



Rapporto dell'Ufficio federale della migrazione sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza

20.12.2005

Indice

| | |
|---|-----------|
| Parte 1: Situazione iniziale | 1 |
| 1.1 Introduzione | 1 |
| 1.2 Progetti respinti in materia di cittadinanza degli stranieri della seconda e terza generazione | 1 |
| 1.2.1 Rifiuto del progetto relativo alla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione il 26 settembre 2004 | 2 |
| 1.2.2 Rifiuto del progetto relativo all'acquisto della cittadinanza per gli stranieri della terza generazione il 26 settembre 2004 | 2 |
| 1.3 Interventi parlamentari dal maggio 2004 | 3 |
| 1.3.1 04.3226 Mozione Hutter Jasmin. Divieto della doppia cittadinanza | 3 |
| 1.3.2 04.3468 Mozione del Gruppo ecologista. Armonizzazione dei termini di naturalizzazione | 3 |
| 1.4 Interventi relativi alla naturalizzazione a livello comunale e al diritto di ricorso | 4 |
| 1.5 Stesura del rapporto | 6 |
| Parte 2: Acquisto agevolato della cittadinanza per giovani stranieri della seconda e terza generazione | 7 |
| 2.1 Situazione iniziale | 7 |
| 2.2 Naturalizzazione agevolata per giovani stranieri della seconda generazione | 7 |
| 2.3 Acquisto della cittadinanza per giovani stranieri della terza generazione | 8 |
| 2.4 Conclusioni | 8 |
| Parte 3: Semplificazioni procedurali | 11 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 3. 1 | Procedura di naturalizzazione ordinaria..... | 11 |
| 3. 2 | Proposte del Consiglio federale nel messaggio del 21 novembre 2001 concernente la cittadinanza per i giovani stranieri e la revisione della legge sulla cittadinanza | 12 |
| 3. 3 | Possibili semplificazioni procedurali da parte dei Cantoni | 13 |
| 3. 4 | Conclusioni e raccomandazioni..... | 14 |
| 3.4.1 | Conclusioni..... | 14 |
| 3.4.1.1 | Variante 1: Sostituire l'autorizzazione federale di naturalizzazione mediante un diritto d'approvazione della Confederazione | 14 |
| 3.4.1.2 | Variante 2: Esclusiva competenza dei Cantoni e dei Comuni in materia di naturalizzazione ordinaria (senza autorizzazione federale di naturalizzazione) | 15 |
| 3.4.1.3 | Variante 3: Prevedere una durata massima della procedura per i Cantoni e i Comuni | 15 |
| 3.4.1.4 | Variante 4: Mantenere la regolamentazione attuale | 16 |
| 3.4.2 | Raccomandazioni..... | 16 |
| | Parte 4:Termini di residenza | 17 |
| 4. 1 | Situazione iniziale..... | 17 |
| 4. 2 | Evoluzione storica..... | 17 |
| 4. 3 | Definizione della residenza giusta il diritto federale | 18 |
| 4. 4 | Panoramica del diritto vigente | 20 |
| 4.4.1 | Termini di residenza giusta il diritto federale | 20 |
| 4.4.2 | Naturalizzazione ordinaria | 20 |
| 4.4.3 | Naturalizzazione agevolata | 20 |
| 4.4.4 | Reintegrazione | 20 |
| 4.4.5 | Diritto non ancora vigente..... | 21 |
| 4.4.6 | Termini di residenza cantonali..... | 21 |
| 4.4.7 | Termini di residenza comunali..... | 21 |
| 4. 5 | Confronto internazionale (Stati europei) | 21 |
| 4. 6 | Proposta di revisione nel messaggio concernente la cittadinanza per i giovani stranieri e la revisione della legge sulla cittadinanza..... | 22 |
| 4. 7 | 04.3468 Mozione del Gruppo ecologista "Armonizzazione dei termini di naturalizzazione" | 22 |
| 4. 8 | Conclusioni e raccomandazioni..... | 24 |
| 4.8.1 | Conclusioni..... | 24 |

| | | |
|---|--|-----------|
| 4.8.1.1 | Variante 1: Riprendere il progetto di revisione concernente l'abbassamento del termine federale di residenza..... | 24 |
| 4.8.1.2 | Variante 2: Riprendere il progetto di revisione per fissare nel diritto federale termini di residenza massimi per Cantoni e Comuni..... | 25 |
| 4.8.1.3 | Variante 3: Ripresa del progetto di revisione concernente l'abbassamento del termine federale di residenza e la fissazione di termini di residenza cantonali e comunali massimi retti dal diritto federale (combinazione delle varianti 4.8.1.1 e 4.8.1.2) | 26 |
| 4.8.1.4 | Variante 4: Termine federale di residenza di almeno otto anni, prorogabile dai Cantoni fino a dodici anni..... | 26 |
| 4.8.1.5 | Variante 5: I Cantoni abbassano di propria iniziativa i termini cantonali e comunali di residenza | 26 |
| 4.9 | Raccomandazioni | 26 |
| Parte 5:Naturalizzazioni a livello comunale e diritto di ricorso | | 27 |
| 5.1 | La naturalizzazione tra principi costituzionali e autonomia dei Comuni | 27 |
| 5.2 | Due decisioni del 9 luglio 2003 del Tribunale federale..... | 27 |
| 5.3 | Ulteriore sviluppo delle procedure di naturalizzazione nel Cantone e nel Comune..... | 29 |
| 5.4 | Problematica delle decisioni sulla naturalizzazione prese alle urne..... | 30 |
| 5.5 | La questione del diritto di ricorso | 30 |
| 5.6 | Interventi politici in seguito alle decisioni del Tribunale federale del luglio 2003..... | 32 |
| 5.6.1 | Iniziativa popolare "per naturalizzazioni democratiche" | 32 |
| 5.6.2 | Interventi parlamentari..... | 32 |
| 5.6.3 | Interventi a livello cantonale | 34 |
| 5.7 | Conclusioni | 36 |
| Parte 6:Doppia cittadinanza | | 37 |
| 6.1 | Nozione e situazione iniziale | 37 |
| 6.2 | Breve scorcio storico..... | 38 |
| 6.3 | Scorcio sul diritto tuttora vigente | 41 |
| 6.4 | Accordi sull'ammissione reciproca della doppia cittadinanza | 42 |
| 6.5 | Doppia cittadinanza: regole in caso di conflitto | 42 |
| 6.6 | Interventi | 43 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 6.6.1 | 04.3226 Mozione Hutter Jasmin, Divieto della doppia cittadinanza..... | 43 |
| 6.6.2 | Interventi a livello cantonale | 45 |
| 6.6.2.1 | Canton Turgovia: iniziativa cantonale, respinta | 45 |
| 6.6.2.2 | Canton Basilea Campagna: mozione Thuring, respinta | 45 |
| 6.7 | Conseguenze di un divieto della doppia cittadinanza..... | 46 |
| 6.7.1 | In generale | 46 |
| 6.7.2 | Conseguenze giuridiche..... | 46 |
| 6.7.2.1 | In caso di opzione per la cittadinanza svizzera..... | 46 |
| 6.7.2.2 | In caso di opzione per la cittadinanza straniera..... | 47 |
| 6.7.3 | Altre conseguenze..... | 49 |
| 6.8 | Vantaggi e svantaggi del divieto della plurima cittadinanza | 50 |
| 6.8.1 | Vantaggi del divieto e argomenti contrari | 50 |
| 6.8.1.1 | Argomenti politici | 50 |
| 6.8.1.2 | Argomenti giuridici | 52 |
| 6.8.2 | Inconvenienti di un divieto e argomenti contrari | 53 |
| 6.8.2.1 | Argomenti politici | 53 |
| 6.8.2.2 | Argomenti giuridici | 57 |
| 6.9 | Diritto comparato..... | 58 |
| 6.10 | Varianti di soluzioni possibili | 59 |
| 6.10.1 | Ammettere la doppia cittadinanza (regolamentazione vigente)..... | 59 |
| 6.10.2 | Vietare la doppia cittadinanza in seguito alla naturalizzazione ordinaria (ritorno alla regolamentazione vigente prima del 1992)..... | 59 |
| 6.10.3 | Vietare in maniera assoluta e senza eccezioni la doppia cittadinanza in seguito alla naturalizzazione ordinaria..... | 59 |
| 6.10.4 | Ristabilire la situazione vigente prima del 1992, estendendo tuttavia l'esigenza di rinunciare alla cittadinanza d'origine anche alle naturalizzazioni agevolate e alle reintegrazioni | 59 |
| 6.10.5 | Vietare la doppia cittadinanza in tutti i casi e senza eccezioni in seguito a naturalizzazione ordinaria, naturalizzazione agevolata o reintegrazione..... | 60 |
| 6.10.6 | Divieto generale della doppia cittadinanza, quindi anche per gli Svizzeri all'estero desiderosi di acquistare una seconda cittadinanza..... | 60 |
| 6.10.7 | Obbligo della rinuncia solo per i cittadini di determinati Stati..... | 60 |
| 6.10.8 | Divieto della doppia cittadinanza con deroghe disciplinate in pertinenti trattati internazionali..... | 61 |
| 6.10.9 | I Cantoni possono prevedere nelle rispettive legislazioni la rinuncia alla cittadinanza d'origine quale condizione di naturalizzazione..... | 61 |
| 6.11 | Conclusioni e raccomandazioni..... | 62 |

