

07.039

## **Messaggio**

**relativo al decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento (CE) n. 2252/2004 sui passaporti e i documenti di viaggio biometrici  
(Sviluppo dell'acquis di Schengen)**

dell'8 giugno 2007

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento (CE) n. 2252/2004 relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (sviluppo dell'acquis di Schengen), la modifica della legge federale sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri e quella della legge federale sugli stranieri.

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

8 giugno 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*In tutto il mondo si constata la tendenza a registrare i dati biometrici nei documenti d'identità, allo scopo di proteggerli dagli abusi e dalle falsificazioni e per facilitare gli spostamenti. L'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI) raccomanda d'introdurre i dati biometrici nei passaporti e ha sviluppato standard vincolanti in materia. Insieme ad altri 26 Paesi, la Svizzera partecipa al cosiddetto Visa Waiver Program (VWP) degli Stati Uniti. Il VWP permette ai cittadini dei Paesi che vi partecipano di recarsi o fare scalo senza visto negli Stati Uniti per soggiorni di breve durata (90 giorni). Per poter continuare a far parte del VWP, gli Stati interessati sono tenuti a rilasciare passaporti biometrici. Per poter entrare senza visto negli Stati Uniti, i passaporti rilasciati dopo il 25 ottobre 2006 devono contenere dati biometrici. Il 13 dicembre 2004 la Comunità europea (CE) ha emanato il regolamento (CE) n. 2252/2004 relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (Regolamento CE sui documenti d'identità), creando così le premesse per l'introduzione dei dati biometrici nei passaporti e nei documenti di viaggio degli Stati membri dell'Unione europea o degli Stati vincolati da un accordo di associazione alla normativa di Schengen (Stati Schengen). Dal 28 agosto 2006 all'interno dello spazio Schengen si possono rilasciare soltanto passaporti e documenti di viaggio con i dati biometrici registrati e leggibili elettronicamente. Per il momento i dati consistono unicamente in un'immagine del viso, tuttavia entro il 28 giugno 2009 si dovranno registrare anche le impronte digitali. Per la Svizzera il regolamento CE sui documenti d'identità costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen che dev'essere recepito. In seguito all'entrata in vigore dell'Accordo di associazione a Schengen la Svizzera dovrà, con riserva di approvazione del recepimento, introdurre entro due anni al massimo passaporti e documenti di viaggio biometrici. Secondo le attuali previsioni, l'Accordo di associazione a Schengen entrerà in vigore nel 2007 in seguito alla ratifica dell'UE.*

*Per rispettare il termine fissato dagli Stati Uniti e consentire ai cittadini di acquistare un passaporto biometrico per recarvisi, nonché per raccogliere esperienze nel settore della biometria, già dal 4 settembre 2006 vengono rilasciati passaporti biometrici nel quadro di un progetto pilota.*

*L'attuale legge sui documenti d'identità (LDI) è entrata in vigore il 1° ottobre 2002. La presente revisione ha lo scopo di creare le basi legali per l'introduzione definitiva dei passaporti biometrici. La LDI consentirà di rilasciare passaporti biometrici e carte d'identità biometriche. Il punto cruciale della revisione è l'articolo 2 LDI, che definisce il contenuto dei documenti d'identità biometrici e prevede di registrare elettronicamente su un microchip, oltre ai dati contenuti già oggi nel documento, anche un'immagine del viso e le impronte digitali.*

---

*Recependo lo sviluppo dell'acquis di Schengen, la Svizzera s'impegna a introdurre i dati biometrici anche nei documenti di viaggio per stranieri. Questi devono adempiere gli stessi requisiti tecnici dei passaporti svizzeri. Vi sono invece delle differenze sul piano organizzativo, dovute alle diverse discipline della competenza. Le modifiche necessarie saranno inserite nella legge federale sugli stranieri.*

## **Indice**

<b>Compendio</b>	<b>4732</b>
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>4737</b>
<b>1 Parte generale</b>	<b>4739</b>
1.1 Contesto	4739
1.1.1 Il passaporto biometrico: un nuovo tipo di passaporto	4739
1.1.2 Raccomandazioni dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale	4739
1.1.3 Richieste degli Stati Uniti	4740
1.1.4 Sviluppi in seno all'UE	4740
1.1.4.1 Introduzione dei dati biometrici	4740
1.1.4.2 Sviluppi dell'acquis di Schengen	4741
1.2 Procedura a livello federale	4741
1.2.1 Lavori di preparazione	4741
1.2.2 Ripercussioni dell'obbligo di recepire gli sviluppi dell'acquis di Schengen	4742
1.2.2.1 Conseguenze per la corrente revisione della LDI	4742
1.2.2.2 Conseguenze per la legislazione in materia di stranieri	4743
1.3 Nuovo disciplinamento previsto	4743
1.3.1 Legge sui documenti d'identità (LDI)	4743
1.3.2 Legge federale sugli stranieri (LStr)	4744
1.4 Risultati delle fasi preliminari	4744
1.4.1 Procedura di consultazione del 2005	4744
1.4.2 Procedura di consultazione del 2006	4745
1.4.3 Riassunto dei risultati del 2005 e 2006	4745
1.4.3.1 Recepimento del Regolamento CE sui documenti d'identità	4745
1.4.3.2 Legge sui documenti d'identità (LDI)	4746
1.4.3.3 Legge federale sugli stranieri (LStr)	4747
1.4.4 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	4748
1.4.4.1 Legge sui documenti d'identità (LDI)	4748
1.4.4.2 Legge federale sugli stranieri (LStr)	4749
<b>2 Scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente l'introduzione dei documenti d'identità biometrici</b>	<b>4750</b>
2.1 Contesto	4750
2.2 Contenuto	4751
2.3 Procedura di recepimento	4754
2.3.1 In generale	4754
2.3.2 Competenza del Parlamento	4754
2.3.3 Competenza del Consiglio federale	4755
<b>3 Trasposizione nel diritto svizzero</b>	<b>4755</b>
3.1 Modifica della legge sui documenti d'identità (LDI)	4755
3.1.1 Disposizioni generali	4755
3.1.2 Rilascio, allestimento, ritiro e perdita del documento	4757

3.1.3	Trattamento dei dati	4760
3.2	Modifica della legge federale sugli stranieri (LStr)	4761
<b>4</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>4763</b>
4.1	Passaporti biometrici	4763
4.1.1	Ripercussioni per la Confederazione	4763
4.1.1.1	Contesto	4763
4.1.1.2	Costi dell'introduzione definitiva dei passaporti biometrici	4763
4.1.1.3	Spese d'esercizio e di produzione	4765
4.1.1.4	Ripercussioni dell'esercizio sull'effettivo del personale	4765
4.1.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	4766
4.1.3	Calcolo dell'emolumento per il passaporto e delle entrate previste per la Confederazione	4766
4.1.4	Ripercussioni sull'economia	4767
4.2	Documenti di viaggio per stranieri	4767
4.2.1	Ripercussioni per la Confederazione	4767
4.2.1.1	Contesto	4767
4.2.1.2	Costi di realizzazione	4768
4.2.1.3	Ripercussioni sull'effettivo del personale	4768
4.2.1.4	Costi di produzione	4768
4.2.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	4768
4.2.3	Calcolo dell'emolumento	4768
4.2.4	Ripercussioni sull'economia	4768
<b>5</b>	<b>Programma di legislatura</b>	<b>4769</b>
<b>6</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>4769</b>
6.1	Costituzionalità e compatibilità con il diritto internazionale	4769
6.2	Decreto di approvazione	4769
6.3	Forma dell'atto / legislazione d'applicazione	4769
6.4	Conseguenze di una mancata realizzazione	4769
6.5	Delega di competenze legislative	4770
6.5.1	Legge sui documenti d'identità	4770
6.5.2	Legge sugli stranieri	4770
	<b>Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (CE) n. 2252/2004 sui passaporti e i documenti di viaggio biometrici (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno)</b>	<b>4771</b>
	<b>Scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento (CE) n. 2252/2004 sui passaporti e i documenti di viaggio biometrici (Sviluppo dell'acquis di Schengen)</b>	<b>4779</b>
	<b>Scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della Decisione C(2005) 409 sui passaporti e i documenti di viaggio biometrici (Sviluppo dell'acquis di Schengen)</b>	<b>4781</b>

**Scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente  
il recepimento della Decisione C(2006) 2909 sui passaporti e i  
documenti di viaggio biometrici (Sviluppo dell'acquis di Schengen)**

**4783**

## Elenco delle abbreviazioni

AAS	Accordo di associazione a Schengen (FF 2004 5747 segg.)
ASM	Associazione dei servizi cantionali in materia di migrazione
BAC	Basic Access Control
BBA	Big Brother Awards (Organizzazione)
CDCGP	Conferenza dei direttori cantionali di giustizia e polizia
CE	Comunità europea
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
EAC	Extended Access Control
economiesuisse	Federazione delle imprese svizzere
FF	Foglio federale
FUCP	Federazione degli uffici cantionali dei passaporti
Infostar	Registro elettronico dello stato civile
ISA	Sistema d'informazione sui documenti d'identità (art. 11 LDI)
ISR	Sistema d'informazione sui documenti di viaggio (sistema d'informazione gestito dall'UFM per il rilascio di documenti di viaggio svizzeri e visti di ritorno per stranieri; articolo 21 dell'ordinanza del 27 ottobre 2004 concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri [RS 143.5])
jpeg	Joint Photographic Experts Group
LDI	Legge federale del 22 giugno 2001 sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri (Legge sui documenti d'identità, RS 143.1)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (FF 2005 6545)
MRTD	documento di viaggio leggibile elettronicamente (Machine Readable Travel Document)
MRZ	parte leggibile elettronicamente (Machine Readable Zone)
OACI	Organizzazione dell'aviazione civile internazionale
ODI	Ordinanza del 20 settembre 2002 sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri (Ordinanza sui documenti d'identità, RS 143.11)
ODV	Ordinanza del 27 ottobre 2004 concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (RS 143.5)
PKD	Public Key Directory
PKI	Public Key Infrastructure
PLR	Partito liberale-radicalo svizzero
RFID	Radio Frequency Identification (tecnologia radio)

RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SIS II	Sistema d'informazione di Schengen della seconda generazione
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione europea
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFM	Ufficio federale della migrazione
VIS	Sistema d'informazione sui visti
VWP	Visa Waiver Program
WSQ	Wavelet Scalar Quantification (formato standard in cui si scambiano e si registrano le immagini delle impronte digitali)

# Messaggio

## 1 Parte generale

### 1.1 Contesto

#### 1.1.1 Il passaporto biometrico: un nuovo tipo di passaporto

La comunità internazionale persegue l'obiettivo di rilasciare passaporti e altri documenti di viaggio che permettano d'identificare senza problemi i viaggiatori e quindi di facilitare gli spostamenti. Nel contempo è indispensabile impedire e combattere gli abusi (p. es. falsificazioni, furti di documenti, uso dell'identità di un'altra persona dai tratti simili). Viste queste premesse e grazie alle nuove possibilità tecnologiche, negli ultimi anni il passaporto biometrico (detto anche passaporto elettronico) è sempre più al centro dell'attenzione. I dati del titolare del documento sono registrati su un microchip e possono essere letti con un apposito apparecchio. Questi dati comprendono i dati biometrici come ad esempio la statura, un'immagine digitalizzata del viso e le impronte digitali. L'immagine del viso registrata elettronicamente coincide con quella della foto figurante nel documento e visibile a occhio nudo. Per controllare un documento di questo tipo, si leggono i dati contenuti nel microchip, confrontandoli elettronicamente con il viso o le impronte digitali della persona che esibisce il documento.

La presenza di dati biometrici nei documenti d'identità non costituisce una novità. Già da tempo sono stati inseriti nei documenti d'identità elementi quali la statura, la fotografia del viso o la firma. Rispetto a un documento d'identità tradizionale, la registrazione dei dati sul microchip garantisce tuttavia una maggiore sicurezza e permette il confronto elettronico con i dati del titolare del documento d'identità.

#### 1.1.2 Raccomandazioni dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale

L'OACI<sup>1</sup>, di cui è membro anche la Svizzera<sup>2</sup>, stabilisce le norme di riferimento e le raccomandazioni valide per i documenti d'identità usati per i viaggi internazionali e raccomanda d'introdurre nei passaporti anche i dati biometrici. Nel contempo l'OACI fissa le norme di riferimento da osservare per la produzione dei passaporti biometrici o degli altri documenti d'identità, poiché solo in questo modo si può garantirne l'interoperatività su scala globale. Quale caratteristica biometrica vincolante, l'OACI ha scelto un'immagine digitalizzata del viso registrata elettronicamente in un formato standard (jpeg o jpeg 2000). Ulteriori elementi possibili sono le impronte digitali e la scansione dell'iride<sup>3</sup>. Sul microchip devono essere inoltre registrati i dati che già attualmente sono iscritti nel passaporto, ossia il cognome, il nome, la data di nascita, ecc.

<sup>1</sup> Organizzazione dell'aviazione civile internazionale.

<sup>2</sup> Cfr. la Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, RS **0.748.0**.

<sup>3</sup> A quanto è dato sapere, attualmente nessuno Stato registra la scansione dell'iride nei passaporti.

L'OACI ha emanato una raccomandazione in cui sollecita l'introduzione di dati biometrici nel passaporto, senza tuttavia aver ancora stabilito un termine vincolante a tal fine. Se uno Stato rilascia passaporti biometrici, deve però attenersi alle norme di riferimento dell'OACI.

### **1.1.3 Richieste degli Stati Uniti**

Insieme ad altri 26 Paesi, la Svizzera partecipa al cosiddetto Visa Waiver Program (VWP) degli Stati Uniti. Il VWP permette ai cittadini dei Paesi che vi partecipano di recarsi o fare scalo senza visto negli Stati Uniti per soggiorni di breve durata (90 giorni). Gli Stati Uniti esigono che, per rimanere nel VWP, gli altri Paesi introducano i passaporti biometrici. I passaporti rilasciati a partire dal 25 ottobre 2006 devono contenere un'immagine digitalizzata del viso del titolare, affinché questi possa entrare senza visto negli Stati Uniti.

### **1.1.4 Sviluppi in seno all'UE**

#### **1.1.4.1 Introduzione dei dati biometrici**

Il 13 dicembre 2004 la CE ha emanato il Regolamento (CE) n. 2252/2004 relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (Regolamento CE sui documenti d'identità)<sup>4</sup>, creando così le premesse per l'introduzione dei dati biometrici nei passaporti e nei documenti di viaggio degli Stati membri dell'UE e degli Stati vincolati da un accordo di associazione alla normativa di Schengen (Stati Schengen). L'elemento principale del Regolamento è la disposizione secondo cui in una prima fase dovrà essere registrata elettronicamente nel passaporto l'immagine del viso mentre in una seconda fase sarà la volta di due impronte digitali. I termini per l'introduzione sono i seguenti:

- 28 agosto 2006: immagine del viso registrata elettronicamente;
- 28 giugno 2009: due impronte digitali registrate elettronicamente.

L'obbligo di registrare i dati biometrici si applica solo ai passaporti e ai documenti di viaggio validi per oltre 12 mesi. A differenza dell'OACI e degli Stati Uniti, l'UE ha emanato numerose prescrizioni vincolanti per proteggere dalla lettura non autorizzata i dati registrati sul microchip. Queste prescrizioni tecniche sono contenute in due decisioni applicative della Commissione<sup>5</sup>. Le decisioni dell'UE obbligano la Svizzera a introdurre i dati biometrici anche nei documenti di viaggio rilasciati a determinate categorie di cittadini stranieri (rifugiati riconosciuti e apolidi).

<sup>4</sup> GU L 385 del 29.12.2004, p. 1.

<sup>5</sup> Decisione C(2005) 409 del 28 febbraio 2005 volta a stabilire le specifiche tecniche relative alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (fotografia del viso) e Decisione C(2006) 2909 del 28 giugno 2006 che stabilisce le specifiche tecniche relative alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici nei passaporti e documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (disposizioni complementari sulle impronte digitali).

## 1.1.4.2                   Sviluppi dell'acquis di Schengen

Il 5 giugno 2005 il popolo svizzero ha approvato gli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino<sup>6</sup>. Gli Accordi di associazione obbligano la Svizzera a trasporre nella propria legislazione tutte le disposizioni che il 26 ottobre 2004 facevano parte dell'acquis di Schengen e Dublino<sup>7</sup>. Il nostro Paese si è inoltre detto disposto, in linea di principio, a recepire tutti gli atti legislativi futuri rilevanti per Schengen e Dublino (sviluppi degli acquis di Schengen e Dublino), trasponendoli se necessario nel diritto svizzero. La trasposizione ha luogo conformemente a una procedura particolare che garantisce la salvaguardia dei diritti della democrazia diretta<sup>8</sup>.

Il Regolamento CE sui documenti d'identità e le due decisioni della Commissione che vi si riferiscono costituiscono uno sviluppo dell'acquis di Schengen, che dev'essere trasposto nella legislazione svizzera (cfr. n. 2.3).

## 1.2                            Procedura a livello federale

### 1.2.1                        Lavori di preparazione

A seguito degli sviluppi internazionali, il 10 settembre 2003 abbiamo incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di effettuare una perizia sulla possibilità di introdurre dati biometrici nei documenti di viaggio svizzeri. Nella riunione del 15 settembre 2004 abbiamo preso atto dei risultati. Considerato il contesto internazionale, abbiamo giudicato necessaria l'introduzione dei dati biometrici nel passaporto per permettere ai cittadini svizzeri di viaggiare liberamente e per salvaguardare l'alto livello di sicurezza del passaporto svizzero nel raffronto internazionale. In seguito, soprattutto in considerazione della richiesta degli Stati Uniti, abbiamo incaricato il DFGP di introdurre i passaporti biometrici nel quadro di un progetto pilota della durata massima di cinque anni e di elaborare un progetto di revisione della legge sui documenti d'identità (LDI)<sup>9</sup>. Il progetto pilota ha lo scopo di garantire la permanenza della Svizzera nel Visa Waiver Program (VWP) degli Stati Uniti e di preparare l'introduzione definitiva dei passaporti biometrici.

Nel mese di giugno del 2005 abbiamo avviato una procedura di consultazione sui risultati dei suddetti lavori: innanzitutto sulla revisione dell'ordinanza sui documenti d'identità (ODI)<sup>10</sup>, il cui obiettivo era il rilascio dei passaporti biometrici a partire da settembre 2006 nel quadro di un progetto pilota, e inoltre sulla revisione della LDI, in vista dell'introduzione definitiva dei documenti d'identità biometrici. Gli avamprogetti posti in consultazione sono stati elaborati tenendo conto delle esigenze e

<sup>6</sup> Decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino, FF **2004** 6343.

<sup>7</sup> Per quanto riguarda l'Accordo di associazione a Schengen cfr. FF **2004** 5757 segg. e 5766 segg.

<sup>8</sup> Cfr. il messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»), FF **2004** 5273 e il Considerando n. 14 del Regolamento CE sui documenti d'identità.

<sup>9</sup> Legge federale sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri, RS **143.1**.

<sup>10</sup> Ordinanza sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri, RS **143.11**.

delle specifiche tecniche sancite dal Regolamento CE sui documenti d'identità e dalla prima decisione della Commissione.

Il 17 marzo 2006 abbiamo approvato la summenzionata revisione dell'ordinanza<sup>11</sup>, che è entrata in vigore il 4 settembre 2006. In virtù dell'ordinanza è consentito richiedere e produrre passaporti biometrici nel quadro del progetto pilota. Per quanto riguarda le richieste degli Stati Uniti d'introdurre i passaporti biometrici, il progetto pilota costituisce una soluzione transitoria.

## **1.2.2 Ripercussioni dell'obbligo di recepire gli sviluppi dell'acquis di Schengen**

Il 5 giugno 2005, con l'approvazione da parte del popolo svizzero degli Accordi di associazione della Svizzera alle normative di Schengen e Dublino, la situazione è cambiata. La Svizzera deve trasporre nel proprio diritto il Regolamento CE sui documenti d'identità e le decisioni della Commissione, poiché costituiscono sviluppi dell'acquis di Schengen, e deve introdurre definitivamente i passaporti e i documenti di viaggio biometrici entro due anni dall'entrata in vigore dell'Accordo di associazione a Schengen. La Svizzera ha ratificato gli Accordi di associazione nel marzo 2006. La ratifica dell'UE è prevista nel 2007. Gli Accordi entreranno in vigore un mese dopo la ratifica. Questo significa che le basi legali dovranno essere pronte e i passaporti biometrici introdotti definitivamente al più tardi nel 2009. La pianificazione deve tuttavia tenere conto di un eventuale referendum. La data precisa dell'introduzione dei passaporti biometrici non è ancora stata stabilita, ma si collocherà probabilmente nel secondo semestre del 2009. Poiché a partire dal 28 giugno 2009 gli Stati dello spazio Schengen dovranno introdurre nei passaporti anche le impronte digitali, il passaporto biometrico svizzero conterrà, quando sarà introdotto definitivamente, un'immagine digitalizzata del viso e due impronte digitali.

### **1.2.2.1 Conseguenze per la corrente revisione della LDI**

Poiché gli avamprogetti di revisione della legislazione sui documenti d'identità sono stati elaborati tenendo conto delle condizioni e delle specifiche tecniche sancite dal Regolamento CE sui documenti d'identità del 13 dicembre 2004, per quanto riguarda i contenuti i lavori di revisione della legge sui documenti d'identità possono proseguire come programmato.

Con l'obbligo d'introdurre definitivamente i dati biometrici, la durata del progetto pilota ha dovuto essere ridotta dai cinque anni inizialmente previsti a circa due anni e mezzo o tre anni.

<sup>11</sup> Cfr. RU 2006 2611

### **1.2.2.2 Conseguenze per la legislazione in materia di stranieri**

In forza del Regolamento CE sui documenti d'identità, la Svizzera deve introdurre i dati biometrici non soltanto nei passaporti svizzeri, ma anche nei documenti di viaggio per stranieri (cfr. n. 1.3.2).

Il recepimento e la trasposizione di questo sviluppo dell'acquis di Schengen presuppongono l'adeguamento della legge federale del 16 dicembre 2005<sup>12</sup> sugli stranieri (LStr).

## **1.3 Nuovo disciplinamento previsto**

### **1.3.1 Legge sui documenti d'identità (LDI)**

L'attuale LDI è entrata in vigore il 1° ottobre 2002. La presente revisione della legge ha lo scopo di disciplinare tutti gli aspetti fondamentali dell'introduzione del passaporto biometrico, creando così le basi legali per l'introduzione definitiva dei dati biometrici nei documenti d'identità svizzeri.

La LDI consentirà di rilasciare passaporti e carte d'identità provvisti di dati biometrici registrati elettronicamente. Al momento i dati biometrici vengono introdotti soltanto nel passaporto. Tuttavia alcuni Paesi rilasciano già carte d'identità provviste di dati biometrici (p. es. la Svezia e il Belgio) e anche l'UE ne raccomanda l'introduzione. Finora non è ancora stato elaborato un progetto concreto. Tuttavia è necessario avviare in tempi brevi un progetto per l'introduzione dei dati biometrici nella carta d'identità svizzera. La revisione dell'articolo 2 LDI riveste un ruolo chiave, poiché definisce il contenuto dei documenti d'identità biometrici e formalizza la registrazione elettronica su un microchip dell'immagine del viso e delle impronte digitali a complemento dei dati registrati finora nei documenti d'identità.

Poiché la lettura dei passaporti dev'essere garantita in Svizzera e all'estero, per la loro produzione vanno rispettate e applicate le pertinenti norme internazionali di riferimento, in particolare quelle dell'OACI e dell'Unione europea. Questo vale soprattutto per la tecnologia utilizzata (Radio Frequency Identification, RFID), i dati registrati sul microchip, il modo e il tipo di registrazione e il meccanismo di protezione dei dati dalla lettura non autorizzata. Il riconoscimento e la lettura in tutto il mondo dei documenti di viaggio biometrici, compreso il passaporto svizzero, è possibile soltanto se tutti gli Stati si attengono a queste direttive. Questa armonizzazione significa anche che non è possibile impedire del tutto la lettura dei dati che secondo l'OACI devono essere registrati sul microchip (immagine del viso, cognome, nome, data di nascita, ecc.). Altrimenti i cittadini svizzeri rischierebbero di non poter entrare in un determinato Paese.

Nell'UE, che ha deciso di registrare nei passaporti biometrici anche le impronte digitali, si stanno attualmente elaborando le prescrizioni tecniche che permetteranno di concedere i diritti d'accesso alle impronte digitali in modo selettivo, ad esempio solo agli Stati membri dell'UE o agli Stati Schengen. È probabile che gli Stati Schengen si concederanno vicendevolmente i diritti d'accesso alle impronte digitali.

<sup>12</sup> FF 2005 6545

### 1.3.2 **Legge federale sugli stranieri (LStr)**

Attualmente la Svizzera rilascia documenti di viaggio a determinate categorie di stranieri. La legge federale del 16 dicembre 2005<sup>13</sup> sugli stranieri, che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2008, contiene già le basi legali necessarie per il rilascio di documenti di viaggio per stranieri e per il relativo trattamento dei dati (art. 59 e 111 LStr). Sulla base di tali articoli, la Svizzera rilascia su richiesta documenti di viaggio validi cinque anni ai rifugiati riconosciuti<sup>14</sup>, agli apolidi<sup>15</sup> o a determinati stranieri sprovvisti di documenti.

Come nel caso della LDI, le modifiche previste della LStr hanno lo scopo di disciplinare gli aspetti che rivestono importanza ai fini dell'introduzione dei documenti di viaggio biometrici rilasciati a stranieri.

Le modifiche proposte consentono di trasporre nel diritto svizzero, in modo conforme all'Accordo di associazione a Schengen, il Regolamento CE del 13 dicembre 2004 sui documenti d'identità.

## 1.4 **Risultati delle fasi preliminari**

### 1.4.1 **Procedura di consultazione del 2005**

Nel giugno del 2005 abbiamo avviato una (prima) procedura di consultazione in previsione dell'introduzione del passaporto biometrico (cfr. n. 1.2.1). Abbiamo invitato 61 autorità e organizzazioni (soprattutto i Cantoni, i partiti politici e le cerchie interessate) a esprimersi sul progetto. Ci sono pervenute 47 risposte, di cui sei inviate da organizzazioni che non erano state invitate a esprimersi.

Abbiamo sottoposto ai partecipanti alla consultazione del 2005 gli avamprogetti riportati di seguito, riuniti in un'unica documentazione e corredati di un rapporto esplicativo:

- la revisione parziale dell'ordinanza sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri (ODI), che costituisce la base legale del progetto pilota limitato nel tempo e disciplina il rilascio dei passaporti biometrici durante il suo svolgimento;
- l'avamprogetto di revisione della legge sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri (LDI), in previsione dell'introduzione definitiva dei passaporti biometrici.

Il 17 marzo 2006 abbiamo preso atto dei risultati della prima procedura di consultazione sull'introduzione dei passaporti biometrici.

<sup>13</sup> FF 2005 6545

<sup>14</sup> Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati, RS 0.142.30.

<sup>15</sup> Convenzione del 28 settembre 1954 sullo statuto degli apolidi, RS 0.142.40.

## **1.4.2 Procedura di consultazione del 2006**

Il 5 giugno 2005, con l'approvazione da parte del popolo svizzero degli Accordi di associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e di Dublino, la situazione relativa all'introduzione definitiva del passaporto biometrico in Svizzera è cambiata. L'introduzione definitiva costituisce ora uno sviluppo dell'acquis di Schengen su cui dovrà esprimersi il Parlamento. Lo sviluppo esige inoltre l'introduzione di dati biometrici anche nei documenti di viaggio rilasciati a stranieri. Pertanto, fra il 29 settembre 2006 e l'8 gennaio 2007 è stata effettuata una seconda procedura di consultazione. Sono stati invitati a esprimersi 98 destinatari e sono pervenuti 44 pareri che sono stati esaminati.

Qui di seguito vi presentiamo le osservazioni più importanti fatte su entrambi i progetti.

## **1.4.3 Riassunto dei risultati del 2005 e 2006**

### **1.4.3.1 Recepimento del Regolamento CE sui documenti d'identità**

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione (eccetto il Cantone di Basilea Campagna e l'organizzazione Big Brother Awards BBA) approva il principio della modifica della legislazione sui documenti d'identità, modifica derivante dallo sviluppo dell'acquis di Schengen.

Tre partecipanti alla consultazione ricordano che la Gran Bretagna e l'Irlanda non hanno aderito al Regolamento CE sui documenti d'identità. Quattro partecipanti fanno notare che il margine di manovra della Svizzera riguardo al recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen è molto limitato. Non sarebbe praticamente possibile rifiutarlo.

Sette partecipanti alla consultazione ricordano che un mancato recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen comporterebbe l'esclusione dal Visa Waiver Program degli Stati Uniti, con tutte le conseguenze negative del caso, soprattutto sul piano economico. Se non si recepisce lo sviluppo dell'acquis di Schengen riguardante i dati biometrici nei passaporti, questo potrebbe ritardare o rendere impossibile l'applicazione di tutto l'Accordo di associazione a Schengen o causarne persino la risoluzione.

Un partito (UDC) giudica insufficienti le informazioni che abbiamo fornito prima della votazione sull'adesione agli Accordi di Schengen e Dublino, affermando che non abbiamo illustrato con chiarezza le conseguenze dell'adesione. La Svizzera sarebbe infatti obbligata a introdurre i passaporti biometrici, anche se la Gran Bretagna e l'Irlanda non hanno dovuto introdurli.

Un'organizzazione (BBA) afferma che il Regolamento CE viola il diritto all'autodeterminazione in materia d'informazioni, poiché non consente di scegliere fra un documento con e uno senza microchip. Aggiunge che la riservatezza dei dati sancita dall'articolo 1 capoverso 2 del Regolamento CE non può essere garantita con l'attuale tecnologia e quindi questa disposizione inganna i cittadini. Chiede che la Svizzera non accetti il Regolamento sui documenti d'identità.

Sei partecipanti alla consultazione sottolineano i vantaggi del recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen, ossia la libera circolazione e i vantaggi economici che ne derivano, nonché la sicurezza. Ritengono che per la Svizzera la trasposizione dello sviluppo dell'acquis di Schengen non sia soltanto auspicabile, ma indispensabile, considerati i vantaggi per il nostro Paese e le tendenze in atto sul piano internazionale (Visa Waiver Program degli Stati Uniti, raccomandazioni dell'OACI).

#### **1.4.3.2 Legge sui documenti d'identità (LDI)**

L'avamprogetto di revisione della legge sui documenti d'identità è già stato accolto complessivamente con favore durante la procedura di consultazione del 2005<sup>16</sup>.

Un'organizzazione (BBA) ha manifestato già allora, nel quadro del progetto pilota, la sua opposizione al principio dell'introduzione del passaporto biometrico. Il Cantone di Basilea Campagna ha espresso molte perplessità, chiedendo di risolvere prima dell'avvio del progetto pilota i problemi tecnici e di protezione dei dati dovuti all'elevato rischio di abusi. Ha affermato che l'avamprogetto non era ancora sufficientemente sviluppato.

Nonostante un sostanziale consenso circa l'introduzione dei passaporti biometrici, nel 2005 sono state espresse delle critiche sulla tecnologia nonché sulla protezione e la sicurezza dei dati. Sono stati manifestati perplessità e timori riguardo all'utilizzo dei dati biometrici nei passaporti, soprattutto delle impronte digitali. Numerosi Cantoni e organizzazioni hanno espresso dubbi o si sono detti contrari alla registrazione dei dati contenuti nel microchip anche nel Sistema d'informazione sui documenti d'identità (ISA). Alcuni hanno inoltre ritenuto che il principio che vieta l'impiego dei dati biometrici per le indagini di polizia, non costituisca una garanzia sufficiente. Alcuni fra i partecipanti alla consultazione hanno chiesto di elencare nella legge tutte le autorità che avranno il diritto di accedere ai dati. Secondo altri partecipanti la legge avrebbe dovuto definire anche l'estensione dei diritti d'accesso.

Nel 2005 molti partecipanti alla consultazione hanno criticato il prezzo del passaporto biometrico stabilito per la fase pilota (250 franchi a partire dai tre anni compiuti) giudicandolo troppo elevato oppure affermando che i costi non erano motivati a sufficienza.

Durante la consultazione del 2005 sono state criticate aspramente le disposizioni sul risarcimento dei danni e l'obbligo del titolare del passaporto di controllarne il funzionamento. Le disposizioni previste sono state giudicate troppo severe per poterne pretendere l'esecuzione da parte dei titolari di un passaporto biometrico.

Durante la più recente procedura di consultazione (2006–2007, cfr. n. 1.4.2) la maggioranza dei partecipanti si è detta sostanzialmente favorevole alle modifiche della legislazione sui documenti d'identità correlate allo sviluppo dell'acquis di Schengen. Soltanto il Cantone di Basilea Campagna e l'organizzazione BBA sono contrari all'introduzione dei passaporti biometrici.

<sup>16</sup> La valutazione dettagliata della consultazione è contenuta nel rapporto in merito che abbiamo approvato nel marzo del 2006 (consultabile in Internet all'indirizzo [http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1303/Ergebnisbericht\\_i.pdf](http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1303/Ergebnisbericht_i.pdf)).

Quattro Cantoni (Zurigo, Berna, Lucerna e Turgovia), un partito (PLR) e il Sorvegliante dei prezzi rinviano alle considerazioni espresse durante la consultazione del 2005.

Il Cantone di Appenzello Esterno e il Sorvegliante dei prezzi non si esprimono sul contenuto, ma fanno alcune osservazioni sul problema dei costi. Il Cantone di Sciaffusa giudica il presente avamprogetto una prosecuzione logica dell'attuale fase pilota.

11 Cantoni (Berna, Obvaldo, Glarona, Friburgo, Basilea Campagna, Grigioni, Ticino, Vaud, Vallese, Ginevra e Giura), un partito (PLR), un'associazione (economiesuisse) e tre organizzazioni (Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia CDCGP, Associazione dei servizi cantonali in materia di migrazione ASM e Federazione degli uffici cantonali dei passaporti FUCP) chiedono di calcolare gli emolumenti per i nuovi passaporti biometrici rispettando il principio della copertura dei costi. Raccomandano di tenere conto soprattutto delle spese supplementari per la registrazione dei dati biometrici.

Cinque partecipanti alla consultazione manifestano delle perplessità sulla sicurezza sotto il profilo tecnico dei documenti d'identità biometrici.

10 partecipanti temono che le norme proposte non soddisfino sufficientemente i requisiti legali in materia di protezione dei dati.

Il Cantone di Basilea Campagna non approva l'avamprogetto, affermando che non sono state analizzate in dettaglio le critiche fondate sollevate durante la consultazione sull'introduzione del passaporto biometrico del 2005. Si dice sorpreso che per l'introduzione definitiva saranno applicate le stesse condizioni proposte nel 2005 per il progetto pilota. Ribadisce le perplessità espresse durante la consultazione del 2005, affermando che, in previsione dell'introduzione definitiva dei passaporti biometrici, le modifiche della legge sui documenti d'identità non costituiscono una base sufficientemente solida e ricorda le richieste di allora di ulteriori disposizioni in particolare nel settore della protezione dei dati.

L'organizzazione BBA è tuttora completamente contraria all'introduzione dei passaporti biometrici, poiché ritiene che molte questioni fondamentali non siano ancora state affrontate, soprattutto nei settori della tecnologia e della protezione dei dati.

### **1.4.3.3                    Legge federale sugli stranieri (LStr)**

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione approva sostanzialmente le modifiche concernenti i documenti d'identità correlate allo sviluppo dell'acquis di Schengen. Soltanto il Cantone di Basilea Campagna e l'organizzazione BBA sono contrari all'introduzione dei documenti d'identità biometrici.

16 partecipanti alla consultazione (i Cantoni di Zurigo, Berna, Glarona, Soletta, Basilea Campagna, Appenzello Interno, San Gallo, Ticino, Grigioni e Vallese, l'Associazione dei Comuni svizzeri, la CDCGP, l'ASM e la FUCP) raccomandano la creazione di un'infrastruttura da utilizzare per registrare i dati biometrici e allestire sia i passaporti svizzeri che i documenti di viaggio per stranieri.

Quattro Cantoni (Berna, Grigioni, Zugo e Ticino) e un'organizzazione (CDCGP) suggeriscono di avviare il processo di produzione di un documento di viaggio biometrico destinato a uno straniero soltanto quando è stato accertato il suo diritto a ottenerlo.

11 Cantoni (Berna, Obvaldo, Glarona, Friburgo, Basilea Campagna, Grigioni, Ticino, Vaud, Vallese, Ginevra e Giura), un partito (PLR), un'associazione (economiesuisse) e due organizzazioni (CDCGP e FUCP) chiedono di calcolare gli emolumenti per i nuovi documenti di viaggio biometrici per stranieri rispettando il principio della copertura dei costi. Raccomandano di tenere conto soprattutto delle spese supplementari per la registrazione dei dati biometrici.

12 partecipanti alla consultazione temono che le norme proposte non soddisfino a sufficienza i requisiti legali in materia di protezione dei dati.

#### **1.4.4 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione**

##### **1.4.4.1 Legge sui documenti d'identità (LDI)**

Il testo di legge era già stato modificato in diversi punti dopo la consultazione del 2005, in base alle osservazioni degli organi consultati. Per rispondere alle perplessità e ai dubbi manifestati a più riprese riguardo al procedimento tecnico e alle misure di protezione, in più parti del rapporto esplicativo sono state aggiunte delle spiegazioni. Sono state effettuate segnatamente le modifiche riportate di seguito.

- Nell'articolo 2 LDI è stata stralciata la caratteristica biometrica della «scansione dell'iride» come possibile contenuto del passaporto biometrico. Se in virtù delle disposizioni internazionali sarà necessario introdurre questa caratteristica, si dovrà rivedere la legge.
- Si è rinunciato a sollevare la Confederazione da qualsiasi responsabilità per i danni derivanti dall'uso dei documenti d'identità (art. 9a LDI). Sono applicabili le disposizioni vigenti del diritto svizzero.
- È stata precisata la disposizione che autorizza il Consiglio federale a stipulare trattati internazionali per consentire ad autorità straniere di accedere ai dati registrati sul microchip (art. 2a LDI). Essa si applica unicamente alle impronte digitali registrate e inoltre l'altro Stato contraente deve garantire una protezione dei dati equivalente a quella prevista dal diritto svizzero. Per quanto riguarda l'accesso agli altri dati (cognome, immagine del viso) va ricordato che, controllando i passaporti leggibili a macchina (passaporti 03) questi dati si possono leggere elettronicamente già oggi. È probabile che sarà necessario consentire agli Stati Schengen l'accesso alle impronte digitali.
- Il numero 2.2. e le spiegazioni sull'articolo 2a LDI descrivono dettagliatamente i meccanismi particolareggiati per proteggere i dati registrati nei documenti d'identità sanciti dal Regolamento CE sui documenti d'identità e dalle decisioni applicative dell'UE. Poiché a seguito del recepimento del Regolamento CE questi meccanismi si applicheranno anche in Svizzera, non è necessario disciplinare tutte le specifiche tecniche nel diritto svizzero. In tal modo si risponde anche alle perplessità manifestate dal Cantone di Basilea Campagna. La protezione dei dati registrati nei passaporti prescritta

dall'UE e quindi anche dalla Svizzera va ben oltre i requisiti minimi stabiliti dall'OACI. In virtù dei meccanismi di protezione descritti nei paragrafi che seguono, per poter leggere i dati è imperativo che il passaporto venga presentato fisicamente. Il numero del passaporto assegnato secondo il principio di casualità rende inoltre più sicura la codificazione. Un complesso meccanismo di protezione consente di concedere soltanto ai servizi designati l'accesso alle impronte digitali che saranno registrate nel passaporto. Le disposizioni pertinenti sono contenute nelle sopraccitate decisioni dell'UE e nelle norme in materia dell'OACI e saranno trasposte nel diritto svizzero mediante un'ordinanza. Non è opportuno inserirle in una legge, poiché si tratta di specifiche tecniche dettagliate che in caso di necessità e di nuovi sviluppi di carattere tecnico dev'essere possibile adeguare rapidamente. Le autorità che hanno accesso al Sistema d'informazione sui documenti d'identità sono elencate come finora nell'articolo 12 LDI.

- L'emolumento per un passaporto biometrico sarà calcolato anche in futuro rispettando il principio della copertura dei costi. Analogamente all'attuale passaporto, i passaporti per bambini saranno rilasciati a un prezzo più basso di quelli per adulti. Poiché sarà prodotto un maggior numero di esemplari, a partire dalla sua introduzione definitiva il passaporto biometrico costerà tuttavia meno degli attuali 250 o 180 franchi. Il numero 4.1.3 presenta una prima stima dei costi che la Confederazione dovrà sostenere per la produzione di ogni passaporto. A questa cifra si dovranno aggiungere le spese a carico dei Cantoni e del DFAE per il rilascio del passaporto che attualmente non sono ancora note e dovranno essere determinate insieme ai Cantoni.
- In tutto il mondo si stanno introducendo i passaporti biometrici. Secondo le statistiche dell'OACI già la metà dei passaporti prodotti nel mondo sono biometrici. Li hanno introdotti anche Stati come la Gran Bretagna e l'Irlanda, benché non fossero tenuti a farlo in virtù dello statuto speciale di cui beneficiano in seno all'UE. Per produrre i documenti d'identità biometrici l'UE e la Svizzera applicano gli standard più elevati e attribuiscono grande importanza alla protezione dei dati registrati sul microchip. Nel contempo è necessario attenersi alle norme internazionali, poiché altrimenti i documenti d'identità non sarebbero leggibili all'estero e non potrebbero quindi essere utilizzati per recarsi in Paesi stranieri.

#### **1.4.4.2                    Legge federale sugli stranieri (LStr)**

In base ai risultati della procedura di consultazione non è necessario modificare gli articoli della nuova legge sugli stranieri.

Le proposte di modifica della procedura di rilascio e del calcolo degli emolumenti saranno prese in considerazione nel contesto della revisione delle disposizioni esecutive.

La richiesta avanzata da 16 partecipanti alla consultazione di utilizzare la stessa infrastruttura per registrare i dati biometrici nei passaporti svizzeri e nei documenti di viaggio per stranieri è legittima. La pianificazione attuale prevede che anche i cittadini stranieri facciano registrare i dati biometrici presso gli uffici cantonali dei passaporti. La produzione dei documenti di viaggio rilasciati a stranieri avviene già

oggi negli stessi impianti utilizzati per il passaporto svizzero. Così si evita di costruire strutture parallele.

La richiesta avanzata da quattro Cantoni e da un'organizzazione di avviare il processo di produzione dei documenti di viaggio biometrici richiesti da stranieri soltanto una volta accertato il loro diritto a ottenerli è stata accettata. Si prevede di organizzare la procedura di rilascio in modo tale che i dati biometrici siano registrati dopo che è stato accertato il diritto a ottenere il documento e pagato l'emolumento (cfr. n. 3.2).

È altresì legittima la richiesta espressa da 15 partecipanti alla consultazione di coprire le spese mediante gli emolumenti e se ne terrà conto durante la revisione parziale dell'ordinanza del 27 ottobre 2004<sup>17</sup> concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri. Per motivi di ordine giuridico, gli emolumenti per i documenti di viaggio che la Svizzera rilascia ai rifugiati e agli apolidi riconosciuti non possono tuttavia essere superiori a quelli per il passaporto svizzero.

Dieci partecipanti alla consultazione temono che le norme proposte non soddisfino sufficientemente i requisiti legali in materia di protezione dei dati. Poiché per la produzione dei documenti d'identità rilasciati a stranieri e dei passaporti svizzeri si utilizzerà la stessa tecnologia, rinviamo alle spiegazioni di cui al numero 3.1.1.

## **2 Scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente l'introduzione dei documenti d'identità biometrici**

### **2.1 Contesto**

In occasione della riunione del 19 e 20 giugno 2003 a Salonicco, il Consiglio dell'Unione europea ha ribadito l'intenzione<sup>18</sup>, già manifestata nel 2000, di voler seguire una via coerente in relazione ai dati biometrici contenuti nei passaporti, nei documenti dei cittadini di Stati terzi (documenti di viaggio per stranieri) e nei sistemi d'informazione (VIS e SIS II). A tal fine le norme nazionali sugli elementi di sicurezza devono essere armonizzate, fissando norme di sicurezza uniformi per i passaporti e i documenti di viaggio per stranieri, in modo da prevenire le falsificazioni. Tra queste norme rientra anche la registrazione dei dati biometrici nei documenti di viaggio, poiché se ne aumenta la sicurezza e si costituisce un termine di confronto affidabile tra il documento e il suo legittimo titolare. In relazione ai dati biometrici s'intende inoltre tenere conto delle precisazioni al riguardo racchiuse nel documento n. 9303 dell'OACI<sup>19</sup>.

Il 13 dicembre 2004 il Consiglio dell'Unione europea ha emanato il Regolamento relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (Regolamento CE sui documenti d'identità), notificandolo alla Svizzera il giorno stesso. Il Regolamento non disciplina le particolarità tecniche. Tale compito è affidato alla Commissione.

<sup>17</sup> ODV, RS 143.5

<sup>18</sup> Cfr. la risoluzione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 17 ottobre 2000 concernente l'introduzione delle norme minime di sicurezza per i passaporti, GU C 310 del 28.10.2000, pag. 1.

<sup>19</sup> <http://www.icao.int/mrtd/publications/doc.cfm>

Il 28 febbraio 2005 la Commissione ha pertanto emanato la Decisione sulle specifiche tecniche, relative alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici nei passaporti e documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (decisione)<sup>20</sup>. La decisione è stata notificata alla Svizzera il 19 luglio 2005. Con la decisione del 28 giugno 2006 la decisione precedente è già stata sottoposta a una prima revisione e sono state emanate le disposizioni complementari per la registrazione delle impronte digitali<sup>21</sup>. La seconda decisione è stata notificata alla Svizzera il giorno in cui è stata emanata. Questi atti normativi costituiscono uno sviluppo dell'acquis di Schengen.

Mentre il Regolamento CE sui documenti d'identità statuisce solo i principi fondamentali e permarrà probabilmente invariato per molto tempo, in considerazione dello sviluppo tecnologico le disposizioni esecutive tecniche della Commissione saranno probabilmente rivedute più volte.

## 2.2                    **Contenuto**

Il Regolamento CE sui documenti d'identità designa gli elementi biometrici da registrare nei passaporti e nei documenti di viaggio per stranieri, definendo nell'allegato i requisiti minimi di sicurezza di tali documenti (p. es. materiale, tecnica di stampa e di allestimento, protezione dalla copiatura). Lo scopo perseguito è garantire che i documenti d'identità possano essere utilizzati in tutti gli Stati Schengen, e quindi in futuro anche in Svizzera. Il passaporto svizzero e i documenti di viaggio che la Svizzera rilascia agli stranieri soddisfano già i summenzionati requisiti minimi di sicurezza.

Secondo il Regolamento CE sui documenti d'identità, nel documento d'identità devono essere registrate un'immagine del viso e le impronte digitali in un formato utilizzabile a livello globale. L'integrità, l'autenticità e la riservatezza dei dati registrati dev'essere garantita (art. 1 n. 2). Tale disposizione tuttavia si applica solo ai documenti d'identità con una validità superiore ai 12 mesi (art. 1 n. 3). I cosiddetti passaporti provvisori o temporanei, di validità inferiore, non devono pertanto contenere dati biometrici. La disposizione non si applica neppure alle carte d'identità o ai documenti analoghi che gli Stati membri rilasciano ai propri cittadini. A tale proposito va tuttavia osservato che esiste il progetto di un atto normativo in cui si raccomanda di registrare i dati biometrici anche nelle carte d'identità.

Dal 28 agosto 2006 gli Stati Schengen devono applicare il Regolamento CE sui documenti d'identità (art. 6 lett. a). A partire da tale data essi possono rilasciare ai propri cittadini soltanto passaporti e documenti di viaggio con un'immagine del viso registrata elettronicamente quale elemento biometrico. Come ulteriore elemento

<sup>20</sup> Decisione C(2005) 409 del 28 febbraio 2005 volta a stabilire le specifiche tecniche relative alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (immagine del viso); [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/freetravel/documents/doc/c\\_2005\\_409\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/freetravel/documents/doc/c_2005_409_it.pdf)

<sup>21</sup> Decisione C(2006) 2909 del 28 giugno 2006 che stabilisce le specifiche tecniche relative alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici nei passaporti e documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (disposizioni complementari sulle impronte digitali); [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/freetravel/documents/doc/c\\_2006\\_2909\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/freetravel/documents/doc/c_2006_2909_it.pdf).

biometrico, entro il 28 giugno 2009 dovranno registrare nei documenti d'identità anche due impronte digitali. Rimangono tuttavia validi i passaporti rilasciati prima delle date summenzionate conformemente alle prescrizioni vigenti al momento del rilascio.

Il Regolamento CE sui documenti d'identità non costituisce una base per utilizzare i dati contenuti nel documento d'identità per altri scopi oltre a quelli previsti, ossia la verifica dell'autenticità del documento e dell'identità del titolare attraverso il confronto diretto degli elementi disponibili. I titolari hanno inoltre il diritto di verificare i dati personali contenuti nel documento d'identità e, se del caso, di chiederne la rettifica o la cancellazione (art. 4).

Il Regolamento si fonda inoltre sul principio secondo cui, per motivi di sicurezza, ciascun Paese designa un solo organo responsabile della produzione dei passaporti e dei documenti di viaggio (consid. 7). Tale principio è attualmente soddisfatto dalla Svizzera (l'organo responsabile è infatti l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, UFCL). Il nome dell'organo deve essere comunicato alla Commissione e agli altri Stati membri.

Le decisioni della Commissione del 28 febbraio 2005 e del 28 giugno 2006, emanate sulla base del Regolamento CE sui documenti d'identità, contengono nell'allegato le specifiche tecniche per la produzione di documenti d'identità con dati biometrici registrati elettronicamente (immagine del viso e impronte digitali). Poiché i documenti d'identità vengono utilizzati per i viaggi internazionali, le specifiche tecniche si basano soprattutto su norme internazionali. In tal modo si garantisce che i documenti siano riconosciuti e possano essere letti in tutto il mondo. Vanno citate in particolare le norme dell'Organizzazione internazionale per le standardizzazioni (ISO) e quelle dell'OACI. Sulla base di tali norme le decisioni stabiliscono:

- in quale formato devono essere registrate l'immagine del viso (jpeg e jpeg2000) e le impronte digitali (WSQ);
- il tipo di supporto (microchip con tecnologia Radio Frequency Identification, RFID<sup>22</sup>);
- la successione logica dei dati registrati sul microchip;
- gli elementi che garantiscono la sicurezza dei dati registrati digitalmente sul microchip.

L'immagine del viso e le impronte digitali sono registrate sotto forma di immagini. Si rilevano le impronte digitali dell'indice destro e di quello sinistro. Nel caso in cui non si possano acquisire le impronte di queste dita, è previsto un ordine di sostituzione.

Mentre le norme internazionali lasciano spazio ad alcune varianti in singoli settori, in particolare in quello della protezione dei dati, le decisioni della Commissione dell'UE contengono prescrizioni vincolanti in materia. Vanno menzionate soprattutto la protezione, per mezzo del cosiddetto meccanismo di Basic Access Control (BAC), dalla lettura a distanza non autorizzata dei dati registrati sul microchip e la limitazione, per mezzo di un meccanismo chiamato Extended Access Control

<sup>22</sup> Anche le raccomandazioni dell'OACI indicano come mezzo di registrazione dei dati biometrici un microchip che può essere letto mediante la tecnologia RFID. Quest'ultima è una tecnologia d'identificazione per mezzo di segnali radio.

(EAC), dell'accesso e della lettura delle impronte digitali che in futuro saranno registrate sul microchip.

L'OACI e anche gli Stati Uniti impongono come elemento biometrico utilizzabile a livello globale e riconosciuto in tutto il mondo solo la registrazione elettronica dell'immagine del viso. Per questo motivo tutte le autorità che controllano i documenti d'identità (p. es. le autorità di controllo al confine) devono poter leggere l'immagine del viso registrata elettronicamente. Si tratta della stessa immagine che è inserita nel passaporto e che è visibile ad occhio nudo. Poiché sarebbe tecnicamente possibile leggere il microchip RFID a distanza e senza che il titolare del documento d'identità se ne accorga, le norme specifiche della Commissione UE prescrivono l'impiego del meccanismo di Basic Access Control (BAC). Per poter leggere un documento d'identità protetto dal BAC, esso deve essere consegnato all'autorità di controllo che a sua volta lo deve aprire per permettere la lettura della parte leggibile elettronicamente (MRZ). Solo in seguito i dati registrati sul microchip possono essere letti. I dati sono inoltre provvisti di una firma elettronica per garantirne e verificarne l'autenticità. Per poter verificare l'autenticità delle chiavi di lettura, i Paesi coinvolti devono scambiarsi reciprocamente i certificati pertinenti. In una prima fase tale scambio avviene per via diplomatica, in una seconda fase eventualmente per via elettronica. Per allestire le chiavi di lettura, munire i documenti di una firma elettronica ed effettuare lo scambio con gli altri Stati è necessario lo sviluppo e la gestione di un sistema di chiave pubblica (Public Key Infrastructure, PKI) e di una Public Key Directory (PKD).

Per le impronte digitali, le norme specifiche della Commissione UE prevedono con l'Extended Access Control (EAC) una protezione ancora maggiore dall'accesso non autorizzato. Per la lettura delle impronte digitali devono essere concessi diritti d'accesso specifici. Questi permettono a un Paese di decidere quali altri Paesi possono leggere le impronte digitali registrate sul microchip. A tal fine si creano certificati digitali da trasmettere ai Paesi autorizzati. Con essi vengono poi omologati i singoli apparecchi di lettura autorizzati. Solo questi apparecchi omologati possono leggere le impronte digitali. Una lettura senza i certificati è impossibile.

L'esercizio e la manutenzione dell'infrastruttura tecnica supplementare, necessaria nell'interesse della protezione dei dati, genera tuttavia dei costi. Secondo le prime stime dell'UE, i singoli Paesi dovranno assumersi i costi riportati di seguito, che tuttavia possono variare da Paese a Paese e riguardano unicamente quest'ambito specifico di tutta l'infrastruttura informatica necessaria:

- sviluppo dell'infrastruttura tecnica: spesa massima di 4,5 milioni di franchi;
- costi annuali di esercizio: spesa massima di 3,2 milioni di franchi.

Questi costi sono contemplati dalle cifre indicate al numero 4.1. Per prevenire gli abusi (p. es. in caso di furto di un apparecchio di lettura) i certificati sono validi per poco tempo. Tuttavia questo significa anche che se ne devono regolarmente rilasciare di nuovi. Per svolgere quest'attività e per poter offrire risposte e soluzioni ad eventuali domande e problemi, il servizio di certificazione dovrà probabilmente essere attivo 365 giorni all'anno e 24 ore su 24. Nell'interesse della sicurezza e del funzionamento globale, i servizi nazionali di certificazione devono soddisfare determinati requisiti minimi e i microchip inseriti nei documenti d'identità devono disporre di un attestato di omologazione rilasciato da un laboratorio accreditato.

## **2.3 Procedura di recepimento**

### **2.3.1 In generale**

Per il recepimento e la trasposizione degli sviluppi dell'acquis di Schengen è prevista una procedura specifica. In caso di sviluppo dell'acquis di Schengen, esso è notificato alla Svizzera. Il recepimento avviene con una notifica di risposta da parte della Svizzera. Detta notifica costituisce per la Svizzera un trattato internazionale. A seconda del contenuto, il trattato dev'essere approvato dal Consiglio federale o dal Parlamento (e dal popolo in caso di referendum facoltativo).

In caso di sviluppo dell'acquis di Schengen approvato dall'UE dopo la firma dell'Accordo di associazione a Schengen, ma prima della sua entrata in vigore, la Svizzera deve notificarne il recepimento entro 30 giorni dall'entrata in vigore dell'Accordo.

### **2.3.2 Competenza del Parlamento**

Spetta al Parlamento approvare lo sviluppo dell'acquis di Schengen, a meno che in virtù della legge o di un trattato internazionale l'approvazione non rientri nelle competenze del Consiglio federale (art. 166 cpv. 2 Cost.). Se l'approvazione finale compete al Parlamento, la Svizzera deve informare entro 30 giorni dalla notifica il Consiglio e la Commissione dell'UE che l'atto legislativo in questione sarà giuridicamente vincolante solo previo soddisfacimento dei requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. a AAS)<sup>23</sup>. Entro due anni dalla notifica da parte dell'UE, la Svizzera deve svolgere un eventuale referendum e trasporre lo sviluppo dell'acquis nel diritto interno<sup>24</sup>. Per gli sviluppi notificati prima dell'entrata in vigore dell'Accordo di associazione a Schengen, il termine di due anni decorre soltanto dal momento dell'entrata in vigore dell'Accordo.

L'introduzione dei dati biometrici costituisce uno sviluppo di ampia portata che dev'essere sottoposto al Parlamento (art. 166 cpv. 2 Cost.). Inoltre lo sviluppo richiede la trasposizione in una legge formale (revisione della LDI e della LStr), che deve a sua volta essere approvata dal Parlamento. Sia lo scambio di note che le leggi menzionate sottostanno al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a e d n. 3 Cost.).

Per motivi inerenti all'unità della materia, vi sottoponiamo un unico messaggio concernente l'introduzione dei documenti biometrici, comprendente l'approvazione dello sviluppo dell'acquis di Schengen, la revisione della LDI e la revisione della LStr.

<sup>23</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, FF **2004** 5747, compresa la nota allegata.

<sup>24</sup> Cfr. FF **2004** 5751 seg.

### **2.3.3 Competenza del Consiglio federale**

Se si tratta di un trattato di portata limitata, in virtù dell'articolo 7a della legge federale del 21 marzo 1997<sup>25</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), il recepimento e la trasposizione spettano al Consiglio federale. Dopo la ratifica dell'Accordo di associazione a Schengen da parte del Consiglio dell'UE, nel caso di sviluppi di questo tipo il Consiglio federale deve di norma comunicare entro 30 giorni al Consiglio dell'UE se la Svizzera intende accettare o meno l'atto normativo in questione (art. 7 par. 2 lett. a AAS). La summenzionata riserva del soddisfacimento dei requisiti costituzionali deve tuttavia essere avanzata anche nel caso in cui il recepimento dello sviluppo è di competenza del Consiglio federale, ma dipende dalla trasposizione in una legge di un altro accordo. Tale sarà il caso per la notifica della Svizzera concernente le decisioni esecutive tecniche della Commissione.

Le disposizioni della Commissione relative alle specifiche tecniche sugli elementi biometrici nei passaporti e nei documenti di viaggio fissano i requisiti tecnici per la produzione e la lettura dei documenti d'identità che contengono i dati biometrici registrati elettronicamente (immagine del viso e impronte digitali). La decisione di principio sull'introduzione definitiva dei dati biometrici secondo le condizioni dell'UE, comprese le conseguenze finanziarie, spetta al Parlamento, che deve decidere se approvare lo scambio di note concernente il Regolamento CE sui documenti d'identità. Le specifiche tecniche dell'UE costituiscono disposizioni esecutive del Regolamento CE sui documenti d'identità, sono di natura tecnico-amministrativa e destinate alle autorità. La competenza di approvare il pertinente scambio di note spetta pertanto al Consiglio federale. La trasposizione è effettuata dal Consiglio federale ed eventualmente a livello dipartimentale. Poiché le specifiche tecniche sono disposizioni esecutive del Regolamento CE sui documenti d'identità e non possono essere messe in vigore indipendentemente da quest'ultimo, nella notifica il Consiglio federale deve includere anche la riserva del soddisfacimento dei requisiti costituzionali prevista dall'articolo 7 paragrafo 2 lettera b AAS. Il recepimento e la trasposizione delle specifiche tecniche presuppongono l'approvazione della revisione della LDI, delle pertinenti disposizioni della legislazione sugli stranieri (cfr. n. 3.2) e il recepimento del Regolamento CE sui documenti d'identità.

## **3 Trasposizione nel diritto svizzero**

### **3.1 Modifica della legge sui documenti d'identità (LDI)**

#### **3.1.1 Disposizioni generali**

*Art. 2*                   Contenuto del documento d'identità

La modifica dell'articolo 2 costituisce l'elemento chiave della revisione. L'articolo elenca in modo esaustivo i dati che devono o possono essere contenuti nei documenti d'identità. Conformemente al nuovo capoverso 2<sup>bis</sup>, ogni documento d'identità può contenere come nuove caratteristiche biometriche un'immagine digitalizzata del viso e le impronte digitali del titolare. Oltre ai dati biometrici, sul microchip si

<sup>25</sup> RS 172.010

possono registrare tutti i dati contenuti nel documento d'identità (cognome, nome, data di nascita ecc.). Questi dati vengono digitalizzati e registrati elettronicamente sul microchip. I dati biometrici, ossia i dati sulle caratteristiche fisiche di una persona, non costituiscono di per sé una novità. I documenti d'identità contengono già da molto tempo la fotografia, la statura e la firma del titolare, i quali sono dati biometrici. La vera novità consiste nel fatto che tali dati si possono ora registrare su un microchip. Quest'ultimo è integrato nel passaporto (p. es. nella pagina dei dati personali o nella copertina) ed è possibile leggere elettronicamente i dati.

Dall'entrata in vigore della legge federale del 18 giugno 2004<sup>26</sup> sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali, due partner possono far iscrivere nel passaporto il cognome dell'unione domestica. Il capoverso 4 è stato adeguato di conseguenza.

#### *Art. 2a* Registrazione dei dati nel documento

I dati registrati sul microchip sono provvisti di una firma elettronica che ne garantisce l'autenticità. Queste firme vengono allestite mediante un sistema di chiave pubblica (Public Key Infrastructure, PKI) e iscritte nel microchip al momento della produzione del passaporto. In futuro l'OACI gestirà una cosiddetta Public Key Directory (PKD), su cui sarà registrata la parte leggibile dei codici. La PKD viene messa a disposizione per consentire agli Stati e ai servizi autorizzati ad accedere ai dati di confrontare i codici dei passaporti con quelli registrati nella PKD, per verificarne l'autenticità. Inoltre la parte leggibile dei codici viene registrata sul microchip per adempiere le prescrizioni dell'UE e degli Stati Uniti. Anche la Svizzera parteciperà verosimilmente a questa PKD dell'OACI.

Come detto, i dati registrati sul microchip devono poter essere letti da tutte le autorità incaricate di controllare un documento d'identità. Allo stesso tempo bisogna tuttavia anche garantire che i dati non possano essere letti da terzi all'insaputa del titolare del passaporto. Per impedire la lettura non autorizzata, l'OACI ha definito le norme di riferimento per un meccanismo apposito, utilizzabile su base volontaria. L'UE ha deciso di rendere vincolante l'impiego di questo meccanismo, chiamato Basic Access Control (BAC), che sarà utilizzato anche per il passaporto biometrico svizzero. Se protetti dal BAC, i dati registrati sul microchip sono leggibili soltanto dopo la lettura della parte del passaporto leggibile a macchina e la conseguente trasmissione al microchip di un codice numerico in essa contenuto. I dati sono accessibili solo se il codice coincide con le informazioni contenute nel microchip del passaporto. Per leggere i dati registrati elettronicamente, il passaporto deve pertanto essere consegnato alla persona addetta al controllo, che a sua volta lo deve aprire per poter leggere la parte leggibile a macchina. In questo modo si impedisce la lettura non autorizzata dei dati registrati sul microchip, all'insaputa del titolare del passaporto, ad esempio se il documento si trova nella tasca della giacca. Nel contempo, grazie al meccanismo BAC, la comunicazione tra microchip e apparecchio di lettura è codificata. La Svizzera è uno dei pochi Paesi che ha deciso di utilizzare già durante il progetto pilota, come ulteriore misura di sicurezza, dei numeri per i passaporti assegnati secondo il principio di casualità. Questi garantiscono una protezione migliore dei dati codificati mediante il BAC rispetto ai numeri assegnati in successione.

<sup>26</sup> RS 211.231

Per le impronte digitali sarà introdotto un ulteriore meccanismo di protezione conforme alle norme dell'UE. Mediante il meccanismo denominato Extended Access Control (EAC), i dati contenuti nel microchip sono protetti in modo tale che possano leggerli soltanto i Paesi e i servizi a cui la Svizzera avrà comunicato il codice necessario. È probabile che gli Stati Schengen dovranno concedersi vicendevolmente i necessari diritti d'accesso per essere in grado di identificare con la massima certezza possibile tutti coloro che entrano nello spazio Schengen. Occorrerà pertanto autorizzare il Consiglio federale a stipulare dei trattati sullo scambio di tali codici con i Paesi che dispongono di norme sulla protezione dei dati equivalenti a quelle svizzere. Non è ancora stato deciso se concedere i diritti d'accesso anche a Stati al di fuori dello spazio Schengen.

In casi sufficientemente motivati, il Consiglio federale può autorizzare le compagnie di trasporto, le società aeroportuali o altri servizi incaricati di controllare l'identità delle persone a leggere anche le impronte digitali contenute nel microchip per confrontarle con quelle delle persone. Le compagnie aeree, ad esempio, hanno talvolta la responsabilità di controllare l'identità dei loro passeggeri prima della partenza. Anche la Svizzera ha interesse a prevenire la migrazione illegale.

Diversi partecipanti alla consultazione hanno ricordato le informazioni pubblicate dai mass media e la cosiddetta «dichiarazione di Budapest»<sup>27</sup> in merito alla possibilità di copiare il microchip contenuto nel passaporto. È noto che è possibile copiare un microchip e i dati che vi sono registrati. Questo non costituisce un serio pericolo per la sicurezza, poiché il risultato della copiatura consiste nella semplice creazione di un nuovo microchip che contiene gli stessi dati di quello nel passaporto. È impossibile modificare i dati. Anche oggi si può copiare qualsiasi documento d'identità con una fotocopiatrice. Per distinguerli dalle copie, i passaporti autentici sono tuttavia provvisti di numerosi elementi di sicurezza.

Per utilizzare la copia di un microchip, si dovrebbe fabbricare anche un passaporto. Il microchip dovrebbe poi essere inserito in questo passaporto falso. Considerati i numerosi elementi di sicurezza di cui dispone il passaporto svizzero, è quasi impensabile che non ci si accorga di una manipolazione di questo tipo. Inoltre vi sarebbero delle incongruenze fra i dati del passaporto (fotografia, cognome, parte leggibile elettronicamente) e i dati del microchip che non è possibile modificare. Un apparecchio di lettura dei documenti d'identità effettua queste verifiche e riconoscerebbe che si tratta di una copia. Inoltre le verifiche sono state collaudate utilizzando dei microchip non protetti mediante il meccanismo di EAC descritto in precedenza, che garantisce una protezione nettamente migliore.

### **3.1.2 Rilascio, allestimento, ritiro e perdita del documento**

*Art. 4 cpv. 1* Autorità di rilascio

*Art. 5* Domanda di rilascio

In futuro saranno i Cantoni a designare uno o più servizi a cui i cittadini svizzeri potranno rivolgersi per richiedere un documento d'identità. Attualmente è possibile presentare una domanda di rilascio di un nuovo documento d'identità nel Comune di

<sup>27</sup> Dichiarazione di Budapest sui documenti d'identità leggibili elettronicamente (Machine Readable Travel Documents, MRTDs), <http://www.fidis.net/press-events/press-releases/>.

domicilio. Con l'introduzione dei documenti d'identità biometrici è necessario riorganizzare l'attuale procedura di rilascio. A causa dei nuovi requisiti tecnici, è troppo costoso creare in ogni Comune l'infrastruttura necessaria per registrare e controllare i dati biometrici, ossia l'immagine digitalizzata del viso e le impronte digitali. Intendiamo tenere conto il più possibile delle esigenze dei Cantoni, della diversa struttura dei loro organi e della configurazione del loro territorio, consentendo loro di designare i servizi a cui in futuro si potranno richiedere i documenti d'identità. Ogni Cantone dovrà inoltre designare un servizio che funge da centro di contatto con la Confederazione per quanto riguarda il rilascio dei documenti d'identità. Quest'autorità dirige e sorveglia anche gli altri servizi autorizzati ad accettare e trattare le domande di rilascio dei documenti d'identità. Questo ruolo sarà probabilmente ricoperto dagli attuali uffici cantonali dei passaporti. Di principio una persona deve richiedere un documento d'identità nel suo Cantone di domicilio. Una cooperazione fra i Cantoni è tuttavia possibile. Un Cantone potrebbe ad esempio decidere che le persone domiciliate sul suo territorio possono richiedere un documento d'identità anche in un Cantone limitrofo. Per garantire lo stesso trattamento di tutte le domande di rilascio dei documenti d'identità, il Consiglio federale emana delle disposizioni sulla procedura di richiesta e può altresì stabilire determinati criteri, ad esempio in materia di sicurezza, che le autorità di rilascio devono rispettare. Tali criteri comprendono anche delle disposizioni su una verifica affidabile dell'identità e sulla provenienza dei dati. Non ha senso produrre dei documenti di qualità elevata e impossibili da contraffare, se non vi è la certezza assoluta dell'identità dei titolari. Le singole fasi della futura procedura dovranno essere definite d'intesa con i servizi coinvolti e successivamente disciplinate in un'ordinanza. È stato invece già deciso che la verifica dell'identità sarà effettuata con l'ausilio del registro elettronico dello stato civile (Infostar). La procedura dovrà essere comoda per i cittadini e, a differenza di quanto previsto nella fase pilota, sarà necessario presentarsi personalmente all'autorità soltanto una volta. La presentazione della richiesta, la fotografia e il rilevamento delle impronte digitali saranno effettuati nello stesso luogo. Saranno creati i presupposti tecnici affinché le autorità possano utilizzare le fotografie portate dai cittadini. Per essere accettate e consentire il rilascio di un documento d'identità, queste fotografie dovranno tuttavia adempiere i severi requisiti applicabili ai passaporti biometrici. I Cantoni potranno decidere se consentire ai cittadini di portare le proprie fotografie.

In futuro anche la carta d'identità dovrà essere richiesta presso i servizi designati dai Cantoni, seguendo la stessa procedura prevista per il passaporto. I Cantoni decideranno se adeguare subito la procedura di rilascio della carta d'identità a quella del passaporto oppure se concedere un termine transitorio che però dovrà scadere al massimo dopo due anni dall'entrata in vigore delle presenti leggi. Fino ad allora, ma non oltre, la Confederazione manterrà in funzione l'infrastruttura tecnica utilizzata per l'attuale procedura di rilascio. A lungo termine, due procedure diverse per il passaporto e per la carta d'identità sarebbero inefficienti e costose, e questo si ripercuoterebbe sugli emolumenti.

Poiché i Cantoni vengono risarciti con una parte degli emolumenti per tutte le spese correlate al rilascio dei documenti d'identità, la Confederazione non fornisce loro alcun contributo finanziario e non mette a disposizione nessuna infrastruttura gratuitamente (p. es. apparecchi di registrazione e di lettura dei documenti d'identità biometrici).

Il Consiglio federale continuerà a designare i servizi che all'estero sono autorizzati ad accettare le domande di rilascio di un documento d'identità. La Confederazione ne deve finanziare le attrezzature.

*Art. 6*                      Decisione

I capoversi 1 e 2 del presente articolo sono stati modificati per tenere conto della nuova procedura di rilascio e della nuova organizzazione delle autorità.

Il capoverso 5 è stato modificato in seguito alle esperienze fatte dalle autorità di rilascio, confrontate con domande di rilascio di un documento d'identità presentate all'estero. Come prevede anche il diritto vigente, si può rifiutare il rilascio di un documento d'identità alle persone perseguite o condannate all'estero per un reato grave. Il rilascio del documento potrà tuttavia essere rifiutato indipendentemente dal luogo di soggiorno della persona richiedente. Oggi il documento può essere rifiutato soltanto se la richiesta è presentata nel Paese in cui il richiedente è perseguito o è stato condannato. Con il nuovo disciplinamento s'intende evitare che la Svizzera si veda costretta ad aiutare a fuggire una persona perseguita penalmente, soltanto perché essa non si trova più nel Paese che le dà la caccia (p. es. dopo un'evasione da un carcere o una fuga per sottrarsi a una pena condizionale).

L'ultimo periodo del capoverso 5 rimane immutato e prevede che il rilascio non è rifiutato se la sanzione comminata avrebbe conseguenze incompatibili con l'ordine pubblico svizzero.

*Art. 6a*                      Servizi preposti all'allestimento dei documenti d'identità, appaltatori generali, prestatori di servizi e fornitori

Questo nuovo articolo disciplina i criteri che devono soddisfare i servizi che partecipano alla produzione dei documenti. L'articolo 6a prevede che l'incarico di produrre documenti d'identità (passaporti svizzeri, documenti di viaggio per stranieri e carte d'identità svizzere) può essere assegnato a uno o numerosi enti, anche se, in virtù delle direttive della CE, per motivi di sicurezza i passaporti e i documenti di viaggio per stranieri si devono produrre presso un unico servizio. La Svizzera adempie già questo criterio. Il servizio incaricato dell'allestimento e, se del caso anche un appaltatore, devono garantire il rispetto di criteri chiaramente definiti, ad esempio un elevato livello di sicurezza, anche per quanto riguarda la protezione degli edifici. Inoltre le persone menzionate al capoverso 2 devono godere di una buona reputazione. Oltre agli aventi diritto economico, ai titolari di una partecipazione, agli organi e ai membri della direzione, anche le altre persone importanti per l'impresa o la produzione dei documenti d'identità (p. es. il responsabile della produzione) devono godere di una buona reputazione. Questi criteri sono validi sia per il servizio (Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL) e per l'appaltatore (Orell Füssli SA) attualmente responsabili della produzione dei passaporti, sia per il produttore della carta d'identità (Trüb SA), sia per eventuali nuovi servizi o appaltatori che saranno responsabili della produzione in futuro. Poiché, a seconda del tipo di contratti e delle modalità di produzione, anche prestatori di servizi (p. es. servizi informatici) o fornitori potrebbero influire in modo determinante sulla produzione dei documenti d'identità, possono essere anch'essi obbligati a rispettare le disposizioni di sicurezza. Come stabilito dalla legislazione sugli acquisti pubblici, la legge non favorisce alcun tipo di organizzazione.

Durante la prima fase dell'introduzione definitiva del passaporto biometrico, la confezione in serie (allestimento dei libretti) e la personalizzazione continueranno ad essere di competenza dell'UFCL. In virtù della nostra decisione del 1° marzo 2006, dopo la conclusione della fase introduttiva e di consolidamento, l'allestimento dei passaporti biometrici sarà messo a concorso come previsto dall'articolo 3 capoverso 2 della legge federale del 16 dicembre 1994<sup>28</sup> sugli acquisti pubblici.

#### *Art. 6b*            Compiti dell'Ufficio federale di polizia

Questo articolo descrive i compiti attuali dell'Ufficio federale di polizia concernenti i documenti d'identità e quelli che verranno ad aggiungersi con l'introduzione dei passaporti biometrici. L'Ufficio federale è incaricato di vigilare sul rispetto dei requisiti di cui all'articolo 6a. Già oggi l'Ufficio federale deve garantire il rispetto dei requisiti tecnici da parte dei servizi incaricati dell'allestimento dei documenti e assicurare la produzione di documenti sicuri e di ottima qualità. L'Ufficio federale risponde anche alle richieste delle autorità svizzere e straniere, dei privati e dei servizi incaricati dell'allestimento che riguardano i documenti d'identità svizzeri (passaporto e carta d'identità) e l'applicazione della legislazione sui documenti d'identità, impartendo all'occorrenza le istruzioni necessarie. L'Ufficio federale gestisce la Public Key Infrastructure e la Public Key Directory per i documenti d'identità svizzeri. Poiché il servizio federale di coordinamento nell'ambito dei documenti d'identità e di legittimazione, che impiega anche degli specialisti di documenti d'identità, fa parte della sezione Documenti d'identità dell'Ufficio federale di polizia, per adempiere tali compiti sarà possibile sfruttare sinergie.

### **3.1.3                    Trattamento dei dati**

#### *Art. 11*            Sistema d'informazione

Conformemente alla prassi attuale, nell'articolo 11 capoverso 1 lettera a è stato aggiunto il servizio preposto all'allestimento.

Il capoverso 2 dell'articolo è stato modificato e rispecchia ora più fedelmente la realtà dei fatti. Il sistema d'informazione serve per rilasciare i documenti. Il sistema è inoltre impiegato non solo per impedire il rilascio non autorizzato di più documenti d'identità alla stessa persona, ma più in generale per prevenire il rilascio non autorizzato di documenti d'identità o il loro impiego abusivo.

#### *Art. 12*            Trattamento e comunicazione dei dati

Già oggi i dati dei titolari dei documenti d'identità, compresa la fotografia, sono registrati nel Sistema d'informazione sui documenti d'identità (ISA). Soltanto le autorità appositamente designate possono utilizzare questi dati, e unicamente per uno scopo ben definito, in particolare per impedire il rilascio non autorizzato di un documento, per prevenire gli abusi, per accertare l'identità, per verificare l'autenticità dei documenti e per gli altri scopi di cui all'articolo 28 ODI. Il passaporto e la carta d'identità svizzeri sono dei documenti di legittimazione della cittadinanza svizzera. Pertanto è di fondamentale importanza poter identificare con certezza una

<sup>28</sup> RS 172.056.1

persona che richiede o esibisce un documento d'identità oppure afferma di essere di nazionalità svizzera. Le impronte digitali che saranno contenute nei documenti futuri consentiranno di identificare le persone in modo più sicuro. Se qualcuno, ad esempio, afferma di essere cittadino svizzero e di aver perso il passaporto o richiede un nuovo documento d'identità, si possono confrontare le sue impronte digitali con quelle registrate nel sistema. Anche in caso di danneggiamento del passaporto o del microchip (p. es. con un forno a microonde) o di tentativi di falsificazione, è sempre possibile identificare con certezza una persona consultando i dati registrati nel sistema. Controllando i dati contenuti nel sistema si possono combattere efficacemente l'ottenimento di un passaporto sotto falso nome, l'utilizzo di una falsa identità e l'impiego abusivo dei documenti d'identità. Nel contempo si rispetta nondimeno il principio dell'utilizzo conforme allo scopo del sistema d'informazione. Rimane inoltre vietato consultare i dati per compiere ricerche o indagini.

Il nuovo capoverso 3 autorizza espressamente la trasmissione di dati del sistema allo scopo di identificare vittime di incidenti, catastrofi naturali o atti violenti oppure persone scomparse. Si pensi ad esempio allo tsunami del 2004 o ad altri avvenimenti in cui è necessario identificare rapidamente cittadini svizzeri.

#### *Art. 13*            Obbligo di notifica

Questo articolo è stato modificato per tenere conto della prassi attuale e semplificare le procedure amministrative.

#### *Art. 16*            Esecuzione

L'articolo 16 è stato completato nel senso che, per disciplinare l'esecuzione della legge, il Consiglio federale è tenuto a rispettare le disposizioni pertinenti dell'Unione europea e dell'OACI. In tal modo vi è maggiore sintonia con il contesto internazionale, di cui è indispensabile tenere conto nel settore dei documenti d'identità.

#### *Disposizione transitoria della modifica del ...*

Come spiegato al numero 3.1.2, dopo l'entrata in vigore della presente legge sarà possibile durante un periodo di transizione di due anni al massimo continuare a richiedere la carta d'identità presso il Comune di domicilio. I Cantoni decideranno se adeguare subito la procedura di rilascio della carta d'identità a quella del passaporto oppure se optare per un periodo di transizione. Fino ad allora, ma non oltre, la Confederazione manterrà in funzione l'infrastruttura tecnica utilizzata per l'attuale procedura di rilascio.

### **3.2                            Modifica della legge federale sugli stranieri (LStr)**

L'introduzione dei dati biometrici nei documenti di viaggio per stranieri si rifarà in gran parte al disciplinamento previsto per i passaporti svizzeri. Questo vale soprattutto per i requisiti tecnici, la leggibilità e la produzione dei documenti. Per quanto riguarda l'organizzazione vi sono invece delle differenze, dato che le autorità competenti non sono le stesse. Al fine di sfruttare al meglio le sinergie, per rilasciare i documenti di viaggio agli stranieri è prevista la collaborazione con le autorità canto-

nali preposte al rilascio dei documenti d'identità svizzeri. In questo modo l'infrastruttura acquistata per introdurre i dati biometrici potrà essere riutilizzata più volte. Le autorità cantonali competenti beneficiano o beneficeranno dei necessari diritti d'accesso alle attuali banche dati in materia di stranieri e d'asilo. I dati personali continueranno a essere trattati e registrati nel Sistema d'informazione sui documenti di viaggio (ISR).

#### *Art. 59* Documenti di viaggio

L'articolo 59 disciplina il rilascio e l'allestimento dei documenti di viaggio per stranieri. Il capoverso 4 è stato modificato e prevede che la registrazione dell'immagine del viso e delle impronte digitali e l'incarico di trasmettere i dati dei documenti d'identità al servizio di produzione possono essere delegati a terzi.

Il nuovo capoverso 5 stabilisce che anche i documenti di viaggio che la Svizzera rilascia agli stranieri possono contenere un'immagine digitalizzata del viso e le impronte digitali del titolare. Come per il passaporto svizzero, la vera novità è che questi dati sono digitalizzati e registrati elettronicamente sul microchip.

Il capoverso 6, nuovo anch'esso, attribuisce al Consiglio federale, analogamente all'articolo 2 capoverso 2<sup>let</sup> LDI, la facoltà di precisare quali documenti di viaggio per stranieri saranno effettivamente provvisti di un microchip e quali dati saranno registrati su quest'ultimo.

Poiché i documenti di viaggio per stranieri devono soddisfare gli stessi requisiti tecnici del passaporto svizzero e visto che per produrli si utilizzano gli stessi impianti, l'articolo 6a LDI si applica per analogia. Per quanto riguarda la sicurezza e la lettura del microchip, sono determinanti le disposizioni dell'articolo 2a LDI.

In linea di massima s'intende mantenere la procedura attuale per il rilascio e l'allestimento dei documenti. Si prevede inoltre di organizzare la procedura di richiesta in maniera tale che i dati biometrici di una persona siano rilevati soltanto quando è stato accertato il suo diritto a ottenere un documento. Pertanto è previsto che, dopo aver accettato la domanda, l'Ufficio federale della migrazione inserisca innanzitutto in ISR i dati personali del cittadino straniero, verificando il suo diritto a ottenere un documento. Se sussistono i presupposti per il rilascio del documento richiesto, l'Ufficio federale della migrazione riscuote l'emolumento per il documento. La registrazione dei dati biometrici e l'invio dei dati necessari al servizio preposto all'allestimento avvengono invece soltanto in una fase successiva della procedura. Quando la procedura sarà messa in pratica, si cercherà di fare in modo che il rilevamento dei dati biometrici, la loro registrazione in ISR e la trasmissione al servizio di produzione avvengano in collaborazione con gli uffici cantonali dei passaporti. Questi ultimi devono garantire che il trattamento dei dati sia conforme alle disposizioni sulla protezione dei dati. In questo modo saranno adempite pienamente le condizioni poste dalla legge sulla protezione dei dati.

#### *Art. 111* Sistemi d'informazione per documenti di viaggio

Nell'articolo 111 capoverso 2 lettera a LStr, l'elenco dei dati contenuti in ISR è completato con le impronte digitali previste dal Regolamento CE sui documenti d'identità. Per coerenza terminologica il termine «fotografia» viene sostituito con «immagine del viso», utilizzato anche nella legge sui documenti d'identità. Le modifiche dei capoversi 4 e 5 sono una conseguenza di quelle dell'articolo 59 capo-

verso 4, che prevede che in futuro la registrazione dei dati non sarà più esclusivamente di competenza dell'Ufficio federale, ma potrà essere delegata interamente o parzialmente anche a terzi.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Passaporti biometrici**

#### **4.1.1 Ripercussioni per la Confederazione**

##### **4.1.1.1 Contesto**

Poiché si tratta di un progetto di durata pluriennale, il DFGP deve assumere nei confronti di terzi degli impegni finanziari (p. es. bandi di concorso relativi all'infrastruttura per la registrazione dei dati biometrici) che non influiscono soltanto sul bilancio dell'anno in corso. Per adempiere le disposizioni in materia di bilancio, vi sottoponiamo separatamente la richiesta di un credito d'impegno di 30 milioni di franchi per gli anni dal 2007 al 2009. Esso servirà per coprire le spese a carico della Confederazione che il DFGP e il DFAE dovranno sostenere nel quadro del progetto per l'introduzione definitiva dei passaporti biometrici e che comprendono l'impiego di personale a tempo determinato, da finanziare mediante un credito per beni e servizi.

Per introdurre definitivamente i passaporti biometrici, sarà necessario modificare gli impianti di produzione della Confederazione (p. es. il software che guida i sistemi). Questi lavori saranno finanziati mediante le risorse previste nei preventivi del 2008 (500 000 franchi) e del 2009 (500 000 franchi) del DFF. Anche le risorse necessarie per le modifiche edili delle rappresentanze svizzere all'estero (3 milioni di franchi) sono già calcolate nel preventivo del DFF.

L'introduzione dei passaporti biometrici è un compito nuovo e una prestazione aggiuntiva dei servizi federali coinvolti, la quale comporta nuovi oneri e costi supplementari. Queste spese devono essere coperte dai proventi degli emolumenti in virtù del principio della copertura dei costi. Pertanto questo nuovo compito non comporterà, in definitiva, nuovi oneri finanziari per la Confederazione. Le risorse necessarie saranno pertanto previste dal preventivo e dal piano finanziario del DFGP.

##### **4.1.1.2 Costi dell'introduzione definitiva dei passaporti biometrici**

Le tabelle riportate di seguito presentano le previsioni dei costi di progettazione e realizzazione a carico del DFGP e del DFAE, per i quali vi abbiamo chiesto in separata sede di approvare un credito d'impegno. Poiché gli apparecchi di registrazione che saranno forniti alle rappresentanze estere saranno pagati dal DFGP, nel credito d'impegno si è tenuto conto anche dei fondi necessari per il loro acquisto. Per l'allestimento dell'infrastruttura nei Cantoni non sono previsti finanziamenti da parte della Confederazione. Gli investimenti necessari devono essere effettuati dai Cantoni, che tuttavia per coprire tali costi ricevono una parte dell'emolumento per i documenti d'identità (cfr. n. 4.1.3). La suddivisione fra il DFGP e il DFAE indica i

costi generali di realizzazione del progetto e quelli previsti per attrezzare le rappresentanze svizzere all'estero.

DFGP	2007	2008	2009	Total
Servizi informatici	1 000 000	1 500 000	750 000	3 250 000
Investimenti informatici (banca dati, misure di sicurezza per la protezione dei dati, Public Key Infrastructure, Extended Access Control)	500 000	3 500 000	2 000 000	6 000 000
Personale del DFGP (6 posti a tempo determinato)	900 000	900 000	900 000	2 700 000
Formazione in Svizzera (Cantoni)	10 000	250 000	250 000	510 000
Servizi esterni	750 000	1 000 000	750 000	2 500 000
Informazione del pubblico	150 000	750 000	750 000	1 650 000
PKD dell'OACI	110 000			110 000
Altre spese	70 000	100 000	100 000	270 000
<b>Totale intermedio 1</b>	<b>3 490 000</b>	<b>8 000 000</b>	<b>5 500 000</b>	<b>16 990 000</b>

DFAE (rappresentanze svizzere all'estero)	2007	2008	2009	Total
Sistemi di registrazione (solo Confederazione, prevalentemente DFAE)	200 000	200 000	10 100 000	10 500 000
Formazione all'estero (rappresentanze del DFAE)		500 000	500 000	1 000 000
Personale del DFAE (2 posti a tempo determinato)		300 000	300 000	600 000
Spese di trasporto del DFAE		250 000	250 000	500 000
<b>Totale intermedio 2</b>	<b>200 000</b>	<b>1 250 000</b>	<b>11 150 000</b>	<b>12 600 000</b>

**Totale dei costi del progetto DFGP e DFAE = credito d'impegno richiesto**

**3 690 000    9 250 000    16 650 000    29 590 000**

È probabile che gran parte degli investimenti necessari per l'allestimento dell'infrastruttura potranno essere utilizzati sia per il passaporto svizzero biometrico sia per i documenti di viaggio per stranieri (in particolare gli investimenti per la Public Key Infrastructure PKI e il meccanismo di Extended Access Control EAC). Altre possibilità di impiego devono ancora essere prese in esame, ad esempio per il rilascio di visti e documenti d'identità biometrici per stranieri, necessari in futuro in virtù dell'Accordo di associazione a Schengen. Anche le autorità di polizia, soprattutto la

polizia aeroportuale e il Corpo delle guardie di confine, beneficeranno degli investimenti e dei lavori preliminari effettuati, per la lettura e in particolare per il controllo dei passaporti biometrici. Si tratta pertanto di investimenti necessari a causa dell'introduzione dei dati biometrici nei documenti d'identità a livello mondiale, e non di investimenti riguardanti esclusivamente il passaporto svizzero. Questo tuttavia non significa che i servizi summenzionati non debbano fare altri investimenti per poter leggere e controllare i documenti d'identità biometrici svizzeri e stranieri (passaporti, carte d'identità, visti ecc.). Per l'acquisto degli apparecchi di lettura che gli occorrono, il Corpo delle guardie di confine ha chiesto 2 milioni di franchi nel preventivo del 2008 e 1 milione di franchi nel piano finanziario per il 2009.

#### **4.1.1.3 Spese d'esercizio e di produzione**

Per l'esercizio dell'infrastruttura informatica necessaria (in particolare PKI ed EAC), per le licenze, i costi di manutenzione e di supporto, gli ammortamenti nonché per i costi di personale presso il DFGP e il DFAE menzionati al numero 4.1.1.4, sono previste a partire dal 2010 spese annuali supplementari di 14,9 milioni di franchi. Si calcola che nel 2009 le spese d'esercizio ammontano alla metà di quelle complessive annuali. Queste spese supplementari sono riconducibili soprattutto ai costi del complesso sistema informatico della PKI, che proteggerà le impronte digitali, e agli ammortamenti necessari. La cifra comprende anche i pagamenti destinati all'OACI per l'esercizio della PKD. Nella PKD dell'OACI sarà registrata la parte pubblica delle chiavi usate per la firma digitale dei passaporti biometrici. I servizi che dovranno controllare i documenti d'identità potranno accedere alla PKD e verificare l'autenticità delle firme digitali contenute nei passaporti svizzeri e stranieri. Per questo servizio l'OACI esige dagli Stati membri e quindi anche dalla Svizzera un emolumento annuale. Tale emolumento dipende dal numero di passaporti rilasciati ogni anno e per la Svizzera si prevedono costi di circa 60 000 franchi (45 000 dollari americani). La tassa iniziale d'iscrizione ammonta a circa 110 000 franchi (85 000 dollari americani).

