



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Ministero dell'Interno

7/10/2015
AG 69/15/AP

Oggetto: Richiesta di parere prot. 108333 del 28.08.2015 presentata dal Ministero dell'Interno - Progetto Carta d'Identità Elettronica (CIE)

In esito a quanto richiesto con nota prot. 108333 del 28 agosto 2015, il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 7 ottobre 2015 ha approvato le seguenti considerazioni.

Codesto Ministero chiede, in particolare, all'Autorità se possano rientrare nel concetto di «produzione» le seguenti attività correlate:

- fornitura, messa in opera e manutenzione dell'infrastruttura di emissione della CIE comprensiva del necessario supporto alla sua conduzione operativa da parte del Centro Nazionale dei Servizi Demografici (CNSD) del Ministero dell'Interno;

- fornitura ai Comuni e ai consolati delle dotazioni hardware e software per le rispettive attività di competenza nell'ambito del processo di emissione della CIE; supporto tecnico ai comuni, consolati e questure per le attività di competenza;

- servizio ai cittadini per le operazioni di blocco della CIE in caso di furto o smarrimento del documento (*help desk* telefonico);

- attività di formazione specialistica del personale delle Amministrazioni coinvolte (CNSD e comuni).

Come si rileva nella richiesta di parere, codesto Ministero è competente per l'emissione della carta d'identità elettronica cui «vi provvede nel rispetto delle norme di sicurezza in materia di carte valori, di documenti di sicurezza della Repubblica e degli standard internazionali di sicurezza» (art. 7-*vicies ter*, comma 2-*bis*, d.l. 7/2005 conv. con l. 43/2005, come sostituito dall'art. 10, comma 3, d.l. 19.06.2015, n. 78 conv. con l. 6 agosto 2015, n. 125); l'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato (IPZS), è competente per la produzione e la fornitura delle carte valori destinate ad attestare il rilascio del documento d'identità, inclusa la carta d'identità elettronica (art. 2, l. 559/1966).

Il Ministero dell'Interno, nel richiamare la normativa che attribuisce all'IPZS la competenza esclusiva in tema di «produzione e fornitura» delle carte valori (art. 2, comma 1, l. 559/1966), ritiene che l'unitarietà del processo e le garanzie di sicurezza dell'intero ciclo di emissione del documento elettronico potrebbe giustificare 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.

La richiesta del parere giuridico non attiene alle specifiche competenze di ANAC in quanto riguarda il riparto di competenze, nell'ambito dell'attività di produzione ed emissione delle CIE, tra il Ministero dell'interno e l'IPZS. Tuttavia, un profilo di interesse rispetto alle competenze di vigilanza di ANAC sussiste laddove il



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

riconoscimento di competenze all'IPZS, ove non conforme alle prescrizioni normative, potrebbe rappresentare un affidamento diretto di servizi e forniture all'Istituto al di fuori delle ipotesi previste dal Codice.

La questione principale sottoposta all'attenzione dell'Autorità attiene alla possibilità di ritenere l'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato, in ragione dell'attribuzione di competenze riferite alla produzione e fornitura delle carte d'identità elettroniche, competente anche per attività ulteriori consistenti nell'erogazione di servizi e forniture funzionali al processo di emissione delle CIE anche nella fase conclusiva e successiva, come riportate dal Ministero nella nota in oggetto.

Al fine di rispondere al quesito potrebbe rilevare, insieme alla previsione di cui al comma 1 relativa alla «produzione e fornitura» delle carte valori, anche il comma 8 dell'art. 2, l. 559/1966 secondo cui «Nello svolgimento della sua attività, l'Istituto può esercitare, direttamente o indirettamente, attività affini, ausiliarie, connesse o strumentali rispetto a quelle previste nel presente articolo».

Al fine di comprendere in cosa consista l'attività di «emissione» delle CIE riservata al Ministero dell'interno è utile richiamare le prescrizioni contenute nel dm 8 novembre 2007 («Regole tecniche della Carta d'identità elettronica») che ha definito le caratteristiche tecniche e le modalità di produzione ed emissione della carta d'identità elettronica distinguendo le diverse competenze dei soggetti pubblici coinvolti.

Ferme restando le prescrizioni contenute nell'articolato del decreto ministeriale relative alle competenze tecniche dei diversi soggetti coinvolti nel processo di emissione delle CIE e cui si rinvia per una più chiara definizione della ripartizione delle competenze tra Ministero, Comuni e IPZS, si fa presente che l'art. 2 dell'Allegato B del dm 8.11.2007 fornisce una descrizione dell'infrastruttura organizzativa con particolare riferimento al circuito di emissione delle CIE e alle diverse attività di competenza dei soggetti coinvolti, qualificando l'IPZS come «Ente a cui è riservata la produzione del documento e il supporto alla sua diffusione» e il Ministero dell'interno come «Ente che fornisce le infrastrutture tecnologiche centrali e garantisce la sicurezza dell'intero circuito di emissione, nonché il servizio di validazione dei certificati digitali di autenticazione della CIE e il servizio ai cittadini per il blocco delle carte smarrite o rubate».

Sulla base del quadro normativo esaminato, si è dell'avviso che nel concetto di «produzione e fornitura» della carta d'identità elettronica possano 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 dei servizi di supporto tecnico e informativo ai Comuni relativamente alle attività e prodotti di competenza dell'Istituto» (cfr. Allegato B del decreto).

Con riferimento alle specifiche attività indicate dal Ministero dell'interno nella richiesta di parere, fermo restando che non attiene alla stretta competenza di ANAC la valutazione delle rispettive sfere di attribuzione dei soggetti pubblici, si è dell'avviso che non possano essere affidate all'IPZS le attività relative alla sfera di attribuzione del Ministero dell'interno per motivi di sicurezza nazionale secondo le prescrizioni normative contenute nel dm 8 novembre 2007. Diversamente si configurerebbe un affidamento diretto di servizi e forniture all'Istituto non conforme alla normativa sugli appalti pubblici.

Raffaele Cantone