| | | |
|--|---|-----------|
| 6.11.1 | Conclusioni..... | 62 |
| 6.11.2 | Raccomandazioni..... | 64 |
| Parte 7:Lotta agli abusi nel settore della naturalizzazione | | 65 |
| 7. 1 | Definizione di naturalizzazione conseguita abusivamente..... | 65 |
| 7. 2 | Lotta agli abusi prima della naturalizzazione..... | 65 |
| 7. 3 | Lotta agli abusi dopo la naturalizzazione mediante annullamento della stessa | 66 |
| 7. 4 | Conclusioni e raccomandazioni..... | 67 |
| 7.4.1 | Conclusioni..... | 67 |
| 7.4.2 | Varianti di soluzioni | 68 |
| 7.4.2.1 | Proroga del termine per l'annullamento della naturalizzazione..... | 68 |
| 7.4.2.2 | Non modificare le disposizioni legali vigenti..... | 68 |
| 7.4.2.3 | Rinunciare all'annullamento della naturalizzazione | 69 |
| 7.4.3 | Raccomandazioni..... | 69 |
| ALLEGATI:..... | | 70 |
| Allegato 1 | Principali risultati dell'analisi VOX relativa alla votazione popolare del 26 settembre 2004 | 71 |
| Allegato 2 | Convenzione di reciprocità concernente le condizioni cantonali di naturalizzazione dei giovani stranieri | 73 |
| Allegato 3 | Confronto delle legislazioni cantonali in materia di condizioni di naturalizzazione per giovani stranieri..... | 74 |
| Allegato 4 | Confronto delle legislazioni europee in materia di condizioni di naturalizzazione, segnatamente per giovani stranieri | 78 |
| Allegato 5 | Emilie Schindelholz (CS-POP) Motion No 757 du 23 février 2005 Naturalisations: suivons la volonté populaire | 80 |
| Allegato 6 | Projet de loi GE..... | 81 |
| Allegato 7 | Evoluzione storica della procedura di naturalizzazione ordinaria..... | 86 |
| Allegato 8 | Concessione della cittadinanza | 92 |
| Allegato 9 | Competenza delle autorità comunali in materia di naturalizzazione | 94 |
| Allegato 10 | Competenza delle autorità cantonali in materia di naturalizzazione ordinaria | 98 |
| Allegato 11 | Termini cantonali di residenza per la naturalizzazione ordinaria..... | 100 |
| Allegato 12 | Perdita della cittadinanza per naturalizzazione..... | 101 |



Parte 1: Situazione iniziale

1.1 Introduzione

Il 16 febbraio 2005 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di stendere un rapporto sulle principali questioni attualmente pendenti nel settore della cittadinanza. Nel contempo esso ha deciso di respingere due mozioni su questioni relative alla cittadinanza. Il presente rapporto affronta i temi sollevati da questi due interventi parlamentari (riduzione dei termini di residenza e doppia cittadinanza). Sono inoltre presentati i principali problemi pendenti nel settore della cittadinanza. Un confronto con il diritto vigente in altri Stati mostra come questi risolvono problemi analoghi. Il rapporto propone inoltre possibili soluzioni e raccomandazioni. Il Consiglio federale può così effettuare una valutazione globale della tematica e delle pertinenti questioni pendenti.

1.2 Progetti respinti in materia di cittadinanza degli stranieri della seconda e terza generazione

Nel 1983, 1994 e 2004 sono state respinte in votazione popolare diverse modifiche costituzionali concernenti la naturalizzazione agevolata di giovani stranieri cresciuti in Svizzera.

Il progetto del 1983 prevedeva, oltre alla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri cresciuti in Svizzera, anche la naturalizzazione agevolata di rifugiati e apolidi. Commenti ed analisi concordanti in merito alla votazione hanno concluso che il progetto non è stato respinto a motivo della naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri, bensì in quanto prevedeva la possibilità di concedere la naturalizzazione agevolata a rifugiati e apolidi. Il progetto del 1994, che prevedeva unicamente l'agevolazione della naturalizzazione dei giovani stranieri cresciuti in Svizzera, è stato approvato dalla maggior parte dei votanti ma è stato respinto dai Cantoni. In seguito, numerosi Cantoni hanno riveduto la loro legislazione in funzione delle proposte allora formulate dalla Confederazione.

Nel suo messaggio del 21 novembre 2001 relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza¹, il Consiglio federale ha proposto al Parlamento una doppia modifica costituzionale e contemporaneamente una doppia revisione della legge sulla cittadinanza poggiante sulla modifica costituzionale inerente ai temi "naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione" e "cittadinanza alla nascita per gli stranieri della terza generazione". In tal modo esso voleva creare maggiore trasparenza. Al momento del voto sui progetti costituzionali doveva essere noto il tenore delle disposizioni di legge basate su tali modifiche costituzionali.

¹ FF 2002 1736

1.2.1 Rifiuto del progetto relativo alla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione il 26 settembre 2004

Un nuovo articolo 38 capoverso 2^{bis} della Costituzione federale, prevedeva la possibilità, per la Confederazione, di agevolare la naturalizzazione, da parte dei Cantoni, dei giovani stranieri cresciuti in Svizzera.

Dal canto suo, la regolamentazione di legge² basata su tale disposizione prevedeva la possibilità per i giovani stranieri titolari di un permesso di dimora o di domicilio oppure di un altro titolo di soggiorno permanente, di inoltrare al Cantone o al Comune una domanda di naturalizzazione agevolata. Essi dovevano adempire le condizioni seguenti:

- essere familiarizzati con il modo di vita svizzera e con una lingua nazionale;
- aver frequentato almeno cinque anni della scuola dell'obbligo in Svizzera;
- essere domiciliati in Svizzera dalla fine della scuola dell'obbligo all'inoltro della domanda;
- essere domiciliati da almeno due anni nel Cantone e nel Comune di naturalizzazione;
- almeno un genitore è o è stato titolare di un permesso di dimora o di domicilio oppure di un altro titolo di soggiorno;
- integrazione;
- conformarsi all'ordine giuridico svizzero;
- non pregiudicare la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

Il progetto costituzionale relativo ai giovani della seconda generazione è stato respinto il 26 settembre 2004 dal 56,8 % dei votanti. Nell'analisi Vox del novembre 2004³ sono presentati i motivi del rifiuto. È emerso che l'atteggiamento personale degli interrogati ha esplicitato un ruolo determinante nel voto favorevole o contrario.

Il rifiuto del progetto costituzionale per la naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione ha reso caduco anche il progetto di legge basato su tale disposizione – che anche in caso di approvazione del progetto costituzionale sarebbe soggiaciuto a referendum.

1.2.2 Rifiuto del progetto relativo all'acquisto della cittadinanza per gli stranieri della terza generazione il 26 settembre 2004

Un nuovo articolo 38 capoverso 1 della Costituzione federale prevedeva la possibilità, per la Confederazione, di disciplinare non solo, come sinora, l'acquisizione della cittadinanza per origine, matrimonio e adozione bensì anche (novità) per nascita in Svizzera se almeno un genitore è cresciuto nel Paese.

² <http://www.parlament.ch/homepage/sv-services-dummy/li-linksammlung/se-schlussabstimmungstexte-buergerrecht-zweite-gen-d.pdf>

³ pubblicata in Internet sotto <http://www.politrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/042609d.html>, vedasi Allegato 1

Il disciplinamento di legge basato su tale disposizione⁴ prevedeva dal canto suo che i figli stranieri nati in Svizzera da genitori stranieri avrebbero acquistato la cittadinanza svizzera alla nascita, a condizione che almeno un genitore avesse frequentato almeno cinque anni della scuola dell'obbligo in Svizzera e, al momento della nascita del figlio, fosse stato titolare di un permesso di dimora o di domicilio.

Il progetto costituzionale relativo agli stranieri della terza generazione è stato respinto il 26 settembre 2004 dal 51,6 % dei votanti. Nell'analisi Vox del novembre 2004⁵ sono presentati i motivi del rifiuto, ovvero gli stessi che hanno provocato il rifiuto del progetto relativo agli stranieri della seconda generazione (cf. n. 1.2.1).

