del 1931 stabilisce che la carta d'identità è rilasciata dal Sindaco.

2.4.2. Il nuovo modello prevede che il documento sia rilasciato dall'IPZS all'indirizzo indicato all'atto della richiesta anziché essere consegnato dal Sindaco o da un suo delegato, come tassativamente stabilito dalla disciplina richiamata.

2.4.3. Né si potrebbe ritenere che l'art. 3 del T.U.L.P.S. sia stato abrogato dall'art. 3 del d.l. n. 78 del 2015, che riserva al Ministero dell'Interno l'emissione della CIE, essendo l'emissione ben diversa dal rilascio, sicché l'emissione atterrebbe alla fase della formazione del documento mentre il rilascio, invece, alla fase della consegna del documento al titolare, a fronte del suo riconoscimento.

2.5. Con un terzo motivo in prime cure si è dedotta l'illegittimità per la violazione dell'art. 10, comma 3, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, dell'art. 2, comma 8, della l. n. 559 del 1966 e dell'art. 19, comma 2, d. lgs. n. 163 del 2006.

2.5.1. Si contesta, inoltre, l'affidamento dell'attività di gestione del servizio all'IPZS che è società *in house* del Ministero dell'Economia e delle Finanze e non del Ministero dell'Interno, in violazione al codice dei contratti pubblici.

2.6.1. Infine, con un sesto motivo, si è dedotta in prime cure l'illegittimità degli atti impugnati per l'eccesso di potere sotto il profilo dell'illogicità manifesta.

2.6.2. Il decreto impugnato prevedrebbe, ad avviso di LMC s.p.a., una disciplina transitoria contraddittoria e comunque incompleta.

2.6.3. In particolare, l'art. 14 del decreto prevede «*un piano di graduale rilascio della CIE*» disponendo che i Comuni che emettono la CIE 2.0 passeranno alla CIE 3.0 secondo un piano che dovrà essere elaborato dalla Commissione interministeriale, senza prevedere la possibilità di continuare ad utilizzare la CIE 2.0, con ciò arrecando un grave danno alle amministrazioni e agli stessi operatori economici che hanno effettuato investimenti sul precedente progetto.

2.7. Si è costituito nel primo grado del giudizio il Ministero dell'Interno, rappresentando la legittimità dell'*iter* che ha portato all'approvazione del decreto impugnato.

2.7.1. Ciò premesso, la pubblica amministrazione resistente ha eccepito, innanzitutto, l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva in capo alla ricorrente nonché per difetto di interesse.

2.7.2. Nel merito essa ha sostenuto l'infondatezza di tutti i motivi di ricorso, in quanto le determinazioni censurate sarebbero manifestazioni di un potere espressione di discrezionalità tecnica legittimamente esercitato dagli organi competenti.

2.8. Con motivi aggiunti depositati in data 1° agosto 2016, la società ricorrente ha impugnato la deliberazione del Gruppo tecnico di lavoro istituito dal Direttore centrale per i servizi demografici del Ministero dell'interno con la quale è stato disposto l'avvio dell'applicazione della nuova CIE 3.0 nei Comuni che già facevano

uso della CIE 2.0, insieme ai Comuni pilota nel progetto ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente) e la circolare del Ministero dell'Interno n. 10 del 2016, nella parte in cui dà avvio alla attuazione della CIE 3.0 presso i Comuni che già emettevano la CIE 2.0 insieme ai Comuni pilota nel progetto ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente).

2.8.1. Avverso al suddetta circolare sono stati dedotti, quali ulteriori motivi di ricorso:

a) l'illegittimità propria per l'eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, del travisamento dei fatti, del difetto dei presupposti, della illogicità manifesta e dello sviamento di potere;

b) l'illegittimità propria per la violazione e la falsa applicazione della disciplina di cui al d. lgs. n. 163 del 2006.

2.9. All'esito del giudizio, con la sentenza n. 4212 del 4 aprile 2017, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha dichiarato inammissibile il ricorso e i motivi aggiunti per il difetto di legittimazione ad agire in capo all'odierna appellante.

3. LMC s.p.a. ha quindi proposto appello contro tale sentenza avanti a questo Consiglio di Stato, articolando sei motivi di ricorso, che di seguito saranno esaminati, e ne ha chiesto la riforma, con il conseguente annullamento degli atti impugnati in primo grado e il risarcimento del danno.

3.1. Si sono costituite le amministrazioni appellate, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza Stato-città e autonomie locali nonché l'Agenzia per l'Italia Digitale, per chiedere la reiezione del gravame.

3.2. Esse hanno depositato tardivamente, il 21 febbraio 2020, una memoria difensiva, di cui non si terrà conto.

3.3. Infine, nella pubblica udienza del 27 febbraio 2020, il Collegio, sentiti i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione perché depositata in violazione del termine previsto dall'art. 73, comma 1, c.p.a.

4. L'appello è infondato.

5. Con il primo motivo (pp. 21-24 del ricorso), anzitutto, l'odierna appellante contesta la sentenza impugnata laddove ha negato che LCM s.p.a. abbia una posizione differenziata e qualificata rispetto agli atti impugnati, ritenendo che la stessa LCM s.p.a. avrebbe, in realtà, soltanto un generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa.

5.1. Ad avviso del primo giudice, infatti, l'impresa non è destinataria né del decreto ministeriale del 23 dicembre 2015, impugnato con il ricorso principale, né tantomeno degli atti successivamente gravati con motivi aggiunti e, cioè, della deliberazione del Gruppo tecnico con la quale è stato disposto l'avvio dell'applicazione della nuova CIE 3.0 e della circolare del Ministero dell'Interno n. 10 del 2016, trattandosi di atti esecutivi del medesimo decreto ad efficacia meramente interna.

5.2. Gli atti oggetto del presente ricorso vedono come destinatari esclusivamente le amministrazioni centrali e territoriali, nonché l'IPZS, in quanto soggetti coinvolti nel nuovo procedimento di produzione ed emissione della carta d'identità elettronica, ai quali risulta del tutto estranea l'odierna appellante.

5.3. La società, rispetto all'impugnativa degli atti di cui in causa, diretti a regolare l'attività dei soggetti amministrativamente coinvolti nel procedimento di produzione ed emissione della carta d'identità elettronica, *«non può dirsi titolare di alcun interesse diretto, concreto e attuale alla relativa rimozione, che produrrebbe semmai solo l'effetto di un eventuale riesercizio del potere discrezionale nella regolamentazione di un procedimento che non investe gli operatori economici del settore, bensì, a monte, i soggetti attuatori*

della CIE, tutti interni alla compagine amministrativa, ivi compreso, a tali fini, l'IPZS» (§ 1.4 della sentenza impugnata).

5.4. LMC s.p.a. contesta, tuttavia, queste motivazioni poiché assume che essa, quale operatore economico che, in conformità della vigente normativa, forniva, fino all'approvazione del nuovo *layout*, il supporto della CIE con la banda a lettura ottica, aveva all'evidenza una posizione differenziata, mentre con l'approvazione del nuovo *layout* non sarebbe più possibile l'utilizzo della banda o, comunque, di elementi a lettura ottica, sicché essa sarebbe estromessa ed emarginata dal mercato.

5.5. Questo interesse qualificato all'esercizio corretto del potere, da parte della pubblica amministrazione, si manifesterebbe nella pretesa che essa rieserciti il potere discrezionale all'esito di una attenta istruttoria e con un adeguato corredo motivazionale, in modo da potere apprezzare tutti gli elementi rilevanti della questione.

5.6. Non si dovrebbe trascurare che il provvedimento contestato definisce un mercato di riferimento specifico, quanto a:

- elementi essenziali della *card*;
- modalità di consegna.

5.7. Esso detta quindi regole tassative alle quali le stazioni appaltanti dovranno semplicemente adeguarsi e in sostanza, ancor prima che i diversi bandi, sarebbe esso ad impedire o consentire ad un determinato operatore economico di partecipare o meno alla gara, con la conseguenza che LMC s.p.a. non potrà partecipare a nessuna delle gare indette in quanto la sua tecnologia, dopo oltre quindici anni di sperimentazione, è stata emarginata.

