

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: Simone BOSSI)

Roma, 1° agosto 2018

Parere sull'atto:

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 (n. COM(2018) 212 definitivo)

La Commissione, esaminato l'atto in titolo,

considerato che la proposta di regolamento ha per oggetto il rafforzamento degli elementi di sicurezza delle carte d'identità nazionali e dei titoli di soggiorno, al fine di assicurare l'esercizio del diritto di libera circolazione in un contesto di sicurezza e di contrastare i fenomeni di criminalità connessi con la falsificazione e la frode documentale;

considerato, inoltre, che la proposta di regolamento si inserisce nel quadro del Piano d'azione del dicembre 2016, finalizzato a rafforzare la risposta europea alle frodi riscontrate nei documenti di viaggio, in seguito ai ripetuti attentati terroristici in Europa, prevedendo l'inserimento obbligatorio di identificatori biometrici in modo omogeneo in tutti gli Stati membri, al fine di rendere i documenti più affidabili e sicuri, e contrastare i fenomeni di falsificazione;

rilevato che la falsificazione di documenti o la falsa descrizione di fatti sostanziali attinenti alle condizioni per la concessione del diritto di soggiorno sono stati individuati come i principali casi di frode nel contesto della direttiva, e che le carte di soggiorno dei familiari di cittadini dell'UE non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, usate insieme a un passaporto, conferiscono al titolare il diritto di entrare nell'UE senza visto quando accompagna o raggiunge un cittadino dell'UE;

valutato che la proposta appare conforme al principio di sussidiarietà, poiché la minaccia terroristica che incombe sull'Unione europea è, per sua natura, transnazionale e uno dei principali aspetti di criticità riguarda proprio la diversità nei livelli nazionali di sicurezza; tali aspetti non possono essere affrontati in modo efficace dagli Stati membri singolarmente. Il valore aggiunto dell'azione a livello di Unione, inoltre, non riguarda solo l'obiettivo della sicurezza, ma anche quello di facilitare la libera circolazione delle persone in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, creando un approccio comune per migliorare gli elementi di sicurezza dei documenti e stabilire quali dati minimi questi debbano contenere;

considerato il parere espresso dal *Bundesrat* tedesco nell'ambito del dialogo politico con le Istituzioni europee, in cui si ritiene che la proposta sia conforme al principio di sussidiarietà ma non al criterio di proporzionalità, non reputandosi necessario, ai fini del raggiungimento degli obiettivi della proposta, prevedere una decadenza dei documenti che

Al Presidente
della 1^a Commissione permanente
S E D E

sia antecedente a quella naturale (articolo 5 della proposta), in tal modo violando, senza sufficiente giustificazione, il principio di non retroattività della normativa nazionale che regola la validità delle carte d'identità. Il *Bundesrat* riterrebbe a tal fine sufficiente prevedere la possibilità di ottenere su richiesta l'emissione del documento conforme ai nuovi standard di sicurezza, mantenendo la scadenza naturale dei documenti per chi non ne facesse richiesta;

valutata la relazione del Governo, presentata ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) la proposta prevede all'articolo 5 che le carte d'identità a lettura ottica non conformi ai requisiti di cui all'articolo 3 (tra cui anche la memorizzazione dei dati biometrici del volto e delle impronte digitali) debbano cessare la loro validità entro cinque anni dalla data di applicazione del regolamento e che le carte d'identità non conformi all'articolo 3 e neanche fornite di lettura ottica (ovvero quelle cartacee) debbano cessare di essere valide entro due anni dalla predetta data.

Analoghi termini e condizioni sono previsti dall'articolo 8 per i permessi di soggiorno dei familiari di cittadini dell'Unione non aventi la cittadinanza europea, nel senso che quelli a lettura ottica (prevista dal regolamento (CE) n. 380/2008) privi dei dati biometrici (previsti dal regolamento (UE) 2017/1954) devono cessare di essere validi entro cinque anni, mentre quelli privi anche della lettura ottica, entro due anni.

Al riguardo si rileva anzitutto un errore materiale all'articolo 8, paragrafo 1, della proposta, ove si legge "due anni" anziché "cinque anni", come invece correttamente riportato nella relazione introduttiva e al considerando n. 17 della stessa proposta di regolamento.

In merito ai predetti termini, previsti per le sostituzioni dei documenti, occorre rilevare che i due anni indicati per i documenti cartacei appaiono – anche secondo quanto riferito dal Governo nella citata relazione – eccessivamente stringenti e onerosi. In particolare, per la situazione italiana significherebbe provvedere alla sostituzione di circa 39.500.000 documenti cartacei nei due anni previsti, che corrispondono al doppio rispetto ai 10.000.000 annui considerati come quantità sostenibile nell'ambito del programma di emissione della carta d'identità elettronica previsto dall'articolo 10 del decreto-legge n. 78 del 2015 e dal decreto ministeriale 23 dicembre 2015 sulle modalità tecniche di emissione.

La mancata proporzionalità della tempistica prevista dalla direttiva è, peraltro, ulteriormente sostenuta dall'incongruenza dei dati sull'Italia riportati dalla Commissione europea nell'analisi di impatto (SWD(2018) 110, Annex 4): mentre le carte d'identità cartacee in circolazione in Italia, secondo i dati forniti dal Governo, ammontano a circa 39.500.000, la Commissione europea le stima, invece, solo a circa 13.000.000.

Analoga considerazione vale per il connesso onere finanziario, relativo al costo unitario per documento elettronico, che secondo il Governo è pari a 22,21 euro, mentre la Commissione europea ne riporta una stima di 12 euro ciascuno.

Pertanto, con riguardo alla tempistica di eliminazione delle carte d'identità e permessi di soggiorno non conformi, si ritiene che la proposta di regolamento non rispetti il principio di proporzionalità stabilito all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea e si suggerisce di estendere a otto anni il termine dei cinque anni previsto al paragrafo 1 degli articoli 5 e 8 della proposta e di estendere a cinque anni quello di due anni previsto al paragrafo 2 degli stessi articoli;

2) si suggerisce, inoltre, di inserire l'obbligo per gli Stati membri di assicurare, sin dalla data di applicazione del regolamento (ovvero 12 mesi dalla sua entrata in vigore), la possibilità per l'emissione delle nuove carte elettroniche per coloro che facessero richiesta di sostituzione e di predisporre le adeguate modalità informative ai cittadini a tale riguardo;

3) con riguardo all'obbligo previsto all'articolo 9 della proposta, di individuare un'autorità quale punto di contatto per l'attuazione del regolamento, sarebbe opportuno che il regolamento stabilisse anche i compiti insiti in tale ruolo. L'assenza di tali indicazioni nella proposta, infatti, conferisce incertezza anche ai fini della scelta dell'autorità, soprattutto per quegli Stati membri come l'Italia che hanno più di una istituzione responsabile nel processo di emissione dei documenti d'identità (Ministero dell'interno, Comuni, Consolati e l'IPZS);

4) valuti la Commissione di merito l'opportunità di richiedere che una parte dell'onere finanziario, connesso con le operazioni di emissione delle carte di identità e di soggiorno europee previste dalla proposta di regolamento, sia posta a carico del bilancio dell'Unione;

5) valuti, inoltre, la Commissione di merito l'opportunità che sia prevista la possibilità per i Comuni di farsi carico, parzialmente o totalmente, degli oneri connessi con l'emissione della nuova carta d'identità elettronica europea, in favore delle persone con un reddito inferiore a una determinata soglia;

6) si ritiene, infine, che nell'ambito dello svolgimento delle procedure di richiesta e rilascio dei documenti d'identità, sia garantita la massima attenzione ai risvolti connessi con la tutela dei dati personali, soprattutto in relazione alle modalità per la dichiarazione di volontà sulla donazione degli organi, su cui sarebbe opportuno anche prevedere iniziative di informazione al pubblico,

e con la seguente condizione:

1) per quanto riguarda le modalità operative relative all'emissione dei nuovi documenti d'identità, a maggior garanzia di chiarezza e di integrità, si ritiene necessario prevedere che la carta d'identità elettronica europea venga prodotta esclusivamente dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato, confermando il requisito di carta valori, come il passaporto, in ossequio all'articolo 289, comma 1, del regolamento di esecuzione del TULPS (regio decreto n. 635 del 1940).

Simone Bossi