1.3 Interventi parlamentari dal maggio 2004

1.3.1 04.3226 Mozione Hutter Jasmin. Divieto della doppia cittadinanza

Il 5 maggio 2004, la Consigliera nazionale Jasmin Hutter ha presentato una mozione sul tema "Divieto della doppia cittadinanza" che chiedeva al Consiglio federale di presentare un progetto volto a escludere la doppia cittadinanza in Svizzera. Nella motivazione è invocato un ritorno alla vecchia prassi, ovvero alla regolamentazione vigente fino al 31.12.1991. L'allora vigente articolo 17 della legge sulla cittadinanza prevedeva, quale condizione per la naturalizzazione, la rinuncia alla cittadinanza d'origine, sempreché ciò fosse ragionevolmente esigibile nel caso concreto. Tale disposizione valeva tuttavia unicamente per le naturalizzazioni ordinarie, non per le naturalizzazioni agevolate o le reintegrazioni.

Il 16 febbraio 2005, il Consiglio federale ha respinto la mozione. In tale occasione esso annunciava che, entro la fine del 2005, il Dipartimento federale di giustizia e polizia avrebbe steso un rapporto in cui sarebbe stato trattato anche il tema della doppia cittadinanza. Le questioni sollevate dalla mozione sarebbero state esaminate globalmente in tale contesto.

Nella parte 6 del presente rapporto sono presentate riflessioni circostanziate relative alla doppia cittadinanza e alla mozione Hutter.

1.3.2 04.3468 Mozione del Gruppo ecologista. Armonizzazione dei termini di naturalizzazione

Il 29 settembre 2004, il Gruppo ecologista ha presentato una mozione in cui invitava il Consiglio federale a svolgere una revisione parziale della legge sulla cittadinanza. L'idea era di armonizzare a livello svizzero i termini di naturalizzazione, come previsto dal disegno approvato dal Parlamento il 3 ottobre 2003. Durante la campagna di voto, tale punto sarebbe stato infatti incontestato.

⁴ <http://www.parlament.ch/homepage/sv-services-dummy/li-linksammlung/se-schlussabstimmungstexte-buergerrecht-dritte-gen-d.pdf>

⁵ pubblicata in Internet sotto <http://www.politrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/042609i.html> per ulteriori informazioni vedasi al n. 1.2.1.

Il 16 febbraio 2005, il Consiglio federale ha respinto la mozione del Gruppo ecologista. Nel suo parere esso affermava tuttavia di condividere l'opinione dell'autore della mozione secondo cui le attuali divergenze in materia di termini di naturalizzazione appaiono scioccanti considerata la forte mobilità della popolazione. Il Consiglio federale affermava inoltre che i Cantoni hanno tuttora la possibilità di ridurre i termini di residenza cantonali e comunali nel contesto della loro legislazione. Era poi fatta allusione al rapporto che il Dipartimento federale di giustizia e polizia avrebbe steso entro la fine del 2005, in cui sarebbe stato trattato anche il tema dei termini di residenza.

Nella [parte 4](#) del presente rapporto sono presentate riflessioni circostanziate relative ai termini di residenza e alla mozione del Gruppo ecologista.

1.4 Interventi relativi alla naturalizzazione a livello comunale e al diritto di ricorso

Due decreti del Tribunale federale, del 9 luglio 2003, nel settore della cittadinanza (DTF 129 I 217 e DTF 129 I 232) hanno provocato numerosi interventi parlamentari a livello federale e cantonale e hanno causato animate discussioni tra i giuristi. Con la prima decisione il Tribunale federale ha per la prima volta cassato, ritenendola discriminatoria, una decisione comunale di naturalizzazione scaturita dal voto popolare, mentre con la seconda ha sancito l'incostituzionalità di principio delle decisioni di naturalizzazione tramite scrutinio popolare.

In seguito a tali decisioni del Tribunale federale, il Consigliere agli Stati Thomas Pfisterer ha depositato un'iniziativa parlamentare ([03.454 s](#), **Legge sulla cittadinanza, modifica**) con cui chiedeva che i Cantoni continuassero a decidere sulle naturalizzazioni nell'ambito di Assemblee comunali o votazioni e che il Tribunale federale non si pronunciasse più sui ricorsi in materia di naturalizzazione ordinaria, bensì unicamente sui ricorsi contro la violazione delle garanzie procedurali sancite dalla Costituzione.

L'iniziativa parlamentare è stata dichiarata rilevante dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S). Il 9 dicembre 2003 l'affare è stato discusso in seno al Consiglio degli Stati, il quale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 25 voci contro 9.

Il progetto di legge della CIP-S, alla cui elaborazione hanno collaborato tre periti e un giudice federale, vuole conciliare la pratica della naturalizzazione per il tramite del voto popolare, diffusa in molti Cantoni e regioni del Paese, con le esigenze dello Stato di diritto.

Per quanto concerne le decisioni sulle naturalizzazioni nei Comuni per il tramite di votazioni, la CIP-S presenta una soluzione che lascia ai Cantoni il compito di stabilire la procedura e introduce l'obbligo della motivazione per le decisioni di rifiuto della naturalizzazione, senza tuttavia designare un organo decisionale. Il progetto di legge prevede la creazione, a livello cantonale, di un diritto di ricorso contro le decisioni sulla naturalizzazione ordinaria.

Infine, per migliorare la protezione della personalità, le competenti autorità cantonali potranno rendere pubblici soltanto i dati personali indispensabili per la naturalizzazione. Il Consiglio federale ha approvato il progetto il 2 dicembre 2005. Il Consiglio degli Stati lo ha approvato il 14 dicembre 2005 (31:6 voti).

In conseguenza dei predetti decreti del Tribunale federale sono state depositate due iniziative parlamentari anche in Consiglio nazionale. La prima ([03.455n](#) **lv.pa. Joder. Naturalizzazione. Aumentare il potere dei Cantoni e dei Comuni**) è stata inoltrata il 3 ottobre. Tale intervento chiede che Cantoni e Comuni possano concedere autonomamente il proprio diritto d'attinenza e possano determinare l'organo competente per la naturalizzazione e la corrispondente procedura. Contrariamente all'iniziativa parlamentare Pfisterer, l'iniziativa Joder esclude completamente l'esame del merito della decisione di naturalizzazione da parte di un'autorità giudiziaria. Il 22 aprile 2004, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 13 voti contro 12. Il 3 ottobre 2005, il Consiglio nazionale ha tuttavia respinto l'iniziativa con 104 voci contro 73.

La seconda iniziativa parlamentare presentata in Consiglio nazionale ([04.471](#) **Pa.lv. Markwalder. Revisione parziale della legge sulla cittadinanza**) è datata dell'8 ottobre 2004. Essa persegue un intento leggermente diverso. Secondo il testo dell'iniziativa, la legge sulla cittadinanza andrebbe completata, per quel che concerne la naturalizzazione ordinaria, in modo da lasciare i Cantoni fondamentalmente liberi di determinare la procedura di naturalizzazione ad eccezione del voto popolare - da ritenersi inammissibile. Le decisioni sulla naturalizzazione emanate nel quadro di Assemblee comunali sarebbero ammissibili unicamente se sono soddisfatte le esigenze costituzionali e se è garantita la motivazione delle decisioni. Le persone la cui domanda di naturalizzazione è respinta devono inoltre godere del diritto di fare ricorso innanzi al Tribunale federale in caso di violazione dei diritti garantiti loro dalla Costituzione.

Le decisioni del Tribunale federale hanno suscitato forti reazioni nei Cantoni che considerano le decisioni sulla naturalizzazione, tradizionalmente prese da assemblee comunali o per il tramite del voto popolare, un atto politico.

Le tre iniziative cantonali dei Cantoni di Svitto, Lucerna e Argovia si prefiggono sostanzialmente i medesimi obiettivi delle iniziative parlamentari Pfisterer e Joder del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati.

L'iniziativa del Cantone di Svitto ([03.317s](#) **Procedura di naturalizzazione**), inoltrata il 10 novembre 2003, chiede che la concessione della cittadinanza svizzera sia considerata solamente un atto politico e non possa essere ottenuta per via giudiziaria. Deve inoltre essere garantita la sovranità cantonale in materia di procedura. Infine, la procedura deve essere equa e rispettare la dignità e i diritti della personalità dei richiedenti la naturalizzazione.

L'iniziativa del Cantone di Lucerna ([04.306s](#) **Adeguamento delle basi legali concernenti la naturalizzazione**), inoltrata il 28 giugno 2004, chiede che siano garantite a livello cantonale procedure armonizzate, eque e trasparenti, che le assemblee e i parlamenti comunali conservino la competenza di decidere sulle domande di naturalizzazione e che la concessione della cittadinanza svizzera non possa essere ottenuta per via giudiziaria.

L'iniziativa del Cantone Argovia ([04.309](#) **Naturalizzazioni**), inoltrata il 10 novembre 2004, chiede una modifica dell'articolo 38 capoverso 4 della Costituzione federale. Stando a tale iniziativa, gli aventi diritto di voto di ciascun Comune stabiliscono nel regolamento comunale quale organo concede la cittadinanza comunale. Le decisioni di tale organo concernenti la concessione della cittadinanza comunale sono definitive.

Il 6 aprile 2004, l'Unione democratica di centro (UDC) ha inoltre lanciato un'iniziativa popolare "per naturalizzazioni democratiche". Stando a tale iniziativa, gli aventi diritto di voto di ciascun Comune stabiliscono nel regolamento comunale quale organo concede la cittadinanza comunale. Le decisioni di tale organo concernenti la concessione della cittadinanza comunale sono definitive.

1.5 Stesura del rapporto

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di redigere, entro la fine del 2005, un rapporto sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza. L'Ufficio federale della migrazione ha quindi istituito un gruppo di lavoro composto di rappresentanti di servizi federali interessati (Commissione federale degli stranieri, Ufficio federale di giustizia, Ufficio federale dello stato civile, Direzione del diritto internazionale pubblico e Servizio degli Svizzeri all'estero del DFAE, Sezione degli obblighi militari del DDPS) e di alcuni Cantoni (Zurigo, Argovia, Lucerna e Vaud).

Dopo una prima presa di posizione dei membri del gruppo di lavoro in merito al progetto, il 23 agosto 2005 si è svolta una seduta durante la quale il rapporto è stato riveduto. Esso è poi stato sottoposto alla Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile - in cui sono rappresentate la maggior parte delle autorità cantonali di naturalizzazione. Il rapporto tiene pertanto conto delle proposte dei membri del gruppo di lavoro nonché della Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile.

Parte 2: Acquisto agevolato della cittadinanza per giovani stranieri della seconda e terza generazione

2.1 Situazione iniziale

Il 26 settembre 2004, Popolo e Cantoni hanno respinto un progetto costituzionale relativo alla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione. In tale occasione è parimenti stato respinto un progetto costituzionale relativo all'acquisto della cittadinanza alla nascita per gli stranieri della terza generazione. È invece stata accolta una modifica della legge sulla cittadinanza - che non necessitava una revisione preliminare della Costituzione federale - vertente sull'introduzione di tasse di naturalizzazione volte alla sola copertura delle spese e su agevolamenti all'acquisto della cittadinanza per persone di origine svizzera. Il rapporto non si addentra in queste revisioni di legge in quanto esse non concernono questioni tuttora pendenti in materia di cittadinanza.⁶

2.2 Naturalizzazione agevolata per giovani stranieri della seconda generazione

L'introduzione della naturalizzazione agevolata per giovani stranieri della seconda generazione avrebbe segnatamente tenuto conto del fatto che le persone interessate sono cresciute in Svizzera e sono pertanto, di regola, meglio integrate delle persone straniere entrate in Svizzera in età più avanzata. Va detto comunque che anche un soggiorno protratto in Svizzera non è necessariamente sinonimo d'integrazione. È quanto dimostrano certi fondamentalisti come pure il fenomeno dei matrimoni forzati, pur trattandosi di eccezioni. Siccome un'integrazione sufficiente nella realtà svizzera costituisce un presupposto per la naturalizzazione, si deve partire dall'idea che, una volta effettuati i pertinenti chiarimenti, le autorità cantonali e comunali di naturalizzazione rifiutano normalmente la cittadinanza svizzera ai giovani stranieri insufficientemente integrati.

Diversi Cantoni prevedono già nel quadro del diritto vigente agevolamenti alla naturalizzazione dei giovani stranieri della seconda generazione. Trattasi segnatamente dei Cantoni che hanno aderito alla "Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer" del 16 dicembre 1994⁷ (BE, FR, GE, JU, NE, VD e ZH). Anche altri Cantoni hanno introdotto agevolamenti per la naturalizzazione dei giovani stranieri (vedasi il confronto tra le legislazioni cantonali in materia di giovani stranieri [all'Allegato 3](#)). I Cantoni e - a seconda del diritto cantonale - i Comuni restano liberi di prevedere, entro l'ambito di propria competenza, agevolamenti per la naturalizzazione delle persone in questione.

⁶ Per ulteriori informazioni in merito alla revisione, vedasi la Circolare del 23 giugno 2005 dell'Ufficio federale della migrazione, pubblicata in Internet sotto http://bfm.mit.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Auslaender/Einb_rgerung/Circolare_revisione_LCit_010106_i.pdf

⁷ vedasi [Allegato 2](#)

In seguito al rifiuto del progetto costituzionale, il diritto federale continua a contare doppiamente gli anni trascorsi in Svizzera tra il 10° e il 20° anno d'età (art. 15 cpv. 2 LCit). Nell'ottica del termine per il deposito della domanda, sono pertanto preservati determinati agevolamenti per la naturalizzazione a livello federale dei giovani stranieri.

In questo contesto rammentiamo inoltre la situazione giuridica in altri Stati europei, che prevedono nella loro legislazione agevolamenti per la naturalizzazione dei giovani stranieri della seconda e terza generazione. Per citare alcuni esempi, rileviamo che Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Norvegia e Svezia concedono la cittadinanza ai giovani stranieri della seconda generazione mediante semplice dichiarazione (vedasi [Allegato 4](#)).

2.3 Acquisto della cittadinanza per giovani stranieri della terza generazione

Nei Cantoni che applicano agevolamenti alla naturalizzazione per i giovani stranieri della seconda generazione, anche i giovani stranieri della terza generazione godono di determinati agevolamenti per l'acquisto della cittadinanza. Si pone tuttavia la domanda di sapere se e in che misura i Cantoni possono introdurre autonomamente agevolamenti per l'acquisto della cittadinanza dei giovani stranieri della terza generazione. Il diritto federale prescrive unicamente ai Cantoni la necessità di ottenere l'autorizzazione federale di naturalizzazione⁸ rilasciata dalla Confederazione. Per la concessione di tale autorizzazione, i candidati alla naturalizzazione devono aver risieduto per 12 anni in Svizzera - gli anni tra il 10° e il 20° anno d'età contano doppio, essersi integrati nella comunità svizzera, essersi familiarizzati con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri, conformarsi all'ordine giuridico svizzero e non compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera. I Cantoni possono pertanto prevedere agevolamenti alla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della terza generazione nella misura in cui sono adempite le condizioni per la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione. Il 23 febbraio 2005, nel Canton Giura è stata accolta una mozione in tal senso (n° 757, Mozione Emilie Schindelholz, vedasi [Allegato 5](#)). Il 29 ottobre 2004 è stata sottoposta al Gran Consiglio del Canton Ginevra una pertinente domanda di modifica di legge (n° PL 9417; vedasi [Allegato 6](#)). La domanda chiede che gli stranieri della seconda o terza generazione residenti nel Canton Ginevra possano sollecitare la naturalizzazione anche senza aver totalizzato una determinata durata di residenza nel Cantone.

Per quel che riguarda il confronto europeo, vi sono Stati, tra cui il Belgio, la Francia e i Paesi Bassi, che concedono la cittadinanza alla nascita agli stranieri della terza generazione (vedasi [Allegato 4](#)).

2.4 Conclusioni

A motivo del rifiuto del 26 settembre 2004 si deve rinunciare ad agevolamenti retti dal diritto federale per quel che concerne l'acquisto della cittadinanza per giovani stranieri della seconda e terza generazione (vedasi n. [1.2.1](#) e [1.2.2](#)). Il risultato del voto esclude in un avvenire prossimo una nuova proposta di revisione. Ciò

⁸ Art. 12segg. della legge sulla cittadinanza (LCit, RS 141.0)

non esclude tuttavia la possibilità, per la Confederazione, di prevedere agevolamenti generali, nel quadro della propria competenza legislativa, che concorrano a semplificare la naturalizzazione degli stranieri della seconda e terza generazione.

La Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile - in cui sono rappresentate la autorità di naturalizzazione della maggior parte dei Cantoni - rileva tuttavia che, nonostante le due decisioni negative del Popolo, a lungo termine l'esigenza di agevolamenti unitari a livello federale per quel che concerne la naturalizzazione dei giovani stranieri della seconda e terza generazione continuerà a farsi sentire.

Intanto i Cantoni hanno la possibilità di prevedere, nella loro legislazione, pertinenti agevolamenti. Nel quadro del diritto federale vigente, essi sono infatti liberi di introdurre nella loro normativa, agevolamenti per la naturalizzazione degli stranieri della seconda e terza generazione. Gli sforzi in tal senso sono benvenuti.

Per quel che concerne la naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della *seconda generazione*, i Cantoni possono riprendere la regolamentazione proposta dalla Confederazione nell'autunno 2004, sempreché siano adempite le condizioni di residenza del diritto federale per la naturalizzazione ordinaria (12 anni di residenza in Svizzera; gli anni tra il 10° e il 20° anno d'età contano doppio). Giusta il diritto federale, i giovani stranieri nati e cresciuti in Svizzera possono sollecitare la naturalizzazione sin dall'età di 11 anni compiuti.

La regolamentazione proposta per gli stranieri della *terza generazione* non può invece essere senz'altro ripresa. I Cantoni non possono prevedere nel loro diritto interno l'acquisto automatico della cittadinanza alla nascita per i rappresentanti della terza generazione di stranieri. Essi possono unicamente avvicinarsi a una siffatta regolamentazione, prevedendo una procedura il più possibile semplice al momento in cui questi giovani adempiono le condizioni federali minime in materia di residenza. I giovani stranieri della terza generazione nati in Svizzera, che vi risiedono sin dalla nascita, adempiono le condizioni federali di naturalizzazione a partire dagli 11 anni compiuti, giacché gli anni tra il 10° e il 20° anno d'età contano doppio e ad 11 anni si considera che hanno totalizzato 12 anni di residenza in Svizzera ai sensi della legge sulla cittadinanza (art. 15 cpv. 2 LCit). L'acquisto della cittadinanza per semplice dichiarazione unilaterale costituirebbe una procedura alquanto semplice per l'acquisto della cittadinanza. I Cantoni potrebbero prevedere ad esempio che un giovane della terza generazione dell'età di 11 anni possa acquistare la cittadinanza cantonale e comunale per semplice dichiarazione unilaterale. Per l'acquisto della cittadinanza Svizzera occorrerebbe ancora l'autorizzazione federale di naturalizzazione. Essa sarebbe concessa in base a un rapporto steso dal Cantone e sottoposto alla competente autorità federale. Trattandosi di minori che risiedono nel nostro Paese sin dalla nascita e che vi frequentano la scuola, tale rapporto potrebbe limitarsi a pochi dati. Ciò consentirebbe di ottenere l'autorizzazione federale di naturalizzazione con un dispendio di lavoro minimo.

I Cantoni potrebbero anche prevedere l'acquisto automatico della cittadinanza cantonale e comunale in base alla concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione per i giovani stranieri della terza generazione. Ciò sarebbe possibile in quanto Cantoni e Comuni non sono tenuti a prevedere ulteriori

condizioni di residenza e di idoneità proprie oltre a quelle previste dal diritto federale.

Parte 3: Semplificazioni procedurali

3.1 Procedura di naturalizzazione ordinaria

Le considerazioni del presente rapporto si limitano alla procedura attuale. Per ulteriori informazioni sullo sviluppo storico, vedasi [l'Allegato 7](#).

L'articolo 12 della legge sulla cittadinanza prevede che, nella procedura ordinaria di naturalizzazione, la cittadinanza svizzera si acquista mediante la naturalizzazione in un Cantone e in un Comune. La naturalizzazione è tuttavia valida soltanto se è stata concessa un'autorizzazione federale.

La Svizzera applica pertanto una procedura di naturalizzazione a tre livelli, che coinvolge la Confederazione, il Cantone e il Comune. La competenza per la naturalizzazione spetta al Cantone e al Comune, che possono prevedere condizioni di naturalizzazione proprie oltre a quelle previste dal diritto federale.

Nella legge sulla cittadinanza, la Confederazione ha dal canto suo emanato i principi alla base della naturalizzazione ordinaria, prevedendo in tale contesto un termine federale di residenza di 12 anni (gli anni tra il 10° e il 20° anno d'età contano doppio). Prima della concessione dell'autorizzazione occorre esaminare, giusta l'articolo 14 LCit, se il richiedente è idoneo alla naturalizzazione, ovvero se si è integrato nella comunità svizzera, si è familiarizzato con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri, si conforma all'ordine giuridico svizzero e non compromette la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Prima di concedere l'autorizzazione di naturalizzazione, l'Ufficio federale della migrazione verifica che non vi siano procedure penali pendenti in Svizzera o all'estero né altre pene precedenti non radiate che ostacolano la naturalizzazione. Il Servizio Analisi e prevenzioni (SAP) dell'Ufficio federale di polizia (Fedpol) controlla inoltre, su incarico dell'Ufficio federale della migrazione, se la naturalizzazione costituisce un rischio per la sicurezza della Svizzera (p.es. contatti con cerchie terroristiche).

Se il richiedente non adempie tutte le condizioni del diritto federale, la Confederazione non concede l'autorizzazione federale di naturalizzazione, il che implica che neppure la naturalizzazione cantonale e comunale prendono effetto. Nei casi in cui non sono adempiti i presupposti di naturalizzazione dettati dal diritto federale, la Confederazione gode pertanto di un vero e proprio diritto di veto contro le naturalizzazioni cantonali e comunali.

La collaborazione reciproca tra Confederazione, Cantoni e Comuni è stata fortemente semplificata negli ultimi anni. Attualmente i Cantoni o i Comuni ricevono di norma le domande, che sottopongono a un esame formale e materiale, per poi trasmetterle all'Ufficio federale della migrazione se sono adempite le condizioni cantonali e comunali di naturalizzazione. Le semplificazioni sono intervenute in base a convenzioni bilaterali tra Confederazione e Cantoni. La procedura non è tuttavia unitaria; a seconda del Cantone è ad esempio possibile che il Comune conceda l'assicurazione dell'attinenza cantonale già prima oppure subito dopo la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione.

Le procedure differiscono fortemente a seconda dei Cantoni e dei Comuni. Ciò è dovuto al nostro sistema federalistico. Negli ultimi anni, la competenza dei Cantoni e, nel contesto del diritto cantonale, la competenza dei Comuni in

materia di naturalizzazione ordinaria non è mai stata rimessa in questione dal punto di vista politico.

3.2 Proposte del Consiglio federale nel messaggio del 21 novembre 2001 concernente la cittadinanza per i giovani stranieri e la revisione della legge sulla cittadinanza

Nel suo messaggio del 21 novembre 2001, il Consiglio federale constatava che la procedura complessa per la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione non era più necessaria e che basterebbe invece che la Confederazione desse la propria approvazione alla naturalizzazione comunale o cantonale. Ciò consentirebbe di accorciare e semplificare la procedura, rendendola più efficiente.

L'attuale procedura svizzera di naturalizzazione a tre livelli è assai complicata e non è più al passo coi tempi. È quanto constatato anche da una Commissione speciale del Consiglio nazionale in un pertinente intervento, in cui chiedeva al Consiglio federale di prevedere pertinenti semplificazioni procedurali.⁹

Nel suo messaggio relativo al progetto concernente la base costituzionale per una naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione, il Consiglio federale proponeva anche una modifica dell'articolo 38 capoverso 2 Cost. Tale disposizione prevede infatti che la Confederazione emana prescrizioni minime sulla naturalizzazione degli stranieri da parte dei Cantoni e rilascia il relativo permesso. Occorreva pertanto una modifica costituzionale onde eliminare l'obbligo dell'autorizzazione federale di naturalizzazione nel contesto della legge sulla cittadinanza vigente.

Siccome la Confederazione dispone già sin d'ora di una competenza legislativa nel contesto della naturalizzazione ordinaria, competenza che comprende l'emanazione di linee direttive di principio, il Consiglio federale intendeva sostituire, per maggior chiarezza, la nozione di "prescrizioni minime" mediante quella di "principi", eliminando inoltre l'obbligo costituzionale dell'autorizzazione federale di naturalizzazione.

Consiglio federale e Parlamento erano d'accordo che, nell'ambito della naturalizzazione ordinaria, la Confederazione si limitasse in avvenire ad esercitare un diritto d'approvazione; ciò avrebbe reso superflua la complicata procedura di concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione, che sarebbe pertanto stata eliminata. Si sarebbe così conseguita una semplificazione procedurale, evitando doppioni inutili in quanto i Cantoni e i Comuni dal canto loro verificano già se i richiedenti adempiono le condizioni di naturalizzazione.

La Confederazione dovrebbe limitarsi, esercitando un diritto d'approvazione, ad opporsi alla naturalizzazione di persone che non si conformano all'ordine giuridico svizzero o che compromettono la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Come detto, la procedura proposta è già tuttora applicata in buona parte delle naturalizzazioni ordinarie, d'intesa con i Cantoni e nel quadro delle possibilità

⁹ [99.3573](#) Mozione CdG-CN del 19 novembre 1999, Applicazione della legge sulla cittadinanza. Durata della procedura di naturalizzazione

della normativa attuale. Essa non è tuttavia retta chiaramente in tale forma nella legge sulla cittadinanza.

Durante la campagna in vista del voto del 26 settembre 2004 relativa agli stranieri della seconda e della terza generazione, la sostituzione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione mediante un diritto di approvazione da parte della Confederazione non era tematizzata in quanto non era minimamente contestata. Del resto, in sede di consultazione, soli due Cantoni si sono espressi negativamente in merito.

3.3 Possibili semplificazioni procedurali da parte dei Cantoni

Negli ultimi anni, quasi tutti i Cantoni hanno modificato la loro procedura, prevedendo la possibilità di inoltrare le domande di naturalizzazione direttamente al Cantone o al Comune di naturalizzazione. Ciò consente di svolgere già a livello cantonale, risp. comunale un esame dei documenti. Le generalità, lo stato civile, il numero di persone incluse nella domanda e le esigenze dal profilo della residenza sono così esaminate da subito, cosicché la Confederazione non deve più sollecitare essa stessa i documenti necessari - cosa attualmente impensabile e irrealizzabile, se si pensa che sono inoltrate ogni anno ca. 20'000 domande di naturalizzazione ordinaria. Pressoché la metà dei Cantoni hanno introdotto un modulo proprio utilizzabile anche dalla Confederazione (e di regola anche dai Comuni). Oltre la metà dei Cantoni sottopongono al competente Ufficio federale, in vista della decisione, un foglio contenente tutte le generalità e la decisione emanata dal Cantone e/o dal Comune; in questi casi, l'Ufficio federale, dopo esame della domanda, si limita a confermare con un semplice timbro la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione (vedasi [Allegato 8](#) relativo allo svolgimento della concessione della cittadinanza).

Le predette semplificazioni procedurali consentono di accelerare la procedura e di evitare inutili doppioni tra Confederazione, Cantoni e Comuni. È concepibile procedere a semplificazioni procedurali a livello cantonale e comunale atte a evitare doppioni anche tra Cantone e Comune, riducendo la procedura e rendendola più trasparente per i richiedenti. Anche nei Cantoni e nei Comuni stessi possono sussistere doppioni. Si pensi ai casi in cui, oltre al Comune di domicilio, anche il Comune patriziale debba occuparsi della domanda di naturalizzazione. I Cantoni e i Comuni hanno la competenza, se del caso, di ottimizzare la procedura di naturalizzazione a livello cantonale e comunale.

I Comuni possono semplificare la procedura di naturalizzazione segnatamente prevedendo che le domande di naturalizzazione siano esaminate e trattate sino alla fine da una medesima autorità. Ciò è ad esempio possibile trasferendo la competenza dal legislativo all'esecutivo. È possibile che l'amministrazione oppure una commissione di naturalizzazione istituita dall'esecutivo, che gode del pieno accesso agli atti, proceda ai chiarimenti necessari e solleciti presso l'esecutivo l'approvazione o il rifiuto della domanda. È parimenti concepibile istituire una commissione di naturalizzazione eletta dal Popolo o istituita dal legislativo. Ciò consente di evitare le decisioni non motivate e di addurre senza problemi le pertinenti motivazioni in caso di rifiuto della naturalizzazione (vedasi [Allegato 9](#) relativo alla competenza delle autorità comunali).

I Cantoni hanno anche la possibilità di trasferire la competenza in materia di concessione della cittadinanza cantonale, dal legislativo all'esecutivo oppure - il che sarebbe la soluzione più semplice - all'amministrazione cantonale (vedasi

Allegato 10 relativo alle autorità competenti in materia di naturalizzazione ordinaria).

La procedura più semplice sarebbe data qualora

il richiedente dovesse completare un solo modulo, utilizzabile in seguito anche dal Comune, dal Cantone e dalla Confederazione;

la domanda potesse essere inoltrata presso il Comune di domicilio o il Cantone;

fosse steso un rapporto d'inchiesta normalmente assai stringato, contenente tuttavia tutte le informazioni necessarie in vista della decisione, quali i dati sull'integrazione, le conoscenze linguistiche, i precedenti penali, le condanne subite in gioventù, le esecuzioni, i debiti fiscali ecc.;

sia a livello cantonale che a livello comunale non vi fossero due autorità, legislativa e esecutiva, a doversi occupare parallelamente della procedura e giungere a una decisione;

fosse concessa prima l'attinenza comunale e poi la cittadinanza cantonale; e

la domanda fosse trasmessa per decisione all'Ufficio federale della migrazione solo dopo il termine della procedura nel Comune e nel Cantone - purché a livello cantonale la competenza non spetti a un'autorità legislativa, quale ad esempio il Gran Consiglio - e corredata unicamente dei documenti più importanti (rapporto d'inchiesta). La procedura sarebbe ancora più semplice se la Confederazione potesse limitarsi ad apporre il proprio timbro d'approvazione sulla decisione cantonale.

3.4 Conclusioni e raccomandazioni

3.4.1 Conclusioni

3.4.1.1 Variante 1:

Sostituire l'autorizzazione federale di naturalizzazione mediante un diritto d'approvazione della Confederazione

La sostituzione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione mediante un diritto di approvazione della Confederazione non è stata affatto contestata, né in Parlamento né durante la campagna di voto. Sarebbe pertanto possibile elaborare un nuovo progetto costituzionale e di legge. Una siffatta soluzione, del tutto auspicabile, necessiterebbe una modifica dell'articolo 38 capoverso 2 Cost. Il 26 settembre 2004, oltre alla revisione costituzionale concernente la naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione e l'acquisto della cittadinanza alla nascita per gli stranieri della terza generazione, è stato parimenti respinto lo stralcio, all'articolo 38 capoverso 2 Cost, dell'autorizzazione federale di naturalizzazione. Ciò è tuttavia dovuto unicamente al vincolo di tale punto di revisione agli agevolamenti per l'acquisto della cittadinanza per stranieri della seconda e terza generazione. Pur rispettando la volontà del popolo, sarebbe pertanto possibile elaborare un nuovo progetto costituzionale limitato allo stralcio dell'autorizzazione federale di naturalizzazione. C'è da chiedersi tuttavia se una revisione costituzionale nel settore della naturalizzazione, limitata a questo solo tema, non rappresenterebbe un onere eccessivo e difficilmente giustificabile. Tantopiù che nella prassi l'autorizzazione federale di naturalizzazione si allontana sempre maggiormente dalla sua portata

iniziale (autorizzazione alla naturalizzazione cantonale e comunale, concessa dalla Confederazione all'inizio della procedura), per diventare viepiù, di fatto, una semplice approvazione della Confederazione a una naturalizzazione praticamente portata a termine a livello cantonale e comunale. Tale evoluzione può essere perseguita ulteriormente, anche se da un punto di vista puramente formale sarà mantenuta la nozione di autorizzazione federale di naturalizzazione. Per tutti questi motivi non è d'uopo, per il momento, perseguire ulteriormente la variante del diritto d'approvazione.

3.4.1.2 Variante 2:

Esclusiva competenza dei Cantoni e dei Comuni in materia di naturalizzazione ordinaria (senza autorizzazione federale di naturalizzazione)

Lo stralcio dell'autorizzazione federale di naturalizzazione nella Costituzione federale senza introduzione di un diritto di approvazione consentirebbe di ridurre i costi occasionati ai richiedenti la naturalizzazione nonché di accelerare la pertinente procedura. L'esiguo onere burocratico legato a tale modifica sarebbe pienamente giustificato dall'impatto positivo.

Dallo stralcio senza sostituzione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione conseguirebbe tuttavia una perdita di controllo da parte della Confederazione per quel che concerne le naturalizzazioni cantonali e comunali. Essa perderebbe pertanto la sua funzione di vigilanza in tale contesto e non avrebbe più la possibilità di opporsi, ai sensi di una sorta di diritto di veto, alla naturalizzazione di richiedenti che non adempiono chiaramente le condizioni di naturalizzazione dettate dal diritto federale. Va detto inoltre che, al lato pratico, l'onere burocratico non sarebbe praticamente ridotto in quanto si dovrebbe comunque esaminare se la persona da naturalizzare compromette la sicurezza interna o esterna della Svizzera e se sussistono informazioni conosciute solo a livello federale che si oppongono alla naturalizzazione.

La variante dello stralcio senza sostituzione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione non può pertanto essere presa seriamente in linea di conto.

3.4.1.3 Variante 3:

Prevedere una durata massima della procedura per i Cantoni e i Comuni

Giusta l'articolo 38 capoverso 2 Cost, la Confederazione emana prescrizioni minime sulla naturalizzazione degli stranieri da parte dei Cantoni e rilascia il relativo permesso. Sarebbe concepibile prevedere una durata determinata della procedura di naturalizzazione, che i Cantoni e i Comuni non dovrebbero superare. Siccome taluni Cantoni applicano una procedura di naturalizzazione complicata e complessa, il termine dovrebbe essere abbastanza lungo, ad esempio di tre anni. Una siffatta soluzione potrebbe tuttavia essere male interpretata da taluni Cantoni. Potrebbe ad esempio verificarsi che Cantoni che applicano una procedura rapida ed efficace si appellino poi al nuovo termine massimo, rallentando quindi lo svolgimento della procedura. Si porrebbe inoltre la domanda dell'applicabilità. Cosa succederebbe, infatti, se la durata della procedura fosse superata e se magari ciò fosse dovuto al comportamento della persona richiedente? Una siffatta regolamentazione ordinata dalla Confederazione potrebbe rivelarsi controproducente nel senso che, in reazione,

vi sarebbero più rifiuti della naturalizzazione di quanti non ve ne siano tuttora. Si deve pertanto rinunciare a tale soluzione.

3.4.1.4 Variante 4:

Mantenere la regolamentazione attuale

La regolamentazione prevista dalla legge sulla cittadinanza in materia di procedura nel settore della naturalizzazione ordinaria può essere mantenuta. Ciò è possibile, senza grandi inconvenienti, in quanto negli ultimi anni l'Ufficio federale della migrazione ha semplificato la procedura tra Confederazione e Cantoni, d'intesa con praticamente tutti i Cantoni. In virtù di tale semplificazione, la procedura prende inizio presso il Cantone o il Comune; gli atti sono trasmessi alla Confederazione dopo che sono state effettuate le inchieste formali e materiali con una rilevanza per la decisione.

3.4.2 Raccomandazioni

Si raccomanda ai Cantoni di impegnarsi affinché la procedura tra Confederazione, Cantoni e Comuni sia articolata nel modo più semplice possibile (vedasi in particolare il [n. 3.3](#)). Il gruppo di lavoro osserva che le decisioni sulla naturalizzazione emanate da un'autorità esecutiva concorrono alla semplificazione procedurale. Si ottiene il minor onere amministrativo possibile terminando la procedura di naturalizzazione a livello comunale prima di sottoporre la domanda alla Confederazione per la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione. La cosa è ancora più ottimale se, al momento di sollecitare tale autorizzazione, la procedura è già terminata anche a livello cantonale - il che presuppone che la competenza per la naturalizzazione cantonale non spetti a un'autorità legislativa. È pertanto opportuno che i Cantoni e i Comuni conferiscano dapprima la rispettiva cittadinanza e attinenza (fatta salva l'approvazione federale) prima che l'incarto sia trasferito alla Confederazione in vista della concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione. Si raccomanda che la Confederazione tematizzi, nel contesto di una circolare ai Cantoni, ulteriori agevolamenti procedurali tra Confederazione, Cantoni e Comuni.

Nel contesto delle domande di naturalizzazione ordinaria, normalmente la Confederazione dovrebbe essere chiamata a stabilire, come già sinora, se sussistono informazioni a livello federale che escludono la naturalizzazione (per chiarire se il richiedente si conforma all'ordine giuridico e non compromette la sicurezza interna o esterna della Svizzera). Per l'esame degli altri presupposti (termini di residenza, l'integrazione, familiarità con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri, obblighi nel settore delle esecuzioni e dei fallimenti, obblighi fiscali), la Confederazione può basarsi in larga misura sui rapporti cantonali esistenti. Da questo profilo, infatti, i presupposti del diritto cantonale coincidono con quelli del diritto federale.

Parte 4: Termini di residenza

4.1 Situazione iniziale

La procedura svizzera di naturalizzazione presenta la particolarità seguente: oltre al termine federale di residenza, i richiedenti devono osservare anche termini cantonali e comunali di residenza - che possono variare da un Cantone all'altro.

L'osservanza dei termini di residenza esplica un ruolo centrale nello stabilire se la persona richiedente si è integrata nella comunità svizzera e si è familiarizzata con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri. Il legislatore parte dal presupposto che chi ha vissuto per un periodo abbastanza lungo in Svizzera, di principio vi è anche sufficientemente integrato.

Il termine di residenza federale, per la naturalizzazione ordinaria, è di dodici anni (giusta l'art. 15 LCit). In tale computo, gli anni trascorsi in Svizzera tra il 10° e il 20° anno d'età contano doppio (art. 15 cpv. 2 LCit). Accanto a tale regolamentazione, la legge sulla cittadinanza prevede dei termini di residenza ridotti, ad esempio nei casi contemplati agli articoli 15 capoverso 3 (domanda presentata congiuntamente da ambo i coniugi), 27 capoverso 1 (coniuge straniero di un cittadino svizzero), 31 (figlio di padre svizzero), 58a e 58b (figli di svizzere) nonché in caso di reintegrazione giusta gli articoli 18 – 23 e 58 LCit.

4.2 Evoluzione storica

Nel 1848 non c'erano ancora termini federali di residenza per la naturalizzazione ordinaria. I Cantoni erano liberi di stabilire a partire da quale durata di soggiorno le persone straniere potevano chiedere la naturalizzazione.

La legge federale del 3 luglio 1876 su la naturalizzazione svizzera e la rinuncia al diritto di cittadinanza svizzera prevedeva un termine di residenza di due anni e lasciava ai Cantoni la possibilità di allungare tale termine. L'idea era di lottare contro i maggiori abusi, segnatamente la tendenza scandalosa a "mercanteggiare" la cittadinanza cantonale e l'attinenza comunale.

Anche la legge federale del 25 giugno 1903 sull'acquisto della cittadinanza svizzera e sulla rinuncia alla stessa prevedeva unicamente un termine di residenza minimo in Svizzera di due anni.

La legge federale del 26 giugno 1920 portò una modifica. Allo scopo di meglio garantire la mentalità svizzera e l'assimilazione dei richiedenti la naturalizzazione, la legge prevedeva di concedere l'approvazione del Consiglio federale unicamente ai richiedenti che, nei 12 anni immediatamente precedenti il deposito della domanda, avevano effettivamente dimorato in Svizzera per almeno sei anni in base a un regolare permesso di dimora o di domicilio. Gli stranieri nati in Svizzera che avevano dimorato almeno dieci anni in Svizzera fino al compimento del 20° anno d'età potevano ottenere l'autorizzazione di naturalizzazione se nei cinque anni immediatamente precedenti la domanda ne avevano trascorsi almeno tre di dimora effettiva in Svizzera; in ogni caso, il richiedente doveva aver risieduto ininterrottamente in Svizzera durante i due anni immediatamente precedenti la domanda.

La legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera, in vigore dal 1° gennaio 1953, prevedeva un termine di

residenza assai più esigente. La domanda dell'autorizzazione di naturalizzazione poteva essere inoltrata, giusta l'articolo 15 capoverso 1 LCit, unicamente dallo straniero che aveva dimorato in Svizzera per almeno dodici anni complessivi, di cui tre nel corso dei cinque anni immediatamente precedenti la domanda. Il capoverso 2 prevedeva tuttavia che per il computo del termine di dodici anni, gli anni trascorsi in Svizzera tra il 10° e il 20° anno d'età contavano doppio.

Tale regolamentazione è tuttora vigente.

4.3 Definizione della residenza giusta il diritto federale

Per residenza dello straniero in Svizzera nel senso della legge sulla cittadinanza s'intende la sua presenza nella Svizzera conformemente alle disposizioni legali in materia di polizia degli stranieri (art. 36 cpv. 1 LCit). La residenza non è interrotta quando lo straniero soggiorna durante breve tempo all'estero, con l'intenzione di ritornare nella Svizzera (art. 36 cpv. 2 LCit). La residenza, invece, cessa di fatto quando lo straniero lascia la Svizzera dopo avere notificato la sua partenza alle autorità di polizia o ha soggiornato effettivamente all'estero durante più di sei mesi (art. 36 cpv. 3 LCit). Da tale disposizione, la prassi deduce che per lo straniero che ha dimorato all'estero per oltre sei mesi in un anno, la dimora in Svizzera giusta la legge sulla cittadinanza è interrotta; è computata come dimora in Svizzera unicamente la parte dell'anno effettivamente trascorsa nel nostro Paese. Se invece lo straniero dimora in Svizzera anche solo pochi giorni in più di sei mesi in un anno, ai sensi della legge sulla cittadinanza si considera che egli ha trascorso l'intero anno in Svizzera.