5.8. Il motivo deve essere respinto.

6. LMC s.p.a. non può vantare nessun interesse qualificato da qualsivoglia norma dell'ordinamento a sindacare la legittimità degli atti con i quali il Ministero dell'Interno ha inteso disciplinare le modalità tecniche di emissione della nuova

carta CIE 3.0, peraltro in attuazione, come ha ben rilevato la sentenza impugnata, dell'art. 10, comma 3, del d.l. n. 78 del 2015, nell'esclusivo interesse pubblico.

6.1. Nemmeno è sostenibile che l'innovazione di queste modalità, sol perché priverebbero l'appellante della precedente posizione di esclusiva rispetto ad una tecnologia ritenuta dalla pubblica amministrazione ormai obsoleta o non più rispondente alle sue esigenze, conferirebbero all'operatore un interesse qualificato, oltre che differenziato, a contestare le medesime modalità che la pubblica amministrazione, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, ha inteso far proprie.

6.2. Anche la discrezionalità tecnica implica infatti un tratto di apprezzamento decisionale che non è sindacabile, quanto alla scelta delle stesse discipline o tecnologie di fondo, perché è sempre riservato alla pubblica amministrazione un potere/dovere di opzione per l'una o per l'altra nel merito non contestabile da qualsivoglia soggetto dell'ordinamento, per quanto direttamente interessato al mercato di riferimento.

6.3. La qualificazione dell'interesse vantato dall'operatore economico, al fine di legittimarlo a contestare le scelte adottate dall'amministrazione sul piano tecnico e a conferirgli, quindi, una posizione di interesse legittimo azionabile avanti al giudice amministrativo, presuppone e richiede sul piano ordinamentale una diretta correlazione tra il potere attribuito dalla norma alla pubblica amministrazione e la posizione del soggetto, di modo che la discrezionalità tecnica non possa essere correttamente esercitata se non dopo aver ponderato anche l'interesse sotteso a questa posizione prima di adottare la soluzione ritenuta migliore, pur nel margine di opinabilità dettato dall'applicazione di discipline specialistiche.

6.4. Se, come nel caso di specie, la norma attributiva del potere prescinde da questa posizione, essendo preordinata – il che è incontestabile – al solo interesse pubblico all'adozione della tecnologia più progredita per la produzione della CIE, l'interesse

dell'operatore economico a contestare l'adozione di questa tecnologia, in sé, non può dirsi qualificato dall'ordinamento, ancorché esso sia differenziato rispetto alla platea degli altri soggetti destinatari dell'azione amministrativa: diversamente, ogni operatore nel mercato di riferimento potrebbe contestare qualsivoglia scelta dell'amministrazione che ritenga lesiva del proprio interesse economico per questa sola ragione, mentre detto interesse, in difetto di qualificazione, resta di mero fatto.

6.5. Quanto alle regole tassative che le stazioni appaltanti dovranno adottare, in conformità alle previsioni dal decreto ministeriale contestato in questo giudizio, proprio per le ragioni appena espresse, l'asserita natura espulsiva di dette regole, nei confronti di LMC s.p.a., costituisce un assunto non condivisibile, in assenza di una situazione qualificata legittimante, e comunque non dimostrato, in quanto non risulta che essa abbia impugnato i singoli bandi, essendosi limitata a produrre, il 28 gennaio 2020, solo un elenco delle gare per l'affidamento e la fornitura di materiale per CIE, senza chiarire se dette gare abbiano effettivamente pregiudicato davvero la sua posizione e se i relativi bandi siano stati davvero impugnati.

6.6. Anche per questo, dunque, le censure di LMC s.p.a. appaiono, oltre che sfordite di una sicura situazione legittimante, anche di un concreto, apprezzabile e comunque sufficientemente dimostrato interesse a ricorrere.

6.7. Se non si può escludere che un operatore economico abbia interesse ad impugnare le prescrizioni dell'autorità amministrativa che, per quanto dettate con atto generale, abbiano un immediato effetto espulsivo dello stesso operatore economico dal mercato delle gare pubbliche, ciò non si è verificato nel caso di specie perché nemmeno è dato sapere se LMC s.p.a. abbia impugnato i successivi bandi contenenti le asserite disposizioni espulsive nei confronti della stessa, a dimostrazione del lamentato effetto escludente che discenderebbe per LMC s.p.a.

6.8. Di qui l'inammissibilità, anche per le ragioni esposte, del ricorso e dei motivi aggiunti proposti in prime cure.

7. In ogni caso, se anche si volesse prescindere dai superiori rilievi e, una volta riconosciuta una situazione di interesse legittimo tutelabile in capo all'odierna appellante, si dovesse sindacare nei limiti della ragionevolezza e della logicità consentiti dall'ordinamento l'esercizio della discrezionalità tecnica estrinsecatasi nei provvedimenti contestati, si dovrebbe comunque addivenire alla reiezione delle censure mosse in primo grado e riproposte con gli altri cinque motivi di appello per le seguenti, sintetiche, motivazioni.

8. Quanto al secondo motivo di appello (pp. 24-29 del ricorso), anzitutto, non è ravvisabile alcuno sviamento di potere negli atti impugnati.

8.1. L'odierna appellante, con una serie di argomentazioni tecniche, sostiene che la nuova CIE 3.0 costituirebbe una soluzione meno efficace e sicura rispetto a quella della vecchia CIE 2.0, non riducendo affatto i rischi di contraffazione, falsificazione, clonazione e furto di identità, assicurata invece dalla CIE 2.0, e deduce comunque che il sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID) e l'attuazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), necessari per il funzionamento della nuova CIE, non sono ancora stati portati a termine, tanto che risulterebbe ancor più evidente l'illegittimo, e sviato, *modus agentis* delle pubbliche amministrazioni appellate, che avrebbero consentito la messa in produzione della nuova CIE 3.0 anche in Comuni che non hanno ancora migrato sull'ANPR.

8.2. Le articolate deduzioni dell'appellante non possono trovare accoglimento.

8.3. La CIE 2.0 è una carta di identità emessa presso Comuni cc.dd. sperimentatori e, a bordo della carta, è presente un *chip* "a contatti", la cui lettura necessita, cioè, di un contatto elettrico e, sul retro, di una banda ottica, tecnologia esclusiva del gruppo HID Global, commercializzata in Italia da LMC s.p.a.

8.3.1. La banda ottica – in quanto tale – riporta, leggibili a vista, la foto del titolare, alcuni dati anagrafici e il codice fiscale e gli stessi dati sono, poi, riportati in modo codificato e leggibile solo con dei dispositivi speciali.

8.3.2. La scrittura della banda ottica avviene presso il Comune di emissione, attrezzato con speciali dispositivi di scrittura forniti da LMC s.p.a.

8.4. La CIE 3.0, in linea con i documenti di sicurezza più avanzati, è dotata di elementi di sicurezza sul supporto, è stampata centralmente in *laser engraving* (una tecnica che non utilizza inchiostri o pigmenti, ma brucia letteralmente l'interno della carta in modo irreversibile), ed è dotata di un *chip* senza contatti che assicura le stesse funzionalità dei passaporti e dei permessi di soggiorno emessi in Europa.

8.4.1. La sicurezza di questa soluzione è garantita da certificazioni di sicurezza internazionali perché la tecnica della CIE 3.0 consiste, come detto, nella bruciatura degli strati interni della carta ed è considerata, attualmente, la più sicura tecnica di stampa su documenti.

8.4.1. La CIE 3.0 rappresenta, insomma, la sintesi delle soluzioni più avanzate in termini di sicurezza sia logica sia fisica e, a riprova di ciò, è non a caso adottata dalla quasi totalità dei Paesi aderenti all'Unione europea.

8.4.2. Si deve considerare che la sicurezza moderna su basa su algoritmi ritenuti sicuri a livello internazionale e non sui dispositivi necessari al loro uso.

8.5. La scelta, effettuata nel 2000, di prevedere una banda ottica sulla carta di identità rispondeva, in quel tempo, all'esigenza di inserire un elemento legato alla persona e realizzato al *laser* presso il Comune di emissione.

8.5.1. La personalizzazione e, cioè, la stampa dei dati anagrafici e delle foto nonché la memorizzazione dei dati sul *microchip* avveniva presso il Comune e le tecniche di stampa di allora non consentivano di realizzare tali elementi senza specifiche macchine industriali.

