

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione»

[COM(2018) 212 final — 2018/0104 (COD)]

(2018/C 367/15)

Relatore generale: **Jorge PEGADO LIZ**

Consultazione	Parlamento europeo, 28.5.2018 Consiglio, 18.6.2018
Base giuridica	Articoli 21, paragrafo 2, e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Decisione dell'Ufficio di presidenza	22.5.2018
Adozione in sessione plenaria	11.7.2018
Sessione plenaria n.	536
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	155/8/5

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE valuta molto positivamente l'iniziativa in esame, che considera necessaria e urgente, concorda con la base giuridica adottata, appropriata ai termini limitati della proposta, e con la scelta dello strumento legislativo, conferma che la proposta rispetta i principi di sussidiarietà e di proporzionalità e i diritti fondamentali, e chiede di procedere con urgenza alla sua adozione.

1.2. Il Comitato concorda altresì con l'inclusione obbligatoria dell'immagine del volto del titolare e di due impronte digitali in formati interoperabili, nonché con il requisito della separabilità dei dati biometrici da tutti gli altri dati eventualmente contenuti in tali documenti.

1.3. A suo giudizio, tuttavia, la Commissione europea non giustifica pienamente la propria scelta legislativa e non spiega le ragioni che le hanno impedito di presentare una proposta basata su una più ampia armonizzazione legislativa, che creasse un autentico sistema unico di documenti di identità, con innegabili benefici sul piano della sicurezza, della semplicità e rapidità dei controlli e dell'omogeneità delle procedure, e con vantaggi indiscutibili per i cittadini; non si comprende per quale motivo non siano stati stabiliti, come fatto nel caso dei permessi di soggiorno per i cittadini dell'Unione, gli elementi obbligatori di cui all'allegato della valutazione d'impatto della proposta in esame, e precisamente titolo del documento, nome, sesso, nazionalità, data e luogo di nascita, luogo di emissione, firma e data di scadenza del documento.

1.4. Il CESE ritiene inoltre che la proposta non sia sufficiente ambiziosa rispetto alle conclusioni del REFIT e della consultazione dei cittadini, dalle quali è emersa l'esistenza di situazioni che ostacolano chiaramente la libera circolazione all'interno dello spazio europeo, poiché lascia agli Stati membri la facoltà di introdurre carte d'identità nei rispettivi territori nazionali e di definirne la portata, le informazioni minime e il tipo.

1.5. Il CESE avrebbe apprezzato se la Commissione europea avesse esaminato anche la possibilità di creare una carta d'identità europea in grado di conferire ai cittadini europei la possibilità di esercitare il diritto di voto attraverso tale documento, anche se fosse stato necessario a questo fine utilizzare un'altra base giuridica.

1.6. Il CESE teme che i costi della conformità delle nuove carte vengano trasferiti ai cittadini in modo poco trasparente, inadeguato e non proporzionale, in quanto tali costi dipendono interamente dalle amministrazioni degli Stati membri.

1.7. A giudizio del CESE, si sarebbero potuti trattare e, ove appropriato, standardizzare, anche altri elementi aggiuntivi che gli Stati membri associano alle carte d'identità, per quanto riguarda sia la loro inclusione che il loro uso da parte degli interessati o di terzi.

1.8. Secondo il CESE è essenziale che l'attuazione della proposta in esame sia seguita e monitorata dalla Commissione europea, in modo da garantire il chiaro riconoscimento dei documenti oggetto della proposta non solo in quanto elementi di identificazione, ma anche come strumenti che consentono al titolare di compiere una serie di azioni in qualsiasi Stato membro, in particolare circolare nello spazio Schengen e acquistare beni e servizi, soprattutto per quanto riguarda i servizi finanziari e l'accesso ai servizi pubblici e privati.

1.9. Data la necessità e l'urgenza di questo regolamento, il CESE raccomanda di abbreviare tutti i termini per la sua entrata in vigore e per il futuro monitoraggio.

1.10. Il CESE invita la Commissione, il Parlamento europeo e gli Stati membri a prendere in considerazione le proposte che formula, in particolare per quanto riguarda gli elementi che considera essenziali, nonché relativamente a determinate norme per l'uso dei documenti in oggetto da parte di terzi, che si sono dimostrate essenziali in alcuni Stati membri.

2. Breve sintesi del contenuto della proposta e delle relative motivazioni

2.1. Nella sua *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio — Quattordicesima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza* ⁽¹⁾, tra le altre riflessioni sull'evoluzione in corso per quanto riguarda due pilastri fondamentali della difesa europea (la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata e i relativi mezzi di sostegno, e il rafforzamento delle nostre difese e della nostra resilienza contro tali minacce), la Commissione presenta, tra altre misure ⁽²⁾, una proposta legislativa volta a migliorare la sicurezza delle carte d'identità e dei permessi di soggiorno, che «renderà molto più difficile per i terroristi e altri criminali abusare di tali documenti o falsificarli per entrare o spostarsi nell'UE».

2.2. Nella comunicazione si segnala in particolare che, come dimostrano le statistiche dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera sui documenti falsi, «le carte d'identità nazionali con elementi di sicurezza più deboli sono i documenti di viaggio usati più spesso in modo fraudolento all'interno dell'UE». Nell'ambito della risposta europea alle frodi riscontrate nei documenti di viaggio delineata nel piano d'azione del dicembre 2016, la Commissione presenta, insieme alla relazione, una proposta di regolamento volto a rafforzare la sicurezza delle carte d'identità rilasciate ai cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari. «Il rafforzamento degli elementi di sicurezza delle carte d'identità e dei titoli di soggiorno renderà più difficile per i criminali abusare di tali documenti o falsificarli al fine di spostarsi all'interno dell'UE o attraversarne le frontiere esterne. Documenti d'identità più sicuri contribuiranno a potenziare la gestione delle frontiere esterne dell'UE (anche per quanto riguarda i problemi inerenti al rimpatrio di combattenti terroristi stranieri e dei loro familiari) e al contempo documenti più sicuri e affidabili agevoleranno i cittadini dell'UE nell'esercizio dei loro diritti di libera circolazione.» — si legge nel documento.

2.3. La proposta della Commissione, basata su una valutazione d'impatto e su una consultazione pubblica, stabilisce norme minime sugli elementi di sicurezza dei documenti per le carte d'identità nazionali, segnatamente l'obbligo di inserire una fotografia biometrica e le impronte digitali in un chip nella carta d'identità. Prevede inoltre l'obbligo di fornire informazioni minime sui titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini mobili dell'UE e la piena armonizzazione delle carte di soggiorno di familiari che non sono cittadini dell'UE. La Commissione esorta i colegislatori a esaminare senza indugio la proposta legislativa per raggiungere rapidamente un accordo.

2.4. È in tale contesto generale che si dovrebbe valutare e considerare la proposta di regolamento, tra i cui obiettivi si distinguono:

a) migliorare e rafforzare la gestione delle frontiere esterne;

⁽¹⁾ COM(2018) 211 final del 17.4.2018.

⁽²⁾ Tra le misure proposte vanno segnalate in particolare: nuove regole per ottenere prove elettroniche nei procedimenti penali; semplificazione dell'uso delle informazioni finanziarie a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati gravi; norme rafforzate contro i precursori di esplosivi usati per fabbricare esplosivi artigianali; migliore controllo dell'importazione e dell'esportazione delle armi da fuoco per impedirne il traffico illecito; lotta contro i contenuti terroristici online, interoperabilità dei sistemi di informazione e un migliore scambio di informazioni; protezione dai rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari e protezione degli spazi pubblici; lotta contro la criminalità informatica e rafforzamento della cibersecurity.

- b) lottare contro il terrorismo e la criminalità organizzata e costruire un'autentica Unione della sicurezza;
- c) agevolare la mobilità dei cittadini dell'UE nell'esercizio del loro diritto alla libera circolazione e comprovare la loro identità a soggetti pubblici e privati, quando esercitano il diritto di residenza in un altro paese dell'UE;
- d) rafforzare la risposta europea alle frodi riguardanti i documenti di viaggio e ridurre il rischio di falsificazioni e frodi documentali;
- e) prevenire gli abusi e le minacce alla sicurezza interna derivanti dalle carenze di sicurezza dei documenti;
- f) impedire i viaggi verso paesi terzi per partecipare ad attività terroristiche e il successivo ritorno incontrollato nell'UE.

2.5. Per conseguire i suddetti obiettivi la Commissione ha presentato la proposta di regolamento in esame, che considera lo strumento giuridico adeguato sulla base dell'articolo 21, paragrafo 2, del TFUE, e che a suo giudizio rispetta il principio di sussidiarietà e rimane entro i limiti del principio di proporzionalità.

2.6. Tra le 3 opzioni valutate — mantenere lo status quo, procedere a un'ampia armonizzazione o adottare un sistema che definisca norme minime di sicurezza per le carte d'identità e requisiti minimi comuni per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini dell'UE e, nel caso di permessi di soggiorno di familiari di cittadini dell'UE provenienti da paesi terzi, l'uso del modello uniforme comune di permesso di soggiorno rilasciato ai cittadini di paesi terzi — è stata scelta quest'ultima opzione, considerata rispettosa dei diritti fondamentali e in particolare della protezione dei dati e della vita privata.

2.7. La proposta sarà accompagnata inoltre da misure non vincolanti (come azioni di sensibilizzazione e formazione) tese a garantirne un'attuazione armoniosa e adeguata alla situazione e alle esigenze specifiche di ciascun Stato membro e tra le quali si segnalano:

- a) un programma per monitorare le realizzazioni, i risultati e gli effetti del regolamento;
- b) la comunicazione da parte degli Stati membri alla Commissione, un anno dopo l'entrata in vigore e successivamente ogni anno, di informazioni ritenute essenziali per un efficace controllo dell'applicazione del regolamento;
- c) la valutazione da parte della Commissione dell'efficacia, dell'efficienza, della pertinenza, della coerenza e del valore aggiunto europeo del quadro giuridico introdotto, ma solo sei anni dopo l'entrata in vigore, al fine di garantire che vi siano dati sufficienti e che le parti interessate siano state adeguatamente consultate al fine di raccogliere pareri sugli effetti delle modifiche legislative e delle misure non vincolanti applicate.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE valuta molto positivamente l'iniziativa in esame, sulla cui necessità si era già espresso in altri pareri, concorda con la base giuridica adottata, adeguata ai termini limitati della proposta, e con la scelta dello strumento legislativo, conferma che la proposta è conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e rispettosa dei diritti fondamentali, e chiede di procedere con urgenza alla sua adozione.

3.2. Il Comitato concorda altresì con l'inclusione obbligatoria dell'immagine del volto del titolare e di due impronte digitali in formati interoperabili, nonché con le esenzioni previste e con il requisito della separabilità dei dati biometrici da tutti gli altri dati eventualmente contenuti in tali documenti per decisione dei singoli Stati membri.

3.3. In effetti, il CESE ricorda le conclusioni del programma REFIT e le consultazioni dei cittadini, dalle quali è emersa l'esistenza di situazioni che ostacolano chiaramente la libera circolazione all'interno dello spazio europeo, soprattutto nel caso di carte d'identità non riconosciute dalle autorità come documenti di viaggio validi, di periodi di validità diversi che ne ostacolano il riconoscimento da parte degli Stati membri e di difficoltà di accesso a beni e servizi da parte dei cittadini.

3.4. Ritiene tuttavia che la proposta non sia sufficiente ambiziosa rispetto a quelle stesse conclusioni, poiché lascia agli Stati membri la facoltà di introdurre carte d'identità nei rispettivi territori nazionali e di definirne la portata, le informazioni minime e il tipo.

3.5. Il CESE ricorda che di norma le carte d'identità sono emesse come principale documento comprovante l'identità del titolare e garantiscono ai cittadini l'accesso a servizi finanziari — in particolare l'apertura di un conto bancario — a prestazioni sociali, all'assistenza sanitaria e all'istruzione, nonché l'esercizio dei diritti giuridici e politici.

3.6. Inoltre, analogamente a quanto concluso nello studio del Parlamento europeo *The Legal and Political Context for setting a European Identity Document* («Il contesto giuridico e politico per la creazione di un documento d'identità europeo»), il CESE avrebbe apprezzato se la Commissione europea avesse esaminato anche la possibilità di creare una carta d'identità europea in grado di conferire ai cittadini europei la possibilità di esercitare il diritto di voto solo attraverso tale documento, anche se fosse stato necessario a questo utilizzare un'altra base giuridica.

3.7. Il CESE teme inoltre che i costi per garantire la conformità delle nuove carte vengano trasferiti ai cittadini in modo poco trasparente, in quanto tale procedura dipende interamente dalle amministrazioni degli Stati membri. A tal fine, ritiene necessario che i costi che deriveranno dall'attuazione della proposta in esame siano valutati in anticipo in modo da essere adeguati e proporzionati.

3.8. Il CESE constata che, secondo la valutazione d'impatto allegata alla proposta, molti Stati membri che rilasciano carte d'identità (Italia, Francia, Romania, Croazia, Repubblica ceca, Finlandia, Malta, Slovacchia e Slovenia) non consentono ancora il rilevamento di dati biometrici; sarà pertanto importante valutare e tenere in considerazione l'impatto finanziario e tecnologico di tali misure per i cittadini e per le rispettive pubbliche amministrazioni.

3.9. Il CESE sottolinea inoltre la necessità che la presente proposta chiarisca la legittimità della carta d'identità come strumento che consente al titolare di compiere una serie di azioni in qualsiasi Stato membro, in particolare circolare nello spazio Schengen e acquistare beni e servizi, soprattutto per quanto riguarda i servizi finanziari.

3.10. D'altro canto, il CESE non può esimersi dal mettere in evidenza i problemi che si sono verificati relativamente ai documenti di soggiorno, in particolare la molteplicità dei documenti esistenti e il rifiuto di ingresso negli Stati membri, nonché per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi fondamentali, e teme che la proposta non sia sufficiente per porre rimedio a tali situazioni.

3.11. Sottolinea nondimeno la necessità di rispettare il principio della riduzione al minimo del trattamento dei dati, garantendo che le finalità del rilevamento dei dati biometrici siano chiare e abbiano obiettivi leciti, limitati e trasparenti.

3.12. A giudizio del CESE, la Commissione europea non giustifica pienamente la propria scelta legislativa e non spiega le ragioni che le hanno impedito di presentare una proposta basata su una più ampia armonizzazione legislativa, che creasse un autentico sistema unico di documenti di identità, con innegabili benefici sul piano della sicurezza, della semplicità e rapidità dei controlli e dell'omogeneità delle procedure, e con vantaggi indiscutibili per i cittadini, o, quanto meno, di indicare tale armonizzazione come obiettivo auspicabile nel medio periodo. Inoltre, come indicato esplicitamente nel documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD (2018) 111 final ⁽³⁾), questa opzione era quella preferita dalla maggioranza dei cittadini dell'UE consultati, che sostiene la più ampia armonizzazione delle carte d'identità nazionali (ID 2) ed è favorevole a titoli di soggiorno standardizzati a livello europeo (RES 3).

3.13. Non è infatti chiaro per quale motivo non siano stati stabiliti, come fatto nel caso dei permessi di soggiorno per i cittadini dell'Unione, gli elementi obbligatori di cui all'allegato della valutazione d'impatto della proposta in esame, e precisamente titolo del documento, nome, sesso, cittadinanza, data e luogo di nascita, luogo di rilascio, firma e validità del documento.

3.14. Il CESE sottolinea la necessità di rafforzare la politica controllo delle situazioni di frode, con particolare attenzione per i trasporti, in particolare aerei, terrestri e marittimi, e di dotare le autorità di frontiera di competenze umane, logistiche e tecniche tali da garantire non solo il riconoscimento dei documenti di tutti gli Stati membri, ma anche il rafforzamento del loro controllo.

3.15. A tal fine è essenziale che l'attuazione della proposta in esame sia seguita e monitorata dalla Commissione europea, in modo da garantire il chiaro riconoscimento dei documenti oggetto della proposta come documenti di viaggio e di accesso a servizi pubblici e privati.

3.16. A giudizio del CESE, si sarebbero potuti trattare e standardizzare, ove necessario, anche altri elementi aggiuntivi che gli Stati membri associano alle carte d'identità, per quanto riguarda sia la loro inclusione che il loro uso da parte degli interessati o di terzi.

⁽³⁾ Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione.

4. Osservazioni particolari

4.1. Articolo 1 — Tenendo conto della portata della proposta in esame, il CESE ritiene che il suo oggetto debba fare riferimento ai requisiti minimi d'informazione.

Il CESE sottolinea la necessità di stabilire chiaramente che il regolamento rispetta il principio di legalità, nonché i principi dell'autenticità, della veridicità, dell'univocità e della sicurezza dei dati d'identificazione dei cittadini.

4.2. Articolo 2 — Oltre all'ambito di applicazione e, fatta salva la direttiva 2004/38/CE, il CESE richiama l'attenzione sulla necessità che la proposta definisca il concetto di «carta d'identità rilasciata dagli Stati membri ai loro cittadini» in modo tale da garantire che si tratti di un documento armonizzato in tutti gli Stati membri.

4.3. Articolo 3, paragrafo 2 — Il CESE si interroga sulla necessità di includere una «seconda lingua ufficiale», a meno che non sia adatta e appropriata per facilitare il riconoscimento della carta d'identità in ambito transfrontaliero.

4.4. Articolo 3, paragrafo 10 — Il CESE ritiene che i periodi di validità di questi documenti dovrebbero essere fissati in modo uniforme nel regolamento, in funzione di classi di età uniformi.

4.5. Articolo 5 — Il periodo per l'eliminazione delle carte non conformi dovrebbe essere di 3 anziché di 5 anni.

4.6. Articolo 6

4.6.1. I permessi di soggiorno dovrebbero riportare anche le seguenti informazioni:

- i nomi dei genitori
- la cittadinanza
- il luogo di nascita
- il sesso
- l'altezza
- il colore degli occhi
- la firma

4.6.2. Per quanto riguarda il nome e cognome del titolare, al fine di garantire l'identificazione dei cittadini, il nome da presentare dovrebbe essere completo e conforme a quello riportato sul certificato di nascita, e rispettare l'ortografia ufficiale.

4.7. Articolo 8, paragrafo 2 — Il periodo per l'eliminazione delle carte non conformi dovrebbe essere di 3 anziché di 5 anni.

4.8. Articolo 10 — Fatta salva l'applicazione del regolamento (UE) 2016/679, il CESE ritiene che la proposta dovrebbe includere norme specifiche riguardanti: le finalità della banca dati, la modalità di raccolta e aggiornamento dei dati, la loro comunicazione e consultazione, l'accesso ai dati e la conservazione dei dati personali.

4.9. Articolo 12, paragrafo 1 — Il termine per la presentazione della relazione in merito all'attuazione del regolamento dovrebbe essere di 3 anziché di 4 anni, come indicato al considerando 21.

4.10. Articolo 12, paragrafo 2 — Il termine per la presentazione della relazione in merito alla valutazione dovrebbe essere di 5 e non di 6 anni.

4.11. Il CESE ritiene opportuno che il regolamento fissi il termine per la richiesta di rilascio della carta di identità dopo la nascita (ad esempio 30 giorni).

4.12. Il regolamento dovrebbe altresì stabilire che la verifica dell'identità da parte di qualsiasi soggetto pubblico o privato, all'atto della presentazione della carta d'identità valida dovrebbe limitarne il trattenimento o la conservazione al minimo necessario per preservare la sicurezza e la difesa degli Stati membri. Dovrebbe inoltre essere vietata la riproduzione della carta mediante fotocopia o qualsiasi altro mezzo senza l'esplicito consenso del titolare, salvo decisione dell'autorità giudiziaria, per ragioni evidenti di sicurezza, di prevenzione di frodi o abusi e per motivi di protezione dei dati e della vita privata.

4.13. Dovrà infine prevedere espressamente l'immediata cancellazione dei dati in caso di smarrimento, furto, sottrazione o sostituzione della carta d'identità, per evitare l'uso fraudolento di documenti ufficiali.

Bruxelles, 11 luglio 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER
