

Compendio dell'

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA DIGITALE

III EDIZIONE **2026**


Neldiritto
Editore

accelerazione al processo di adozione delle identità digitali pubbliche, prevedendo, nel testo introdotto all'art. 64, comma 3-bis, l'utilizzo esclusivo delle identità digitali e della CIE per l'identificazione dei cittadini che accedono ai servizi on line delle amministrazioni statali a decorrere dal **28 febbraio 2021**; quel comma è poi stato abrogato nel 2021, ma l'indirizzo di sistema è stato successivamente consolidato nella pianificazione AgID. L'**Aggiornamento 2026 del Piano triennale per l'informatica nella PA 2024-2026** dispone infatti che le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi proseguano il percorso di adesione a **SPID e CIE**, dismettendo le altre modalità di autenticazione associate ai propri servizi on line, cessando il rilascio di credenziali proprietarie ai soggetti già dotabili di SPID o CIE, e progettando le nuove applicazioni secondo la logica **«SPID e CIE-only»**, salvo vincoli normativi o tecnologici. Il medesimo documento richiama inoltre, tra le evoluzioni dell'ecosistema SPID cui le amministrazioni devono adeguarsi, **OpenID Connect**, lo **SPID uso professionale**, i servizi per i **minori** e la gestione degli **attributi qualificati**. Il dato aggiornato, pertanto, non autorizza a descrivere SPID come istituto recessivo o superato; al contrario, esso continua a rappresentare una delle infrastrutture portanti dell'accesso ai servizi pubblici digitali nell'ordinamento italiano.

■ 3.1.2. La Carta d'identità elettronica e il sistema «Entra con CIE»

La **Carta d'identità elettronica (CIE)** occupa, nel sistema del CAD, una posizione peculiare, perché cumula in un medesimo supporto la funzione di **documento di riconoscimento** e quella di **strumento di identità digitale**. L'articolo 1, comma 1, lettera c) del **CAD** la definisce come il documento d'identità munito di elementi per l'identificazione fisica del titolare, rilasciato su supporto informatico dalle amministrazioni comunali, con la finalità principale di dimostrare l'identità anagrafica del cittadino. L'art. 64 CAD la annovera tra gli strumenti di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, mentre il portale istituzionale del Ministero dell'interno precisa che la CIE, emessa dal Ministero e prodotta dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, consente l'accertamento dell'identità del possessore e l'accesso ai servizi on line delle pubbliche amministrazioni sia in Italia sia nell'Unione europea. La rilevanza della CIE, quindi, si coglie nel fatto che l'identificazione digitale si fonda qui su un titolo personale, statale, dotato di microprocessore e inserito nel circuito dei documenti di identità, con una saldatura particolarmente intensa tra certezza dell'identità anagrafica e autenticazione informatica. Sotto il profilo tecnico, la CIE si caratterizza per l'impiego di un **microprocessore contactless** incorporato nel supporto documentale. Tale componente memorizza i dati identificativi del titolare e consente, secondo le informazioni ufficiali del sistema CIE, la lettura dei dati necessari all'identificazione e all'autenticazione, entro un'architettura di sicurezza che comprende elementi fisici e logici di protezione del documento. La sezione normativa del portale istituzionale evidenzia altresì che i dati personali e biometrici contenuti nel microchip sono protetti dai meccanismi di sicurezza previsti dagli standard **ICAO 9303**, richiamati come parametro internazionale di riferimento per i documenti di identità e di viaggio e funzionali alla riduzione dei rischi di falsificazione e frode.

Il quadro eurounitario entro cui la CIE si colloca ha subito un aggiornamento significativo. Oggi la fonte europea di riferimento è il regolamento (UE) **2025/1208**, che ha sostituito quello del 2019 e ha fissato norme comuni dell'Unione sulle carte d'identità e sui

documenti di soggiorno, imponendo il formato **ID-1**, la zona a lettura ottica, il rispetto degli standard **ICAO** e la presenza di un supporto elettronico sicuro contenente l'immagine del volto e due impronte digitali del titolare. La CIE italiana si inserisce dunque in un contesto sovranazionale nel quale la sicurezza del documento, la sua interoperabilità e la sua idoneità all'identificazione elettronica sono oggetto di una disciplina armonizzata.

La proiezione digitale della CIE si realizza attraverso il sistema «**Entra con CIE**», che consente l'accesso ai servizi on line delle pubbliche amministrazioni e dei privati aderenti. La struttura del sistema, secondo la documentazione ufficiale, è articolata su **tre livelli di sicurezza**. I **livelli 1 e 2** possono essere utilizzati attraverso credenziali attivate dal titolare e, per il secondo livello, mediante un ulteriore fattore di autenticazione, quale OTP o scansione di QR code; il **livello 3** richiede invece la lettura della carta tramite smartphone dotato di tecnologia **NFC** o mediante lettore contactless con apposito software. Sul piano tecnico-funzionale, la CIE presenta quindi una architettura ibrida: da un lato rimane il supporto documentale statale ad alta affidabilità; dall'altro, una volta attivata, l'identità può essere spesa anche in forme di autenticazione semplificata, pur restando ancorata al titolo originario.

A questa funzione di autenticazione si aggiunge quella di **sottoscrizione elettronica**. La documentazione ufficiale relativa a **CieSign** precisa, infatti, che la CIE può essere utilizzata per firmare documenti elettronici e che tale impiego è riconosciuto dalle pubbliche amministrazioni che ne consentono l'uso; la firma avviene in modalità locale, mediante il possesso materiale della carta e del relativo PIN, ed è supportata dalle applicazioni predisposte nel circuito istituzionale del documento. Il profilo è rilevante perché mostra come la CIE non si esaurisca nella sola fase di accesso al servizio, ma possa intervenire anche nella successiva formazione o sottoscrizione di atti digitali.

L'impiego della CIE coinvolge direttamente anche la disciplina della **protezione dei dati personali**, in ragione della presenza nel microchip di dati identificativi e biometrici. Il **Garante per la protezione dei dati personali**, nel parere del **17 dicembre 2015** sullo schema di decreto recante le modalità tecniche di emissione della CIE, affrontò espressamente il tema delle garanzie da predisporre in relazione al trattamento dei dati contenuti nel documento. Tale passaggio conserva rilievo sistematico, poiché conferma che l'evoluzione della CIE come documento elettronico di identità è stata accompagnata, fin dall'origine del modello attuale, da una specifica attenzione al principio di proporzione, alla sicurezza del trattamento e alla delimitazione delle finalità di utilizzo delle informazioni memorizzate nel supporto.



CIE 3.0 tra innovazione tecnologica e legittimità amministrativa

La giurisprudenza amministrativa ha poi confermato la legittimità delle scelte tecniche e organizzative sottese all'attuale modello di CIE. Recentemente, infatti, il **Consiglio di Stato**, con la **sentenza del 19 marzo 2020**, ha dichiarato inammissibile un ricorso contro le nuove modalità di emissione della CIE, confermando la legittimità delle procedure adottate per il rilascio del documento. Il ricorso era stato proposto dalla **Laser Memory Card S.p.A. (LMC)**, società operante nel settore delle tecnologie di lettura/scrittura ottica, che contestava la decisione della Pubblica Amministrazione di abbandonare il modello **CIE 2.0**, basato su tecnologia a lettura ottica, in favore del **modello CIE 3.0**, dotato di microchip contactless conforme agli standard internazionali ICAO 9303. La

società ricorrente sosteneva che la decisione della Pubblica Amministrazione fosse viziata da **eccesso di potere**, per **difetto di istruttoria**, **travisamento dei fatti** e **sviamento**, in quanto il nuovo modello non offrirebbe livelli di sicurezza superiori rispetto alla tecnologia precedente e risulterebbe incompatibile con i sistemi allora in fase di sviluppo, quali lo **SPID** e l'**Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)**. Inoltre, contestava la **legittimità dell'affidamento in house** della produzione della CIE all'**Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS)**, ritenendolo in contrasto con la disciplina dei contratti pubblici. Il **Consiglio di Stato ha respinto l'appello**, confermando la sentenza del TAR Lazio n. 4212/2017, che aveva dichiarato **inammissibile il ricorso per difetto di legittimazione attiva**. Secondo i giudici di Palazzo Spada, LMC S.p.A. **non aveva un interesse diretto, concreto e attuale** a impugnare le modalità di emissione della CIE, in quanto non era destinataria diretta del provvedimento, il quale riguardava esclusivamente le amministrazioni coinvolte nel processo di produzione ed emissione del documento elettronico. La società ricorrente, pur essendo un operatore economico nel settore della sicurezza documentale, **non poteva vantare un diritto a partecipare alla fornitura della CIE** e, pertanto, non aveva titolo per impugnare scelte di discrezionalità tecnica della Pubblica Amministrazione. Il **Collegio ha inoltre sottolineato la piena legittimità della scelta della PA** di adottare il modello **CIE 3.0**, ritenendola una decisione conforme al principio di buon andamento ed efficienza amministrativa (art. 97 Cost.). La nuova versione della Carta d'Identità Elettronica, infatti, garantisce **maggiori standard di sicurezza** grazie all'integrazione del microchip contactless e della tecnica di stampa **laser engraving**, che rende il documento più resistente a tentativi di contraffazione rispetto alla precedente tecnologia basata sulla banda ottica. Inoltre, l'adozione del formato CIE 3.0 ha permesso di allineare il documento italiano agli **standard internazionali ICAO 9303**, facilitandone l'uso nei controlli di frontiera e nei sistemi di identificazione elettronica europei. Infine, il Consiglio di Stato ha ritenuto infondate anche le censure relative alla **violazione delle norme sui contratti pubblici**, chiarendo che l'affidamento della gestione del servizio all'**IPZS** era giustificato dalla necessità di garantire l'uniformità e la sicurezza dell'intero ciclo di emissione della CIE. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nel **parere n. 69/2015**, aveva già riconosciuto che le attività di produzione e gestione della CIE rientravano tra le competenze dell'**IPZS**, poiché strettamente connesse alla funzione di produzione di carte valori.

■ 3.1.3. La Carta Nazionale dei Servizi.

La **Carta nazionale dei servizi (CNS)** è definita dall'art. 1, comma 1, lett. d), del **Codice dell'amministrazione digitale** come il documento rilasciato su supporto informatico per consentire l'accesso per via telematica ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. La definizione legislativa ne chiarisce subito la funzione propria: la CNS è, anzitutto, uno **strumento di identificazione e autenticazione in rete**, costruito per rendere giuridicamente affidabile l'accesso ai servizi digitali pubblici. La stessa **AgID** la qualifica, nelle proprie pagine istituzionali, come uno strumento di identificazione in rete che consente la fruizione dei servizi delle amministrazioni pubbliche. Il suo ruolo sistematico va letto in connessione con l'art. 64 CAD, il quale continua a includerla tra le modalità di accesso ai