



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori Anna Maria SERAFINI, SBARBATI, RUSCONI, VERONESI, BASTICO, Mariapia GARAVAGLIA, SOLIANI, ADAMO, AMATI, ANTEZZA, BASSOLI, CAROFIGLIO, CASSON, CHITI, DELLA MONICA, DONAGGIO, FONTANA, GHEDINI, GRANAIOLO, LUMIA, LUSI, NEROZZI e PEGORER

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 FEBBRAIO 2009

Norme a tutela del diritto all’identità dei minori

ONOREVOLI SENATORI. - È compito prioritario dello Stato riconoscere ai bambini, a qualunque titolo presenti sul territorio nazionale, i diritti fondamentali che, in quanto tali, costituiscono prerogative della persona e non solo del cittadino. Essi devono quindi essere riconosciuti al minore in quanto tale, a prescindere dalla sua condizione giuridica o giuridico-amministrativa o di quelle dei genitori, e a prescindere dalla regolarità o meno del titolo di soggiorno di cui siano in possesso.

L'esercizio di tali diritti è tuttavia spesso ostacolato dalla mancanza di documenti che possano garantire al bambino non solo la rintracciabilità, e quindi la tutela della sua incolumità e sicurezza, ma anche lo stesso diritto all'identità. Va infatti sottolineato che il diritto all'identità rappresenta un diritto inviolabile della persona, presupposto e condizione necessaria per la stessa dignità. In quanto diritto fondamentale e inviolabile, riconosciuto alla persona in quanto tale a prescindere dalla cittadinanza, esso va garantito a chiunque si trovi sul territorio nazionale.

Il diritto all'identità, del resto, deve essere garantito a ciascuno sin dalla nascita: lo Stato è pertanto tenuto ad assicurare ad ogni bambino - qualunque sia la sua cittadinanza - il rispetto della propria identità. La stessa Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 27 maggio 2005, n. 176, sancisce, all'articolo 8, che «gli Stati parti si impegnano a rispettare il diritto del fanciullo a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari, così come riconosciute dalla legge, senza ingerenze illegali», precisando, al comma 2, che «se un fanciullo è illegalmente privato degli elementi costituti-

tivi della sua identità o di alcuni di essi, gli Stati parti devono concedergli adeguata assistenza e protezione affinché la sua identità sia ristabilita il più rapidamente possibile».

La realtà dimostra tuttavia come tale diritto sia troppo spesso violato: sono sempre più numerosi i bambini scomparsi, di cui si perde ogni traccia, anche perché spesso essi non possiedono un documento d'identità. La possibilità di identificazione dei minori rappresenta quindi una condizione necessaria per garantirne la sicurezza e per tutelarne l'incolumità, soprattutto in una realtà, quale quella attuale, caratterizzata da forte mobilità e da flussi migratori che interessano, quali aree di provenienza, anche Paesi nei quali non esistono le anagrafi.

La presenza sul territorio nazionale di minori non registrati rappresenta quindi una questione di cui lo Stato deve farsi carico, adottando i provvedimenti necessari a garantire la tutela della sicurezza, della libertà, della stessa dignità dei bambini, qualunque sia la loro cittadinanza. È significativo che, nel parere 2007/2093, la Commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo abbia affermato il diritto di ogni bambino di essere registrato alla nascita, come riconoscimento giuridico della sua esistenza e del suo diritto di acquisire una nazionalità e un'identità, riconoscendo che i certificati di nascita aiutano a proteggere un bambino contro le violazioni che si fondano su dubbi in merito alla sua età o identità, come il traffico di bambini, le adozioni illegali, i matrimoni precoci e il reclutamento militare dei minori, e sottolineando come «l'invisibilità» dei bambini non registrati ne aumenti la vulnerabilità e la possibilità che le violazioni dei loro diritti passino inosservate.

Il fenomeno dei «bambini invisibili» è dunque un tema da affrontare ed assumere tra le priorità dell'agenda politica, come peraltro dimostra il panorama comparatistico: in Europa infatti quasi tutti i Paesi hanno introdotto, anche recentemente, modifiche legislative volte a garantire ai minori il diritto ad ottenere un documento identificativo, su richiesta del genitore.

In Francia esiste la *Carte nationale d'identité mineurs*, facoltativa e gratuita. Essa può essere richiesta da ogni francese, qualunque sia la sua età, e viene rilasciata ai minori di diciotto anni, di nazionalità francese, dal comune di residenza.

È valida per l'espatrio se il minore è accompagnato dai genitori; in caso contrario, per uscire dal territorio francese è necessaria un'autorizzazione specifica (decreto n. 55-1397 del 22 ottobre 1955).

Il Codice dell'entrata e soggiorno degli stranieri, parte regolamentare, articolo D321-9 e seguenti, (introdotti nel codice dal decreto n. 98-721 del 20 agosto 1998), prevede che anche i minori stranieri abbiano diritto ad un documento di identità se i loro genitori soggiornano regolarmente in Francia.

In Germania, in conformità all'articolo 1, comma 1, della legge sui documenti di identità (*Gesetz über Personalausweise*) del 19 dicembre 1950, da ultimo modificata dalla legge del 20 luglio 2007 (BGBl. I pag. 1566), ogni cittadino tedesco, ai sensi dell'articolo 116, comma 1, del *Grundgesetz*, che abbia compiuto il sedicesimo anno e che sia soggetto all'obbligo generale di denuncia, è obbligato a possedere un documento d'identità e a mostrarlo alle autorità a tal fine autorizzate su loro richiesta. Tale disposizione non trova applicazione ai soggetti che siano già possesso di un passaporto valido e che possono identificarsi tramite tale passaporto.

L'obbligo di identificazione di cui all'articolo 1 si considera soddisfatto anche me-

dante presentazione di un documento di identità provvisorio.

Il documento di identità può essere rilasciato anche a soggetti che non abbiano ancora compiuto il sedicesimo anno di età e che lo richiedano.

Infine, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge menzionata, il documento d'identità può indicare, accanto alla foto e alla firma, anche altri dati biometrici di dita, mani o viso del titolare della carta d'identità.

In Spagna la legge organica n. 1/1992 (legge organica 1/1992, del 21 febbraio, sulla protezione della sicurezza cittadina (BOE n. 46 del 22 febbraio) dispone l'obbligo, per ogni spagnolo di età superiore ai quattordici anni, del possesso della carta di identità.

Il documento nazionale di identità è di per sé sufficiente ad accreditare l'identità del cittadino: nel documento figurano la fotografia e la firma del titolare, così come i dati personali, nel rispetto del diritto alla tutela della riservatezza dei dati, che in nessun caso debbono riferirsi alla razza, alla religione, alle opinioni, alla ideologia e alle opinioni politiche o sindacali (come disposto dall'articolo 9 della citata legge n.1/1992).

La carta di identità elettronica, prevista in applicazione della legge n. 59/2003 del 19 dicembre, sulla firma elettronica (BOE, n. 304 del 20 dicembre), prevede che il *chip* incorporato nella carta contenga, oltre ai dati anagrafici del titolare, anche la fotografia digitalizzata, l'immagine digitalizzata della firma e le impronte digitali dell'indice della mano destra.

Nel Regno Unito è stato approvato nel 2006 il *National Identity Act*, che istituisce un programma di emissione di documenti di identità, scaglionato in vari anni.

Alla fine del processo, che non si prevede prima del 2012, tutti i cittadini britannici e gli stranieri regolarmente residenti avranno un documento di identità elettronica che conterrà un *chip* con dati biografici e biometrici. La prima fase dell'introduzione dei suddetti documenti di identità, nel 2008, ha riguar-

dato esclusivamente gli stranieri extracomunitari; in una seconda fase, cominciata nel 2009, i documenti di identità sono rilasciati anche ai cittadini britannici che lavorano in settori particolari. Dal 2010 i medesimi documenti saranno rilasciati su base volontaria, a partire dalle fasce di popolazione più giovani, e infine, dal 2012, saranno rilasciati a tutti i cittadini britannici, come alternativa al passaporto. L'introduzione generalizzata per tutti richiederà dunque alcuni anni e l'adozione di ulteriori provvedimenti amministrativi.

Dal 1° ottobre 2005 in Svezia è stata introdotto il documento nazionale di identità. Questo documento contiene informazioni relative alla cittadinanza, e può essere usato come documento valido per l'espatrio entro l'area Schengen. Competente per il rilascio della carta di identità, come per il passaporto, è l'autorità di polizia. La carta è rilasciata a tutti i cittadini svedesi che ne facciano richiesta, alle stesse condizioni del passaporto. Quindi anche i minori, se la richiedono, possono ottenerla. Per i minori di diciotto anni serve comunque un'autorizzazione dei genitori. Le carte di identità introdotte in Svezia sono predisposte per contenere dati digitalizzati e poter essere utilizzate come carte elettroniche. Una proposta governativa volta a concedere un documento nazionale di identità anche agli stranieri regolari residenti in Svezia, ed aventi almeno sedici anni, è stata sospesa per le insufficienti garanzie di sicurezza previste per la procedura di rilascio.

In Svizzera, la normativa in materia è regolamentata dalla legge federale del 22 giugno 2001 e dall'ordinanza del 20 settembre 2002, ai sensi della quale «ogni cittadino ha il diritto di ottenere un documento d'identità». Il passaporto e la carta d'identità vengono rilasciati indipendentemente dall'età, con la logica di «una persona - un documento». Infatti non è più possibile registrare i minori nei documenti dei genitori, ma essi

devono avere un certificato autonomo per le seguenti motivazioni:

- il passaporto, come la carta d'identità, deve essere leggibile elettronicamente; dal punto di vista tecnico, in una riga può essere registrata e letta una sola persona;

- le differenti durate di validità determinerebbero discrepanze. Il nuovo passaporto per adulti è infatti valido dieci anni, quello per i minori dai tre ai diciotto anni soltanto cinque anni, quello per i minori di tre anni, tre anni;

- la famiglia moderna viaggia molto: bambini e giovani spesso si recano in Paesi lontani senza i genitori oppure soggiornano a lungo all'estero; la tendenza internazionale è di rilasciare un documento a ogni persona;

- i rapimenti internazionali di minori da parte di un genitore sono più difficili da impedire se il nome del bambino è iscritto nel passaporto dei genitori.

In Italia invece non è riconosciuto il diritto del minore ad ottenere la carta d'identità prima dei quindici anni. Infatti, l'articolo 3 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, come modificato dall'articolo 31 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, prevede il rilascio della carta di identità ai minori solo dai quindici ai diciotto anni.

A fronte dell'assenza, ad oggi, di un documento identificativo dei minori di quindici anni, comprensivo anche degli ulteriori elementi di identificazione previsti dall'articolo 36 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonché dall'articolo 66 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, il presente disegno di legge intende responsabilizzare i genitori o comunque coloro che esercitano la potestà genitoriale sui minori presenti

nel territorio nazionale – di qualunque cittadinanza siano – nel senso di indurli a richiedere, al comune dove il bambino risieda o dimori, il rilascio di un documento d'identità, di durata quadriennale (in ragione dei rapidi cambiamenti che caratterizzano la crescita dei bambini). L'introduzione, anche in Italia, di un simile documento, consentirebbe quindi di ade-

guare il nostro ordinamento alla normativa vigente negli altri Paesi europei, assicurando ai bambini l'effettività di un diritto, quale quello all'identità, troppo spesso violato ed agevolando altresì l'effettivo esercizio del complesso dei diritti propri della persona e che, in quanto tale, prescindono dalla cittadinanza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Ciascuno, sin dalla nascita, ha il diritto inviolabile alla propria identità.

2. Al fine di garantire il diritto di cui al comma 1, i genitori congiuntamente ovvero, in mancanza, il tutore o comunque colui che eserciti la potestà genitoriale su di un soggetto minore degli anni diciotto che si trovi sul territorio nazionale, anche se straniero o appartenente a uno Stato membro dell'Unione europea, richiede il rilascio del documento di identità elettronico per i minorenni, presso il comune in cui il minore risiede o dimora. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 3 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, dall'articolo 35, comma 5, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché dall'articolo 36 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni.

Art. 2.

1. Il documento d'identità elettronico di cui all'articolo 1, comma 2, ha validità per quattro anni, è contenuto in un supporto informatico, è munito della fotografia del soggetto minore degli anni diciotto a cui si riferisce ed è conforme al modello stabilito con decreto del Ministero dell'interno, da adot-

tare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Le caratteristiche e le modalità per il rilascio del documento di cui all'articolo 1, comma 2, sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

Art. 3.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a 4,8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma «Fondi di riserva speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

