



Bruxelles, 20.9.2023
COM(2023) 538 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**a norma dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/1157
del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, 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**

1. INTRODUZIONE

Il 20 giugno 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2019/1157 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 circolazione¹ ("regolamento"). Il regolamento è entrato in vigore il 1° agosto 2019 e si applica a decorrere dal 2 agosto 2021².

Il regolamento riguarda i documenti di cui alla direttiva 2004/38/CE ("direttiva sulla libera circolazione") o da essa istituiti³: carte d'identità, titoli di soggiorno per i cittadini dell'UE e carte di soggiorno per familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro.

A norma della direttiva sulla libera circolazione, gli Stati membri rilasciano e rinnovano carte d'identità ai propri cittadini nell'esercizio del loro diritto alla libera circolazione conformemente alla legislazione nazionale⁴. Ciò riguarda, in particolare, il relativo utilizzo per l'uscita⁵ dal territorio e l'ingresso⁶ nel territorio di uno Stato membro oppure per l'iscrizione della residenza presso le autorità competenti⁷. Le carte d'identità possono essere utilizzate dai cittadini dell'UE quando viaggiano da un altro Stato membro o da un paese terzo. Possono quindi essere utilizzate anche per attraversare le frontiere esterne dello spazio Schengen. Allo stesso tempo, è importante osservare che né il regolamento né la direttiva sulla libera circolazione impongono agli Stati membri di introdurre carte d'identità laddove non siano previste dalla legislazione nazionale⁸.

Inoltre gli Stati membri possono richiedere ai cittadini dell'UE e ai loro familiari l'iscrizione presso le autorità competenti, nel qual caso gli Stati membri sono tenuti a rilasciare attestati d'iscrizione ai cittadini dell'UE⁹. Gli Stati membri sono altresì tenuti a rilasciare una carta di soggiorno ai familiari non aventi la cittadinanza dell'UE¹⁰ e, su domanda, a rilasciare un documento che attesta il soggiorno permanente¹¹ e una carta di soggiorno permanente¹². Sebbene tali titoli di soggiorno non siano documenti di viaggio, il possesso di una carta di soggiorno o di una carta di soggiorno permanente esonera i familiari che non sono cittadini dell'UE dal requisito di ottenere il visto¹³.

¹ GU L 188 del 12.7.2019, pag. 67.

² Il 17 marzo 2023 il comitato misto dello Spazio economico europeo ha adottato la decisione n. 50/2023 che integra il regolamento nell'accordo sullo Spazio economico europeo. La decisione sarà vincolante per l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia una volta soddisfatti i requisiti costituzionali.

³ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77).

⁴ Articolo 4, paragrafo 3, della direttiva sulla libera circolazione.

⁵ Articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sulla libera circolazione.

⁶ Articolo 5, paragrafo 1, della direttiva sulla libera circolazione.

⁷ Articolo 8, paragrafo 3, della direttiva sulla libera circolazione.

⁸ Danimarca e Irlanda non rilasciano carte d'identità.

⁹ Articolo 8, paragrafi 1 e 2, della direttiva sulla libera circolazione.

¹⁰ Articolo 10, paragrafo 1, della direttiva sulla libera circolazione.

¹¹ Articolo 19, paragrafo 1, della direttiva sulla libera circolazione.

¹² Articolo 20, paragrafo 1, della direttiva sulla libera circolazione.

¹³ Articolo 5, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione.

Il regolamento agevola l'esercizio del diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'UE prevedendo carte d'identità e titoli di soggiorno più sicuri. Prima dell'adozione del regolamento esistevano notevoli divergenze tra i livelli di sicurezza delle carte d'identità rilasciate dagli Stati membri e quelli dei titoli di soggiorno per i cittadini dell'UE residenti in un altro Stato membro e i loro familiari. Tali divergenze aumentavano il rischio di falsificazione e frode documentale, comportando altresì difficoltà pratiche per i cittadini nell'esercizio del diritto di libera circolazione.

A norma dell'articolo 13 del regolamento, la Commissione è tenuta a riferire al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo in merito all'attuazione del regolamento, in particolare alla protezione dei diritti fondamentali e dei dati personali, rispettivamente due anni e 11 anni dopo la data di applicazione. La Commissione deve inoltre effettuare una valutazione del regolamento sei anni dopo la data di applicazione, e successivamente ogni sei anni, e presentare una relazione sulle sue principali conclusioni al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo.

Gli Stati membri e le pertinenti agenzie dell'UE devono trasmettere alla Commissione le informazioni necessarie per la preparazione delle relazioni menzionate in tale disposizione. A tal fine, la Commissione ha inviato un questionario agli Stati membri. Frontex ha inoltre effettuato un'analisi degli elementi di sicurezza dei modelli di carta d'identità forniti alla Commissione dagli Stati membri¹⁴.

2. ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO

2.1. Attuazione tecnica

2.1.1. Valutazione tecnica delle carte d'identità rilasciate

La valutazione tecnica effettuata da Frontex era finalizzata a verificare che le carte d'identità degli Stati membri fossero conformi al formato, alle norme minime di sicurezza e alle prescrizioni di cui all'articolo 3 del regolamento. Ciò comprendeva il controllo della conformità delle carte d'identità alle specifiche e alle norme minime di sicurezza di cui al documento 9303 dell'Organizzazione internazionale per l'Aviazione Civile (ICAO) sui documenti a lettura ottica¹⁵ e ai requisiti di cui alle lettere d), f) e g) dell'allegato del regolamento (CE) n. 1030/2002¹⁶ come modificato dal regolamento (UE) 2017/1954¹⁷, con alcune limitazioni dovute alle capacità

¹⁴ A norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento, gli Stati membri devono usare, per le carte di soggiorno, il modello stabilito dal regolamento (CE) n. 1030/2002, come modificato dal regolamento (UE) 2017/1954. Dato che è previsto l'uso di un modello stabilito, la Commissione non ha chiesto a Frontex di effettuare una valutazione analoga a quella effettuata per le carte d'identità. Non è stata inoltre richiesta alcuna valutazione tecnica per quanto riguarda i titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'UE, dato che l'articolo 6 del regolamento non prevede elementi di sicurezza specifici per tali documenti.

¹⁵ Documento ICAO 9303, *Machine Readable Travel Documents*, ottava edizione, 2021.

¹⁶ Regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (GU L 157 del 15.6.2002, pag. 1).

¹⁷ Regolamento (UE) 2017/1954 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (GU L 286 dell'1.11.2017, pag. 9).

tecniche di Frontex¹⁸. Frontex ha esaminato gli ultimi modelli di carte d'identità rilasciate dagli Stati membri.

Ad eccezione della carta d'identità greca (cfr. sezione 2.4.2), tutte le carte d'identità analizzate sono risultate conformi al regolamento per le parti che Frontex è stata in grado di controllare. Per altre carte d'identità, tuttavia, Frontex ha individuato i problemi seguenti¹⁹:

- alcune delle carte d'identità esaminate non soddisfacevano i requisiti minimi relativi alle dimensioni della fotografia;
- alcune delle carte d'identità esaminate non presentavano tutti gli elementi di sicurezza per la protezione contro la sostituzione della fotografia;
- alcune delle carte d'identità esaminate presentavano divergenze rispetto alle prescrizioni relative alla presentazione generale stabilite dall'ICAO (ad esempio, le informazioni erano inserite in una parte diversa del documento).

La Commissione è in contatto con gli Stati membri le cui carte d'identità sono interessate dai risultati della valutazione di Frontex.

Sulla base delle sue analisi, Frontex ha formulato le seguenti osservazioni operative:

- *La stampa a iride, essendo un metodo di stampa speciale, aumenta l'efficacia della stampa offset e agevola i controlli di prima linea. La graduale fusione dei colori dovrebbe essere identificabile e distinguibile.*
- *Il requisito relativo alle dimensioni della fotografia è pertinente per agevolare la verifica dell'identità e individuare le frodi documentali quali la frode tramite impostura e la sovrastampa delle fotografie, che sono due dei tipi di frode documentale/d'identità risultati più comuni negli ultimi anni. Pertanto una fotografia del titolare di dimensioni maggiori è fondamentale per la verifica dell'identità e dell'autenticità dei documenti. Nei casi in cui la fotografia sia l'unico identificativo biografico disponibile a sostegno della verifica dell'identità, la dimensione della fotografia è ancora più importante.*
- *L'introduzione di una fotografia aggiuntiva del titolare è una misura volta a ridurre la vulnerabilità delle carte d'identità riguardo alla sostituzione della fotografia e a rendere più difficoltosa la manipolazione delle foto. La fotografia aggiuntiva deve essere di qualità sufficiente a garantire il confronto con la fotografia principale e deve essere facilmente sottoposta a verifiche di prima linea.*

¹⁸ In particolare, la conformità del supporto di memorizzazione non rientrava nell'ambito del controllo effettuato da Frontex.

¹⁹ Per motivi di sicurezza, la Commissione non rende note le carte d'identità interessate.

2.1.2. Altri aspetti legati all'attuazione tecnica relativa alle carte d'identità

Come consentito dall'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento, due Stati membri utilizzano al posto di "carta d'identità" un'altra denominazione nazionale consolidata nella lingua ufficiale²⁰. Cinque Stati membri inseriscono sulla carta il testo in formato braille²¹.

Attualmente 13 Stati membri si avvalgono della possibilità prevista dall'articolo 3, paragrafo 9, del regolamento di incorporare un'interfaccia duale o un supporto di memorizzazione separato. Conformemente all'articolo 3, paragrafo 10, del regolamento, 14 Stati membri conservano nelle loro carte d'identità dati per servizi telematici come l'amministrazione in linea e il commercio elettronico, in modo fisicamente o logicamente separato dai dati biometrici memorizzati nel chip della carta.

2.1.3. Acquisizione degli identificatori biometrici

A norma dell'articolo 3, paragrafo 7, primo comma, del regolamento, gli Stati membri possono decidere di esentare i minori di età compresa tra i sei e i 12 anni dall'obbligo di rilevamento delle impronte digitali al momento del rilascio delle loro carte d'identità²². Attualmente 19 Stati membri si avvalgono di questa possibilità. Gli Stati membri hanno inoltre messo in atto varie misure per l'acquisizione degli identificatori biometrici in relazione alle esigenze specifiche dei minori e delle persone vulnerabili, come orari di apertura o manuali dedicati²³.

Nelle risposte al questionario della Commissione, solo alcuni Stati membri hanno segnalato difficoltà nell'acquisizione degli identificatori biometrici, principalmente legate alla qualità dell'immagine del volto o delle impronte digitali rilevate. 22 Stati membri usano o stanno valutando l'uso di dispositivi di registrazione mobile per il rilascio di carte di identità a persone che non sono in grado di recarsi presso le autorità incaricate del rilascio di tali carte²⁴. 12 Stati membri acquisiscono l'immagine del volto attraverso la rilevazione sul posto, anche se alcuni di essi ammettono che il richiedente fornisca invece una fotografia.

2.1.4. Frode documentale

La maggior parte degli Stati membri riferisce di continuare a registrare casi di uso fraudolento di carte d'identità e titoli di soggiorno rilasciati conformemente al regolamento. Tuttavia non è possibile fornire una panoramica dettagliata della situazione pertinente ai fini del regolamento, in quanto gli Stati membri non monitorano nello specifico il numero di impostori segnalati (sia autori di frodi basate sulla somiglianza²⁵ sia autori di frodi in generale²⁶) che utilizzano carte d'identità o titoli di soggiorno rilasciati conformemente ai requisiti del regolamento, né il numero di persone che dichiarano di essere vittime di furto d'identità. Nei cinque Stati membri che hanno

²⁰ Cechia (*občanský průkaz*) e Portogallo (*Cartão de Cidadão*).

²¹ Cfr. considerando 35 del regolamento.

²² I minori di età inferiore a sei anni sono esentati dall'obbligo di rilevamento delle impronte digitali.

²³ Cfr. considerando 27 del regolamento.

²⁴ Cfr. considerando 35 del regolamento.

²⁵ Uso del documento valido di un'altra persona.

²⁶ Uso di carte contraffatte o falsificate.

indicato il numero di impostori segnalati in seguito all'entrata in applicazione del regolamento, i numeri variavano tra 22 e 57 segnalazioni di uso fraudolento di documenti.

2.1.5. Obbligo di comunicazione ai sensi del regolamento

Le sezioni che seguono riassumono i diversi obblighi di comunicazione previsti dal regolamento. La Commissione continua a intrattenere contatti con gli Stati membri che non hanno ancora fornito informazioni a norma delle diverse disposizioni.

2.1.5.1. Comunicazione ai sensi dell'articolo 9

A norma dell'articolo 9 del regolamento, gli Stati membri designano almeno un'autorità centrale quale punto di contatto per l'attuazione del regolamento e comunicano il nome di tale autorità alla Commissione e agli altri Stati membri.

A giugno 2023, 19 Stati membri avevano comunicato tale nome alla Commissione.

2.1.5.2. Comunicazione ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 7

A norma dell'articolo 11, paragrafo 7, del regolamento, gli Stati membri tengono un elenco delle autorità competenti che hanno accesso ai dati biometrici conservati nel supporto di memorizzazione delle carte d'identità e comunicano tale elenco alla Commissione una volta all'anno. La Commissione pubblica online una raccolta degli elenchi nazionali.

A giugno 2023, 22 Stati membri avevano comunicato alla Commissione l'elenco delle loro autorità competenti, che la Commissione ha reso pubblico²⁷.

2.1.5.3. Comunicazione ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3

A norma dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento, gli Stati membri designano gli organismi responsabili della stampa delle carte d'identità e delle carte di soggiorno dei familiari di cittadini dell'UE e comunicano i nomi di tali organismi alla Commissione e agli altri Stati membri.

A giugno 2023, 22 Stati membri avevano comunicato alla Commissione gli organismi responsabili della stampa dei documenti ai sensi del regolamento.

2.1.6. Numero di documenti rilasciati secondo un modello conforme al regolamento

Ad aprile 2023 gli Stati membri avevano riferito di aver rilasciato oltre 53 milioni di **carte d'identità**, quasi 900 000 **titoli di soggiorno** per cittadini dell'UE e oltre 950 000 **carte di soggiorno** per cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE secondo un modello conforme al regolamento.

²⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence_it.

2.2. Periodi di eliminazione graduale delle carte d'identità e delle carte di soggiorno permanente per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro

2.2.1. Carte d'identità

L'articolo 5 del regolamento stabilisce che le carte d'identità non conformi ai requisiti del regolamento cessano di essere valide alla loro scadenza o entro il 3 agosto 2031, se quest'ultima data è anteriore. Le carte d'identità che non soddisfano le norme minime di sicurezza, o che non comprendono una MRZ funzionale, cessano di essere valide alla scadenza o entro il 3 agosto 2026.

Nelle risposte al questionario, 10 Stati membri hanno indicato che alle loro carte d'identità precedentemente rilasciate si applica il periodo di eliminazione graduale di 10 anni, cinque Stati membri hanno indicato che alle loro carte d'identità precedentemente rilasciate si applica il periodo di eliminazione graduale di cinque anni e sette Stati membri hanno indicato l'applicabilità di entrambi i periodi per via dei diversi formati attualmente in circolazione.

2.2.2. Carte di soggiorno per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro

L'articolo 8 del regolamento stabilisce che le carte di soggiorno non conformi ai requisiti del regolamento cessano di essere valide alla loro scadenza o entro il 3 agosto 2026 (periodo di eliminazione graduale di cinque anni), se quest'ultima data è anteriore. Le carte di soggiorno che non soddisfano le norme minime di sicurezza, o che non comprendono una MRZ funzionale, cessano di essere valide alla loro scadenza o entro il 3 agosto 2023 (periodo di eliminazione graduale di due anni), se quest'ultima data è anteriore.

Nelle risposte al questionario, 11 Stati membri hanno indicato che alle loro carte di soggiorno precedentemente rilasciate si applica il periodo di eliminazione graduale di cinque anni, sei Stati membri hanno indicato che alle loro carte di soggiorno precedentemente rilasciate si applica il periodo di eliminazione graduale di due anni e sei Stati membri hanno indicato l'applicabilità di entrambi i periodi per via dei diversi formati attualmente in circolazione.

2.3. Protezione dei diritti fondamentali e dei dati personali

2.3.1. Libertà di circolazione e di soggiorno

Il regolamento incide positivamente sul diritto fondamentale di libera circolazione e di soggiorno di cui all'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") affrontando le difficoltà relative alla sicurezza e al riconoscimento sia delle carte d'identità sia dei titoli di soggiorno. Mediante l'inserimento di dati biometrici (immagine del volto e due impronte digitali), i documenti rilasciati in conformità del regolamento consentono una verifica più affidabile del documento e una migliore identificazione dei soggetti.

Da quando si è iniziato a rilasciare carte d'identità in un formato conforme ai requisiti del regolamento, gli Stati membri non hanno riferito alcuna difficoltà incontrata dai cittadini relativa all'accettazione di tali documenti in altri Stati membri.

Nella maggior parte degli Stati membri, gli oneri per il rilascio dei documenti contemplati dal regolamento non sono aumentati dopo la sua entrata in applicazione. Nei casi in cui gli oneri sono aumentati, l'aumento è stato segnalato come di minore entità e in linea con i costi relativi al miglioramento degli elementi di sicurezza dei documenti.

2.3.2. Rispetto della vita privata e protezione dei dati personali

Le limitazioni del diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale (articoli 7 e 8 della Carta) devono essere previste dalla legge, rispettare il contenuto essenziale di detti diritti ed essere proporzionate al conseguimento di un obiettivo legittimo²⁸. In tale contesto, il regolamento prevede il trattamento dei dati personali del titolare del documento, compresi i dati biometrici. La memorizzazione di un'immagine del volto e di due impronte digitali sulle carte d'identità e di soggiorno, come già previsto per i passaporti²⁹ e i permessi di soggiorno biometrici rilasciati a cittadini di paesi terzi³⁰, è un metodo adeguato per unire un'identificazione e un'autenticazione affidabili a un minor rischio di frode, ai fini del rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità e di soggiorno³¹.

Le modifiche della proposta della Commissione introdotte dal Parlamento europeo e dal Consiglio durante l'iter legislativo hanno aggiunto la possibilità di conservare tali dati biometrici sui titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'UE³². Secondo le informazioni fornite dagli Stati membri nel questionario, attualmente 13 Stati membri inseriscono un supporto di memorizzazione sicuro con gli identificatori biometrici del titolare (immagine del volto ed eventualmente due impronte digitali) nei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'UE.

Per quanto riguarda la giustificazione del trattamento dei dati biometrici, occorre osservare che è previsto dalla legge, segnatamente dall'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento. Tale limitazione del diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali risponde a un obiettivo di interesse generale, vale a dire la prevenzione delle falsificazioni e delle frodi documentali, il cui rischio è aumentato dalla mancanza di omogeneità per quanto riguarda i formati e gli elementi di sicurezza delle carte d'identità nazionali rilasciate prima dell'entrata in applicazione del regolamento. La prevenzione delle falsificazioni e delle frodi promuove l'accettazione delle carte d'identità in Stati membri diversi da quello di rilascio, facilitando il diritto di libera circolazione dei cittadini dell'UE³³. Il rischio di frode, in particolare mediante la falsificazione di carte d'identità o l'abuso di diritto, deve essere preso sul serio³⁴.

L'articolo 3, paragrafo 5, è oggetto di due procedimenti di rinvio pregiudiziale in corso (cfr. sezione 2.4.3). Per quanto riguarda l'idoneità della memorizzazione dei dati biometrici nelle

²⁸ Si veda ad esempio la sentenza del 20 marzo 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 41.

²⁹ Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2252/2004.

³⁰ Articolo 4 bis del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (GU L 157 del 15.6.2002, pag. 1).

³¹ Considerando 18 del regolamento.

³² Articolo 6, secondo comma, del regolamento.

³³ Conclusioni del 29 giugno 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, punto 75.

³⁴ L'articolo 35 della direttiva sulla libera circolazione consente restrizioni del diritto alla libertà di circolazione in caso di abuso di diritto o frode.

carte d'identità, la Corte ha già riconosciuto che la conservazione delle impronte digitali su un supporto di memorizzazione altamente protetto potrebbe ridurre il rischio di falsificazione dei passaporti e agevolare il compito delle autorità incaricate di verificare l'autenticità di tali documenti³⁵. Secondo l'avvocato generale Medina, lo stesso vale anche per l'uso delle carte d'identità nell'ambito dell'esercizio della libera circolazione³⁶.

La Corte ha già esaminato la proporzionalità dell'accettazione e della memorizzazione delle impronte digitali e ha constatato che tale operazione non riveste carattere intimo, in quanto le due impronte digitali sono caratteristiche esposte alla vista altrui, e non comporta neanche un disagio fisico o psichico particolare per l'interessato³⁷. La Corte non ha inoltre riscontrato alcuna indicazione del fatto che il rilevamento contemporaneo delle impronte digitali e della fotografia del volto avrebbe pregiudicato maggiormente tali diritti³⁸. Ha altresì concluso che non esiste un metodo altrettanto idoneo ma meno invadente, rispetto al rilevamento e alla memorizzazione delle impronte digitali, che consenta di conseguire, in modo altrettanto efficace, l'obiettivo del regolamento³⁹.

Infine il regolamento prevede maggiori garanzie per l'acquisizione e la memorizzazione delle impronte digitali⁴⁰. Per quanto riguarda il trattamento dei dati personali, inclusi i dati biometrici, nel contesto dell'applicazione del regolamento, si applica il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio⁴¹. Di norma gli Stati membri devono verificare l'immagine del volto, e le impronte digitali possono essere verificate solo in caso di dubbio. Le impronte digitali possono essere rilevate solo da personale qualificato e debitamente autorizzato e verificate da personale debitamente autorizzato e solo se richiesto dalla legge. Inoltre i dati biometrici memorizzati ai fini della personalizzazione delle carte d'identità o dei titoli di soggiorno devono essere conservati in modo altamente sicuro e solo fino al ritiro del documento. Inoltre al considerando 21 si dichiara esplicitamente che il regolamento non può costituire una base giuridica per la realizzazione o il mantenimento di banche dati di dati biometrici a livello nazionale o europeo.

Successivamente alla data di applicazione del regolamento, la Commissione non è stata informata della riuscita di attacchi perpetrati al supporto di memorizzazione protetto incluso nei documenti contemplati o violazioni dello stesso.

³⁵ Sentenza del 17 ottobre 2013, *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, punto 41.

³⁶ Conclusioni del 29 giugno 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, punto 82.

³⁷ Sentenza del 17 ottobre 2013, *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, punto 48; cfr. anche la sentenza del 3 ottobre 2019, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid v A and Others*, C-70/18, EU:C:2019:823, punto 58, e le conclusioni del 29 giugno 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, punto 79.

³⁸ Sentenza del 17 ottobre 2013, *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, punto 50. Cfr. anche le conclusioni del 29 giugno 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, punto 89.

³⁹ Sentenza del 17 ottobre 2013, *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, punto 51. Cfr. anche le conclusioni del 29 giugno 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, punto 95.

⁴⁰ Cfr. gli articoli 10 e 11 del regolamento, i considerando da 19 a 22 e 40 e le conclusioni del 29 giugno 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, punti da 98 a 103.

⁴¹ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

Nella causa *Landeshauptstadt Wiesbaden*, l'avvocato generale Medina ha concluso che il regolamento e, in particolare, il suo articolo 3, paragrafo 5, non costituisce una limitazione ingiustificata degli articoli 7 e 8 della Carta⁴².

2.4. Altre informazioni sull'attuazione del regolamento

2.4.1. Impatto della pandemia di COVID-19

Il regolamento è entrato in applicazione il 2 agosto 2021, vale a dire durante la pandemia di COVID-19. In considerazione di tale circostanza, nel marzo 2021 la Commissione aveva chiesto agli Stati membri di fornire riscontri in merito all'impatto della pandemia sui rispettivi preparativi pertinenti. Nelle loro risposte, sette Stati membri hanno proposto di valutare la possibilità di rinviare la data di applicazione del regolamento.

Sulla base dei riscontri ricevuti, nel luglio 2021⁴³ la Commissione ha informato gli Stati membri di aver deciso di non proporre di rinviare l'entrata in applicazione del regolamento per non compromettere la prevista introduzione da parte degli Stati membri pronti a rilasciare documenti conformi ai requisiti del regolamento entro il 2 agosto 2021.

La Commissione ha suggerito agli Stati membri che avevano segnalato potenziali ritardi di adottare misure di attenuazione volte a garantire che il periodo di validità indicato nel documento corrispondesse esattamente ai periodi di eliminazione graduale stabiliti dagli articoli 5 e 8 del regolamento (cfr. sezione 2.2).

Ciò implica, ad esempio, che le carte d'identità non conformi rilasciate dopo il 2 agosto 2021, e che rientrano in un periodo di eliminazione graduale più lungo, dovrebbero indicare una data di scadenza non successiva al 3 agosto 2031, anche nel caso degli Stati membri che, di norma, rilasciano tali carte d'identità con un periodo di validità di 10 anni. In caso contrario, le carte d'identità in questione cesserebbero di essere valide in forza dell'articolo 5 del regolamento, pur apparendo ancora valide in ragione di una data successiva indicata sul documento. Analogamente, le carte d'identità non conformi rilasciate dopo il 2 agosto 2021 e per le quali è previsto un periodo di eliminazione graduale più breve dovrebbero indicare, come scadenza della validità, una data non successiva al 3 agosto 2026.

Allo stesso tempo, la Commissione ha caldamente incoraggiato tutti gli Stati membri a garantire il rilascio di documenti conformi al regolamento a partire dalla sua entrata in applicazione.

In termini di misure di attenuazione, gli Stati membri interessati hanno riferito di aver limitato la validità dei documenti in questione e/o informato di conseguenza i titolari.

⁴² Conclusioni del 29 giugno 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, punto 108.

⁴³ Ares(2021) 4724281.

2.4.2. Procedure di infrazione avviate dalla Commissione

Il 14 luglio 2023 la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di Bulgaria, Grecia e Portogallo per la mancata attuazione del regolamento⁴⁴. Le procedure di infrazione riguardano il mancato rilascio, da parte di tali Stati membri, di documenti che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento secondo un modello conforme ai suoi requisiti.

Nel caso della **Bulgaria**, l'infrazione riguarda il mancato rilascio di carte d'identità, titoli di soggiorno per cittadini dell'UE e carte di soggiorno per familiari di cittadini dell'UE non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che fossero conformi al regolamento.

Nel caso della **Grecia**, l'infrazione riguarda il mancato rilascio di carte d'identità conformi.

Nel caso del **Portogallo**, l'infrazione riguarda il mancato rilascio di carte d'identità e di titoli di soggiorno per cittadini dell'UE conformi.

2.4.3. Cause giudiziarie pertinenti ai fini del regolamento

Dall'entrata in applicazione del regolamento, sono state presentate due domande di pronuncia pregiudiziale riguardanti, in particolare, la legittimità dell'inserimento delle impronte digitali nelle carte d'identità. Entrambe le cause sono ancora in corso.

La prima domanda di pronuncia pregiudiziale pendente, *Landeshauptstadt Wiesbaden*⁴⁵, verte sulla validità dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento, in virtù del quale le carte d'identità rilasciate dagli Stati membri devono essere dotate di un supporto di memorizzazione altamente protetto con l'immagine del volto del titolare e due impronte digitali in formato interoperativo.

Il giudice nazionale del rinvio ha chiesto se l'articolo 21, paragrafo 2, TFUE costituisca la base giuridica corretta del regolamento, se l'obbligo di rilevamento delle impronte digitali sia conforme ai diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati e se la presunta mancanza di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati possa incidere sulla validità dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento.

Nelle sue conclusioni del 29 giugno 2023⁴⁶, l'avvocato generale Medina ha constatato che il regolamento era stato correttamente adottato sulla base dell'articolo 21, paragrafo 2, TFUE al fine di facilitare l'esercizio del diritto dei cittadini dell'UE di circolare e soggiornare liberamente negli Stati membri. L'avvocato generale ha sottolineato che tale diritto consente ai cittadini dell'Unione di partecipare attivamente alla vita quotidiana degli altri residenti dello Stato membro ospitante. Le carte d'identità nazionali svolgono quindi la stessa funzione di quelle per i residenti, il che significa che soltanto una prova d'identità affidabile e autentica facilita il pieno godimento della libera circolazione.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_23_3445.

⁴⁵ Causa C-61/22.

⁴⁶ Conclusioni del 29 giugno 2023, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520.

L'avvocato generale Medina ha inoltre ritenuto che l'articolo 3, paragrafo 5, non costituisca una limitazione ingiustificata degli articoli 7 e 8 della Carta (cfr. anche la sezione 2.3.2). Infine l'avvocato generale ha ritenuto che il Parlamento europeo e il Consiglio non fossero obbligati a effettuare una valutazione d'impatto durante l'iter legislativo che ha condotto all'adozione del regolamento.

La seconda domanda di pronuncia pregiudiziale pendente, *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen and Liga voor Mensenrechten*⁴⁷, riguarda l'articolo 3, paragrafi 5 e 6, e l'articolo 14 del regolamento, e la loro compatibilità, tra l'altro, con il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali e con il diritto alla libera circolazione. Per questa causa non è stato ancora pubblicato alcun parere.

2.4.4. Informazioni ricevute dai cittadini

In seguito all'entrata in applicazione del regolamento la Commissione ha ricevuto dai cittadini una serie di denunce e lettere relative ai documenti contemplati dal regolamento. Gran parte della corrispondenza riguardava questioni non correlate all'attuazione del regolamento, in particolare le procedure amministrative nazionali connesse al rilascio di carte d'identità e titoli di soggiorno negli Stati membri e i ritardi nelle relative procedure. Le lettere e le denunce relative all'attuazione del regolamento riguardavano principalmente l'inserimento obbligatorio delle impronte digitali (in questo contesto, cfr. sezione 2.3.2).

2.5. Altri sviluppi pertinenti

2.5.1. Digitalizzazione dei documenti di viaggio e agevolazione dei viaggi

Il 2 giugno 2021 la Commissione ha adottato una comunicazione su una strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente⁴⁸. Nella strategia si prevede un forte aumento dei flussi di passeggeri alla ripresa dei viaggi globali dopo la pandemia di COVID-19. A trarne nuovo impulso sarà il processo di digitalizzazione già avviato prima della pandemia, e saranno necessari modi innovativi per agevolare e accelerare i controlli alle frontiere ai valichi internazionali. I documenti digitali sono più efficienti e anche più sicuri. La Commissione ha annunciato che, dopo una valutazione approfondita e le dovute consultazioni, presenterà una proposta di regolamento sulla digitalizzazione dei documenti di viaggio e sull'agevolazione dei viaggi.

Con l'introduzione dei documenti di viaggio digitali per i cittadini dell'UE, la Commissione mira ad agevolare gli spostamenti attraverso le frontiere esterne, ad alleviare la pressione e le strozzature ai valichi di frontiera e a ridurre i tempi di attesa, oltre che a rendere i controlli alle frontiere più sicuri ed efficienti. Mira inoltre ad agevolare l'esercizio della libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari.

L'ICAO ha fissato una norma per i documenti di viaggio digitali (le cosiddette credenziali di viaggio digitali), come è successo in passato per il documento fisico del passaporto elettronico e

⁴⁷ Causa C-280/22.

⁴⁸ COM(2021) 277 final.

per i dati elettronici contenuti nel suo chip⁴⁹. Le credenziali di viaggio digitali possono essere reperite da un passaporto o da una carta d'identità esistenti. I viaggiatori avrebbero una copia dei dati conservati sul supporto di memorizzazione del documento di viaggio fisico replicata in un'applicazione installata su un dispositivo, come un telefono cellulare (le impronte digitali non sono incluse). I viaggiatori potrebbero inviare informazioni di viaggio in anticipo, dando alle autorità il tempo di filtrare le informazioni e accelerare i controlli di frontiera applicabili.

La Commissione sta attualmente svolgendo la raccolta di prove e le valutazioni necessarie per la preparazione di tale proposta.

2.5.2. Identità digitale europea

Il 3 giugno 2021 la Commissione ha formulato una proposta di quadro per un'identità digitale europea⁵⁰, che sarà a disposizione dei cittadini, dei residenti e delle imprese dell'UE per identificarsi online e offline al fine di accedere a servizi pubblici e privati. La proposta di regolamento mira a istituire un quadro sicuro in cui i cittadini possano collegare le loro identità digitali nazionali ad attributi e credenziali digitali che consentano loro di sostituire molteplici tessere fisiche e abbonamenti semplificando così la loro vita quotidiana.

La proposta relativa a un'identità digitale europea, attualmente in fase di negoziazione, è in linea con gli obiettivi del regolamento. Le carte d'identità rilasciate conformemente ai requisiti del regolamento contengono informazioni sicure su un supporto di memorizzazione che gli Stati membri possono usare per identificare in modo sicuro una persona e che può essere utilizzato per creare un'identità digitale europea. Gli Stati membri possono inoltre utilizzare il supporto di memorizzazione protetto delle carte d'identità rilasciate a norma del regolamento per dotare le carte della funzionalità di identificazione elettronica.

Il 29 giugno 2023 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico provvisorio sugli elementi chiave della proposta⁵¹.

3. CONCLUSIONI

Il diritto alla libera circolazione è un diritto relativo alla cittadinanza dell'UE particolarmente apprezzato dai cittadini dell'UE, e carte d'identità e titoli di soggiorno sicuri e affidabili svolgono un ruolo fondamentale nell'evitare ostacoli all'esercizio di tale diritto. La possibilità per i cittadini dell'Unione di viaggiare all'interno dell'UE senza passaporto e utilizzando solo una carta d'identità è uno dei vantaggi concreti del diritto alla libera circolazione. Inoltre le carte di soggiorno rilasciate ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro esonerano questi ultimi dall'obbligo del visto, agevolando così la vita familiare insieme al cittadino dell'UE che

⁴⁹ *Guiding Core Principles for the Development of Digital Travel Credential (DTC)*, disponibile all'indirizzo: <https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/PublishingImages/Pages/Publications/Guiding%20core%20principles%20for%20the%20development%20of%20a%20Digital%20Travel%20Credential%20%20%28DTC%29.PDF>.

⁵⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 910/2014 per quanto riguarda l'istituzione di un quadro per un'identità digitale europea (COM(2021) 281 final).

⁵¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_3556.

accompagnano. Affinché questi benefici non siano sfruttati impropriamente da attori malevoli, continua a essere necessario garantire un elevato livello di sicurezza di tali documenti.

La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione del regolamento in linea con il suo ruolo di custode dei trattati.