#### **4.1.1.4 Ripercussioni dell'esercizio sull'effettivo del personale**

Le ripercussioni sull'effettivo del personale descritte qui di seguito sono calcolate come parte integrante dei costi d'esercizio annuali illustrati in precedenza.

A causa della nuova tecnologia impiegata per l'introduzione dei passaporti biometrici (biometria, microchip nel passaporto, PKI, EAC, ecc.), è necessario che l'Ufficio federale di polizia disponga di personale specializzato. Si tratta di partecipare e contribuire al rapido sviluppo internazionale nel settore della biometria nei documenti di viaggio e poter rispondere alle domande e risolvere i problemi dei cittadini e dei servizi coinvolti (Cantoni, polizia, Cgcf, ecc.) concernenti i documenti d'identità biometrici. Questo comporterà il mantenimento della hotline sui documenti d'identità creata nel 2003, la quale risponde alle domande dei cittadini sui documenti d'identità svizzeri. Per adempiere questi compiti è necessario creare quattro posti a tempo pieno e indeterminato. Al momento il personale che svolge queste mansioni è impiegato a tempo determinato. Affinché la Confederazione possa salvaguardare a

lungo termine le conoscenze specifiche, è indispensabile disporre di personale impiegato a tempo indeterminato.

L'introduzione definitiva del passaporto biometrico comporta un lavoro supplementare per le rappresentanze svizzere all'estero. Per il futuro trattamento delle richieste di passaporti biometrici si prevede un maggiore dispendio di tempo. Per adempiere questi compiti il DFAE prevede 20 nuovi posti a tempo pieno nelle rappresentanze svizzere all'estero. Per il supporto tecnico e la consulenza delle rappresentanze all'estero, il DFAE necessita di due nuovi posti a tempo pieno.

#### **4.1.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

In base al principio della copertura dei costi, per i Cantoni l'introduzione dei passaporti biometrici non comporta spese indirette. Vero è che i Cantoni dovranno assumersi i costi per l'acquisizione, la manutenzione e la sostituzione dell'infrastruttura necessaria per il rilascio dei passaporti biometrici, e che saranno tenuti a mettere a disposizione i locali e il personale necessario. Per coprire questi costi i Cantoni riceveranno tuttavia, come per il passaporto attuale, una parte dell'emolumento. Non sono previsti contributi della Confederazione.

Tenendo conto della quota dell'emolumento che spetta loro, i Cantoni decideranno autonomamente il numero e il tipo dei servizi a cui in futuro sarà possibile richiedere i documenti d'identità (cfr. art. 5 cpv. 2 LDI). Gli investimenti necessari varieranno dunque in funzione delle particolarità cantonali.

Molto probabilmente i Cantoni non installeranno in ogni Comune l'infrastruttura per trattare le richieste dei passaporti biometrici, prediligendo invece una soluzione con uno o più centri cantonali di registrazione. In questo modo i Comuni potranno delegare ai Cantoni la loro attuale competenza in materia di trattamento delle richieste di passaporti e, dopo la fase transitoria di due anni, anche delle carte d'identità.

#### **4.1.3 Calcolo dell'emolumento per il passaporto e delle entrate previste per la Confederazione**

Come già affermato nella risposta alla mozione Amherd (06.3165 Passaporto svizzero), intendiamo fissare l'emolumento per il passaporto mediante un'ordinanza. L'emolumento sarà quanto più conveniente possibile, ma dovrà comunque coprire i costi. In linea di massima il prezzo non sarà sovvenzionato. Si vuole invece mantenere il principio attuale secondo cui per i passaporti per bambini è riscosso un emolumento più ridotto. La conseguente diminuzione delle entrate è coperta dall'emolumento per i passaporti per adulti.

Già oggi è possibile stimare i costi per l'allestimento di un passaporto e le spese d'esercizio che ne derivano, compreso l'ammortamento delle spese di progettazione e degli investimenti. Ipotizzando che saranno prodotti mediamente 500 000 passaporti all'anno, anche se si devono prevedere fluttuazioni di rilievo<sup>29</sup>, l'allestimento di un passaporto dovrebbe costare 45 franchi e le spese d'esercizio dovrebbero ammontare a 22 franchi (costi di produzione a carico della Confederazione:

<sup>29</sup> Nel 2005 sono stati prodotti più di 800 000 passaporti.

67 franchi). Queste cifre non tengono conto della parte dell'emolumento che sarà versata ai Cantoni per coprire i costi a loro carico e che sarà riscossa anche per i passaporti rilasciati all'estero. Questa parte dell'emolumento dovrà essere addizionata ai costi di produzione sostenuti dalla Confederazione. Non sono ancora noti nemmeno i costi precisi del trattamento delle domande (controllo delle domande, accertamento dell'identità e rilevamento dei dati). Essi dipendono in larga misura dalle modalità della nuova procedura di rilascio dei passaporti biometrici (cfr. n. 3.1.2) che devono essere ancora decise insieme ai Cantoni e dal prezzo degli apparecchi di registrazione che saranno acquistati nel contesto di un'offerta pubblica d'acquisto. È stato deciso che i Cantoni dovranno essere indennizzati adeguatamente per le spese sostenute.

In considerazione dei costi di produzione a carico della Confederazione (pari a 67 franchi) e di una produzione annuale media di 500 000 passaporti, anche se bisogna attendersi fluttuazioni di rilievo, a partire dal primo anno d'esercizio completo (2010) i proventi degli emolumenti ammonteranno a circa 33,5 milioni di franchi e dovranno coprire le spese di progettazione, di realizzazione e di produzione.

#### **4.1.4 Ripercussioni sull'economia**

L'introduzione del passaporto biometrico si ripercuote in modo positivo sulla libertà di viaggio dei cittadini svizzeri. L'introduzione del passaporto biometrico garantisce la permanenza della Svizzera nel Visa Waiver Program (VWP) degli Stati Uniti. Per l'economia svizzera è fondamentale poter partecipare anche in futuro a questo programma. In caso contrario, per entrare negli Stati Uniti i viaggiatori svizzeri dovranno richiedere un visto che costa 100 dollari, senza contare che per richiedere un visto bisogna fissare un appuntamento con una rappresentanza statunitense e recarvisi quindi personalmente.

Il passaporto biometrico e l'infrastruttura necessaria sono stati sviluppati in collaborazione con varie ditte con sede in Svizzera. La collaborazione in questo nuovo settore della tecnologia si ripercuote positivamente sulla piazza economica svizzera.

## **4.2 Documenti di viaggio per stranieri**

### **4.2.1 Ripercussioni per la Confederazione**

#### **4.2.1.1 Contesto**

Il principio della copertura dei costi viene applicato anche per il rilascio dei documenti di viaggio per stranieri. È probabile che i costi di produzione a carico della Confederazione saranno paragonabili a quelli del passaporto svizzero. Come detto, per motivi giuridici gli emolumenti per i documenti di viaggio che la Svizzera rilascia ai rifugiati e agli apolidi riconosciuti non possono essere superiori a quelli per il passaporto svizzero.

#### **4.2.1.2 Costi di realizzazione**

Per l'introduzione dei documenti di viaggio per stranieri ci si potrà giovare dei lavori svolti per il passaporto svizzero. Per quanto riguarda l'adeguamento del Sistema d'informazione sui documenti di viaggio, l'UFM prevede che saranno necessari 502 800 franchi nel 2008 e 222 400 franchi nel 2009. Tali risorse finanziarie saranno chieste mediante un credito d'impegno Schengen/Dublino. L'UFM non prevede spese supplementari.

#### **4.2.1.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

L'introduzione dei documenti di viaggio biometrici per stranieri può svolgersi con l'attuale effettivo del personale, senza bisogno di creare nuovi posti. Si può partire dal presupposto che per i lavori di progettazione ci si potrà rifare ampiamente ai lavori per lo sviluppo del passaporto biometrico.

#### **4.2.1.4 Costi di produzione**

*Mutatis mutandis*, le spiegazioni del numero 4.1.1.3 valgono anche per i documenti di viaggio biometrici per stranieri che, come il passaporto svizzero, fanno parte della cosiddetta «famiglia dei passaporti svizzeri». Il processo e gli impianti di produzione sono identici a quelli del passaporto svizzero. Gli impianti previsti per la produzione dei passaporti svizzeri sono sufficienti per produrre anche i documenti di viaggio per stranieri. Pertanto non è necessario predisporre di nuovi.

#### **4.2.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

Come spiegato al numero 3.2, i passaporti biometrici saranno introdotti in collaborazione con le autorità cantonali competenti. Questo consentirà di impiegare più efficacemente le infrastrutture cantonali e ridurre i costi complessivi. Non vi saranno quindi ripercussioni per i Comuni.

#### **4.2.3 Calcolo dell'emolumento**

I costi supplementari dovuti al rilascio dei documenti di viaggio per stranieri saranno compensati anche nel settore degli stranieri da un corrispondente aumento degli emolumenti. Tale aumento è previsto nella corrente revisione della ODV.

#### **4.2.4 Ripercussioni sull'economia**

Considerando la piccola quantità di documenti di viaggio biometrici per stranieri rilasciati annualmente, le ripercussioni sull'economia sono minime.

## **5 Programma di legislatura**

Il presente disegno di legge non è menzionato espressamente nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007<sup>30</sup>. Quando è stato elaborato il programma di legislatura non si sapeva ancora che sarebbe stato necessario legiferare a causa dello sviluppo dell'acquis di Schengen e della richiesta degli Stati Uniti. Poiché si devono introdurre i passaporti e i documenti di viaggio biometrici entro il 2009 (cfr. n. 1), il messaggio concernente la revisione della LDI e della LStr deve essere presentato ora.

## **6 Aspetti giuridici**

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

Gli adattamenti previsti sono conformi alla Costituzione e al diritto internazionale.

### **6.2 Decreto di approvazione**

Il recepimento del Regolamento CE sui documenti d'identità va considerato alla stregua della conclusione di un trattato internazionale, poiché genera nuovi diritti e obblighi tra la Svizzera e l'Unione europea, la Comunità europea e i suoi Stati membri. Una conclusione autonoma da parte del Consiglio federale ai sensi dell'articolo 7a LOGA non è consentita, poiché l'accordo sull'introduzione dei dati biometrici nei documenti d'identità non può essere considerato di portata limitata. Perciò, in virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., il trattato sottostà all'approvazione delle Camere federali. Questa procedura si applica al Regolamento CE sui documenti d'identità.

Il recepimento degli sviluppi concernenti le specifiche tecniche da parte della Commissione è invece di competenza del Consiglio federale (art. 7a LOGA).

### **6.3 Forma dell'atto / legislazione d'applicazione**

L'introduzione di dati biometrici nei passaporti e nei documenti di viaggio per stranieri deve avvenire in forma di modifica della LDI e della LStr (art. 163 cpv. 1 e art. 164 cpv. 1 Cost.).

### **6.4 Conseguenze di una mancata realizzazione**

Nel caso di una mancata introduzione dei passaporti biometrici e dei documenti di viaggio biometrici per stranieri, si applicherebbe la procedura specifica prevista dall'Accordo di associazione a Schengen, che può portare alla sospensione o persino alla risoluzione dell'Accordo. La mancata realizzazione metterebbe inoltre a rischio

<sup>30</sup> <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00878/index.html?lang=it>.

la permanenza della Svizzera nel Visa Waiver Program (VWP) degli Stati Uniti, il che potrebbe sfociare nella reintroduzione dell'obbligo del visto per i cittadini svizzeri.

## **6.5 Delega di competenze legislative**

### **6.5.1 Legge sui documenti d'identità**

L'articolo 2 capoverso 2<sup>ter</sup> e gli articoli 2a, 5 e 16 del disegno di LDI attribuiscono al Consiglio federale numerose nuove competenze, ossia:

- determinare i dati biometrici (immagine del viso, impronte digitali) che si devono registrare in ogni tipo di documento d'identità;
- stabilire le modalità tecniche per la protezione del passaporto e del microchip e per il suo funzionamento;
- concludere trattati concernenti la lettura delle impronte digitali contenute nei documenti provvisti di un microchip;
- autorizzare le compagnie di trasporto, le società aeroportuali e gli altri servizi incaricati di verificare l'identità delle persone a consultare le impronte digitali registrate sul microchip;
- stabilire le esigenze che devono soddisfare i servizi preposti all'allestimento dei documenti d'identità, gli appaltatori, i prestatori di servizi e i fornitori.

Queste nuove competenze saranno esercitate modificando l'ODI o emanando una nuova ordinanza d'applicazione.

### **6.5.2 Legge sugli stranieri**

Oltre alle competenze elencate al numero precedente, il Consiglio federale è autorizzato, in virtù dell'articolo 111 capoverso 6 LStr, a emanare le disposizioni esecutive necessarie anche nel settore degli stranieri.