

*09.439 e 10.308*

**Iniziativa parlamentare**

**Garantire l'accesso a una carta d'identità classica, non biometrica, senza chip a tutti i cittadini svizzeri**

**Iniziativa del Cantone di Turgovia**

**Legge sui documenti d'identità. Modifica**

**Progetto preliminare e rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale**

del 21 ottobre 2010

---

---

## Compendio

*Ai sensi della modifica della legge sui documenti d'identità (LDI) entrata in vigore il 1° marzo 2010, dopo due anni, e cioè a partire dal 1° marzo 2012, le carte d'identità (ID) potranno essere richieste unicamente presso le autorità cantonali di rilascio. La legge attribuisce al Consiglio federale la competenza di decidere se continuare a consentire anche il rilascio di carte d'identità non biometriche. L'ordinanza sui documenti d'identità permette ancora l'accesso a una ID non biometrica.*

*L'iniziativa parlamentare presentata il 4 giugno 2009 dalla Consigliera nazionale Thérèse Meyer chiede di ancorare la possibilità di continuare ad accedere a una ID classica, non biometrica, senza chip nella legge sui documenti d'identità. Il 27 gennaio 2010 il Cantone di Turgovia ha presentato un'iniziativa che chiede che le carte d'identità possano essere richieste presso il Comune di domicilio anche dopo il termine di due anni previsto nelle disposizioni transitorie della modifica del 13 giugno 2008 della LDI. L'iniziativa parlamentare depositata l'11 dicembre 2009 dal consigliere agli Stati Hannes Germann chiede di modificare la LDI in modo tale da lasciare ai Cantoni la possibilità di decidere se le carte d'identità senza chip possano continuare ad essere richieste presso i Comuni di domicilio e se questi potranno continuare a rilasciarle.*

*Per motivi d'ordine federalistico, il presente progetto della Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale fa proprie tali rivendicazioni proponendo di modificare la LDI in modo tale da garantire, su richiesta, il rilascio di carte d'identità senza chip e da consentire ai Cantoni di decidere sulla possibilità di presentare la domanda presso il Comune di domicilio.*

*La CIP del Consiglio nazionale ha elaborato il progetto prestando attenzione a che ogni Cantone abbia la possibilità di offrire un servizio pubblico vicino ai cittadini. In questa ottica rientra anche la possibilità di continuare a richiedere le carte d'identità non biometriche presso il Comune di domicilio. Il progetto mira a garantire a tutti i cittadini l'accesso a una carta d'identità classica con una procedura semplice e a tutelare l'autonomia cantonale in materia di organizzazione della procedura di domanda.*

# Rapporto

## 1 Cronistoria

### 1.1 Iniziative

Il 4 giugno 2009 la Consigliera nazionale Thérèse Meyer (C, FR) ha presentato un'iniziativa parlamentare che chiede di prevedere nella legge federale sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri (Legge sui documenti d'identità, LDI; RS 143.1) la possibilità per tutti i cittadini svizzeri di continuare ad accedere a una carta d'identità classica, non biometrica, senza chip. Nella motivazione, l'autrice dell'iniziativa fa notare che ai sensi della legge entrata in vigore il 1° marzo 2010 spetta al Consiglio federale stabilire quali documenti d'identità debbano essere provvisti di un chip. Benché prima della votazione popolare sull'introduzione dei documenti d'identità biometrici il Consiglio federale abbia assicurato di voler mantenere la ID classica, la Consigliera nazionale ritiene che tale disposizione debba essere inserita nella legge.

L'iniziativa del Cantone di Turgovia presentata il 27 gennaio 2010 chiede di sopprimere la disposizione transitoria della legge sui documenti d'identità secondo cui entro i confini nazionali le carte d'identità senza chip possono continuare a essere richieste presso il Comune di domicilio secondo la procedura previgente per due anni al massimo dall'entrata in vigore della legge.

Entrambe le iniziative prendono spunto dalla revisione della legge sui documenti d'identità, accolta di misura nella votazione popolare del 17 maggio 2009 con il 50,1 per cento dei voti ed entrata in vigore il 1° marzo 2010. Con questa revisione sono state create le basi giuridiche per introdurre il nuovo passaporto (passaporto 10, detto anche passaporto elettronico), munito di un chip con un'immagine digitale del viso e di due impronte digitali del titolare. Tutti questi dati sono inoltre registrati nel Sistema d'informazione sui documenti d'identità (ISA). Queste misure e le modalità di rilascio delle carte d'identità sono disciplinate nella legge sui documenti d'identità stessa, mentre la possibilità di accesso a una carta d'identità non biometrica, senza chip, è prevista unicamente nell'ordinanza sui documenti d'identità. Sia in Parlamento che durante la campagna prima della votazione e l'elaborazione dell'ordinanza, la discussione si è focalizzata su tre punti: la banca dati centrale, la ID non biometrica e la possibilità di richiedere la ID presso il Comune di domicilio. Su questi punti sono state presentate sei iniziative parlamentari e un'iniziativa cantonale: 09.431 Iv. Pa. (Marra) del 30 aprile 2009, Legge sui documenti d'identità; 09.435 Iv. Pa. (Hodgers) del 27 maggio 2009, Modifica della legge sui documenti d'identità; 09.439 Iv. Pa. (Thérèse Meyer) del 4 giugno 2009, Garantire l'accesso a una carta d'identità classica, non biometrica, senza chip a tutti i cittadini svizzeri; 09.440 Iv. Pa. (Gruppo UDC) del 5 giugno 2009, Il chip biometrico non va esteso ad altri documenti d'identità; 09.441 Iv. Pa. (Gruppo UDC) del 5 giugno 2009, Passaporti biometrici senza banca dati; 09.516 Iv. Pa. (Germann) dell'11 dicembre 2009, Carte d'identità: preservare le competenze cantonali nella legge sui documenti d'identità; 10.308 Iv. Ct. (TG) vom 27 gennaio 2010, Legge sui documenti d'identità. Modifica.

## **1.2 Esame preliminare delle Commissioni delle istituzioni politiche**

Le Commissioni delle istituzioni politiche (CIP) si sono occupate della materia a più riprese, dato che le varie iniziative di modifica della LDI sono state presentate sull'arco di oltre otto mesi. La discussione sulle iniziative è inoltre stata prolungata dalla presentazione di un'iniziativa commissionale: il 18 giugno 2009, durante l'esame preliminare la CIP del Consiglio nazionale ha rinviato la decisione su cinque iniziative presentate nel proprio Consiglio (09.431, 09.435, 09.439, 09.440, 09.441) adottando invece, con 18 voti contro 2, un'iniziativa della commissione (09.471), che raggruppava le richieste delle varie iniziative (ancoramento nella legge dell'ID non biometrica, nessun obbligo di registrazione centrale dei dati). La commissione omologa del Consiglio degli Stati e il Consiglio degli Stati stesso si sono tuttavia schierati contro questa iniziativa o almeno contro il secondo punto. Secondo loro, una banca dati centrale è indispensabile per la sicurezza dei documenti d'identità svizzeri; inoltre la banca dati centrale non può già essere rimessa in discussione subito dopo la votazione popolare. Questi motivi hanno affossato definitivamente l'iniziativa della commissione.

Siccome la CIP del Consiglio degli Stati non aveva approvato l'iniziativa 09.471, la CIP del Consiglio nazionale ha ripreso l'esame delle iniziative parlamentari menzionate sopra e vi ha dato seguito durante la riunione del 15 ottobre 2009; l'iniziativa parlamentare di Thérèse Meyer è passata con 22 voti contro 2. Il 1° febbraio 2010 questa decisione è stata avallata con 11 voti contro 0 e 1 astensione dalla commissione omologa del Consiglio degli Stati, che non ha per contro dato seguito alle altre iniziative.

Durante la riunione del 20 aprile 2010, la CIP del Consiglio degli Stati ha dato seguito all'unanimità all'iniziativa parlamentare Germann (V, TG) e all'iniziativa del Cantone di Turgovia. L'iniziativa parlamentare depositata l'11 dicembre 2009 dal consigliere agli Stati Hannes Germann chiede di modificare la LDI in modo tale da lasciare ai Cantoni la possibilità di decidere se le carte d'identità senza chip possano continuare ad essere richieste presso i Comuni di domicilio e se questi potranno continuare a rilasciarle. Anche l'iniziativa presentata il 27 gennaio 2010 dal Cantone di Turgovia chiede che le carte d'identità possano essere richieste presso il Comune di domicilio anche dopo il termine di due anni previsto nelle disposizioni transitorie della modifica del 13 giugno 2008 della LDI. La commissione omologa del Consiglio nazionale ha anch'essa approvato queste decisioni all'unanimità durante la riunione del 21 maggio 2010.

Le richieste dell'iniziativa parlamentare di Thérèse Meyer e dell'iniziativa cantonale turgoviese permettono di rispettare le esigenze della protezione dei dati. Entrambe le iniziative non contestano la registrazione in una banca dati centrale. Esse garantiscono tuttavia ai cittadini la possibilità di continuare a richiedere, in caso di necessità, una carta d'identità non biometrica presso il Comune di domicilio e che tale carta d'identità senza chip possa continuare ad essere ordinata presso i Comuni di domicilio se lo decidono i Cantoni.

### 1.3

### Attuazione delle iniziative

Siccome bisognava attuare simultaneamente tre iniziative di modifica della legge sui documenti d'identità (09.439 Iv. Pa. Thérèse Meyer, 09.516 Iv. Pa. Hannes Germann, 10.308 Iv. Ct. Turgovia), si è posto un quesito insolito: quale delle due CIP andava incaricata di elaborare il progetto di atto legislativo? L'iniziativa parlamentare 09.439 era di competenza della CIP del Consiglio nazionale, mentre l'iniziativa parlamentare 09.516 era di competenza della CIP del Consiglio degli Stati. L'iniziativa cantonale andava invece attribuita a una delle due Camere ai sensi dell'articolo 117 capoverso 1 della legge sul Parlamento. Per evitare che le due commissioni lavorassero in parallelo alla revisione della stessa legge, la CIP del Consiglio nazionale ha fatto il necessario per essere incaricata di elaborare il progetto: da un lato ha chiesto l'attribuzione dell'iniziativa cantonale turgoviese, richiesta che è stata accolta; dall'altro ha convinto la sua omologa del Consiglio degli Stati a rimandare temporaneamente i lavori sull'attuazione dell'iniziativa Germann.

Il 21 maggio 2010, la CIP del Consiglio nazionale ha incaricato la segreteria di elaborare, in collaborazione con l'amministrazione, un progetto preliminare corrispondente alle richieste delle due iniziative. Durante la riunione del 21 ottobre 2010, la commissione plenaria ha accolto il progetto preliminare di modifica della legge sui documenti d'identità e il progetto di rapporto con 20 voti contro 0 e 1 astensione. Ha quindi avviato la procedura di consultazione, che durerà fino al 21 gennaio 2011.

### 1.4

### Diritto vigente

Ai sensi delle modifiche della legge del 22 giugno 2001 sui documenti d'identità (modifiche del 13 giugno 2008, RU 2009 5521) entrate in vigore il 1° marzo 2010, alla scadenza del termine transitorio di due anni previsto nella disposizione transitoria le carte d'identità (ID) potranno essere richieste unicamente presso le autorità di rilascio designate dai Cantoni. Durante il periodo transitorio, i Cantoni possono autorizzare la domanda di carte d'identità come finora presso il Comune di domicilio. Si sono avvalsi di questa possibilità complessivamente 19 Cantoni.

Quanto ai passaporti, dall'entrata in vigore delle modifiche possono essere richiesti unicamente presso le autorità di rilascio designate dai Cantoni, poiché solo queste ultime dispongono dell'infrastruttura necessaria per trattare le domande di passaporti con dati biometrici registrati in forma elettronica (passaporti elettronici).

Ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2<sup>ter</sup> LDI, al Consiglio federale è attribuita la competenza di determinare quali tipi di documenti d'identità vanno provvisti di un chip. Il Consiglio federale si è avvalso di tale competenza in vista dell'introduzione definitiva di dati biometrici nel nuovo passaporto svizzero (passaporto 10) e all'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza sui documenti d'identità (ordinanza del 20 settembre 2002 sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri, ODI, RS 143.11) ha stabilito che il passaporto 10 dovrà obbligatoriamente essere provvisto di un chip. Su questo chip saranno registrati i dati personali nonché un'immagine digitale del viso e di due impronte digitali.

Le disposizioni attuali della legge sui documenti d'identità consentirebbero al Consiglio federale di prevedere l'obbligo di un chip su cui registrare i dati anche per la carta d'identità. È ipotizzabile che un giorno, sulla scia degli sviluppi internazionali, per motivi di sicurezza sia deciso l'obbligo di introdurre dati biometrici registrati in forma elettrica anche nelle carte d'identità utilizzate per viaggiare. La legge sui documenti d'identità (articolo 2 capoverso 2<sup>quater</sup>) consente inoltre di munire le carte d'identità di un chip con un'identità elettronica utilizzabile a scopi di autenticazione, firma e criptaggio. In futuro, i cittadini potrebbero così identificarsi in modo affidabile con la loro identità anche nelle transazioni commerciali e nei contatti con le autorità nel mondo virtuale via Internet, se desiderassero e richiedessero una carta del genere. Vari Paesi europei hanno già introdotto carte d'identità con dati biometrici e identità digitali registrati in forma elettronica o ne pianificano l'introduzione nei prossimi anni (p. es. Lettonia, Estonia, Belgio, Portogallo, Spagna). Da menzionare anche la Germania, che a partire dal 1° novembre 2010 offrirà, con la partecipazione dell'economia e della pubblica amministrazione, un documento d'identità elettronico personale multifunzionale nonché una carta d'identità elettronica (e-ID), su cui il titolare potrà far registrare in forma elettronica anche le impronte digitali.

## **2 Punti essenziali del progetto**

La nuova regolamentazione propone di consentire ai Cantoni di decidere se le carte d'identità senza dati biometrici registrati in forma elettronica possano essere richieste unicamente presso il Comune di domicilio, presso il Comune di domicilio e l'autorità cantonale di rilascio o unicamente presso l'autorità cantonale di rilascio. Ogni Cantone avrà così la possibilità di offrire un servizio pubblico vicino ai cittadini e garantire a tutti i cittadini l'accesso a una carta d'identità classica con una procedura semplice.

L'articolo 2 capoverso 2<sup>ter</sup> stabilisce inoltre che il Consiglio federale deve garantire la possibilità di continuare a richiedere carte d'identità senza chip. Questa regolamentazione assicura che anche in futuro i cittadini svizzeri potranno richiedere una carta d'identità senza chip, se lo desiderano. L'ancoramento di questa disposizione nella legge offre alle numerose persone che utilizzano la carta d'identità solo entro i confini nazionali, ad esempio per identificarsi alla posta o in banca o per dimostrare la loro età, la possibilità di ottenere una carta d'identità senza dati biometrici. Ciò risponde ai bisogni di un'ampia fascia della popolazione. Al tempo stesso, la presente disposizione permette di reagire a futuri requisiti concernenti le carte d'identità.

La legge sui documenti d'identità non formula regole su come debba essere utilizzata la carta d'identità o su chi debba riconoscerla. Ai sensi della legge sui documenti d'identità (articolo 1 capoverso 2), la carta d'identità continuerà tuttavia a servire a comprovare la cittadinanza svizzera e l'identità del titolare. Anche se presumibilmente a medio termine sarà necessaria una carta d'identità con dati biometrici per varcare la frontiera, ogni cittadino svizzero deve avere la possibilità di decidere autonomamente, con cognizione di causa, quale tipo di carta (con o senza dati biometrici) corrisponde meglio ai suoi bisogni. I cittadini dovranno quindi essere informati chiaramente sui pro e i contro di ogni tipo di carta.



informatizzato dello stato civile (INFOSTAR), nel Sistema di ricerca informatizzato di polizia RIPOL o nel Sistema d'informazione sui documenti d'identità (ISA) e autorizzare la produzione dei documenti d'identità, questo compito deve essere assunto da un servizio cantonale. Questa autorità è l'interlocutore per la Confederazione anche in merito a tali domande ed è responsabile del loro trattamento regolare.

