

00.055

**Messaggio  
concernente la legge federale sui documenti  
d'identità dei cittadini svizzeri**

del 28 giugno 2000

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di legge federale sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 giugno 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*La legge federale sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri è retta dall'articolo 38 capoverso 1 della Costituzione federale. Essa disciplina il rilascio di passaporti e di carte d'identità. Intende inoltre impedire o perlomeno ostacolare fortemente gli abusi di tali documenti. Sostituisce l'ordinanza del 17 luglio 1959 concernente il passaporto svizzero e l'ordinanza del 18 maggio 1994 relativa alla carta d'identità svizzera. Tale sostituzione è resa necessaria in quanto l'ordinanza relativa alla carta d'identità svizzera non soddisfa le esigenze della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD) e l'ordinanza sul passaporto svizzero non contiene nessuna norma relativa al trattamento dei dati e pertanto non consentirebbe l'introduzione di una banca dati centrale per i documenti d'identità (passaporti e carte d'identità).*

*La presente legge sui documenti d'identità costituirà in futuro la base legale per la gestione del sistema d'informazioni per documenti d'identità («ISA»). Essa permette anche l'introduzione di una procedura di rilascio unificata per passaporti e carte d'identità attraverso la realizzazione di un moderno sistema di gestione dei documenti d'identità. Ne fa parte l'introduzione di un passaporto moderno e nel limite del possibile non falsificabile per il 1° gennaio 2003. Quest'ultimo deve soddisfare i parametri dell'International Civil Aviation Organization, fra cui la leggibilità elettronica, che in futuro sarà richiesta dagli Stati Uniti come condizione per l'entrata senza visto di cittadini svizzeri.*

*Rispetto alle basi legali esistenti, la legge sui documenti d'identità introduce diverse novità. Per i documenti d'identità ordinari, ad esempio, sono applicate tasse unificate. Inoltre, ogni persona ottiene un proprio passaporto, mentre è eliminata l'iscrizione di minorenni nel passaporto di uno dei genitori. I documenti d'identità sono rilasciati per una durata di validità unificata e non sono più ammesse proroghe. I compiti dovranno ora essere ripartiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni. L'introduzione dell'ISA servirà a impedire i rilasci multipli di passaporti a una stessa persona. Controlli rapidi e facilmente eseguibili contribuiranno a prevenire in modo efficace l'abuso dei documenti d'identità dal momento in cui gli organi di controllo avranno accesso ai dati.*

*Nell'ambito della procedura di consultazione, è stata accolta positivamente la sostituzione dell'ordinanza concernente il passaporto svizzero e dell'ordinanza relativa alla carta d'identità svizzera con una base legale unificata dal profilo formale nella forma di una legge quadro. Hanno riscosso consensi anche la creazione di un moderno passaporto svizzero, molto più difficilmente falsificabile e corrispondente alle normative internazionali, e l'istituzione di una nuova banca dati per i documenti d'identità. Sono invece stati parzialmente criticati l'obiettivo del trattamento dei dati volto a impedire gli abusi e la proposta relativa alla nuova procedura di rilascio unificata per passaporti e carte d'identità.*

# Messaggio

## **1 Parte generale**

### **1.1 Situazione iniziale**

L'attuale passaporto svizzero (modulo ufficiale per il passaporto 85, in seguito «passaporto 85») è stato messo in circolazione nel 1985. Benché il passaporto sia molto difficilmente falsificabile, negli ultimi tempi le contraffazioni venute alla luce sono state relativamente frequenti (in special modo sostituzioni di fotografie) anche se le contraffazioni complete di buona qualità sono rare. Il passaporto 85 non corrisponde inoltre più ai parametri internazionali, il suo formato non equivale alle prescrizioni OACI (International Civil Aviation Organization) e non è leggibile elettronicamente. La mancanza di leggibilità elettronica ha causato problemi con gli Stati Uniti, che avevano minacciato di escludere la Svizzera dal «Visa Waiver Pilot Program» (entrata negli Stati Uniti esente da visto per soggiorni fino a 90 giorni; cfr. in merito l'interpellanza della consigliera nazionale Bangerter in Consiglio nazionale: Viaggi negli Stati Uniti; 98.3172 del 29 aprile 1998, trattata in CN il 9 ottobre 1998). La creazione di un nuovo passaporto svizzero è quindi necessaria.

Un altro problema attuale è costituito dal fatto che in assenza di una banca dati centrale tra le autorità di rilascio non vi sono possibilità di controllo. Nel caso di un cambiamento di Cantone, l'emissione multipla di passaporti per la stessa persona in pratica non può essere impedita. L'ordinanza del 17 luglio 1959<sup>1</sup> concernente il passaporto svizzero, tuttavia, non soddisfa più le esigenze attuali per quanto attiene alla protezione dei dati così come l'ordinanza del 18 maggio 1994<sup>2</sup> relativa alla carta d'identità svizzera. La legge federale del 19 giugno 1992<sup>3</sup> sulla protezione dei dati (LPD) esige una regolamentazione legale per il trattamento di dati degni di particolare protezione. Anche per i passaporti del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) mancano però basi legali sufficienti alle esigenze attuali.

L'istituzione di una legge sui documenti d'identità secondo la concezione giuridica odierna è quindi assolutamente necessaria anche in vista della creazione di un collegamento EED e dei principi in materia di protezione dei dati che vanno osservati in questo campo. Date tali condizioni, si presuppone che l'entrata in vigore della nuova legge avvenga simultaneamente alla distribuzione del nuovo passaporto svizzero.

## **1.2 Disciplinamento attuale**

### **1.2.1 Disciplinamento nazionale**

In base all'articolo 38 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), la Confederazione disciplina l'acquisto e la perdita del diritto di cittadinanza per origine, matrimonio e adozione, come pure la perdita della cittadinanza svizzera e la reintegrazione nella stessa. Ciò è stato fatto nella legge federale del 29 settembre 1952<sup>4</sup> sul-

<sup>1</sup> RS 143.2

<sup>2</sup> RS 143.3

<sup>3</sup> RS 235.1

<sup>4</sup> RS 141.0

l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (LCit). In virtù dell'articolo 54 capoverso 2 LCit, la Confederazione ha emanato l'ordinanza concernente il passaporto svizzero e l'ordinanza relativa alla carta d'identità svizzera e rilascia il passaporto svizzero come anche la carta d'identità svizzera.

Entrambe le ordinanze disciplinano la procedura di rilascio, il rifiuto e il ritiro di un documento d'identità, nonché la sua durata di validità. La durata di validità massima del passaporto, tenuto conto della possibilità di proroga, è di 15 anni, quella della carta d'identità per minorenni fino ai 15 anni compiuti è di 5 anni, altrimenti di 10 anni. L'ordinanza relativa alla carta d'identità svizzera contiene disposizioni supplementari riguardanti la protezione e la sicurezza dei dati. La procedura d'emissione del passaporto 85 e della carta d'identità sono diverse. Il passaporto è allestito e rilegato come libretto da una ditta privata per ordine del DFGP ed è trasmesso agli uffici cantonali dei passaporti per la personalizzazione (introduzione dei dati personali e di eventuali altri dati, come l'indicazione «portatore di protesi», applicazione di una fotografia). La carta d'identità (formato carta di credito) è invece richiesta direttamente presso il Comune di domicilio e personalizzata da un servizio di personalizzazione centrale privato mediante le tecniche più sofisticate (tecnica digitale per grafia e fotografia) e di norma è inviata direttamente al richiedente.

## **1.2.2 Ambito internazionale**

Nel progetto di legge sono state prese in considerazione le raccomandazioni vigenti e quelle proposte dall'OACI nonché le basi legali dell'Unione europea (UE) (cfr. n. 5), di Germania, Belgio, Stati Uniti, Italia, Austria e Svezia. Nella misura in cui sono applicabili e compatibili con il diritto svizzero, tali raccomandazioni sono state prese in considerazione nel presente disegno.

### *a) OACI*

L'OACI (fondata a Chicago nel 1944) è un'organizzazione delle Nazioni Unite che si propone di sviluppare ulteriormente l'aviazione civile internazionale, evitare attriti e favorire la collaborazione tra le nazioni e i rispettivi popoli. Con l'adesione al trattato, gli Stati contraenti s'impegnano a osservare diversi principi e convenzioni. La Svizzera è membro fondatore dell'OACI, che conta attualmente 185 Stati membri.

Per poter raggiungere gli obiettivi posti, l'OACI ha, tra l'altro, elaborato e pubblicato parametri applicabili ai documenti di viaggio (come passaporti, carte d'identità e visti).

### *b) Stati occidentali*

La Germania, il Belgio, gli Stati Uniti, l'Italia, l'Austria e la Svezia hanno emanato basi legali più o meno dettagliate nella forma di una legge sui passaporti. Tali leggi disciplinano, come le ordinanze svizzere, la procedura di rilascio, il trattamento dei dati, il rifiuto e il ritiro. Dal profilo materiale, gli atti in parte si differenziano notevolmente. Mentre i motivi del ritiro e del rifiuto nella legge svedese sono paragonabili a quelli della Svizzera, le ragioni di Belgio e Austria si spingono ben oltre. Gli atti legislativi della Germania e degli Stati Uniti applicano le norme più restrittive in materia e inoltre, contrariamente ad altre leggi, attribuiscono espressamente allo Stato la proprietà del passaporto. Diversamente da Svizzera e Svezia, la Germania, il Belgio, l'Austria e l'Italia hanno stabilito disposizioni penali nelle loro leggi. Le

differenze riguardano anche la durata di validità. Mentre il passaporto per adulti in Austria, Svezia, Stati Uniti e Germania (per quest'ultima a partire dal 26° anno d'età) ha una durata fissa di 10 anni, in Italia è valido per 5 anni. Il Belgio rilascia passaporti con una durata di validità da 1 a 5 anni.

### **1.3 Risultati della procedura preliminare**

#### **1.3.1 Procedura preliminare**

Dopo che a metà ottobre 1998 i lavori preliminari del «progetto documenti di legittimazione» sono stati interamente portati a termine presso l'Ufficio federale di polizia (UFP), nell'autunno/inverno 1999/2000 il nostro Consiglio ha inviato in consultazione l'avamprogetto di legge federale sui documenti d'identità per cittadini svizzeri e il relativo rapporto esplicativo.

#### **1.3.2 Linee direttive dell'avamprogetto e del disegno di legge**

L'avamprogetto è stato concepito come una legge quadro (lo stesso vale per il presente disegno di legge). La legge deve quindi essere breve, contenere l'essenziale ed essere comprensibile anche per chi non possiede una formazione di giurista. Essa deve disciplinare necessariamente o ragionevolmente:

- i diritti che si possono far valere;
- i motivi del rifiuto e del ritiro;
- il principio della durata di validità limitata;
- l'assoggettamento alla tassa;
- il sistema d'informazione per documenti d'identità (ISA) e il suo contenuto;
- i diritti relativi al trattamento dei dati nell'ISA;
- la procedura unificata per il rilascio di documenti d'identità;
- il contenuto del documento d'identità;
- l'obbligo di segnalare la perdita;
- l'obbligo di notifica alle autorità.

Da una legge quadro risultano, per sua natura, vari mandati di delega al nostro Collegio. Esso emana la necessaria ordinanza d'esecuzione, previamente sottoposta ai Cantoni per un parere.

#### **1.3.3 Osservazione sul futuro rilascio di documenti d'identità**

I cittadini svizzeri che oggi vogliono ottenere un passaporto o una carta d'identità devono seguire procedure diverse (cfr. n. 1.3.1). In futuro i due tipi di documenti dovranno essere rilasciati secondo una procedura unificata.

### **1.3.4 Risultato della procedura di consultazione**

#### **1.3.4.1 Sintesi e risposte generali**

Il 4 ottobre 1999 il nostro Consiglio ha inviato in consultazione un avamprogetto di legge federale sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri. La procedura di consultazione è durata fino al 31 gennaio 2000. 87 destinatari della consultazione (Tribunali federali, Governi cantonali, partiti e organizzazioni varie) sono stati direttamente invitati a pronunciarsi.

Al DFGP sono pervenute cinquanta risposte. Cinque partiti (PRD, PDC, PSS, PLS, UDF) si sono espressi materialmente, mentre un partito (UDC), i Tribunali federali e quattro organizzazioni hanno espressamente rinunciato a esprimere un parere.

In generale l'avamprogetto ha avuto un riscontro molto positivo. I partecipanti alla consultazione hanno accolto favorevolmente la creazione di un passaporto moderno, corrispondente ai parametri internazionali e difficilmente falsificabile. Hanno raccolto consensi anche la prevista base legale unificata per tutti i documenti d'identità, l'unificazione della procedura di rilascio nonché l'istituzione di una nuova banca dati per i documenti d'identità.

Le organizzazioni comunali hanno formulato riserve, ritenendo che la procedura di rilascio proposta sia poco innovativa, poco confacente ai bisogni dei cittadini e che non sia chiarita a livello politico. Esse reputano che l'attuale procedura di rilascio delle carte d'identità sia adeguata e che l'intervento dei Cantoni non sia necessario. Il Canton Giura si chiede se non sia opportuno per motivi di costi rinunciare all'intervento dei Cantoni. Il PSS e i Giuristi Democratici Svizzeri/GDS hanno disapprovato nell'avamprogetto i previsti diritti d'accesso all'ISA. Essi ritengono infatti che in tal modo l'avamprogetto assume un orientamento molto repressivo.

Ulteriori dettagli in merito ai risultati della consultazione figurano nella parte speciale (n. 2) del presente messaggio.

#### **1.3.4.2 Elaborazione dell'avamprogetto da parte del DFGP**

Il 29 marzo 2000 il nostro Consiglio ha assegnato al DFGP l'incarico di elaborare, sulla base dei risultati della consultazione, un messaggio e un disegno di legge. Nel senso di una conferma espressa dell'avamprogetto, abbiamo fissato i punti seguenti:

- sono ripresi nel disegno di legge lo scopo dell'ISA previsto nell'avamprogetto (art. 11 del disegno) nonché la prevista regolamentazione dell'accesso ai dati e la comunicazione di dati personali (art. 12 del disegno);
- sono ripresi nel messaggio la prevista procedura di rilascio (in Svizzera) con il Comune quale autorità richiedente (art. 5 del disegno) e il Cantone quale autorità di rilascio (art. 4 del disegno);
- si rinuncia al riferimento a donatori di organi (riguarda l'art. 2 del disegno);
- i documenti non contengono dati biometrici (riguarda l'art. 2 del disegno);
- i Comuni sono rimborsati dai Cantoni in considerazione della struttura dei costi individuale e specifica dei Cantoni (riguarda l'art. 9 del disegno).

Le principali modifiche rispetto all'avamprogetto sono le seguenti:

- nel documento d'identità è iscritto il luogo d'origine (art. 2 cpv. 1 lett. e del disegno), mentre il luogo di nascita è registrato nell'ISA (art. 11 cpv. 1 lett. b del disegno);
- su domanda del richiedente, il cognome d'affinità può essere iscritto in una pagina separata del documento (art. 2 cpv. 4 del disegno);
- su domanda del/i rappresentante/i legale/i (persone che detengono l'autorità parentale, tutore), il/i suo/loro nome/i può/possono essere iscritto/i su una pagina separata nel documento d'identità per minorenni (art. 2 cpv. 5 del disegno).

## **2 Parte speciale**

### **2.1 Commento dei singoli articoli**

#### **2.1.1 Disposizioni generali**

##### *Articolo 1* Documenti d'identità

In base al *capoverso 1* ogni cittadino svizzero ha diritto per principio a una carta d'identità e a un passaporto svizzero. Ovviamente non vi è un diritto a un documento d'identità del DFAE (passaporto diplomatico o di servizio).

La legge contiene implicitamente il principio secondo cui nessuno ha il diritto di avere contemporaneamente due passaporti o due carte d'identità. Gli uomini d'affari, le guide turistiche o le persone che viaggiano molto hanno tuttavia spesso bisogno di un secondo documento d'identità (passaporto rilasciato in scambio). In tal modo si intende assicurare che l'entrata in un Paese non sia resa difficile o addirittura impossibile qualora il passaporto contenesse un timbro d'entrata o un visto di un altro Paese ostile nei confronti del Paese interessato. Con un secondo passaporto ufficiale (privo di iscrizioni «problematiche») si possono evitare difficoltà di questo tipo. Questi casi particolari, peraltro frequenti, sono disciplinati a livello di ordinanza conformemente alla prassi finora applicata e consolidata.

Il *capoverso 2* stabilisce che i documenti d'identità servono a comprovare la cittadinanza svizzera nonché l'identità del titolare. Di conseguenza non sono oggetto della presente legge altri documenti, quali ad esempio la licenza di condurre o il «crew member certificate» per il personale di volo (rilasciato dall'Ufficio federale dell'aviazione civile/UFAC).

Il nostro Consiglio determina i tipi di documenti (passaporto, carta d'identità, documenti provvisori d'identità) e i dettagli dei documenti del DFAE nell'ordinanza d'esecuzione (*cpv. 3*).

##### *Articolo 2* Contenuto del documento d'identità

Occorre definire il contenuto del nuovo, moderno, documento d'identità. Si deve tener conto dello spazio disponibile e della leggibilità del documento (le singole rubriche devono essere indicate in cinque lingue [le quattro lingue nazionali e l'inglese]).

Conformemente agli attuali parametri internazionali dell'OACI, il *capoverso 1* enumera i dati che devono essere otticamente visibili sul documento d'identità e comparire in

forma elettronicamente leggibile. Poiché il documento deve permettere l'identificazione di una persona, vanno riportati i dati necessari all'identificazione.

Sono stati oggetto di discussione la statura, il colore degli occhi, la firma nonché il/i luogo/luoghi d'origine e il luogo di nascita.

La menzione della statura è mantenuta, poiché contribuisce all'identificazione (*lett. g*). Nei documenti d'identità per minorenni la statura è iscritta a partire dal 14° anno di età.

Nel documento d'identità non compaiono il colore degli occhi e il colore dei capelli, vista la facilità con la quale possono essere modificati mediante gli attuali mezzi tecnici.

È invece mantenuta la firma non digitalizzata (*lett. h*), che fornisce un prezioso aiuto nell'identificazione di persone (specie in casi di falsificazioni parziali). La firma costituisce d'altronde un elemento di base negli altri documenti d'identità europei.

La decisione in merito alla questione se far figurare il luogo o i luoghi d'origine o di nascita o entrambi nel documento d'identità è stata oggetto di intense discussioni. Sin dall'inizio è apparso chiaramente che la menzione di entrambi i luoghi nel documento d'identità non è possibile per motivi pratici (spazio limitato poiché ogni rubrica figura in cinque lingue; rischio di confusione). Considerato che moltissimi svizzeri (anche da poco naturalizzati) sono uniti da un forte legame di affetti e tradizioni al loro luogo d'origine e che quest'ultimo può essere utilizzato nelle operazioni commerciali in Svizzera (banche, posta, notai ecc.) e nel nostro sistema giuridico<sup>5</sup>, si è deciso a favore del luogo d'origine (*lett. e*).

L'indicazione del luogo di nascita potrebbe comportare problemi se un luogo di nascita situato all'estero complica o rende impossibile l'entrata in un Paese terzo. La scelta del luogo d'origine permette di ovviare a questo problema. È noto che a livello internazionale viene utilizzato esclusivamente il luogo di nascita e che la menzione del luogo d'origine può causare problemi al momento di un controllo dell'identità da parte delle autorità straniere. Si tratta però di un fatto a cui non si dà peso e non è sufficiente a motivare un cambiamento dal luogo d'origine al luogo di nascita. Poiché lo spazio sulla pagina personalizzata di passaporti e carte d'identità è estremamente limitato, nel documento d'identità può essere indicato un solo luogo d'origine. Gli altri luoghi d'origine (se ve ne sono), il luogo di nascita nonché i nomi dei genitori sono registrati nell'ISA e possono essere richiamati in modo rapido e confacente ai bisogni dei cittadini (brevi tempi d'attesa) per gli accertamenti dell'identità e/o le verifiche dell'autenticità.

Ai fini di una maggiore trasparenza, la legge indica quali devono essere i dati contenuti nella parte leggibile elettronicamente (*cpv. 2*).

Oltre alle indicazioni del capoverso 1, il documento d'identità può contenere, d'ufficio o su richiesta, altri dati che figurano su una pagina separata. Per motivi di spazio ciò è possibile soltanto sul passaporto.

Da parte loro, le autorità devono iscrivere le limitazioni del campo d'applicazione (limitazione temporale o spaziale del documento d'identità) (*cpv. 3*).

<sup>5</sup> Prova della cittadinanza sulla base del registro delle famiglie dell'ufficio dello stato civile del luogo d'origine; i luoghi d'origine sono strettamente legati nel sistema giuridico ai loro registri delle famiglie.



La persona richiedente può far inserire diversi dati supplementari (*cpv.* 4). È possibile far figurare, oltre al cognome ufficiale iscritto nel registro di stato civile, anche un nome d'arte o quello ricevuto in un ordine religioso. Mentre l'iscrizione di un nome ricevuto in seno a un ordine religioso può essere normalmente richiesta senza motivazione dettagliata, per l'iscrizione di un nome d'arte si deve presentare una domanda fondata e rendere credibile che questo nome è rilevante anche da un punto di vista oggettivo nella vita economica e sociale, impedendo in tal modo abusi manifesti. Questi dettagli saranno disciplinati nell'ordinanza. In base a una decisione presa nel 1970 dal capo del DFGP si può oggi scegliere di inserire nel passaporto o nella carta d'identità il cognome ufficiale (cognome o doppio cognome) o il cognome d'affinità. Il cognome d'affinità è il cognome scelto da uno o da entrambi i coniugi per l'uso quotidiano che si differenzia tuttavia dal cognome ufficiale conformemente alle disposizioni del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907<sup>6</sup> (CC). Esso è costituito dal cognome ufficiale nonché dal cognome che uno dei coniugi portava prima del matrimonio ed è collegato mediante trattino per evidenziarne la differenza rispetto al doppio cognome. Il cognome d'affinità non ha una base giuridica formale ed è conosciuto soltanto in Svizzera. Dato l'uso ampiamente diffuso e apprezzato di tale cognome in Svizzera, il disegno prevede il suo mantenimento. Poiché sulla pagina dei dati appare unicamente il cognome ufficiale, i rischi di confusione dovrebbero essere completamente esclusi. Su richiesta possono inoltre essere iscritte indicazioni relative a caratteristiche particolari quali menomazioni (p. es. sordità), protesi (p. es. articolazione dell'anca di metallo) e apparecchi (p. es. stimolatore cardiaco). Tali iscrizioni mirano ad agevolare i viaggi agli interessati (p. es. controlli negli aeroporti). Le preoccupazioni espresse in occasione della procedura di consultazione, secondo cui un'iscrizione di questo tipo sarebbe discriminante, sono infondate poiché l'iscrizione è effettuata unicamente su richiesta della persona interessata.

Nei documenti d'identità per minorenni possono essere iscritti, su richiesta, il/i nome/i del rappresentante legale (persone che detengono l'autorità parentale, tutore) (*cpv.* 5). Questo perché i figli spesso non portano lo stesso cognome dei genitori o del genitore che esercita l'autorità parentale. Tale iscrizione ha anche lo scopo di impedire che, nel caso di un divorzio, i figli siano rapiti dal genitore che non esercita l'autorità parentale («legal kidnapping»<sup>7</sup>). L'avamprogetto proponeva la menzione obbligatoria del nome del detentore dell'autorità parentale. Si è tuttavia rinunciato a tale menzione poiché il rilevamento e l'aggiornamento dei dati presentano grandi difficoltà e le indicazioni non attualizzate sono controproducenti. Altri motivi per cui si è rinunciato all'iscrizione obbligatoria sono il grande dispendio di tempo e i costi che ne derivano, le conseguenze spiacevoli per i cittadini e in definitiva l'utilità non comprovata nella lotta contro il «legal kidnapping». Con la soluzione proposta, il detentore dell'autorità parentale è responsabile della corretta iscrizione dei dati.

La questione, politicamente e oggettivamente delicata, dell'introduzione di dati biometrici nel documento d'identità ha offerto lo spunto per approfonditi chiarimenti e paragoni con l'estero. Per dati biometrici si intendono le caratteristiche fisiche, quali le impronte digitali, la struttura dell'iride ecc., che sono legate alla persona in modo indissociabile, permettendo di identificare chiaramente e in modo ottimale una persona. I dati biometrici in un documento d'identità consentono la massima sicurezza nella verifica dell'identità del titolare del documento.

<sup>6</sup> RS 210

<sup>7</sup> Si intende in tal modo il rapimento di un minorenne da parte del genitore che non esercita l'autorità parentale.

Nonostante i vantaggi oggettivi dei dati biometrici si rinuncia all'impiego di tale possibilità. Certamente essi permetterebbero di prevenire nella più ampia misura possibile l'uso abusivo di documenti d'identità da parte di sosia o l'utilizzazione di documenti contraffatti. Mediante i dati supplementari registrati nell'ISA (nomi dei genitori, luogo di nascita, altri luoghi d'origine, autorità richiedente) nonché la foto e la firma si può tuttavia creare in modo più moderato – anche se meno incisivo – una barriera di sicurezza contro gli abusi, in quanto tali indicazioni dovrebbero normalmente essere note soltanto al/ai titolare/i legale/i del documento d'identità. Questa soluzione tiene conto, da un lato, dei timori della popolazione di fronte all'introduzione di dati biometrici e, dall'altro, costituisce una valida alternativa. A livello internazionale attualmente non sono ancora state fissate norme per l'utilizzazione di dati biometrici, peraltro in fase di elaborazione presso l'OACI. Sul piano politico occorre rilevare che nessun Paese d'Europa ha finora introdotto dati biometrici per passaporti o carte d'identità e che una scelta isolata della Svizzera non avrebbe alcun senso poiché negli altri Paesi sono praticamente assenti gli apparecchi necessari ai controlli. Riassumendo, si constata che l'utilizzazione della biometria è ancora prematura, ma che gli sviluppi internazionali – in particolare l'attività dell'OACI in questo settore – vanno seguiti con la massima attenzione.

Nell'ambito della procedura di consultazione sono emerse opinioni fortemente divergenti anche per quanto concerne i dati biometrici. Mentre tre Cantoni (LU, GR, SZ) e due organizzazioni (CCPCS<sup>8</sup>, KSS<sup>9</sup>) ritenevano i dati biometrici indispensabili per la sicurezza, sei Cantoni (BS, SO, BL, ZG, BE, VD), due partiti (PLS, PS) e due organizzazioni (DJS, incaricati federali della protezione dei dati) erano contrari. Il PPD fa riferimento alla particolare utilità dei dati biometrici nella lotta contro la criminalità internazionale. Auspica pertanto che tale settore sia tenuto sotto controllo, pur ritenendo necessario approfondire la discussione.

Un Cantone (GE) auspicava inoltre la possibilità di una menzione indicante i donatori di organi nei documenti d'identità. Un esame dei relativi vantaggi e svantaggi ha portato a rinunciare all'iscrizione di tali dati. Questo perché i documenti d'identità in questione, destinati a comprovare l'identità e la cittadinanza, non hanno nulla a che vedere con la donazione di organi. Le persone che desiderano donare i propri organi portano con sé un documento per donatori o potranno iscriversi nel registro dei donatori, la cui creazione è all'esame dell'Ufficio federale della sanità pubblica/UFSP. In tale registro sono contenuti anche altri dati che devono essere noti nel caso di un espianto di organi e che non troverebbero posto nel documento d'identità.

### *Articolo 3*      Durata di validità

Come già accennato (cfr. n. 1.2.1), la normativa vigente non è la stessa per i passaporti e le carte d'identità. Da un'indagine svolta presso gli uffici cantonali dei passaporti, i servizi federali competenti nonché i servizi di controllo dei documenti d'identità (polizia di frontiera cantonale, autorità di polizia, corpo delle guardie di confine ecc.) è opinione unanime che passaporti e carte d'identità dovranno ora essere rilasciati soltanto per una durata limitata e senza possibilità di proroga. Tecnicamente una proroga non può essere effettuata senza danneggiare il testo leggibile elettronicamente sulla pagina dei dati.

<sup>8</sup> Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera.

<sup>9</sup> Conferenza svizzera dei procuratori pubblici.

La durata di validità dei due tipi di documenti (passaporto e carta d'identità) sarà in futuro identica e i documenti avranno una validità fissa e non potranno più essere prorogati. Il nostro Collegio disciplina la durata di validità mediante ordinanza.

I minorenni dovranno avere obbligatoriamente un passaporto proprio. Le attuali iscrizioni di minorenni nel passaporto di uno dei genitori vanno eliminate. In tal modo vengono resi più difficili i rapimenti di minorenni, ma si intendono anche evitare le difficoltà legate all'affidamento dei figli se i genitori non sono sposati o in caso di divorzio. Per i minorenni è necessario un disciplinamento particolare con una durata di validità più breve, poiché i loro dati personali come l'aspetto, la statura, la firma sono soggetti a cambiamenti importanti.

È prevista la seguente suddivisione della durata di validità:

- per i bambini dalla nascita fino al 3° anno d'età un documento d'identità con durata di validità triennale;
- per i bambini e i giovani dal 4° anno d'età fino ai 18 anni compiuti un documento con durata di validità di 5 anni.

La durata di validità normale di 3 e 5 anni (documenti d'identità per minorenni) e di 10 anni (documenti d'identità per adulti) può subire eccezioni. Il nostro Consiglio disciplina le eccezioni nell'ordinanza.

I passaporti diplomatici e di servizio del DFAE hanno una durata di validità specifica che dipende dagli incarichi, ma che non può superare i 10 anni.

I documenti d'identità nel loro periodo di validità possono essere smarriti o rubati. In tal caso il cittadino deve avere la possibilità di ottenere in Svizzera o all'estero un documento d'identità provvisorio a breve termine. Soltanto così potrà partire o tornare in Svizzera o proseguire il viaggio verso un altro Paese. A questa necessità si contrappongono le esigenze di sicurezza. Il documento d'identità provvisorio deve pertanto rappresentare l'eccezione. I documenti d'identità provvisori sono consegnati rapidamente, ma possono essere rilasciati soltanto per una durata limitata e per un determinato soggiorno all'estero. La durata e la portata della validità dipendono dalle circostanze. Al momento del rientro in Svizzera il documento d'identità rilasciato dovrà essere restituito o ritirato dalle autorità di rilascio, conformemente alla prassi attuale. La quota di restituzione dei documenti d'identità provvisori presso l'aeroporto di Zurigo ammonta attualmente a circa il 95-99 per cento, di cui l'80-90 per cento sono restituiti spontaneamente.

In caso di ripetute perdite del documento d'identità entro un periodo determinato, i documenti d'identità ordinari sono rilasciati soltanto per una durata di validità ridotta. La regolamentazione è stabilita nell'ordinanza.

Alla scadenza della validità o in occasione del rilascio di un nuovo documento, il documento d'identità deve essere annullato. Su richiesta può essere consegnato al titolare.

## **2.1.2 Rilascio, perdita e ritiro del documento**

### *Articolo 4* Autorità di rilascio

Spetta all'autorità di rilascio verificare che i dati rilevati per il documento d'identità corrispondano alle iscrizioni nei registri dello stato civile. Essa veglia affinché i dati

siano trasmessi correttamente al servizio di personalizzazione e nell'ISA. Controlla inoltre la completezza, la qualità e la legalità delle iscrizioni nei documenti d'identità. La procedura di rilascio è identica sia per i passaporti che per le carte d'identità. In tal modo si sfrutta l'efficacia della procedura attuale eliminandone le lacune.

Le autorità di rilascio per i cittadini svizzeri che vivono in Svizzera sono gli uffici designati dai Cantoni (oggi «uffici cantonali dei passaporti», in futuro «servizi cantonali dei documenti d'identità»). Un Cantone può decidere liberamente se vuole istituire una o più autorità di rilascio (p. es. nelle grandi città). La Confederazione mette a disposizione un numero limitato di pacchetti di hardware e software in base al numero di cittadini svizzeri domiciliati nel Cantone. Se un Cantone desidera procurarsi altri pacchetti deve richiederli a sue spese alla Confederazione, assumendosi anche tutti i costi supplementari (come i costi di allacciamento, per misure di sicurezza ecc.). Un Cantone può però anche gestire un servizio in comune con uno o più Cantoni. I Cantoni decidono anche in merito a un eventuale rilascio di documenti d'identità provvisori da parte della loro autorità di rilascio. Il DFGP si occuperà unicamente di verificare che siano rispettati i parametri di sicurezza definiti in base ai compiti. Il nostro Collegio può autorizzare altri servizi in Svizzera quali autorità di rilascio (*cpv. 1*).

Per i cittadini svizzeri che vivono o che trascorrono un soggiorno all'estero, le autorità competenti della Confederazione sono le ambasciate e i consolati (*cpv. 2*). Per evitare che nel documento d'identità rilasciato da una rappresentanza all'estero si debba indicare il Paese ospite, per tali documenti figura quale autorità di rilascio la menzione «DFAE Berna».

Il disciplinamento delle competenze territoriali e materiali dev'essere delegato al nostro Consiglio (*cpv. 3*). Esso stabilisce quali autorità rilasciano generalmente un documento d'identità a una determinata persona e disciplina le numerose eccezioni, segnatamente per i globetrotter, le persone senza domicilio fisso o gli Svizzeri all'estero che risiedono temporaneamente in Svizzera.

#### Articolo 5 Domanda di rilascio

Chi vuole ottenere un documento deve recarsi personalmente presso l'autorità richiedente (il suo Comune di domicilio o – nel caso di un soggiorno all'estero – presso la rappresentanza svizzera) e fornire la prova della propria identità. Le persone minorenni o interdette devono presentare l'approvazione scritta del loro rappresentante legale (genitori, tutore; *cpv. 1*)<sup>10</sup>. Il nostro Consiglio disciplina i dettagli della procedura per la domanda di rilascio e può prevedere deroghe all'obbligo di presentarsi personalmente (*cpv. 2*).

La base di un allestimento corretto dei dati personali è costituita dalle indicazioni che figurano nel registro delle famiglie. Non appena sarà operativa la banca dati del «Registro informatizzato dello stato civile» (Infostar; progetto dell'Ufficio federale dello stato civile/UFSC del DFGP) si rinuncerà a tali indicazioni. La domanda com-

<sup>10</sup> Occorre fare riferimento alla disposizione dell'articolo 304 capoverso 2 CC (rappresentanza). In base a tale disposizione i terzi, nel caso in cui ambedue i genitori sono detentori dell'autorità parentale, possono presumere che ciascun genitore agisca con il consenso dell'altro. Pertanto è sufficiente a tutti gli effetti il consenso scritto di uno dei genitori. Se un'autorità richiedente o di rilascio è informata che uno dei genitori si oppone al rilascio del documento d'identità, quest'ultimo non può essere rilasciato per mancanza di buona fede. In tal caso è richiesto il consenso di entrambi i genitori.

prende i dati che devono figurare nel futuro documento d'identità, eventuali altri luoghi d'origine, il luogo di nascita, i nomi dei genitori, l'autorità richiedente, indicazioni relative al motivo della domanda (p. es. perdita, nuovo rilascio), la firma del richiedente e una foto. Per i minorenni e gli interdetti è inoltre necessaria la firma del rappresentante legale. Tali dati sono trasmessi di volta in volta alla competente autorità di rilascio.

#### Articolo 6 Decisione

La competente autorità di rilascio verifica che le indicazioni contenute nel modulo di richiesta siano complete e corrette. Essa confronta a tal fine i dati contenuti nella domanda con quelli del sistema Infostar. Fintanto che quest'ultimo non sarà completamente operativo, in caso di dubbio sarà effettuato un confronto con le iscrizioni che figurano nel registro delle famiglie. L'autorità è responsabile del controllo e della registrazione dei dati. Il suo accesso al sistema Infostar è previsto nella base legale ad esso relativa<sup>11</sup> (*cpv. 1*).

L'autorità di rilascio verifica se la foto è di buona qualità e se il richiedente è oggetto di un mandato d'arresto registrato nel sistema di ricerca RIPOL (Recherche informatisée de police)<sup>12</sup>. Se tutte le condizioni sono adempiute, i dati sono trasmessi alla centrale di personalizzazione (*cpv. 2*).

L'articolo 24 capoverso 2 Cost. sancisce il diritto dei cittadini svizzeri di lasciare liberamente la Svizzera e di entrarvi. Come ogni diritto fondamentale, in determinate circostanze (base legale sufficiente, interesse pubblico e proporzionalità) anche tale diritto può essere limitato. Una di queste limitazioni potrebbe essere il rifiuto di rilasciare un documento d'identità. Secondo l'articolo 1 capoverso 1 del presente disegno, ogni cittadino svizzero ha diritto a un passaporto o a una carta d'identità. L'articolo 6 capoversi 3-5 prevede tuttavia che in taluni casi le autorità possono rifiutare il rilascio di un documento d'identità.

L'articolo 6 capoverso 3 disciplina due diversi casi di rifiuto. Se un'autorità svizzera ha deciso il blocco dei documenti d'identità (*lett. a*) o se il richiedente ha depositato i suoi documenti presso un'autorità di perseguimento penale o un'autorità di esecuzione penale (*lett. b*), il rilascio dei documenti dev'essere imperativamente rifiutato fino a che la revoca di tale misura non sia comunicata all'autorità di rilascio e possa essere cancellata l'iscrizione nell'ISA (obbligo di notifica secondo l'art. 13).

Se il richiedente è segnalato in RIPOL perché ricercato a causa di un crimine o di un delitto, l'autorità di rilascio deve pronunciarsi in merito al rifiuto d'intesa con l'autorità responsabile della segnalazione. Segnalazioni di altro genere in RIPOL non comportano un rifiuto dei documenti d'identità (*cpv. 4*).

Se il richiedente ha commesso un reato per il quale è perseguito o è stato condannato nel Paese straniero in cui ha richiesto un documento d'identità presso un'autorità di rilascio (Ambasciata o Consolato svizzeri), il rilascio del documento va rifiutato se il reato costituisce un crimine o un delitto in base al diritto svizzero e se esistono motivi per presumere che il richiedente intenda sottrarsi al perseguimento penale o all'esecuzione della pena (*cpv. 5 primo periodo*). L'autorità di rila-

<sup>11</sup> Modifica del CC «Tenuta elettronica del registro dello stato civile».

<sup>12</sup> La corrispondente base legale è costituita dall'articolo 351<sup>bis</sup> capoverso 3 lettera h in relazione con il capoverso 4 del Codice penale svizzero (CP) del 21 dicembre 1937 (RS 311.0). L'ordinanza sul sistema informatizzato di ricerca (O-RIPOL) del 19 giugno 1995 (RS 172.213.61) va adeguata di conseguenza.

scio può ottenere tale informazione unicamente dalle competenti autorità straniere, che le comunicano l'arresto, la condanna, il divieto di lasciare il Paese, il rilascio su cauzione ecc.. Il documento d'identità sarà comunque rilasciato in casi particolarmente delicati in cui la sanzione penale prevista è incompatibile con l'ordine pubblico svizzero (*cpv. 5 secondo periodo*). Tale è il caso se sul reato grava la minaccia di una pena crudele o non prevista dal nostro sistema giuridico, come la pena di morte o pene corporali. La formulazione scelta evita quindi che le rappresentanze svizzere all'estero si rendano complici della fuga di cittadini svizzeri divenuti passibili di pena, permettendo tuttavia il rilascio dei documenti in casi urgenti.

#### Articolo 7 Perdita

La perdita di documenti va notificata tempestivamente alla polizia (in caso di perdita all'estero, alla polizia straniera e al rientro alla polizia svizzera). Per perdita s'intende qualsiasi smarrimento (perdita, furto, distruzione completa, ecc.). La polizia in Svizzera registra il documento perso nel sistema di ricerca RIPOL. In tale sistema sono oggi registrati soltanto i documenti d'identità rubati o smarriti all'estero (nel 1998 in tutta la Svizzera circa 7500 casi). Con l'estensione ai documenti smarriti si perviene a una maggiore protezione dei cittadini i cui documenti d'identità sono andati persi. Inoltre, la grande quantità di documenti d'identità andati persi (nel 1998 nel Cantone di Zurigo circa 30 000) rende necessario un trattamento delle perdite mediante mezzi informatici. Gli uffici di polizia designati dai Cantoni possono consultare l'ISA per registrare le notificazioni delle perdite. Essi riprendono dall'ISA i necessari dati personali e i dati per i documenti d'identità, li completano con i dati relativi alle perdite e li trasferiscono in RIPOL, da dove la perdita è trasmessa direttamente all'ISA. Questa soluzione permette di bloccare rapidamente i documenti d'identità smarriti o rubati e di ridurre al minimo i possibili abusi. In tal modo sono anche soddisfatte le richieste di due Cantoni (LU, SZ) e della CCPCS che chiedevano per la registrazione di tali documenti nella ricerca di oggetti una soluzione efficace con un minimo onere di lavoro supplementare per la polizia.

#### Articolo 8 Ritiro

Tutti i tipi di documento d'identità vanno ritirati (*cpv. 1*) se le condizioni per il rilascio non sono o non sono più adempite (*lett. a*). Vanno inoltre ritirati se un'identificazione della persona non è più possibile perché i dati (fotografia, testo) non sono più corretti o non sono più leggibili (*lett. b*). I documenti d'identità vanno ritirati se contengono iscrizioni false o non ufficiali (iscrizioni private) o se sono stati altrimenti modificati (*lett. c*).

Per quanto riguarda il ritiro «amministrativo» secondo il capoverso 1 vanno applicati criteri rigidi onde mantenere l'elevato prestigio dei documenti d'identità svizzeri a livello internazionale. I documenti d'identità dal contenuto non corrispondente ai fatti, modificati o in qualche modo lacunosi devono essere confiscati dalle autorità di confine o di polizia. Le autorità di rilascio decidono la loro utilizzazione ulteriore o il loro ritiro.

Il *capoverso 2* disciplina l'annullamento e un caso speciale di ritiro. Nel caso in cui sia stato emanato un blocco dei documenti o un ordine d'arresto, l'Ufficio competente della Confederazione (Sezione Documenti presso l'UFP), dopo aver consultato la competente autorità cantonale, è autorizzato a ritirare o annullare il documento

d'identità di una persona che si trova all'estero<sup>13</sup>. Tale procedura rispecchia il diritto (art. 10 dell'ordinanza concernente il passaporto svizzero risp. art. 9 dell'ordinanza relativa alla carta d'identità svizzera) e la giurisprudenza vigenti<sup>14</sup>.

#### Articolo 9 Emolumento

Il nostro Collegio disciplina l'obbligo di pagare emolumenti per il rilascio di documenti d'identità e per altri documenti amministrativi elencati in modo esaustivo nell'ordinanza e fissa l'ammontare dei singoli emolumenti. Egli consulta precedentemente i Cantoni. I Cantoni regolamentano la loro procedura di contabilizzazione interna (inclusa la regolamentazione della quota cantonale). Questo si giustifica dal punto di vista oggettivo poiché normalmente la Confederazione non deve intervenire nel rapporto tra i Cantoni e i Comuni. Dalla procedura di rilascio risulta unicamente che le autorità di rilascio (Comuni) incassano gli emolumenti e i Cantoni sono debitori alla Confederazione.

Come per la carta d'identità, anche la personalizzazione del passaporto è centralizzata. Nel quadro dell'attuale disciplinamento – con personalizzazione decentrata – i Cantoni determinano gli emolumenti in modo individuale. Le massicce differenze di prezzi per lo stesso prodotto sono ben note al pubblico e sono regolarmente sottoposte a vive critiche<sup>15</sup>. La carta d'identità è invece rilasciata a un prezzo unitario dal 1994.

L'emolumento per i documenti d'identità deve fondamentalmente corrispondere al principio di copertura dei costi, anche se in taluni casi può essere applicato il principio di equivalenza. L'emolumento deve coprire le spese delle autorità richiedenti e di rilascio nonché della Confederazione, come ad esempio per la gestione della banca dati centrale, l'utilizzazione di Infostar, gli hardware e software EED messi gratuitamente a disposizione dei Cantoni nonché i costi di produzione e di materiale, le tasse postali e la TVA. In quanto emolumento non può fruttare alcun guadagno.

I Cantoni che optano per il rilascio di documenti d'identità provvisori devono tener conto dei costi supplementari (servizio allo sportello, apparecchi, traffico di denaro, installazioni per la protezione di costruzioni e locali ecc.) che vanno rimborsati sul prezzo dei documenti provvisori.

I partecipanti alla consultazione si mostrano favorevoli a un prezzo unitario per documenti d'identità ordinari. Approvano la soluzione proposta purché gli emolumenti siano sufficienti a coprire i costi per tutti gli interessati e i prezzi rientrino in un margine sostenibile anche politicamente. L'intenzione del nostro Consiglio di consultare i Cantoni nella determinazione degli emolumenti è stata apprezzata.

<sup>13</sup> La Sezione Documenti dell'UFP dispone di una documentazione specializzata. Le decisioni da essa emesse possono essere portate davanti al Servizio dei ricorsi DFGP quindi al Tribunale federale.

<sup>14</sup> Decisione non pubblicata del Tribunale federale del 9.3.1992 i.R. H.N./EJPD, consid.3b.

<sup>15</sup> Cfr. ad es. la rivista «Beobachter» n. 14 del 9 luglio 1999 in aggiunta alle indicazioni dettagliate relative agli emolumenti degli uffici dei passaporti della Svizzera tedesca, consultabile anche su Internet [<http://www.beobachter.ch>]; rivista «Ktip» n. 19 del 29.11.1995, p. 26 seg.

## 2.1.3 Trattamento dei dati

### Articolo 10 Principio

La Confederazione può emanare prescrizioni settoriali in materia di protezione dei dati per attività amministrative cantonali e comunali se le è attribuita una competenza legislativa in merito<sup>16</sup>. La presente disposizione chiarisce tale principio. In tutti i settori trova quindi applicazione il diritto materiale della Confederazione sulla protezione dei dati.

### Articolo 11 Sistema d'informazione, scopo

L'articolo 17 LPD prevede che gli organi federali possono trattare dati personali degni di particolare protezione soltanto se ne esiste una base legale formale. Lo scopo del trattamento dei dati deve essere comunicato se i dati sono raccolti sistematicamente (art. 18 LPD).

L'installazione di un sistema centrale d'informazione documenti d'identità, come già è tenuto in forma analoga per le carte d'identità presso l'UFP, non solleva fondamentalmente contestazioni. Un sistema centrale d'informazione per tutti i documenti d'identità è indispensabile a un trattamento dei documenti controllabile e conforme alle norme.

Il *capoverso 1* legittima il servizio federale competente a gestire l'ISA. Nell'ISA sono registrati i dati iscritti nel documento d'identità (art. 2). Per l'adempimento dei compiti legali vanno inoltre inseriti nell'ISA i dati seguenti:

- l'autorità richiedente (*lett. a*);
- la data del primo e del nuovo rilascio nonché modifiche relative ai dati iscritti nel documento d'identità (*lett. e*);
- indicazioni concernenti un eventuale blocco o deposito, rifiuto, perdita o ritiro del documento (*lett. f*);
- iscrizioni inerenti misure di protezione per minorenni o persone interdette riferite al rilascio di documenti d'identità (*lett. g*);
- firme del rappresentante legale che ha approvato il rilascio del documento d'identità per minorenni (*lett. h*);
- iscrizioni inerenti la perdita o la revoca della cittadinanza (*lett. i*);
- indicazioni specifiche su documenti d'identità i cui titolari godono di privilegi e immunità (*lett. j*), in base alla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche<sup>17</sup> e consolari<sup>18</sup>.

Mediante le indicazioni delle lettere f, g, i si impedisce il rilascio di documenti a persone non autorizzate.

<sup>16</sup> Cfr. messaggio concernente la legge federale sulla protezione dei dati, FF 1988 II 365.

<sup>17</sup> RS 0.191.01

<sup>18</sup> RS 0.191.02



Affinché una persona possa essere identificata in modo efficiente e rapido, sono inoltre registrati nell'ISA:

- il luogo di nascita (*lett. b*; cfr. spiegazioni dell'art. 2 cpv. 1);
- eventuali altri luoghi d'origine che non compaiono nel documento (*lett. c*);
- i nomi dei genitori (*lett. d*).

Mediante queste indicazioni supplementari nell'ISA si conferisce al legittimo titolare del documento la possibilità di farsi identificare chiaramente nel caso di un controllo. Domande facilmente verificabili permettono di scoprire con facilità, rapidità e affidabilità gli abusi alla frontiera, senza ricorrere in particolare ai dati biometrici controversi sul piano politico. Con la nuova legge sui documenti d'identità si intende garantire che i cittadini Svizzeri ottengano documenti che servono a provare in modo chiaro e veloce la loro cittadinanza svizzera e la loro identità.

Il *capoverso 2* giustifica il trattamento dei dati nella misura indicata, in quanto con i dati registrati si intendono impedire, da un lato, i rilasci multipli non autorizzati di un documento d'identità e, dall'altro, l'impiego abusivo.

Nella consultazione la soluzione proposta ha dato adito a pareri controversi, che si sono profilati dalla totale approvazione al totale rifiuto.

#### *Articolo 12*      Trattamento e comunicazione di dati

Il *capoverso 1* stabilisce quali autorità/servizi possono inserire dati nell'ISA con accesso diretto. Si tratta delle autorità seguenti:

- il servizio della Confederazione incaricato dell'esecuzione della legge (*lett. a*; attualmente la Sezione Documenti dell'UFP);
- le autorità di rilascio (*lett. b*);
- la centrale di personalizzazione (*lett. c*), limitatamente alla data del rilascio e della scadenza della validità nonché alle cifre logiche di controllo secondo le norme OACI e gli adeguamenti tecnici definiti nell'ordinanza.

Il *capoverso 2* elenca in modo esaustivo le autorità che possono consultare dati nell'ISA con la procedura di richiamo. Ciò ha dato adito nella consultazione a pareri controversi.

Il disciplinamento delle lettere a e b non ha sollevato contestazioni. Il PS respinge il diritto d'accesso secondo la lettera a e preferisce il disciplinamento a suo giudizio migliore dell'articolo 23 capoverso 2 dell'ordinanza relativa alla carta d'identità svizzera, che conferisce un diritto d'accesso unicamente alle persone autorizzate della Sezione Documenti dell'UFP. Secondo i principi definiti nella legge del 21 marzo 1997<sup>19</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) il Consiglio federale deve articolare l'Amministrazione federale in uffici e fissare i compiti dei singoli uffici (art. 43 LOGA). Questo trasferimento della competenza dal Parlamento al Consiglio federale implica che sul piano legislativo si deve rinunciare per quanto possibile all'indicazione concreta di specifiche unità organizzative. Poiché nell'ordinanza il diritto d'accesso dev'essere limitato alle persone autorizzate della Sezione Documenti, nella lettera a non va fatta alcuna distinzione di carattere materiale.

<sup>19</sup> RS 172.010

Oltre ai servizi menzionati dovrebbero avere un accesso diretto al sistema anche le autorità della Confederazione e dei Cantoni che quotidianamente nel loro lavoro devono eseguire controlli dei documenti e impedire gli abusi. Questi ultimi necessitano di un accesso diretto ai dati nell'ISA per poter procedere a una verifica dell'identità rapida, efficace e confacente ai bisogni dei cittadini. In tal modo si possono evitare inutili perdite di tempo. Tali autorità sono il Corpo delle guardie di confine (*lett. c*) e i servizi di polizia designati dai Cantoni (*lett. d*). Conseguentemente anche un servizio di polizia della Confederazione dovrà avere un accesso diretto al sistema, limitato esclusivamente alla verifica dell'identità (*lett. e*), per poter rispondere tempestivamente alle domande provenienti dall'estero.

Il diritto d'accesso delle autorità e dei servizi secondo le lettere c-e è limitato esclusivamente alla verifica dell'identità. In tale circostanza si accerta se una persona presenta il suo documento d'identità autentico senza contraffazioni. Il diritto d'accesso secondo la lettera d serve inoltre alle autorità per registrare e trattare le notificazioni relative alla perdita di documenti (cfr. art. 7); qualsiasi consultazione per altri scopi o altri tipi di utilizzazione dei dati sono vietati.

Nell'ambito della procedura di consultazione sono emerse opinioni divergenti su questi punti.

- A favore di una prevenzione degli abusi e dei diritti d'accesso per i servizi competenti si sono pronunciati espressamente sette Cantoni (SH, AR, SZ, FR, TI, VD, GE), due partiti (PPD, UDF) e quattro organizzazioni (KF<sup>20</sup>, FSFP<sup>21</sup>, CCPCS, KSS).
- Quattro organizzazioni (ASCAS<sup>22</sup>, CSSC<sup>23</sup>, UCS<sup>24</sup>, ACS<sup>25</sup>) ritengono opportuno il diritto d'accesso per gli organi che controllano l'entrata e l'uscita delle persone ai passaggi di frontiera e negli aeroporti per poter giudicare rapidamente un possibile abuso di documenti d'identità. I diritti d'accesso degli organi di polizia al sistema dei documenti creato a fini amministrativi sono tuttavia stati respinti. Dato che i nomi dei genitori non necessari al rilascio di documenti d'identità sono registrati nell'ISA e che tali informazioni sarebbero impiegate anche per altre esigenze di polizia, ritengono che si debba parlare di una «banca dati per le indagini».
- Cinque Cantoni (BS, BL, ZG, SO, BE) e i CPD erano dell'opinione che i servizi elencati nell'articolo 12 capoverso 2 lettere c-e debbano eseguire compiti di polizia, che i previsti diritti d'accesso non siano necessari all'esecuzione della legge e non debbano essere inclusi nel trattamento dei dati volto a prevenire gli abusi.
- Il PS e i GDS hanno per principio respinto la prevenzione degli abusi e di conseguenza anche i diritti d'accesso per i servizi e le autorità che per legge devono eseguire controlli.

Contrariamente all'opinione ripetutamente espressa, nel caso dell'ISA non si tratta di una banca dati di ricerca o di un sistema di ricerca. I dati che vi sono contenuti

20 Konsumentinnenforum Schweiz.

21 Federazione svizzera dei funzionari di polizia.

22 Associazione svizzera dei capi del controllo abitanti e degli stranieri.

23 Conferenza svizzera dei segretari comunali.

24 Unione delle città svizzere.

25 Associazione dei Comuni svizzeri.

servono unicamente al rilascio dei documenti d'identità o a impedire un impiego illecito. I cittadini hanno il diritto di esigere che la loro identità non sia utilizzata abusivamente e che sia effettuata una verifica rapida ed esatta. Le verifiche dei documenti e dell'identità devono avvenire entro breve tempo visto che la persona interessata è trattenuta per la durata della verifica. Le verifiche prolungate risultano fastidiose per le persone controllate e sono receipte come una vessazione. Le verifiche sono necessarie ma devono comportare il minor disagio possibile per le persone controllate. Soluzioni di ripiego quali ad esempio l'introduzione di un servizio di informazione non migliorerebbero la situazione per gli interessati, ma rallenterebbero la procedura moltiplicando le possibilità di errore. Nell'ISA non sono contenute segnalazioni e quindi non permette di effettuare una ricerca. Se una persona ricercata dalla polizia presenta il proprio documento d'identità e questo è controllato nell'ISA, la ricerca non dà alcun esito. Soltanto un controllo dei dati personali nel sistema di ricerca RIPOL fornisce la segnalazione. Inoltre, siccome tutti i servizi indicati alle lettere c-e hanno diritto di accedere a RIPOL, l'introduzione dell'ISA quale sistema d'informazione per la ricerca non avrebbe senso. A scapito di quanto affermato, si tratta unicamente di una banca dati amministrativa.

Il *capoverso 3* consente la trasmissione di dati dell'ISA ad altre autorità nell'ambito dell'assistenza amministrativa.

#### *Articolo 13* Obbligo di notifica

Affinché sia possibile un rilascio dei documenti controllato e conforme al diritto, le autorità che emanano le decisioni devono fornire tempestivamente oltre che ai Comuni di domicilio anche alle autorità di rilascio del loro Cantone, i seguenti dati (*cpv. 1*):

- la decisione relativa al blocco dei documenti e la sua revoca (*lett. a*);
- il deposito di documenti e la sua revoca (*lett. b*);
- misure di protezione per minorenni o persone interdette riferite al rilascio di documenti d'identità nonché la loro revoca (*lett. c*);
- la perdita o la revoca della cittadinanza (*lett. d*).

L'autorità di rilascio inserisce tempestivamente nell'ISA le informazioni che le sono state comunicate (*cpv. 2*). Se una misura è abrogata secondo il capoverso 1 lettere a-c, l'autorità di rilascio procede alla cancellazione della corrispondente iscrizione nell'ISA. Se la persona interessata non possiede un documento d'identità iscritto nell'ISA né altre iscrizioni, si dovrà cancellare l'intera iscrizione. Se un'autorità federale emana una decisione corrispondente, la notifica va fatta all'autorità federale competente (attualmente la Sezione Documenti dell'UFP) (*cpv. 3*).

#### *Articolo 14* Divieto di gestire banche dati parallele

Questa disposizione disciplina la conservazione dei moduli della domanda necessari al rilascio di documenti d'identità. Le autorità di rilascio devono eliminare le domande (formulari o dati registrati elettronicamente) dopo un periodo massimo di conservazione di due mesi. Sono eccettuati i formulari nella procedura di ricorso, che devono essere conservati fino a conclusione definitiva della procedura. Non sono toccati da questa disposizione i dati rilevati nel quadro del rilascio del passaporto 1985 e archiviati nei sistemi d'informazione o nelle raccolte di dati (schedari) e la banca dati inerente la carta d'identità della Confederazione. Tali dati vanno conservati per la durata di validità dei documenti. Non è toccato da tale disposizione

l'inserimento di dati figuranti nei documenti per le notifiche della perdita nei rapporti di polizia e in RIPOL.

#### *Articolo 15* Disposizioni esecutive

Nell'ambito del trattamento dei dati il nostro Collegio emette disposizioni in materia di responsabilità per il sistema d'informazione (*lett. a*, per il sistema d'informazione inerente il passaporto e la carta d'identità) e le autorizzazioni d'accesso (*lett. b*; tipo e ampiezza dell'accesso). Disciplina le scadenze di conservazione e la cancellazione (*lett. c*) nonché le misure tecniche e organizzative (*lett. d*) come ad esempio protocolli EED che permettono una verifica dell'autorizzazione d'accesso nonché il mantenimento del sistema o la registrazione della storia dei dati di ogni persona (la storia dei dati contiene indicazioni relative ai documenti d'identità rilasciati e alle perdite di documenti notificate negli ultimi 20 anni).

### **2.1.4 Disposizioni finali**

I compiti legali saranno eseguiti principalmente dai Cantoni e dal DFAE. Il nostro Consiglio in qualità di istanza di vigilanza emana le disposizioni esecutive.

## **2.2 Osservazioni supplementari**

### **2.2.1 Proprietà del documento d'identità**

L'ordinanza concernente il passaporto svizzero e l'ordinanza relativa alla carta d'identità svizzera non contengono nessuna norma che conferisca la proprietà del documento d'identità allo Stato. Nel quadro dei lavori preliminari relativi alla legge sui documenti d'identità è stato ripetutamente espresso il desiderio di conferire, nella nuova legge, la proprietà alla Confederazione. Tale richiesta è motivata con il fatto che in tal modo la Svizzera potrebbe richiedere un documento d'identità confiscato da un'autorità estera. Una simile disposizione sulla proprietà permetterebbe di punire sulla base del Codice penale del 21 dicembre 1937<sup>26</sup> (CP) (Dei reati contro il patrimonio, art. 137 segg. CP) le persone che hanno messo a disposizione di un'altra persona il proprio documento d'identità, che lo hanno dato in pegno, che l'hanno distrutto o addirittura venduto. I fautori di tale proposta fanno notare che alcuni Stati operano in base a tale soluzione (Germania, USA, cfr. n. 1.3.1).

Nel presente disegno di legge si è rinunciato a creare una norma inerente la proprietà. Una simile soluzione in Svizzera non sarebbe attuabile in quanto presenta troppi svantaggi. L'attribuzione della proprietà del documento d'identità alla Confederazione renderebbe possibile l'applicazione del diritto civile/diritti reali (art. 641 segg. CC). Il cittadino si renderebbe già colpevole ad esempio depositando il documento per noleggiare un'autovettura o affittare una camera d'albergo.

La natura giuridica dei documenti d'identità svizzeri è particolare. Costituiscono infatti una «res extra commercium», visto che in qualità di documento personale del titolare non sono cedibili, vendibili né pignorabili<sup>27</sup>. In merito al passaporto (la stes-

<sup>26</sup> RS 311.0

<sup>27</sup> Cfr. Rüegg, Schedario giuridico svizzero, N. 54, II/2; cfr. anche von Salis, Schweizerisches Bundesrecht, 2<sup>a</sup> edizione, Berna 1903, n. 647.

sa cosa vale per la carta d'identità) non può quindi esistere un diritto di proprietà e i cittadini svizzeri non possono disporre liberamente. Nel 1875 nell'ambito di un ricorso in materia di libertà di domicilio l'Assemblea federale ha stabilito che i documenti d'identità non sono né oggetto d'esecuzione né costituiscono oggetto di un atto giuridico e che qualsiasi disposizione inerente al diritto civile sui documenti d'identità è nulla<sup>28</sup>. Il diritto consuetudinario internazionale riconosce già da lungo tempo che uno Stato non è autorizzato a disporre<sup>29</sup> del documento d'identità di un cittadino straniero. Occorre quindi rinunciare a una norma sulla proprietà del documento; su questo punto nella consultazione non vi sono state obiezioni.

## **2.2.2 Disposizioni penali**

La possibilità di introdurre specifiche disposizioni penali nella legge sui documenti d'identità è stata presa in esame nell'elaborazione dell'avamprogetto. La ponderazione dei relativi vantaggi e svantaggi ha fatto sì che fosse scartata. Nell'ambito della procedura di consultazione si sono levate singole voci che hanno criticato la mancanza di disposizioni penali. Ulteriori chiarimenti hanno tuttavia dimostrato che non è necessario prevedere una speciale norma penale nella legge sui documenti d'identità o nel Codice penale (CP). Le disposizioni attuali del CP (parte generale e art. 252 segg.) sono sufficienti per condannare una persona colpevole. I problemi nel perseguimento penale non saranno del resto causati dalla mancanza di disposizioni penali ma piuttosto dal fatto che taluni reati possono essere soltanto difficilmente dimostrati.

## **3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

### **3.1 Per la Confederazione**

La presente legge non ha nessuna conseguenza finanziaria per la Confederazione. Gli investimenti necessari per lo sviluppo e la gestione dell'ISA e per gli apparecchi EED presso le autorità di rilascio (periferiche come gli scanner) sono finanziate anticipatamente dalla Confederazione. I costi computabili (come ad es. ammortamenti e accantonamenti) sono però inseriti nel calcolo degli emolumenti e rimborsati alla Confederazione sulla sua quota dell'emolumento (cfr. n. 3.4). Per le autorità di rilascio (DFAE) non risulteranno, né in Svizzera né all'estero, spese supplementari per le installazioni di sicurezza.

In merito all'effettivo del personale in base alla pianificazione attuale, saranno necessari due posti per l'introduzione e la gestione dell'ISA.

La limitazione dei diritti d'accesso diretto all'ISA della guardia di confine e della polizia renderebbe necessaria l'istituzione di un servizio d'informazione supple-

<sup>28</sup> von Salis, op. cit.

<sup>29</sup> Cfr. Klaus M. Merdert & Werner Süßmuth, Pass und Passrecht, vol. 2, Colonia (Deutscher Gemeindeverlag/Kolhammer Verlag), 1992, p. 121, punto 16: «Im übrigen folgt daraus nach allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen, dass andere Staaten über Pässe (anderer Staaten) nicht verfügungsberechtigt sind». (Ne consegue inoltre che in base ai principi generalmente riconosciuti del diritto internazionale, gli altri Stati non sono autorizzati a disporre dei passaporti (di altri Stati). [trad.]

mentare presso l'UFP. L'introduzione di un tale servizio aperto durante 24 ore necessiterebbe di 12 posti supplementari (2 posti × fattore 6 per il servizio continuato [= valore secondo l'esperienza fatta dal Cgcf]), mentre nel caso di un'annessione a un servizio esistente aperto durante 24 ore si dovrebbe calcolare un fabbisogno di 6 posti. Questi posti non potrebbero esser compensati all'interno dell'Amministrazione.

### **3.2 Per i Cantoni**

Dal punto di vista economico per alcuni Cantoni ci saranno minori introiti, visto che finora il rilascio del passaporto 85 permetteva di realizzare guadagni in parte notevoli. Secondo la dottrina e la prassi dominanti tali emolumenti avrebbero però già dovuto fondarsi sul principio di copertura dei costi e sul principio di equivalenza<sup>30</sup>. In futuro gli emolumenti eccessivi dovranno essere eliminati. Dalla consultazione di alcuni uffici dei passaporti cantonali di diverse dimensioni non è possibile per il momento trarre conclusioni definitive per quanto attiene al fabbisogno di personale supplementare.

In futuro i Cantoni decideranno liberamente il numero e l'ubicazione dei servizi che rilasceranno i documenti d'identità sul loro territorio (cfr. n. 2.1.1 art. 4). Se designeranno gli attuali uffici cantonali dei passaporti, non saranno necessari investimenti. L'istituzione di nuovi servizi incombe ai Cantoni. La struttura dei singoli servizi dipenderà dall'apertura al pubblico (documenti provvisori). Il DFGP verificherà unicamente che siano rispettati i parametri di sicurezza. I Cantoni possono inoltre unirsi e gestire insieme un'autorità di rilascio.

### **3.3 Per i Comuni**

Quale autorità incaricata di trasmettere le domande, i Comuni, tranne eventuali aggiornamenti di software, non devono effettuare alcun investimento. Non sono però obbligati a lavorare con strumenti di EED. Rispetto all'attuale procedura di rilascio delle carte d'identità, il lavoro supplementare per l'elaborazione di altri dati (luogo di nascita, nomi dei genitori) è normalmente fattibile senza personale supplementare. Poiché come illustrato nel numero 2.1.2 relativo all'articolo 9 il documento d'identità è rilasciato in base al principio della copertura dei costi, i Comuni non assumono nessun onere finanziario.

### **3.4 Per l'informatica**

Il sistema EED con un sistema d'informazione centrale (ICS DFGP) nonché l'hardware software per il funzionamento degli impianti deve essere finanziata anticipatamente dalla Confederazione. I costi d'investimento non possono ancora essere fissati definitivamente poiché il progetto informatico (progetto Hermes) si trova attualmente in fase di progettazione. L'acquisizione dei mezzi informatici dipende dalle

<sup>30</sup> Häfelin Ulrich/Müller Georg, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrecht, 3ª edizione ampliata, Zurigo 1998, N 2062 segg.

soluzioni che si stanno elaborando con i partner della Confederazione. Gli investimenti tecnici per mezzi informatici non dovrebbero superare il tetto di 3,45 milioni di franchi, ma sono anche strettamente legati agli sviluppi della tecnica. I costi annuali periodici ritornano nelle casse dello Stato mediante la quota di emolumenti della Confederazione (circa 250 000 passaporti all'anno) e comprendono la remunerazione del capitale del 5 per cento, la durata per l'ammortamento di 4 anni nonché i costi di manutenzione.

Per quanto riguarda la rete elettronica, attualmente non sono necessari investimenti dato che l'accesso avviene attraverso le reti comuni già esistenti (in futuro completamente gestite dall'UFIT) della Confederazione e dei Cantoni. I costi d'acquisizione, gli ammortamenti e gli accantonamenti nonché i costi di manutenzione sono tuttavia interamente compresi nel calcolo dei costi.

### **3.5 Ripercussioni economiche**

#### **3.5.1 Necessità e possibilità di un intervento da parte dello Stato**

Il rilascio di documenti d'identità (passaporti e carte d'identità) spetta in tutto il mondo allo Stato. Al numero 1.3.1 paragrafo 1 sono esposte le basi costituzionali e legislative dell'intervento dello Stato. Come esposto nel numero 1.1, vi è la necessità urgente di creare un nuovo passaporto. Ciò richiede un sistema d'informazione centrale. La LPD esige una base legale a tale scopo. Le basi legali per la banca dati delle carte d'identità della Confederazione sono insufficienti.

#### **3.5.2 Ripercussioni sui singoli gruppi sociali**

Poiché tutti i cittadini hanno diritto a un documento d'identità e molti di essi ne fanno uso (nel 1998 circa 850 000 documenti), la legge ha effetti pratici su tutti i cittadini. Ogni anno sono rilasciati circa 250 000 passaporti.

L'introduzione della legge e del nuovo passaporto che essa prevede è importante per tutti coloro che nell'ambito del «Visa Waver Pilot Program» oggi possono ancora recarsi negli Stati Uniti e rimanervi fino a 90 giorni senza bisogno di un visto (secondo le stime sono annualmente circa 400 000 persone). Gli Stati Uniti hanno minacciato di introdurre l'obbligo del visto nel caso in cui la Svizzera non emettesse entro il 2003 passaporti leggibili elettronicamente. Un visto per gli Stati Uniti costa settanta franchi ed è ottenibile entro una settimana (entro un giorno se ci si reca personalmente presso l'ambasciata).

Per le famiglie i costi del passaporto aumenteranno poiché a partire dal 2003 ogni persona riceve il proprio documento d'identità (attualmente sono registrate ogni anno circa 60 000 iscrizioni di figli minorenni). L'iscrizione dei figli nel passaporto dei genitori sinora adottata non è più possibile. Ciò è dovuto, da un lato, alla necessità di combattere le possibilità di «legal kidnapping», (nel 1998: 113 casi; 1999: 103 casi) e, dall'altro, a motivi tecnici (leggibilità elettronica).

Nonostante l'aumento dei costi, il prezzo del nuovo passaporto con durata di validità di 10 anni dovrebbe mantenersi al livello del prezzo medio di un passaporto 85

con uguale validità. Un gruppo di lavoro costituito da Confederazione, Cantoni e Comuni sta determinando i prezzi di copertura.

### **3.5.3 Ripercussioni sull'economia globale**

L'effetto positivo della legge e del nuovo passaporto consiste nel fatto che circa 400 000 cittadini potranno recarsi negli Stati Uniti per lavoro e vacanze e rimanervi fino a 90 giorni senza visto e con un disbrigo veloce delle formalità doganali. Si può presumere che altri Paesi seguiranno l'esempio degli Stati Uniti e richiederanno passaporti leggibili elettronicamente.

### **3.5.4 Disciplinamenti alternativi**

Nell'ambito dei lavori legislativi svolti sinora sono state esaminate varie alternative concernenti punti dettagliati. Si trattava in particolare di questioni come il luogo d'origine o il luogo di nascita, l'iscrizione obbligatoria dei nomi dei rappresentanti legali nel passaporto di minorenni o persone interdette, l'iscrizione del doppio cognome, l'iscrizione di dati biometrici, le autorizzazioni e la portata dell'accesso alla banca dati nonché la registrazione di tutti i passaporti e le carte d'identità smarriti nel sistema di ricerca RIPOL. Le motivazioni dettagliate delle decisioni pronunciate si trovano nei rispettivi capitoli del messaggio.

### **3.5.5 Finalità nell'esecuzione**

Sulla scorta delle esperienze fatte con il rilascio di passaporti e carte d'identità nonché in considerazione del fatto che passaporti moderni e ben protetti dalle falsificazioni possono essere prodotti soltanto in modo centralizzato (qualità immutata con controlli di qualità), si è optato per un nuovo sistema d'esecuzione unitario per passaporti e carte d'identità. Quest'ultimo tiene conto dei pregi e dei difetti dei diversi sistemi applicati sinora e garantisce un'esecuzione ottimale. Il sistema d'esecuzione è stato elaborato in collaborazione con Cantoni, Comuni e organizzazioni rappresentative.

## **4 Programma di legislatura**

La legge sui documenti d'identità è annunciata nel programma di legislatura 1999-2003. Il fatto che l'attuale passaporto svizzero 85, contrariamente ai passaporti dell'UE e degli Stati dell'America del Nord, non sia leggibile per macchina e la minaccia di dover far fronte a sanzioni o di essere esclusi dal «Visa Waiver Pilot Program» degli Stati Uniti, ha reso necessario il rilascio di un nuovo passaporto svizzero che sia leggibile per macchina (cfr. n. 1.1). Per il trattamento informatico dei dati mancava tuttavia una base legale sufficiente. Tale base è stata ora elaborata con la legge sui documenti d'identità.



## 5

### **Rapporto con il diritto europeo**

Il presente disegno di legge è in sintonia con il diritto dell'UE. Il Consiglio dei rappresentanti dei governi degli Stati membri delle Comunità europee si è pronunciato a favore dell'introduzione di un passaporto secondo un modello unitario negli Stati membri delle Comunità europee e ha stabilito in varie risoluzioni (GU n. C 241 del 19.9.1981; GU n. C 179 del 16.7.1982; GU n. C 185 del 24.6.1986; GU n. C 200 del 4.8.1995) determinate esigenze minime per l'allestimento dei passaporti UE. Queste ultime sono in sintonia con i parametri dell'OACI e in parte vi si riferiscono direttamente. Tali norme sono pienamente adempiute anche dal previsto passaporto svizzero 2003, che sarà selezionato nell'ambito di un concorso dell'OMC.

## 6

### **Basi legali**

### 6.1

#### **Costituzionalità**

Il disegno si basa sull'articolo 38 della Costituzione federale che conferisce alla Confederazione la competenza di disciplinare l'acquisizione e la perdita della cittadinanza e quindi anche la competenza per il rilascio di un documento d'identità che comprovi la cittadinanza svizzera.

### 6.2

#### **Delega di competenze legislative**

Il presente disegno si limita a sancire i principi più importanti sul piano legislativo. Il disegno delega al Consiglio federale le seguenti competenze legislative:

##### *Articolo 1 (Documenti d'identità)*

Visto che si tratta di diversi tipi di documenti d'identità con sottocategorie, è opportuno che il Consiglio federale disciplini l'allestimento e le particolarità dei vari documenti d'identità.

##### *Articolo 3 (Durata di validità)*

L'allestimento preciso della durata di validità, che ha prevalentemente carattere tecnico, deve poter essere regolato in modo flessibile, affinché possa essere adattato alle nuove circostanze.

##### *Articolo 4 (Autorità di rilascio)*

La designazione di altri servizi in qualità di autorità di rilascio nonché il disciplinamento delle competenze hanno un carattere tecnico e devono essere disciplinati nell'ordinanza.

##### *Articolo 5 (Domanda di rilascio)*

La procedura di richiesta ha carattere tecnico e deve essere disciplinata dal Consiglio federale mediante ordinanza.

### *Articolo 9 (Emolumento)*

Il Consiglio federale disciplina l'obbligo di pagare emolumenti e la tariffa mediante ordinanza, a tal fine consulta i Cantoni. È necessario dar prova di flessibilità (modifiche delle tariffe postali, ecc.).

### *Articolo 15 (Disposizioni esecutive)*

Le disposizioni esecutive nell'ambito del trattamento dei dati hanno un carattere tecnico e devono essere disciplinate mediante ordinanza.

## **6.3 Forma dell'atto**

Conformemente agli articoli 163 e 164 capoverso 1 Cost., un atto che contiene importanti norme di diritto è emanato sotto forma di legge federale. I decreti federali rimangono riservati agli atti che non contengono norme di diritto. Secondo l'articolo 164 capoverso 1 sono considerate disposizioni importanti che contengono norme di diritto quelle che contemplano i diritti e i doveri delle persone (lett. c), compiti e prestazioni della Confederazione (lett. e) o obblighi dei Cantoni nell'attuazione e esecuzione del diritto federale (lett. f). L'atto proposto contiene simili disposizioni. Deve quindi essere emanato sotto forma di legge federale.

## **6.4 Linee generali dell'ordinanza d'esecuzione**

Presenteremo il disegno di un'ordinanza d'esecuzione in occasione dell'avvio dei lavori nelle Commissioni parlamentari. I lavori relativi al disegno sono iniziati nell'inverno 1999/2000 riunendo collaboratori di Confederazione, Cantoni e Comuni. Una prima stesura del disegno è in fase di elaborazione e sarà pronta nell'autunno 2000. Le questioni tecniche sono disciplinate negli allegati; per gli utenti sono emanate istruzioni dettagliate.