8.6. Ma negli ultimi anni i notevoli progressi tecnologici hanno consentito di realizzare ologrammi all'interno della struttura della carta (*interlaver hologram*) e stampare in *laser* direttamente negli strati interni della carta (*laser engraving*).

8.6.1. Dal 2006 sono sorti documenti conformi alle specifiche ICAO 9303, che permettono di memorizzare informazioni in formato interoperabile all'interno di un *microchip* e queste tecnologie hanno avuto una rapida diffusione, attese la loro portata innovativa e la loro comprovata efficacia.

8.7. Attesa la rapida obsolescenza della c.d. banda ottica, dunque, il suo utilizzo è rimasto confinato a poche tipologie di documenti.

8.8. La CIE 3.0 è stata dunque progettata al fine di garantire sia livelli che soluzioni di sicurezza svincolati anche da possibili limiti di disponibilità commerciale.

8.8.1. L'utilizzo dell'*interlaver hologram*, combinato con la stampa in *laser engraving* della foto del titolare, determina un'unione inscindibile e non modificabile tra il dato e la carta su cui è apposto.

9. Non è dunque condivisibile, alla luce delle brevi osservazioni sin qui esposte, l'assunto dell'appellante, apodittico e autoreferenziale, secondo cui la nuova tecnologia della CIE 3.0 sarebbe meno sicura di quella, già sperimentata, della CIE 2.0, dovendosi aggiungere che anche il nuovo Reg. UE/2019/1157 ha definito le caratteristiche minime di sicurezza delle carte di identità elettroniche, rilasciate dagli Stati membri, e tali caratteristiche coincidono con quelle della CIE 3.0, appena sintetizzate.

9.1. La nuova tecnologia adottata consente di superare, del resto, la situazione di *lock in*, determinata dal diritto di esclusiva vantato dall'odierna appellante, che impedisce alla stessa pubblica amministrazione di cambiare facilmente fornitore alla scadenza del periodo contrattuale perché non sono disponibili le informazioni essenziali che consentirebbero ad un nuovo fornitore di subentrare al precedente in modo efficiente.

9.1. L'argomento dell'appellante, secondo cui un simile obiettivo proverebbe lo sviamento di potere degli atti impugnati, deve essere rovesciato perché, anzi, è proprio il fatto che grazie ad essi, seppure con tempistiche certo non brevi, graduali, e richiedenti necessari adattamenti tecnologici, si esca da una situazione di stallo, determinata dal *lock in*, a garantire un miglior risultato per l'efficienza della pubblica amministrazione.

9.2. Diversamente ragionando, e per assurdo, ogni tentativo di superare l'obsolescenza tecnologica da parte della pubblica amministrazione dovrebbe essere ritenuto affetto da sviamento di potere perché dannoso per i fornitori del prodotto obsoleto.

10. In ordine, poi e ancor sinteticamente, alle censure relative alla circostanza secondo cui la tecnologia della CIE 3.0 sarebbe stata adottata sul presupposto della sua coerenza con la rete SPID e con l'ANPR, non ancora completati, e per consentire la lettura del *chip* anche con la tecnologia *touchless*, di cui nessuna pubblica amministrazione sarebbe dotata, si deve osservare quanto segue.

10.1. La soluzione tecnologica adottata non si basa sul completamento di ANPR e di SPID, essendo la CIE 3.0 – al più – un elemento che consente di ottenere l'identità digitale SPID accelerando il rilascio delle identità digitali.

10.2. Quanto alla tecnologia di *chip contactless*, l'adozione di questa tecnologia, in fase di avvio, permette già la verifica automatica del documento CIE presso gli stessi punti dove viene utilizzato il passaporto, dotato della medesima tecnologia (come negli aeroporti di Fiumicino e Malpensa), e – quanto alle pubbliche amministrazioni e ai notai – la dotazione dei lettori necessari alla verifica del *chip contactless* avverrà progressivamente, secondo una logica incrementale, via via che vi sarà un volume sufficiente di CIE 3.0 circolanti, e laddove lo si ritenga necessario, atteso che la lettura delle informazioni presenti sul *chip* della CIE 3.0 e la verifica dell'autenticità delle stesse può ben essere effettuata anche attraverso dispositivi di

utilizzo comune, come, ad esempio, gli *smartphone* o i *tablet* dotati di tecnologia NFC ed apposite applicazioni.