#### *Art. 5 cpv. 2 lett. b e d (nuova)*

L'articolo 5 capoverso 2 lettera b è stato completato in modo da consentire al Consiglio federale di emanare anche prescrizioni per i Comuni di domicilio autorizzati ad accettare domande di carte d'identità. Alla nuova lettera d, al Consiglio federale è inoltre attribuita la competenza di emanare regole sulle modalità di trattamento e inoltre delle domande di carte d'identità da parte dei Comuni. È importante che anche in futuro si applichi una procedura unitaria e sicura presso i Comuni di domicilio, identica sull'intero territorio svizzero – laddove i Cantoni autorizzano la richiesta presso il Comune. La procedura applicabile oggi, che prevede la compilazione, l'invio per posta, la scansione e il trattamento di formulari di domanda, dovrebbe essere sostituita prossimamente (cfr. n. 4.1).

#### *Art. 6 cpv. 1 e 1<sup>bis</sup> (nuovo)*

Il capoverso 1 disciplina la procedura di domanda di una carta d'identità presso il Comune di domicilio. Il Comune di domicilio accetta la domanda e la esamina in base alle informazioni in suo possesso e alle indicazioni di cui all'articolo 5 capoverso 2. Accerta anche l'identità del richiedente. Successivamente inoltra la domanda al servizio cantonale competente, il quale ha il compito di verificare la completezza e la correttezza della domanda. Questo servizio deve anche accertare l'identità del richiedente. Per le domande presentate ai Comuni di domicilio si procede a una seconda verifica dell'identità del richiedente in base ai documenti d'identità già rilasciati e registrati in ISA e a INFOSTAR. Ciò è necessario poiché solo le autorità cantonali hanno accesso ai sistemi d'informazione corrispondenti, segnatamente INFOSTAR e ISA.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Per la Confederazione**

Con la possibilità di continuare a richiedere carte d'identità senza dati biometrici registrati in forma elettronica presso il Comune di domicilio, in futuro la Confederazione dovrà gestire e sostenere due procedure di domanda distinte. Presumibilmente ciò comporterà maggiori costi, che però per il momento non possono ancora essere quantificati. Per i passaporti la domanda dovrà obbligatoriamente essere presentata ai servizi cantonali di registrazione conformemente alla procedura applicabile, che contempla segnatamente la possibilità di presentare la domanda anche via Internet e di fissare un appuntamento per un colloquio personale preliminare. Quanto alle carte d'identità, la procedura di domanda attuale si basa su una tecnologia introdotta nel 2003, che sta lentamente raggiungendo i suoi limiti. Il processo attuale è inoltre relativamente dispendioso in

termini di tempo e di risorse. Le domande presentate ai Comuni sono inoltrate per posta ai Cantoni. Questi ultimi scansionano le domande, correggono gli errori verificatisi durante la scansione, esaminano i dati e il diritto al documento d'identità e alla fine autorizzano la produzione. I piani iniziali prevedevano di abbandonare definitivamente questo sistema alla fine di febbraio 2012. Ora bisognerà esaminare, in collaborazione con i Cantoni, le alternative disponibili. Tra le varie possibilità figura una procedura di domanda informatizzata presso il Comune di domicilio, che renderebbe superfluo il trattamento delle domande cartacee, che richiede tempo ed è soggetto a errori. Tale procedura permetterebbe inoltre di tener conto della strategia di e-government della Confederazione, secondo cui nei limiti del possibile le autorità devono comunicare elettronicamente (Strategia di e-government Svizzera, del 24 gennaio 2007, n. 2 Gli obiettivi della strategia di e-government; <http://www.isb.admin.ch/themen/strategien/00071/index.html?lang=it>). Per effettuare questi lavori e mettere a disposizione l'infrastruttura necessaria si stima un costo di sviluppo pari a circa 3,5 milioni di franchi nonché un fabbisogno di personale supplementare pari a due posti (350 000 franchi all'anno più i contributi del datore di lavoro) per la durata di due anni. L'ammmodernamento della procedura di domanda delle carte d'identità presso il Comune di domicilio rappresenta un nuovo compito nonché una prestazione supplementare, associata a un lavoro e a costi supplementari. I maggiori costi dovranno essere coperti dagli introiti delle tasse di rilascio delle carte d'identità, conformemente al principio di copertura dei costi. Questo compito supplementare non avrà quindi alcuna incidenza sul bilancio della Confederazione. I mezzi necessari vanno quindi iscritti nel preventivo e nel piano finanziario del DFGP, con un conseguente aumento del limite di spesa.

