



Elementi per la verifica di sussidiarietà - La proposta di regolamento sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Ue e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'UE

Dossier n° 72 -
6 settembre 2024

| | |
|---|---|
| Tipo e numero atto | <i>Proposta di regolamento COM(2024)316</i> |
| Data di adozione | <i>23 luglio 2024</i> |
| Base giuridica | <i>Art. 77, par. 3, del TFUE</i> |
| Settori di intervento | <i>Libera circolazione delle persone; cittadini dell'UE; libertà di circolazione; diritto di soggiorno; documento d'identità; protezione dei dati; dati personali</i> |
| Esame presso le istituzioni dell'UE | <i>La proposta di regolamento è esaminata secondo la procedura legislativa speciale di consultazione</i> |
| Assegnazione | <i>Commissione I (affari costituzionali) - 24 luglio 2024</i> |
| Termine per il controllo di sussidiarietà | <i>21 ottobre 2024</i> |
| Segnalazione da parte del Governo | <i>Sì</i> |
| Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234 | <i>Sì</i> |

Oggetto, finalità e coerenza con le disposizioni di settore

Oggetto e finalità

La proposta di regolamento in esame, presentata dalla Commissione europea il 23 luglio 2024, concerne il **rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione** e dei **titoli di soggiorno rilasciati** ad essi e ai loro **familiari** che esercitano il **diritto di libera circolazione**.

La proposta risponde alla necessità di sostituire, riproducendone **sostanzialmente** il testo con alcune modifiche **minori**, il [regolamento \(UE\) 2019/1157](#), annullato con sentenza dalla Corte di giustizia dell'UE in sede di rinvio pregiudiziale per **erronea individuazione della base giuridica**. In particolare, la base giuridica del nuovo regolamento, seguendo le indicazioni della Corte (sulle quali si rinvia alla apposita sezione del presente dossier), è individuata nell'[art. 77, par. 3, TFUE](#).

Il nuovo regolamento, come quello annullato, risponde alla **finalità generale** di assicurare la libera circolazione delle persone, per il cui esercizio le carte di identità e i titoli di soggiorno

costituiscono uno strumento essenziale, e a due **obiettivi specifici**: lottare contro la **frode documentale** e garantire l'**interoperabilità dei sistemi di verifica dei documenti di identificazione**.

A questo scopo esso introduce **norme minime** di sicurezza per le **informazioni** contenute nelle carte e gli elementi di sicurezza che tutti gli Stati membri che rilasciano tali documenti devono applicare.

Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato

La Commissione ritiene la proposta pienamente coerente con il quadro normativo vigente, tenuto conto che essa mantiene le norme di sicurezza introdotte dal citato regolamento (UE) 2019/1157. In via generale, il nuovo regolamento si inserisce nell'ambito dell'azione dell'UE in materia di **spazio di libertà, sicurezza e giustizia**; in particolare, osserva la Commissione, le disposizioni relative ai **passaporti**, alle **carte d'identità**, ai **titoli di soggiorno** o altro documento assimilato contribuiscono affinché, ai sensi dell'art. 77, par. 1, TFUE, l'Unione sviluppi "una politica volta a: a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne".

La Commissione richiama altresì la [direttiva 2004/38/CE](#) che determina le **modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno** nell'UE da parte dei cittadini dell'UE e dei loro familiari, consentendo loro di entrare e vivere in un altro Stato membro, se muniti di una carta d'identità o di un passaporto, in corso di validità, nonché di chiedere gli opportuni titoli di soggiorno. La direttiva, tuttavia, non disciplina il modello e le norme relative alle carte d'identità da usare per entrare negli Stati membri o uscirne né contiene norme specifiche per i titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari, a parte la denominazione da dare a questi ultimi.

Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'[art. 77, par. 3, TFUE](#), che riconosce al Consiglio il potere di adottare - deliberando, secondo una **procedura legislativa speciale**, all'**unanimità** previa **consultazione** del **Parlamento europeo** - disposizioni relative ai **passaporti**, alle **carte d'identità**, ai **titoli di soggiorno** o altro **documento assimilato** "se un'azione dell'Unione risulta necessaria per facilitare l'esercizio del diritto di cui all'[articolo 20, paragrafo 2, lettera a\)](#)", vale a dire il diritto di **circolare e soggiornare liberamente** nel territorio degli Stati membri, e "salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo".

Come anticipato, la proposta in esame è stata presentata dalla Commissione per dare attuazione alla **sentenza** della Corte di giustizia dell'UE resa lo scorso 21 marzo nella causa [C-61/22](#) (*RL* contro *Landeshauptstadt Wiesbaden*). In particolare, la Corte, adita a seguito di **rinvio pregiudiziale**, ha dichiarato l'**invalidità** del richiamato **regolamento (UE) 2019/1157**, in quanto **erroneamente** fondato sull'[art. 21, par. 2, TFUE](#). Quest'ultima disposizione prevede, in particolare, che "quando un'azione dell'Unione risulti necessaria per garantire a ogni cittadino dell'Unione il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e salvo che i Trattati non abbiano previsto poteri di azione a tal fine, il Parlamento e il Consiglio, deliberando secondo la **procedura legislativa ordinaria**, possono adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio di detti diritti". Tenuto conto dell'oggetto e delle finalità del regolamento, la Corte ha ritenuto, in coerenza con la sua giurisprudenza consolidata, che la base giuridica **corretta**, perché **più specifica**, sia quella offerta dall'**art.**

77, par. 3, TFUE, il cui oggetto è proprio il rilascio dei passaporti, delle carte d'identità, dei titoli di soggiorno o di altro documento assimilato, al fine di facilitare l'esercizio del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Inoltre, nella sentenza la Corte ha precisato che gli effetti del regolamento (UE) 2019/1157 saranno mantenuti **fino all'entrata in vigore**, entro un termine ragionevole che non può eccedere i due anni a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data di pronuncia della sentenza (vale a dire il 31 dicembre 2026), di un nuovo regolamento, fondato sull'articolo 77, paragrafo 3, TFUE, diretto a sostituirlo.

Sussidiarietà

Nella relazione illustrativa la Commissione ricorda che la necessità di agire a livello dell'Unione sui temi in questione è stata già riconosciuta dagli Stati membri con l'adozione del precedente regolamento (UE) 2019/1157, avente ad oggetto la stessa materia della proposta in esame.

Al riguardo, sottolinea che le carte di identità nazionali e i titoli di soggiorno hanno una **intrinseca dimensione europea**, in quanto collegati all'esercizio del diritto di libera circolazione in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e rendono quindi necessario un intervento a livello dell'Unione per garantire un **elevato livello di sicurezza**. In particolare, la Commissione motiva la **necessità** dell'intervento alla luce di **tre esigenze**:

- assicurare la libera circolazione delle persone in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, senza frontiere interne, per il cui esercizio le carte di identità e i titoli di soggiorno sicuri sono strumenti essenziali. In particolare, l'esigenza è evitare che, in assenza di norme comuni a livello eurounitario, possano riemergere **problemi di accettazione** di determinati documenti (sorti prima dell'adozione del regolamento (UE)2019/1157);
- garantire che non riemergano le **lacune** precedentemente riscontrate **in materia di sicurezza** dovute a documenti non sufficientemente sicuri;
- scongiurare i **problemi pratici**, parimenti in precedenza emersi, a carico dei **cittadini dell'UE**, delle **autorità nazionali** e delle **imprese**, in un contesto in cui deve essere garantita la libera circolazione all'interno dell'Unione.

A parere della Commissione, il **valore aggiunto** della proposta consiste invece nel **facilitare l'esercizio della libera circolazione** e nel **miglioramento della sicurezza** all'interno dell'Unione e alle frontiere, attraverso norme minime relative alle informazioni da fornire sui documenti richiamati dalla proposta e agli elementi di sicurezza comuni a tutti gli Stati membri.

Infine, la Commissione sottolinea che il regolamento non obbligherebbe gli Stati membri ad emettere documenti che **non vengono attualmente rilasciati**.

Proporzionalità

La Commissione ritiene che il **principio di proporzionalità** sia rispettato in quanto la proposta stabilisce **prescrizioni minime** per i documenti, come l'**uso obbligatorio delle impronte digitali**, ritenuto un mezzo affidabile ed efficace per determinare con certezza l'identità di una persona ed una misura proporzionata alla luce degli obiettivi di facilitare l'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno, lottare contro la fabbricazione di carte d'identità false e l'usurpazione d'identità e garantire l'interoperabilità dei sistemi di verifica dei documenti di identificazione.

Per le **carte di soggiorno rilasciate a familiari** che sono **cittadini di paesi terzi**, la Commissione suggerisce di continuare a usare il modello stabilito a livello di UE per i permessi di soggiorno di cittadini di paesi terzi.

Infine, quanto alla **scelta dell'atto giuridico adottato**, la Commissione evidenzia che il **regolamento è l'unico strumento giuridico** che garantisce l'**applicazione diretta e comune** del diritto dell'UE in tutti gli Stati membri, tenuto conto delle divergenze precedentemente rivelatesi dannose per la libera circolazione e per la sicurezza.

Principali contenuti della proposta

La proposta, come anticipato, riproduce sostanzialmente il testo del precedente regolamento (UE) 2019/1157, salve le modifiche riguardanti alcuni aspetti minori di seguito illustrati.

Una prima serie di modifiche attiene ai **considerando del preambolo**, ove:

- sono stati **soppressi** i riferimenti ai **documenti strategici** (il piano d'azione del 2016 e la relazione sulla cittadinanza del 2017) nonché il riferimento esplicito alla carta del passaporto rilasciata dall'Irlanda, che non partecipa all'adozione del regolamento a meno che non notifichi la propria intenzione di partecipare alla sua adozione e alla sua applicazione;
- è stato **aggiunto** un riferimento alla precisazione contenuta nella richiamata sentenza *Landeshauptstadt Wiesbaden* in merito alla compatibilità dell'inserimento obbligatorio delle impronte digitali sul supporto di memorizzazione con i **diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali**, garantiti dagli articoli **7** e **8** della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (considerando 16);
- sono stati aggiunti i considerando che riflettono le opzioni di non partecipazione di Irlanda e Danimarca (considerando 45 e 46);
- è contemplata una **nuova consultazione del Garante europeo della protezione dei dati** (considerando 48).

Per quanto riguarda invece l'articolato, sono prospettate le seguenti **modifiche**:

- è soppresso il riferimento, previsto dall'art. 5 del Regolamento (UE) 2019/1157, alle comunicazioni degli Stati membri riguardanti le specifiche tecniche dei documenti d'identità non conformi. Nella relazione illustrativa, la Commissione riferisce di non aver mai ricevuto alcuna notifica al riguardo;
- le carte di soggiorno dei familiari di cittadini dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro **non sono più valide** per superamento del termine previsto dall'art. 8, par. 2, del regolamento (UE) 2019/1157, ossia il 3 agosto 2023;
- l'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento (UE) 2019/1157 è stato modificato nel senso di **considerare riservate alla consultazione in via esclusiva del personale debitamente autorizzato** delle autorità nazionali e delle agenzie dell'UE competenti le sole **impronte digitali**: viene così consentito ai cittadini dell'UE di poter utilizzare i dati contenuti nel supporto di memorizzazione della loro carta d'identità, compresa l'immagine del volto, per identificarsi nei confronti di enti privati, quali banche o vettori aerei. In ogni caso, la protezione crittografica impedisce alle persone non autorizzate di accedere alle impronte digitali conservate nel supporto di memorizzazione;
- per ridurre gli obblighi di comunicazione a carico degli Stati membri, è stato **soppresso** l'obbligo di tenere un **elenco delle autorità competenti** che hanno **accesso ai dati biometrici** memorizzati nel supporto di memorizzazione e di comunicarlo annualmente alla Commissione;
- anche le **norme** in materia di **rendiconto e valutazione** sono **semplificate**: l'articolo 13 della proposta regolamento prevede infatti che, anziché valutare il regolamento ogni sei anni, la Commissione effettui un'**unica valutazione sei anni dopo l'entrata in vigore**, concentrandosi in particolare su una serie di elementi inclusi nell'ambito di applicazione del regolamento.

Valutazioni d'impatto

Valutazione della Commissione europea

La Commissione riferisce di non aver proceduto alla valutazione di impatto in quanto la proposta riproduce sostanzialmente il testo del regolamento (UE) 2019/1157 (che era già stato oggetto di una valutazione d'impatto) e, pertanto, non dovrebbe comportare nuovi impatti.

Impatto sui diritti fondamentali

La Commissione ritiene che la proposta, essendo finalizzata a ridurre le difficoltà legate al riconoscimento e all'insufficiente sicurezza delle carte d'identità e dei titoli di soggiorno, abbia un **impatto positivo** sul **diritto fondamentale** della **libertà di circolazione e di soggiorno** riconosciuto ai cittadini dell'UE dall'[art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue](#).

La Commissione segnala, tuttavia, che la proposta incide altresì sul **diritto al rispetto della vita privata** e sul **diritto alla protezione dei dati personali**, sanciti agli articoli [7](#) e [8](#) della Carta, poiché implica il trattamento dei dati personali, tra cui dati biometrici, ossia un'immagine del volto e due impronte digitali. Sul punto, la Commissione, riprendendo la sentenza *Landeshauptstadt Wiesbaden*, osserva che l'obbligo di inserire due impronte digitali nel supporto di memorizzazione delle carte d'identità e delle carte di soggiorno, nonché l'obbligo di acquisire e conservare provvisoriamente tali dati biometrici ai fini della fabbricazione dei documenti, costituiscono **limitazioni** dei diritti citati, da ritenersi **legittime** solo se:

- **sono previste dalla legge**. Sul punto la Commissione chiarisce che le limitazioni, nonché le loro condizioni di applicazione e la loro portata, sono definite nel regolamento;
- **rispettano il contenuto essenziale** di tali diritti;
- **sono conformi al principio di proporzionalità**, in forza del quale possono essere apportate limitazioni del genere solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti altrui.

Nella sentenza *Landeshauptstadt Wiesbaden*, la Corte ha chiarito che la **limitazione** derivante dall'obbligo di inserire due impronte digitali nel supporto di memorizzazione **non pregiudica il contenuto essenziale** dei diritti fondamentali sanciti dagli articoli 7 e 8 della Carta, in quanto le informazioni fornite dalle impronte digitali non consentono, di per sé, di avere una visione d'insieme sulla vita privata e familiare delle persone interessate e appaiono rispettare i limiti dello stretto necessario. Tenuto conto della natura dei dati di cui trattasi, della natura e delle modalità dei trattamenti nonché dei meccanismi di salvaguardia previsti, la Corte ha ritenuto che le limitazioni risultanti dall'inserimento di due impronte digitali non siano sproporzionate rispetto all'importanza delle finalità perseguite dal regolamento.

La relazione del Governo

Il Governo ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012, la propria relazione sulla proposta in esame. Nel ritenere che la Commissione ha **correttamente individuato** la **base giuridica** della proposta nel citato articolo 77, paragrafo 3 del TFUE, il Governo valuta la nuova disciplina **conforme** al principio di **sussidiarietà** in quanto:

- l'azione dell'Unione Europea **non obbliga** gli Stati membri a **rilasciare documenti** che non vengono attualmente rilasciati, e anche alla luce del fatto che:

- i documenti contemplati nella proposta hanno una **dimensione europea intrinseca** in quanto collegati all'esercizio del diritto di libera circolazione in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- gli Stati membri hanno già confermato la **necessità di agire a livello dell'Unione** adottando il regolamento (UE) 2019/1157.

Secondo il Governo, la proposta **rispetta** inoltre il principio di **proporzionalità** in quanto le norme minime relative alle informazioni da fornire sui documenti contemplati dalla presente proposta e agli elementi di sicurezza comuni a tutti gli Stati membri che li rilasciano, **faciliteranno** l'esercizio della **libera circolazione** e **miglioreranno** la **sicurezza** all'interno dell'Unione e alle sue frontiere. Aggiunge quindi che si propone una **misura proporzionata** che introduce norme minime per i documenti, proprio in virtù del fatto che **un'armonizzazione completa** del modello delle carte d'identità **non appare giustificata**.

La facilitazione della libera circolazione e il miglioramento della sicurezza all'interno dell'UE sono altresì gli argomenti alla base della **valutazione complessivamente positiva** da parte del Governo delle **finalità generali** del progetto, che peraltro **non** è ritenuto **di particolare urgenza** poiché l'attuale modello della carta d'identità elettronica è conforme ai contenuti del regolamento (UE) 2019/1157 che sono stati sostanzialmente riprodotti nella nuova proposta, e che **non necessita** quindi di **adeguamenti normativi**.

Per i medesimi presupposti, infine, il Governo considera le disposizioni contenute nel progetto **conformi all'interesse nazionale**.

Da ultimo, il Governo sottolinea che la proposta **non dovrebbe comportare nuovi impatti** di tipo **finanziario** poiché il progetto CIE è finanziato con specifiche risorse a carico del bilancio nazionale e **non** sono **previsti costi di adeguamento** alla proposta; allo stesso modo il Governo non prevede impatti ordinamentali posto che l'attuazione della stessa risulta già essere stata realizzata.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la **procedura legislativa speciale di consultazione**.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei parlamenti di Svezia, Finlandia e Polonia.