10.3. La censura, dunque, è infondata a va respinta nel suo complesso.

11. Con il terzo motivo (pp. 29-31 del ricorso) e il quinto motivo di appello (pp. 32-34 del ricorso) che, per la sostanziale identità del loro contenuto argomentativo, possono essere congiuntamente esaminati, l'odierna appellante deduce che l'art. 10, comma 3, del d.l. n. 78 del 2015 prevede che l'emissione della CIE 3.0 sia riservata al Ministero dell'Interno nel rispetto della disciplina in materia di carte valori e, in base a questa disciplina detta dalla l. n 559 del 1966 (art. 2, commi 1 e 8), l'IPZS può svolgere le attività affini, ausiliarie, connesse o strumentali rispetto alla produzione o alla fornitura della carta o delle carte valori, ma non certamente la conduzione della piattaforma informatica per la gestione dei dati né la scrittura del documento di identità ovvero, addirittura, l'invio tramite operatore postale in plichi recanti i sigilli di sicurezza IPZS, direttamente al titolare del documento.

11.1. Pertanto, queste attività non rientrerebbero tra quelle che, ai sensi dell'art. 19, comma 2, del d. lgs. n. 163 del 2006, applicabile *ratione temporis*, possono essere oggetto di affidamento diretto, in quanto non sussiste una privativa legale a favore di IPZS, che è appunto limitata esclusivamente alla produzione e alla stampa di carta valori e non anche alla composizione e alla spedizione del documento formato sulla detta carta valori.

11.2. Queste attribuzioni di funzioni in via amministrativa costituirebbero una patente violazione del codice dei contratti pubblici, come avrebbe evidenziato anche l'ANAC nel suo parere.

11.3. Lo stesso IPZS, ciò di cui pure si duole l'appellante, ha evidentemente proceduto con affidamenti diretti e senza il previo esperimento di procedure ad evidenza pubblica per acquistare:

- a) tutte le infrastrutture *hardware* da mettere a disposizione dei 205 Comuni di cui all'allegato 2 della circolare del Ministero dell'Interno del 10 giugno 2016;
- b) tutti i servizi *software* per la realizzazione dell'infrastruttura informatica da mettere a disposizione del CNSD nonché per i relativi servizi di manutenzione, con ogni ulteriore grave rischio per la sicurezza nazionale;
- c) tutti i servizi e le forniture per la produzione e la spedizione di CIE 3.0.

11.4. Anche queste censure sono infondate.

11.5. Quanto alla prima di tali contestazioni, anzitutto, si deve osservare – come ha ben rilevato la sentenza impugnata – che l'ANAC, interpellata sul punto dal Ministero dell'Interno, con il parere n. 69/15 del 7 ottobre 2015 ha chiarito, con argomentazioni *in toto* condivise da questo Collegio al pari del primo giudice, che nel concetto di produzione e fornitura della carte di identità elettronica possono includersi tutte le attività, anche strumentali e collaterali, concernenti la produzione e la fornitura del documento, inteso come supporto tecnico e informatico, incluse eventuali attività di supporto alla sua diffusione come «*la fornitura di servizi di supporto tecnico e informativo ai Comuni relativamente alle attività e prodotti di competenza dell'Istituto*» e proprio in quest'ambito si collocano le attività, oggetto di contestazione, per la loro strettissima connessione con il processo di produzione e di fornitura del documento elettronico, sicché non si possono considerare autonome, ma rientranti

11.6. Di qui la piena legittimità dell'affidamento di tali attività all'IPZS ai sensi dell'art. 19, comma 2, del d. lgs. n. 163 del 2006 applicabile *ratione temporis* poiché, nel richiamare la normativa che attribuisce all'IPZS la competenza esclusiva in tema di «*produzione e fornitura*» delle *carte valori*» (art. 2, comma 1, della l. n. 559 del 1966), si deve ritenere, come ha fatto l'ANAC nel citato parere (seppure con l'esclusione delle attività afferenti alla sicurezza nazionale), che l'unitarietà del processo e le garanzie di sicurezza dell'intero ciclo di emissione del documento

elettronico giustifichi la riconducibilità delle predette attività, allo stato dell'evoluzione tecnologica, al concetto di produzione della carta d'identità elettronica a salvaguardia anche di una più efficace *governance* dell'intera progettualità.

11.7. Quanto alla seconda di tali contestazioni, rivolta agli affidamenti a sua volta disposti dall'IPZS, si deve rilevare il radicale difetto di interesse rispetto ad essa, in quanto l'appellante non ha provato di avere un concreto interesse in ordine allo svolgimento delle gare, che si sono comunque svolte secondo le regole dell'evidenza pubblica o mediante adesione alle convenzioni Consip o mediante cottimi fiduciari nei limiti previsti dalla legge.

11.8. In ogni caso, a conferma di qualsivoglia carenza di interesse, non risulta nemmeno che l'odierna appellante abbia impugnato i bandi o gli atti di dette gare.

11.9. Di qui la reiezione anche del terzo e del quinto motivo di appello congiuntamente esaminati.

12. Infine, con il quarto motivo (pp. 31-32 del ricorso) e con il sesto motivo d'appello (pp. 34-35 del ricorso) che possono essere anch'essi esaminati in via congiunta, per la sostanziale identità del loro contenuto argomentativo, l'odierna appellante contesta l'art. 14 del decreto ministeriale impugnato laddove, nel prevedere un piano di graduale rilascio della CIE 3.0, non ha disposto che si sarebbe dovuto continuare ad utilizzare la CIE 2.0, dettando una disciplina transitoria, a suo avviso, contraddittoria, incompleta e foriera di danno agli ingenti investimenti effettuati per il progetto della CIE 2.0, illegittimamente stravolto.

12.1. Anche queste censure devono essere respinte perché, contrariamente a quanto assume LMC s.p.a., la tesi dell'appellante, volta a mantenere almeno presso i Comuni sperimentatori l'emissione della CIE 2.0 sino all'implementazione della CIE 3.0 su tutto il territorio, è evidentemente contraria ai principî di efficienza ed economicità, che devono guidare l'operato della pubblica amministrazione.

12.2. Nel caso di specie le criticità del sistema di emissione della CIE 2.0 (problemi di tenuta del supporto, obsolescenza e difficile manutenzione delle infrastrutture tecnologiche componenti i sistemi centrali del Ministero dell'Interno – CNSD dedicate al circuito di emissione della CIE) sono state tali che senza l'adeguamento delle regole tecniche della CIE non sarebbe stato più possibile garantire il rilascio neppure presso i Comuni sperimentatori con il rischio di dover tornare alla versione cartacea.

12.3. Proprio al fine di garantire l'emissione della CIE senza soluzioni di continuità, dunque, è stato necessario avviare il dispiegamento delle postazioni per la CIE 3.0 dapprima presso i Comuni sperimentatori, in linea con quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 10 del 10 giugno 2016.

12.4. Anche questi motivi, quindi, sono destituiti di fondamento.

13 L'appello deve essere respinto, conclusivamente, con la conferma della sentenza impugnata anche per tutte le ragioni sopra esposte, in quanto il ricorso e i motivi aggiunti, proposti in primo grado, sono inammissibili e, come detto, infondati anche nel merito.

13.1. Ne deriva che anche la domanda risarcitoria proposta dall'appellante, stante l'accertata legittimità degli atti impugnati, debba essere respinta.

14. Le spese del presente grado del giudizio, attesa la complessità delle motivazioni esposte e la novità del caso, possono essere interamente compensate tra le parti.

14.1. Rimane definitivamente a carico di LMC s.p.a. il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto da Laser Memory Card s.p.a., lo respinge e per l'effetto conferma, anche ai sensi di cui in motivazione, la sentenza impugnata. Compensa interamente tra le parti le spese di questo grado del giudizio.

Pone definitivamente a carico di Laser Memory Card il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2020, con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere, Estensore

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

L'ESTENSORE
Massimiliano Nocelli

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO