



Berna, 12 novembre 2025

Modifica dell'ordinanza sui documenti d'identità e dell'ordinanza del DFGP sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri in vista dell'introduzione della carta d'identità con microchip

Rapporto esplicativo per l'apertura della procedura di
consultazione



Indice

1	Situazione iniziale.....	3
1.1	Necessità di agire e obiettivi	3
1.2	Alternative esaminate e opzione scelta	4
1.3	Rapporto con l'identità elettronica (Id-e)	4
1.4	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale ...	5
2	Punti essenziali del progetto	5
2.1	La normativa proposta	5
	Prescrizioni tecniche relative agli elementi di sicurezza e disposizioni concernenti il formato per i documenti d'identità.....	5
	Rapporto con l'ALC tra Svizzera e UE	6
2.2	Attuazione	7
	Emolumenti	7
3	Commento ai singoli articoli	9
3.1	Ordinanza sui documenti d'identità	9
3.2	Ordinanza del DFGP sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri	12
4	Ripercussioni	13
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	13
4.2	Ripercussioni per i Cantoni	14
5	Aspetti giuridici.....	14
5.1	Delega di competenze legislative.....	14
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	14
5.3	Subordinazione al freno alle spese	14
5.4	Protezione dei dati	14

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il passaporto e la carta d'identità (CID) svizzeri attestano la cittadinanza svizzera di una persona e ne comprovano la sua identità (cfr. art. 1 cpv. 2 della legge del 22 giugno 2001¹ sui documenti d'identità [LDI]). Questi documenti sono di fondamentale importanza quando è necessario accertare in modo inequivocabile l'identità di una persona.

I requisiti in materia di sicurezza sono in continua evoluzione. L'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI²), di cui la Svizzera è membro, fissa le prescrizioni in particolare in merito a forma, struttura e contenuti dei documenti d'identità garantendo così la loro interoperabilità a livello mondiale. Ciò significa, ad esempio, che la lettura ottica dei documenti è disponibile per le autorità di controllo dei confini in tutti gli Stati membri dell'OACI.

Sulla base di tali prescrizioni l'Unione europea (UE) emana le proprie direttive concernenti i documenti d'identità utilizzati nello spazio Schengen. In questo contesto, è fondamentale il regolamento (CE) n. 2252/2004³. Questo regolamento costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen, che la Svizzera ha recepito in qualità di Stato associato. Nell'UE le carte d'identità sono disciplinate in particolare dal regolamento (UE) 2019/1157⁴, che è entrato in vigore nell'agosto 2021 e prevede che gli Stati dell'UE possano rilasciare esclusivamente CID provviste di microchip. Da metà 2031, quindi dopo la scadenza del periodo transitorio di dieci anni, per l'esercizio del diritto alla libera circolazione nello spazio Schengen saranno riconosciute unicamente le CID contenenti dati biometrici registrati elettronicamente. Pertanto, da quel momento tutte le CID degli Stati membri dell'UE rilasciate senza microchip perderanno la loro validità. Con il previsto aggiornamento dell'Accordo del 21 giugno 1999⁵ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC), in futuro il regolamento (UE) 2019/1157 dovrà essere applicato, con periodi di transizione adeguati, anche alle CID svizzere. A tutti gli effetti, ad essere recepito dalla Svizzera sarà tuttavia il regolamento (UE) 2025/1208⁶, che dal punto di vista materiale corrisponde sostanzialmente al regolamento (UE) 2019/1157, il quale nel 2024 è stato dichiarato invalido dalla Corte di giustizia dell'Unione europea poiché adottato secondo una base giuridica errata.

¹ RS 143.1

² L'OACI è un'agenzia specializzata dell'Organizzazione delle Nazioni Unite con sede a Montreal, Canada.

³ Regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, GU L 385 del 29.12.2004, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 444/2009, GU L 142 del 6.6.2009, pag. 1.

⁴ Regolamento (UE) 2019/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione, GU L 188 del 12.7.2019, pag. 67.

⁵ RS 0.142.112.681

⁶ Regolamento (UE) 2025/1208 del Consiglio, del 12 giugno 2025, sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione, GU L, 2025/1208, del 20.6.2025.

Già al momento dell'elaborazione del messaggio dell'8 giugno 2007⁷ 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, il Consiglio federale riteneva che fosse «necessario avviare in tempi brevi un progetto per l'introduzione dei dati biometrici nella carta d'identità svizzera». È ora giunto il momento di attuare questo progetto.

Già oggi, ogni documento d'identità allestito secondo la LDI contiene anche dati biometrici, quindi indicazioni sulle caratteristiche fisiche di una persona, quali la statura, e una fotografia (art. 2 cpv. 1 lett. g e i LDI). Nel 2010 è stato introdotto in via definitiva il passaporto biometrico che, per la prima volta, era provvisto di un microchip quale supporto di memorizzazione per la fotografia del viso e le impronte digitali. È a questi due elementi che si riferisce il termine «dati biometrici» utilizzato di seguito in senso stretto⁸ secondo l'articolo 14a capoverso 1 lettere b e c dell'ordinanza del 20 settembre 2002⁹ sui documenti d'identità (ODI).

Con l'aggiunta del microchip contenente dati biometrici viene rafforzata ulteriormente la protezione contro le falsificazioni e agevolata la verifica dell'identità. Al contempo vengono anche soddisfatti i requisiti attualmente imposti dall'UE in materia di documenti d'identità.

Tutte queste considerazioni hanno spinto il Consiglio federale a introdurre ora una nuova CID con microchip in aggiunta alla CID senza microchip, che continuerà comunque a esistere. La facoltà al riguardo gli è conferita dall'articolo 1 capoverso 3 in combinato disposto con l'articolo 2 capoverso 2^{ter} primo periodo LDI.

A prescindere dalla tematica della biometria, vengono attuati, in misura limitata, ulteriori adeguamenti resisi necessari di recente, in particolare la sostituzione dell'espressione attualmente utilizzata «passaporto provvisorio» con «passaporto di emergenza».

Tali adeguamenti vengono attuati tramite una modifica dell'ODI e dell'ordinanza del DFGP del 16 febbraio 2010¹⁰ sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri (di seguito, in via informale: ordinanza del DFGP sui documenti d'identità).

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Nell'articolo 2 capoverso 2^{ter} secondo periodo la LDI prevede espressamente anche «la possibilità di richiedere una carta d'identità senza microchip». Tale disposizione di legge garantisce quindi che anche dopo l'introduzione della nuova CID con microchip i cittadini svizzeri potranno continuare a richiedere il rilascio di una CID senza microchip.

Se la Svizzera invece continuasse a offrire soltanto CID senza microchip anche in futuro, andrebbe a compromettere la sua sicurezza nel raffronto internazionale. Inoltre, esporrebbe i suoi cittadini a difficoltà pratiche, qualora l'UE dovesse riconoscere soltanto CID svizzere dotate di microchip, proprio come sarà il caso a partire dal 2031 per tutti i documenti d'identità rilasciati dai Paesi dell'UE. In questa eventualità, i cittadini svizzeri sarebbero tenuti a utilizzare il passaporto per accedere allo spazio Schengen e spostarsi al suo interno. Per i motivi summenzionati questa variante è stata abbandonata.

1.3 Rapporto con l'identità elettronica (Id-e)

La CID con microchip e l'Id-e non sono equivalenti. La CID con microchip è soprattutto anche un documento di viaggio che deve garantire la libera circolazione dei cittadini svizzeri. Inoltre,

⁷ FF **2007** 4731 n. 1.3.1 (di seguito: messaggio 2007)

⁸ I medesimi dati biometrici in senso stretto sono previsti anche nel regolamento (UE) 2019/1157, consid. 18.

⁹ RS **143.11**

¹⁰ RS **143.111**

soddisfa i requisiti previsti dall'OACI e dall'UE per tali documenti di viaggio. L'identità elettronica consente al titolare di comprovare la sua identità con pochi dati, ma non di viaggiare. A livello internazionale si stanno compiendo sforzi per regolamentare anche i documenti di viaggio interamente digitali (le cosiddette «digital travel credential», DTC), ma i lavori sono tuttora in corso. La Svizzera sta seguendo da vicino questi lavori e partecipa a organismi internazionali. Come l'Id-e, anche le DTC dovranno essere salvate in un portafoglio («wallet») presente su un dispositivo mobile. Tuttavia, le DTC sono sostanzialmente copie digitali di documenti di viaggio fisici, i quali nella maggior parte dei casi devono comunque essere portati con sé. Per poter introdurre le DTC è innanzitutto necessario creare prima le relative basi giuridiche a livello nazionale e internazionale.

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

L'introduzione della CID con microchip non è oggetto del decreto federale del 6 giugno 2024¹¹ sul programma di legislatura 2023–2027.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 La normativa proposta

Norme e direttive internazionali

La direttiva internazionale applicabile ai documenti di viaggio a lettura ottica è il documento OACI 9303 «Machine Readable Travel Documents»¹².

La normativa centrale in questo contesto è il già citato regolamento (UE) 2019/1157, che per gli Stati dell'UE è diventato applicabile il 2 agosto 2021¹³ e persegue due obiettivi: rafforzare la sicurezza e facilitare l'esercizio dei diritti di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari¹⁴. I documenti d'identità rilasciati in base a tale regolamento si basano sulle prescrizioni e sulle norme minime di sicurezza stabilite nel documento OACI 9303¹⁵.

Secondo l'articolo 3 paragrafo 5 del regolamento (UE) 2019/1157, nell'UE le carte d'identità hanno un supporto di memorizzazione (microchip) che contiene «un'immagine del volto del titolare e due impronte digitali in formato interoperativo digitale».

Per la Svizzera, il regolamento (UE) 2019/1157 non è giuridicamente vincolante, ma riveste una duplice rilevanza per quanto riguarda la nuova CID con microchip: sia come potenziale modello per le proprie prescrizioni e norme minime di sicurezza, sia in relazione all'ALC (v. sotto per maggiori dettagli sull'ALC tra Svizzera e UE).

Prescrizioni tecniche relative agli elementi di sicurezza e disposizioni concernenti il formato per i documenti d'identità

L'articolo 3 paragrafi 1–6 del regolamento (UE) 2019/1157 definisce gli elementi di sicurezza che le CID svizzere con microchip devono contenere per autorizzare i relativi titolari ad accedere allo spazio Schengen e a spostarsi al suo interno. Le carte d'identità con microchip sono prodotte nel formato ID-1 (formato carta di credito) come quelle senza microchip e contengono una zona a lettura ottica. Si basano sulle prescrizioni e sulle norme minime di sicurezza stabilite nel documento OACI 9303 e sono conformi alle prescrizioni di cui alle lettere c), d), f) e g)

¹¹ FF 2024 1440

¹² www.icao.int > Resources > Publications > Doc Series > Doc 9303

¹³ Art. 16 del regolamento (UE) 2019/1157

¹⁴ Consid. 46 del regolamento (UE) 2019/1157

¹⁵ Consid. 23 e art. 3 par. 1 del regolamento (UE) 2019/1157

dell'allegato del regolamento (CE) n. 1030/2002, come modificato dal regolamento (UE) 2017/1954 (art. 3 par. 1 del regolamento [UE] 2019/1157); i dati contenuti nelle CID con microchip devono essere conformi alle prescrizioni di cui alla parte 5 del documento OACI 9303 (par. 2).

Le CID biometriche hanno un microchip altamente protetto che contiene un'immagine del volto del titolare e due impronte digitali in formato interoperativo digitale. Per il rilevamento di questi identificatori biometrici sono applicate le prescrizioni tecniche stabilite dalla decisione di esecuzione C(2018) 7767 della Commissione europea (par. 5). Il microchip è dotato di capacità sufficiente e della capacità di garantire l'integrità, l'autenticità e la riservatezza dei dati. I dati sono protetti secondo quanto previsto dalla summenzionata decisione di esecuzione e sono accessibili senza contatto. Gli Stati membri si scambiano le informazioni necessarie per autenticare il supporto di memorizzazione e per accedere ai dati biometrici menzionati e verificarli (par. 6).

Rapporto con l'ALC tra Svizzera e UE

Secondo il diritto dell'UE, la libera circolazione comprende il diritto, per il cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro¹⁶.

Nell'allegato I l'ALC prevede che le parti contraenti «ammettono nel rispettivo territorio i cittadini dell'altra parte contraente [...] dietro semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi» (art. 1 par. 1 primo periodo). Le parti contraenti rilasciano una carta d'identità o un passaporto «in conformità alla propria legislazione» (art. 1 par. 2 terzo periodo). L'ALC attualmente in vigore autorizza così la Svizzera a definire autonomamente gli elementi di sicurezza di cui dotare i propri documenti d'identità, che consentono l'esercizio della libera circolazione delle persone.

Conformemente all'ALC i cittadini svizzeri godono degli stessi diritti conferiti ai cittadini dell'UE e pertanto necessitano soltanto di un documento d'identità valido per spostarsi liberamente nello spazio Schengen.

L'ALC dovrà essere aggiornato nel quadro del pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE» secondo il progetto posto in consultazione dal Consiglio federale il 13 giugno 2025. Per la CID svizzera questo significa che in futuro dovrà essere osservato anche quanto disciplinato dal regolamento (UE) 2019/1157, affinché il suo titolare possa avvalersi del diritto di libera circolazione e viaggiare con la sua CID. Nei negoziati con l'UE condotti nel 2024 è stata concordata, conformemente al mandato negoziale del Consiglio federale, una deroga concernente il termine per l'introduzione della CID con microchip. Questo permette di definire disposizioni derogatorie ai termini indicati nel regolamento (UE) 2019/1157 per l'introduzione delle CID con microchip. «A partire dall'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC la Svizzera avrà un anno di tempo per introdurre le carte d'identità biometriche. Inoltre, tutte le carte d'identità svizzere senza microchip rilasciate prima saranno valide nell'UE fino alla loro data di scadenza (al massimo 10 anni)»¹⁷. In termini concreti questo significa che ipotizzando che l'ALC aggiornato entri in vigore il 1° gennaio 2028, le CID senza microchip rilasciate entro il 31 dicembre 2028 potranno essere utilizzate nello spazio Schengen fino alla loro scadenza (10 anni per le persone adulte, 5 anni per i bambini).

¹⁶ Art. 4 par. 1 e 5 par. 1 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

¹⁷ Rapporto esplicativo del Consiglio federale concernente la procedura di consultazione del 13 giugno 2025, pag. 231, disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ongoing#EDA > Pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE».

Secondo il regolamento (UE) 2019/1157 e il progetto posto in consultazione il 13 giugno 2025 concernente il protocollo di modifica dell'ALC, la Svizzera può continuare a rilasciare CID prive di microchip e di dati biometrici registrati elettronicamente per scopi nazionali ai fini dell'identificazione in Svizzera. Queste CID non possono però essere utilizzate per viaggiare o per esercitare la libera circolazione. Dopo l'entrata in vigore dell'ALC aggiornata, la Svizzera recepirà tuttavia il regolamento (UE) 2025/1208, le cui disposizioni concernenti la CID corrispondono, dal punto di vista materiale, sostanzialmente a quelle contenute nel regolamento (UE) 2019/1157 (v. sopra n. 1.1).

2.2 Attuazione

Infrastruttura nei Cantoni

La registrazione dei dati biometrici richiede un'infrastruttura tecnica specifica, in particolare dispositivi speciali (v. sopra, n. 2.1, sezione «Prescrizioni tecniche relative agli elementi di sicurezza e disposizioni concernenti il formato per i documenti d'identità»).