Le ripercussioni sulle tasse della rinuncia alle sinergie nell'ambito delle domande combinate di passaporto e carta d'identità dovranno essere esaminate in dettaglio nell'ambito del progetto esecutivo. L'eventualità che in futuro siano offerti vari modelli di carta d'identità dovrebbe avere ripercussioni sui costi di produzione, dal momento che l'effetto sinergico è ridotto. È presumibile che ciò comporterà un rincaro della carta d'identità.

## **4.2 Per i Cantoni e per i Comuni**

I Cantoni hanno pianificato le capacità, comprese le risorse umane, dei loro centri di registrazione in vista della modifica della legge introdotta il 1° marzo 2010 e della prevista integrazione della procedura di rilascio dei passaporti e delle carte d'identità. I Cantoni dovranno ora rivedere e, se del caso, adeguare questa pianificazione per poter gestire le due procedure di domanda distinte per i passaporti e le carte d'identità. Le conseguenze di questa verifica dipendono dalle condizioni cantonali nonché dagli investimenti già effettuati in base alla regolamentazione attuale. Attualmente, a livello dei Cantoni sussistono incertezze quanto alla regolamentazione futura. Per poter pianificare su basi sicure, per i Cantoni è indispensabile che il presente adeguamento della legge sui documenti d'identità possa essere adottato al più presto. Solo così i Cantoni potranno pianificare e mettere a disposizione per tempo le risorse necessarie. Si pensi ad esempio al personale necessario, al fabbisogno di spazi e all'eventuale necessità di concludere o disdire contratti di locazione. Le considerazioni precedenti valgono anche per i Comuni che

dovranno includere la revisione in corso nella loro pianificazione. Bisogna evitare che alla scadenza del periodo transitorio di due anni della legge sui documenti d'identità la presente revisione non possa ancora entrare in vigore.

Come è il caso già oggi, anche in futuro spetterà ai Cantoni ed eventualmente anche ai Comuni finanziare l'infrastruttura necessaria per trattare le domande di carte d'identità. In cambio, essi riceveranno tuttavia una parte della tassa riscossa (principio di copertura dei costi) in modo tale che il presente adeguamento della legge non comporterà costi diretti per i Cantoni e i Comuni. Questi ultimi dovranno tuttavia prefinanziare gli investimenti. Resta da verificare a quanto ammonterà la quota delle tasse destinata ai Cantoni e se vi saranno cambiamenti rispetto a oggi. Come finora spetterà ai Cantoni stabilire la ripartizione della tassa tra Cantone e Comuni di domicilio a seconda della regolamentazione cantonale.

## **5 Costituzionalità e compatibilità con il diritto internazionale**

Il progetto si fonda sull'articolo 38 della Costituzione federale, ai sensi del quale la Confederazione disciplina l'acquisizione e la perdita della cittadinanza. È quindi responsabile anche del rilascio dei documenti che servono quale prova della cittadinanza svizzera.

Gli adeguamenti previsti sono compatibili con il diritto internazionale, in particolare con l'*acquis* di Schengen vigente, che la Svizzera ha recepito nell'ambito dell'accordo di associazione a Schengen. In teoria, l'UE avrebbe la competenza di emanare una regolamentazione concernente l'armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri sull'utilizzazione di identificatori biometrici nelle carte d'identità. Finora non si è tuttavia avvalsa di tale competenza.

## **6 Delega di competenze legislative**

L'articolo 4a capoverso 2 attribuisce al Consiglio federale la competenza di stabilire se i Cantoni possono autorizzare i Comuni di domicilio ad accettare anche domande di altri tipi di carta d'identità.

In virtù dell'articolo 5 capoverso 2 lettere b e d, il Consiglio federale ottiene la competenza di emanare prescrizioni concernenti la richiesta di carte d'identità presso il Comune di domicilio nonché il trattamento delle domande corrispondenti.