L'Ufficio federale di polizia (fedpol) e i Cantoni partono dal presupposto che gran parte dei cittadini svizzeri passerà alla CID con microchip, non appena questa sarà disponibile. La procedura di rilascio per la CID con microchip sarà la medesima di quella valida per il passaporto biometrico. Già oggi, in otto Cantoni (BE, JU, LU, NW, OW, TI, UR, ZG) le richieste per le CID sono trattate esclusivamente dagli uffici cantonali dei passaporti. In dieci Cantoni (AG, AI, BL, GL, SH, SO, TG, VD, VS, ZH) la CID può essere richiesta unicamente presso il Comune di domicilio, mentre in altri otto Cantoni (AR, BS, FR, GE, GR, NE, SG, SZ) è possibile richiederla sia agli uffici cantonali dei passaporti sia al Comune di domicilio. Nel complesso, oggi sono circa 1470 Comuni a ricevere il 30 per cento circa di tutte le richieste di CID.

I Cantoni che hanno delegato interamente o in parte il trattamento delle richieste di CID ai propri Comuni dovranno acquistare ulteriori dispositivi di registrazione per il rilascio della nuova CID, in aggiunta a quelli che già possiedono per il rilascio del passaporto. I dati biometrici saranno registrati da personale appositamente formato in modo da garantire la qualità. La gestione di dispositivi di registrazione aggiuntivi potrebbe pertanto richiedere un maggior numero di personale specializzato.

Viceversa, a seguito dell'atteso passaggio alla CID con microchip diminuirà il carico di lavoro per i Comuni autorizzati dal diritto cantonale a rilasciare CID senza microchip.

Emolumenti

Procedura per il calcolo degli emolumenti

Secondo l'articolo 9 LDI gli emolumenti per il passaporto e la carta d'identità sono stabiliti dal Consiglio federale, come disciplinato dalla norma generale definita dall'articolo 46a capoverso 1 della legge federale del 21 marzo 1997¹⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). A tale scopo, il Consiglio federale tiene conto del principio di equivalenza e del principio di copertura dei costi (art. 46a cpv. 3 LOGA)¹⁹.

Il Consiglio federale ha dovuto stabilire per la prima volta gli emolumenti per la CID con microchip. Il loro importo risulta dalla media pluriennale dei costi delle prestazioni fornite dallo Stato per il rilascio, tenendo conto dei principi di copertura dei costi e di equivalenza nonché del numero di documenti d'identità rilasciati durante un periodo predefinito.

Per calcolare gli emolumenti è stato costituito un gruppo di lavoro con rappresentanti dei fornitori di prestazioni della Confederazione e dei Cantoni che partecipano al rilascio dei documenti d'identità. Nel gruppo di lavoro erano rappresentati nove Cantoni (BE, GR, SG, SO, TI, UR, VD, VS, ZH), il Sorvegliante dei prezzi e fedpol. Con la partecipazione dei Cantoni SG e TI era

¹⁸ RS 172.010

¹⁹ Cfr. per l'attuale CID senza microchip: messaggio 2007, FF 2007 4731 n. 1.4.4.1

inoltre rappresentata anche la presidenza dell'Associazione degli uffici cantonali dei passaporti. Da parte sua, anche l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), incaricato di produrre i documenti d'identità, ha analizzato i suoi costi e comunicato i risultati a fedpol. Per l'analisi è stato preso in considerazione il periodo tra il 2027 e il 2031.

In una prima fase il gruppo di lavoro ha dovuto valutare se i costi per la produzione dei diversi tipi di documenti d'identità (passaporto, CID senza e con microchip) sono comparabili per tutte le autorità preposte al rilascio. Vista la risposta affermativa, per il calcolo può essere utilizzata la stessa aliquota. In una seconda fase si è trattato di stimare quante persone opteranno per una CID con microchip e quante preferiranno una CID senza microchip, partendo dal presupposto che a lungo termine l'UE accetterà unicamente la CID con microchip e che entrambi i modelli di CID avranno lo stesso prezzo. Risultato: per il calcolo degli emolumenti si è ipotizzato che il 95 per cento dei cittadini svizzeri richiederà una CID con microchip. Poiché ogni persona può avere *una* sola CID, l'introduzione della CID con microchip non comporterà un aumento dell'intera produzione di CID²⁰.

In base al risultato scaturito dal sondaggio scritto condotto presso tutti i Cantoni a fine 2024 concernente i costi e il numero di documenti d'identità attesi per il periodo 2027–2031, e tenuto conto del riscontro fornito dall'UFCL in merito ai costi di produzione, a inizio 2025 è stato possibile calcolare gli emolumenti per i diversi tipi di documenti d'identità e procedere alla relativa suddivisione tra i fornitori di prestazioni coinvolti. È così emerso che le principali voci di spesa per le «autorità di rilascio» (Cantoni e Dipartimento federale degli affari esteri [DFAE]) sono rappresentate dai costi per il personale, per i «servizi preposti all'allestimento» (UFCL) dai costi per il materiale e per «fedpol» dai costi d'esercizio in ambito informatico per il sistema d'informazione sui documenti d'identità (ISA) e dalla piattaforma di sistema per la registrazione dei dati biometrici.

Risultato

I costi di produzione della CID senza microchip e della CID con microchip differiscono di soli due franchi circa, è pertanto possibile stabilire tariffe identiche per entrambi i modelli. Come finora, gli emolumenti sono stati stabiliti considerando le esigenze delle famiglie con figli. Con un finanziamento trasversale dei documenti d'identità per bambini attraverso quelli per adulti e delle CID attraverso i passaporti si continua a tenere conto del principio di equivalenza e a mantenere un sistema di emolumenti favorevole alle famiglie con figli.

L'analisi ha mostrato che è possibile mantenere gli emolumenti al livello attuale e che ciascuno dei tre fornitori di prestazioni riesce mediamente a coprire i costi. Alla luce delle forme organizzative e procedure differenti, la copertura dei costi differisce da un Cantone all'altro. La quota degli emolumenti destinata alle «autorità di rilascio» può rimanere invariata, mentre quella per i «servizi preposti all'allestimento» deve essere leggermente ritoccata verso l'alto a causa dei costi di produzione un poco più elevati della CID con microchip. In compenso, la parte di «fedpol» viene ridotta nella stessa misura, cosicché l'importo complessivo degli emolumenti per il rilascio dei documenti d'identità può essere mantenuto invariato.

Per i tre fornitori di prestazioni «autorità di rilascio», «servizi preposti all'allestimento» e «fedpol» gli emolumenti devono coprire i costi nella media a lungo termine. Le singole quote dell'emolumento sono state calcolate in modo che nella media pluriennale ogni fornitore di prestazioni possa coprire i costi. Ne risulta un lieve trasferimento interno alla Confederazione tra UFCL e fedpol.

Il Sorvegliante dei prezzi è stato coinvolto sin dall'inizio nel processo di determinazione degli emolumenti. Approva l'approccio scelto e l'osservanza del principio della copertura dei costi e del principio di equivalenza e concorda con gli emolumenti proposti. Tuttavia chiede di ridurre all'80 per cento la copertura dei costi dopo una fase di consolidamento di due a quattro anni, poiché la collettività dovrà contribuire in modo adeguato al rilascio dei documenti d'identità.

²⁰ Attualmente ogni anno viene prodotto circa un milione di CID, rispetto ai circa 600 000 passaporti.

I singoli emolumenti sono contenuti nell'*allegato 2* (Emolumenti per i documenti d'identità) e nell'*allegato 3* (Ripartizione degli emolumenti tra Confederazione e Cantoni) dell'avamprogetto dell'ODI (AP-ODI).

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Ordinanza sui documenti d'identità

Sostituzione di un'espressione

«*Passaporto provvisorio*»: a tal riguardo si veda sotto il commento all'articolo 2, primo trattino. Il termine deve essere sostituito negli articoli 3, 5, 7, 26, 46, 52 e nell'allegato 1 (abbreviazioni).

«*Dipartimento*» è sostituito con «DFGP», l'acronimo di «Dipartimento federale di giustizia e polizia».

Art. 2 Tipi di passaporto

Nell'articolo 2 AP-ODI sono elencati in modo esaustivo i diversi tipi di passaporto. L'elenco presenta le seguenti modifiche:

- il «passaporto provvisorio» è rinominato «passaporto di emergenza» al fine di garantire l'armonizzazione con la terminologia comunemente utilizzata a livello internazionale (in inglese: «emergency pass»);
- il «passaporto diplomatico provvisorio» è rinominato «passaporto diplomatico di emergenza»;
- il «passaporto di servizio provvisorio» è stato soppresso. La richiesta di questo tipo di passaporto, rilasciato dal DFAE, è estremamente bassa. I costi da sostenere per poterlo offrire risultano di conseguenza sproporzionati.

Per principio, la nuova disposizione si applica unicamente ai documenti d'identità rilasciati a partire dalla data di entrata in vigore della presente modifica di ordinanza. La validità dei documenti d'identità rilasciati prima dell'entrata in vigore rimane invariata. I passaporti provvisori, i passaporti diplomatici provvisori e i passaporti di servizio provvisori rilasciati con l'attuale dicitura mantengono la loro validità fino alla regolare data di scadenza (al massimo 1 anno dalla data di rilascio). Per garantire la necessaria trasparenza e certezza del diritto, tale circostanza è disciplinata espressamente in una speciale *disposizione transitoria*.

Art. 2a Tipi di carte d'identità

La differenza sostanziale tra l'attuale CID e la nuova CID non è data dal fatto che la nuova CID contiene dati biometrici. Infatti, tali dati sono già presenti anche sull'attuale CID sotto forma di fotografia e indicazione della statura. La differenza consiste piuttosto nel fatto che la nuova CID contiene dati registrati elettronicamente su un microchip. In tale supporto non sono inseriti soltanto dati biometrici, ma anche cognome, nome, data ecc. Ciò che distingue l'attuale CID da quella nuova è pertanto il microchip.

Nell'ottica della gerarchia materiale, la presente disposizione si colloca allo stesso livello dell'articolo 2 sui tipi di passaporto, mentre l'articolo 3 disciplina unicamente aspetti rilevanti ai fini del rilascio del passaporto provvisorio. La disposizione è pertanto inserita nel testo dell'ordinanza quale nuovo articolo 2a immediatamente dopo l'articolo 2.

Art. 4 Forma ed edizione

Il vigente articolo 4 subisce un adeguamento redazionale poiché per il Dipartimento federale di giustizia e polizia viene introdotto l'acronimo «DFGP» in sostituzione di «Dipartimento».

Art. 5 cpv. 5

Il capoverso 5 è abrogato, poiché oggi non è più tecnicamente possibile prorogare la validità dei passaporti. A prescindere da ciò, anche la sede di produzione aggiuntiva presso l'UFCL rende superflua la proroga.

Art. 5a Lettura del microchip

Questa modifica concerne soltanto il testo tedesco.

Art. 9 cpv. 2

Secondo il vigente articolo 9 capoverso 2, il diritto cantonale può prevedere la possibilità per la persona richiedente di portare una fotografia digitale. Con questa disposizione il Consiglio federale aveva dato seguito a una richiesta avanzata nel 2006 dalle imprese del settore fotografico durante la consultazione concernente l'introduzione di documenti d'identità biometrici²¹. In base alla delega delle competenze legislative in alcuni Cantoni è oggi consentito far inserire nel documento d'identità una propria fotografia del viso. Ora, quasi 20 anni dopo, s'impone l'abrogazione di tale norma per la seguente ragione: oggi, senza grandi sforzi dal punto di vista tecnico, è possibile sovrapporre due immagini del viso oppure copiarle l'una nell'altra (il cosiddetto «morphing») in modo da generare una nuova immagine che nel confronto meccanico delle immagini del volto funziona per entrambe le persone. Le due persone potrebbero così utilizzare lo stesso documento senza che la macchina rilevi l'usurpazione di identità. Le fotografie digitali portate dalla persona richiedente costituiscono pertanto un rischio in materia di sicurezza, attualmente già per i passaporti e in futuro anche per la nuova CID con microchip. Non ha molto senso mettere a disposizione un tipo di documento d'identità nuovo, e soprattutto più sicuro, e al contempo lasciare una porta aperta per l'usurpazione di identità.

Occorre osservare che la summenzionata modifica concerne la disposizione applicabile alle fotografie nell'ambito della procedura di richiesta presso gli uffici cantonali dei passaporti che dispongono degli apparecchi speciali per registrare i dati biometrici. Per contro, resta invariata la norma riguardante la fotografia presentata nell'ambito della procedura di rilascio delle CID senza microchip presso il Comune di domicilio conformemente al vigente articolo 14d capoverso 2 ODI. La norma secondo cui i requisiti concernenti la fotografia sono stabiliti dal DFGP è inoltre rilevante in un secondo caso di applicazione, ossia nei casi di cui all'articolo 12 capoverso 4, dove è pertanto stato inserito un secondo periodo.

Art. 12 cpv. 4

Con l'abrogazione dell'articolo 9 capoverso 2 rimangono due casi di applicazione nei quali la persona richiedente porta la sua propria fotografia: il caso disciplinato dall'articolo 14d (rilascio di CID senza microchip da parte del Comune) e quello disciplinato dall'articolo 12 capoverso 4. La disposizione, che rimane invariata, deve pertanto essere completata con un secondo periodo, secondo cui i requisiti concernenti la fotografia sono fissati dal DFGP.

²¹ Ufficio federale di polizia fedpol, Risultati della procedura di consultazione sul rapporto e il disegno concernenti l'introduzione di documenti d'identità biometrici (Approvazione e trasposizione di uno sviluppo dell'acquis di Schengen nell'ambito del diritto in materia di documenti d'identità e di stranieri), febbraio 2007, pag. 13.

Art. 13 Registrazione della fotografia e delle impronte digitali

Cpv. 1

Con l'abrogazione dell'articolo 9 capoverso 2 viene eliminata la possibilità, prevista dal diritto vigente, per la persona richiedente di portare una fotografia digitale. Occorre pertanto modificare il vigente articolo 13 capoverso 1.

Cpv. 2

Come per il passaporto, anche per il rilascio della CID con microchip sono registrate due impronte digitali della persona richiedente sotto forma di impronta piatta dell'indice sinistro e destro. Dato che anche questo nuovo documento d'identità contiene impronte digitali, nel *capoverso 2 primo periodo* occorre citare espressamente questo caso di applicazione aggiuntivo. Il *secondo periodo* è identico alla versione vigente della disposizione. In ragione del nesso materiale, il *terzo periodo* è stato spostato dal capoverso 3 in questa posizione, rimanendo invariato in termini di contenuto, ma con la precisazione che si tratta di una «carta d'identità *senza microchip*».

Cpv. 3

Per i motivi esposti nel commento al capoverso 2 primo periodo, nel vigente capoverso 3 può essere eliminato il *secondo periodo*. Il primo periodo del vigente capoverso 3 rimane quindi l'unico contenuto di questo capoverso. In ragione del nesso materiale, il secondo periodo del vigente capoverso 3 è spostato nel capoverso 2.

Cpv. 4

Come il passaporto, anche la CID con microchip è rilasciata con una validità ridotta se le impronte digitali non possono essere registrate per motivi medici. Il vigente tenore del primo periodo del capoverso 4 è completato di conseguenza con l'aggiunta del nuovo caso di applicazione. Il secondo periodo resta invariato.

Art. 14a, rubrica, nonché cpv. 1, frase introduttiva, e 3

Rubrica

I dati biometrici che saranno registrati nella CID con microchip sono gli stessi che vengono registrati nel passaporto. Dato che la rubrica del vigente articolo 14a menziona unicamente il «passaporto» deve essere completata con la nuova CID con microchip.

Cpv. 1, frase introduttiva

Nella *frase introduttiva*, oltre al passaporto deve essere menzionata anche la CID con microchip.

Cpv. 3

Con l'aggiunta della CID con microchip va precisato che il capoverso 3, non modificato, si applica unicamente ai passaporti.

Titolo prima dell'art. 14c

Inizialmente, i documenti d'identità svizzeri venivano rilasciati dai Comuni²². Con l'entrata in vigore della modifica della LDI conformemente al decreto federale del 13 giugno 2008²³, è stato introdotto un cambiamento: secondo l'articolo 5 capoverso 1 LDI da allora è il Cantone l'organo competente al quale presentare la domanda di rilascio del documento d'identità. Fa eccezione la CID senza microchip che può essere rilasciata dal Comune di domicilio, se il Cantone lo prevede conformemente all'articolo 14d capoverso 1 ODI. Questa disposizione non cambia.

²² Cfr. la versione iniziale dell'art. 5 cpv. 1 LDI: «Chi vuole ottenere un documento d'identità deve presentarsi personalmente in Svizzera presso i servizi del comune di domicilio [...]» (RU 2002 3061).

²³ RU 2009 5521

Per contro, le nuove CID con microchip possono essere richieste unicamente presso il competente servizio cantonale, proprio come il passaporto biometrico. Per la registrazione dei dati biometrici, quindi dell'immagine del viso e delle impronte digitali, occorre disporre di un'infrastruttura speciale (dispositivi di registrazione) e di personale appositamente formato²⁴. Inoltre, i Comuni non dispongono dell'accesso al sistema d'informazione ISA, necessario per salvare i dati biometrici.

Questa regolamentazione delle competenze nell'ambito del rilascio della nuova CID con microchip richiede una precisazione nel titolo della sezione 2a, che sarà modificato come segue: «Procedura di richiesta per il rilascio delle carte d'identità senza microchip presso il Comune di domicilio».

Art. 14c cpv. 1

Per garantire l'uniformità terminologica (carte d'identità senza microchip) l'attuale tenore viene adeguato dal punto di vista redazionale.

Allegato 2 (emolumenti)

Si rimanda a quanto descritto sopra al *numero 2.2*, «*Emolumenti*».

Allegato 3 (ripartizione degli emolumenti)

Per i dettagli riguardanti gli emolumenti si rimanda a quanto descritto sopra al *numero 2.2*. Rimane da commentare la modifica terminologica apportata nella terza colonna della tabella dell'allegato 3: l'espressione «Quota della Confederazione in senso stretto» presente nell'attuale ODI è sostituita con l'espressione più concreta «Quota di fedpol». Tale quota copre i costi che fedpol deve sostenere per adempiere i compiti di cui agli articoli 6b e 11 LDI.

Disposizione transitoria

Si rimanda al commento *all'articolo 2 AP-ODI*.

3.2 Ordinanza del DFGP sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri

Ingresso

La prevista modifica abroga l'articolo 9 capoverso 2 ODI che, di conseguenza, va eliminato dall'ingresso. Vanno per contro inseriti l'articolo 12 capoverso 4 secondo periodo AP-ODI e l'articolo 14d capoverso 2 terzo periodo ODI che disciplinano i due casi di applicazione in cui la persona richiedente porta la sua propria fotografia.

Art. 12 Fotografia

Viene mantenuto, quale unico capoverso, il contenuto del vigente capoverso 3 che disciplina i requisiti posti alla fotografia (si rimanda a quanto descritto sotto in merito al nuovo *allegato*). I vigenti capoversi 1, 2, 4, 5 e 6 sono soppressi.

Il *capoverso 1* è soppresso quale conseguenza dell'abrogazione dell'articolo 9 capoverso 2 ODI.

Le disposizioni di cui ai *capoversi 2 e 4* si riferiscono a ciò che le norme dell'OACI per i documenti di viaggio a lettura ottica definiscono una «token-image», ossia un'immagine del viso realizzata conformemente alle norme internazionali. Per i documenti d'identità dotati di microchip questa norma è garantita automaticamente dai sistemi di registrazione. Pertanto, entrambi questi capoversi possono essere soppressi.

²⁴ Cfr. art. 10 par. 1 del regolamento (UE) 2019/1157: «Gli identificatori biometrici sono acquisiti unicamente da personale qualificato e debitamente designato [...]».

Per le carte d'identità senza microchip richieste presso i Comuni non occorre necessariamente una «token-image». È infatti possibile utilizzare ad esempio una fotografia scattata al distributore automatico. Le fotografie portate dalla persona richiedente devono in ogni caso rispettare le prescrizioni del campionario di fotografie riguardo a esposizione, formato, contrasto, nitidezza ecc. Il campionario di fotografie costituisce una disposizione vincolante anche per le fotografie che il Comune invia alla competente autorità di rilascio unitamente alla richiesta di una carta d'identità.

I *capoversi 5 e 6* si riferiscono ai casi di cui all'articolo 9 capoverso 2 ODI, che autorizza la persona richiedente a portare, di propria iniziativa, una fotografia digitale, laddove consentito dal relativo Cantone. Siccome la modifica prevista abroga questa possibilità (abrogazione dell'art. 9 cpv. 2 ODI) i capoversi 5 e 6 perdono il loro punto di riferimento materiale e devono quindi essere abrogati a loro volta.

Nel complesso, i vigenti articoli 12 e 13 possono essere riuniti in un unico articolo 12 con la rubrica «Fotografia» che, come citato sopra, riprende il contenuto normativo del vigente capoverso 3. Di conseguenza, il vigente articolo 13 deve essere abrogato.

Art. 13 abrogato

Si rimanda al commento all'articolo 12 del presente avamprogetto di ordinanza.

Allegato (art. 12): Requisiti concernenti la fotografia

A fronte della presente modifica di ordinanza, il campionario di fotografie²⁵ è sottoposto a un adeguamento formale.

Da un punto di vista formale, il campionario di fotografie ora non è più un documento di fedpol, ma del DFGP. In questo modo sono rispettate le disposizioni dell'articolo 164 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)²⁶ e dell'articolo 48 capoverso 2 LOGA, secondo cui la delega a un ufficio federale è ammissibile soltanto se autorizzata da una legge federale o da un decreto federale di obbligatorietà generale.

Il campionario di fotografie è suddiviso in due parti, una dedicata a esempi di fotografie e una contenente un testo di accompagnamento su sfondo grigio chiaro in cui sono descritte le prescrizioni relative a formato, postura del corpo, posizione della testa, espressione del viso ecc. Considerato che gli esempi di fotografie hanno rilevanza normativa, ma, secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera c della legge del 18 giugno 2004²⁷ sulle pubblicazioni ufficiali «non si prestano alla pubblicazione nella RU», il documento, nella sua totalità, è oggetto di un rimando dinamico esterno conformemente alla nota 3 del presente avamprogetto di ordinanza. Il testo di accompagnamento, invece, può essere formulato in modo generale e astratto e pertanto si presta a una pubblicazione nella RU. È pertanto aggiunto, sotto forma di allegato, al presente avamprogetto di ordinanza. Per ragioni pratiche, il testo di accompagnamento continua a essere contenuto anche nel campionario di fotografie.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Risorse finanziarie

²⁵ Attualmente disponibile all'indirizzo: www.fedpol.admin.ch > Passaporto / Carta d'identità > Richiesta > Fotografia > Campionario di fotografie

²⁶ RS 101

²⁷ RS 170.512

Per la Confederazione, l'introduzione della CID con microchip comporta spese complessive pari a circa 2,5 milioni di franchi (costi di progetto), di cui circa la metà da destinare all'ampliamento dell'infrastruttura produttiva presso l'UFCL. fedpol e l'UFCL si fanno carico ognuno della metà dei costi. fedpol sostiene il finanziamento tramite le attuali riserve a destinazione vincolata provenienti dal credito d'impegno per passaporto e CID. L'ammortamento a medio e lungo termine dei costi di progetto e la copertura delle spese d'esercizio avvengono attraverso emolumenti a copertura dei costi, senza quindi alcuna incidenza sul bilancio.

Risorse di personale

L'introduzione della CID con microchip non richiede risorse aggiuntive in termini di personale presso la Confederazione.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

I Cantoni che hanno delegato ai propri Comuni la facoltà di ricevere le domande di rilascio di CID senza microchip conformemente all'articolo 4a capoverso 1 LDI, sono tenuti ad ampliare i propri centri cantonali di registrazione in previsione dell'elevata richiesta di CID con microchip. Ciò comporterà uno spostamento dei costi d'infrastruttura e del personale dai Comuni ai Cantoni. Dato che gli emolumenti sono stati fissati tenendo conto del principio di copertura dei costi, l'introduzione della CID con microchip non avrà però, a livello nazionale, alcun impatto indiretto sui bilanci dei Cantoni.

Considerato il previsto spostamento delle richieste di rilascio dalle CID senza microchip a quelle con microchip, i Comuni che in base al diritto cantonale sono autorizzati a rilasciare CID (sempre ed esclusivamente CID senza microchip) saranno confrontati con una riduzione del carico di lavoro e delle entrate da emolumenti.

5 Aspetti giuridici

5.1 Delega di competenze legislative

La competenza del Consiglio federale concernente la presente modifica dell'ODI poggia sulle seguenti norme di delega contenute nella LDI: articolo 1 capoverso 3 (determinazione dei tipi di documenti d'identità), articolo 2 capoverso 2^{ter} primo periodo (determinazione dei tipi di documenti d'identità provvisti di un microchip), articolo 2a capoverso 1 secondo periodo (requisiti tecnici del microchip), articolo 3 (durata di validità), articolo 5 capoverso 2 (procedura di domanda e di rilascio) e articolo 9 (emolumento).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera è per principio libera di concepire la propria carta d'identità. Per ragioni di interoperabilità e libera circolazione delle persone si attiene tuttavia ai requisiti previsti nel documento OACI 9303.

5.3 Subordinazione al freno alle spese

La presente modifica di ordinanza non comporta spese che sottostanno al freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

5.4 Protezione dei dati

Le categorie di dati necessari per rilasciare una CID con microchip sono le stesse di quelle che già oggi sono richieste per il passaporto biometrico secondo la vigente LDI. Pertanto i cittadini svizzeri non dovranno fornire ulteriori nuovi dati. Inoltre, la procedura di rilascio per la CID con microchip è uguale a quella valida per il passaporto. Di conseguenza, i diritti di accesso ai

sistemi di informazione utilizzati nell'ambito del processo di rilascio del passaporto, quindi al sistema d'informazione ISA, al registro informatizzato dello stato civile Infostar e al sistema di ricerca informatizzato di polizia RIPOL, sono uguali a quelli che andranno impiegati per il rilascio di CID con microchip. Per quanto concerne l'introduzione della CID con microchip non occorrerà quindi adottare ulteriori disposizioni in materia di protezione dei dati.

Elenco delle abbreviazioni

ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone
CID	Carta/e d'identità
OACI	Organizzazione dell'aviazione civile internazionale («International Civil Aviation Organization»)