La dimora consiste pertanto di due elementi: un elemento effettivo - il soggiorno effettivo - e uno giuridico - l'ammissibilità del soggiorno dal profilo delle disposizioni di polizia degli stranieri. Non basta che sussista uno dei due elementi. Chiunque dimora effettivamente in Svizzera ma il cui soggiorno in Svizzera non è ammissibile dal profilo della polizia degli stranieri, oppure chiunque dispone dell'autorizzazione di polizia degli stranieri a soggiornare in Svizzera ma non dimora effettivamente nel nostro Paese, non adempie le condizioni del diritto federale in materia di residenza.

Di principio, ogni soggiorno legale in Svizzera è preso in linea di conto per la residenza in vista della naturalizzazione. Vista la difficoltà di dimostrare tali soggiorni, è di regola richiesto che si tratti di soggiorni confermati dalle autorità. Ciò concerne segnatamente le persone che soggiornano ripetutamente in Svizzera in qualità di turisti.

L'esperienza concreta ha reso necessaria la distinzione tra dimora effettiva in Svizzera prima dell'adempimento del termine federale di residenza di dodici anni (eventualmente con doppio computo) e dimora effettiva dopo l'adempimento di tale condizione. Sino all'adempimento del termine federale di residenza, il candidato dev'essere effettivamente presente in Svizzera ai sensi dell'articolo 36 LCit. Dal momento in cui il richiedente adempie tale condizione si esige da lui unicamente che conservi il suo domicilio di diritto civile, ovvero il centro dei suoi interessi, in Svizzera.

Ogni soggiorno legale in Svizzera è considerato un soggiorno ammissibile dal profilo della polizia degli stranieri. Tale è il caso dello straniero che dimora in Svizzera in virtù di un permesso di dimora annuale (permesso B), di un permesso di domicilio (permesso C) o di un permesso di dimora di breve durata

(permesso L) oppure il cui soggiorno è regolato nel contesto di una procedura d'asilo pendente (permesso N) o di un'ammissione provvisoria (permesso F). Tutti questi soggiorni sono presi in considerazione per il computo del termine federale di residenza. Il soggiorno legale deve sussistere anche al momento della naturalizzazione.

Come mai la legge sulla cittadinanza pone quale condizione per la naturalizzazione unicamente un soggiorno legale e non un diritto di soggiorno durevole in base a un permesso di domicilio o perlomeno di dimora annuale?

Il motivo è dato da un lato dal fatto che la legge sulla cittadinanza attribuisce maggiore importanza al vincolo effettivo scaturito da un soggiorno effettivo in Svizzera, che non a un diritto di soggiorno durevole. La dimora effettiva è tuttavia presa in considerazione solo se è legale. L'altro motivo è dato dal fatto che i presupposti in materia di residenza equivalgono a condizioni formali per la naturalizzazione senza la realizzazione delle quali non vi è entrata nel merito della domanda. Se tali condizioni non sono adempite, occorre verificare se sono adempite le condizioni materiali per la naturalizzazione - ovvero l'integrazione sociale, la familiarità con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri e il conformarsi all'origine giuridico svizzero. Le domande di persone che hanno dimorato per anni in Svizzera conformandosi all'ordine giuridico del nostro Paese possono essere respinte unicamente se dall'esame individuale emerge che non sono adempite le condizioni materiali per la naturalizzazione.

I richiedenti ammessi a titolo provvisorio (titolari di un permesso F) adempiono il criterio del soggiorno legale in Svizzera. Il fatto che non possiedono un titolo di soggiorno definitivo non cambia nulla al fatto che, dopo un soggiorno protratto, hanno intessuto con il nostro Paese relazioni intense ed effettive, di cui si deve tener conto in vista della concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione. Di regola, tuttavia, solo i figli di queste persone adempiono le condizioni di residenza del diritto federale. Essi hanno infatti frequentato le scuole nel nostro Paese e possono beneficiare del doppio computo degli anni trascorsi in Svizzera tra il 10° e il 20° anno d'età.

I richiedenti ammessi a titolo provvisorio devono tuttavia dimorare legalmente in Svizzera anche al momento della naturalizzazione. Ora, tale non è il caso ad esempio qualora l'ammissione provvisoria sia revocata e sia stato impartito a queste persone un termine di partenza definitivo, che sia scaduto già prima della naturalizzazione.

Ultimamente, a livello legislativo, si constata una tendenza a equiparare viepiù i titolari di un permesso F ai titolari di un permesso B. In seguito a una revisione parziale dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri, anche le persone ammesse a titolo provvisorio per le quali l'esecuzione dell'allontanamento non sia ammissibile o ragionevolmente esigibile potranno beneficiare delle prestazioni in vista dell'integrazione. È inoltre previsto che, grazie a una modifica dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS), le persone ammesse a titolo provvisorio possano accedere in maniera agevolata al mercato del lavoro. Nella misura in cui le persone ammesse a titolo provvisorio sono sufficientemente integrate in Svizzera - il che vale segnatamente per i loro figli scolarizzati in Svizzera - e viste le condizioni esigenti del diritto federale in materia di residenza, è giustificato offrire loro la possibilità di acquistare la cittadinanza svizzera.

Conformemente alla prassi costante dell'Ufficio federale della migrazione, la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione dipende inoltre dal

sussistere di una stabilità minima della residenza in Svizzera al momento della decisione. Tale non è il caso se il richiedente risiede in Svizzera esclusivamente in base a una procedura d'asilo pendente¹⁰. La domanda potrà essere trattata di principio unicamente dopo che sia stato chiarito l'esito della procedura d'asilo. Di regola, la domanda è pertanto sospesa fino al termine della procedura d'asilo.

4.4 Panoramica del diritto vigente

4.4.1 Termini di residenza giusta il diritto federale

4.4.2 Naturalizzazione ordinaria

La naturalizzazione ordinaria nel Cantone o nel Comune presuppone che sia stata concessa l'autorizzazione federale di naturalizzazione (art. 12 LCit).

Lo straniero può chiedere l'autorizzazione soltanto se ha risieduto nella Svizzera durante dodici anni, di cui tre nel corso dei cinque anni che precedono la domanda (art. 15 cpv. 1 LCit). Nel calcolo dei dodici anni di residenza, il tempo che il richiedente ha trascorso in Svizzera tra dieci e vent'anni compiuti è computato due volte (art. 15 cpv. 2 LCit). La domanda di autorizzazione presentata congiuntamente da due persone che vivono da almeno tre anni in unione coniugale è ricevibile anche se soltanto una soddisfa le condizioni dei capoversi 1 e 2, purché l'altra abbia risieduto in Svizzera per cinque anni, incluso quello precedente la domanda (art. 15 cpv. 3 LCit). Questi termini si applicano anche al richiedente il cui coniuge è già stato naturalizzato individualmente (art. 15 cpv. 4 LCit).

4.4.3 Naturalizzazione agevolata

La naturalizzazione agevolata concerne in prima linea i coniugi stranieri di cittadini svizzeri. Giusta l'articolo 27 LCit, la persona richiedente deve aver risieduto complessivamente cinque anni in Svizzera, risiedervi da un anno e vivere da tre anni in unione coniugale con un cittadino svizzero.

La legge sulla cittadinanza prevede inoltre un termine di residenza ridotto per la naturalizzazione agevolata del figlio straniero di padre svizzero non coniugato con la madre. In tal caso il termine di residenza varia, a seconda dell'età del figlio, fra uno e tre anni (art. 31 LCit). Lo stesso vale per la naturalizzazione agevolata dei figli stranieri di svizzere giusta gli articoli 58a e 58b LCit.

4.4.4 Reintegrazione

La reintegrazione giusta l'articolo 21 capoverso 2 LCit presuppone che la persona richiedente che ha perso la cittadinanza svizzera per perenzione in seguito a nascita all'estero può presentare una domanda di reintegrazione anche dopo lo scadere del termine di dieci anni se risiede in Svizzera da tre anni. L'articolo 58 LCit prevede la reintegrazione di ex svizzere se la richiedente ha vincoli stretti

¹⁰ cfr. risposte del Consiglio federale alla mozione [N 99.3082](#) e all'interrogazione ordinaria [N 00.1149](#)

con la Svizzera, in particolare se risiede in Svizzera e vi ha risieduto complessivamente durante sei anni. La domanda può essere presentata dopo la scadenza di dieci anni dalla perdita della cittadinanza per perenzione nei casi di rigore oppure se la richiedente risiede in Svizzera da un anno.

4.4.5 Diritto non ancora vigente

Il 1° gennaio 2006 entrerà in vigore una modifica della legge sulla cittadinanza, in virtù della quale saranno abrogate diverse disposizioni illustrate ai punti [4.4.1.2](#) e [4.4.1.3](#) in riferimento ai termini di residenza; tali disposizioni saranno sostituite mediante il criterio dei vincoli stretti con la Svizzera (p.es. in caso di reintegrazione giusta l'art. 23 cpv. 2 LCit o in caso di naturalizzazione agevolata del figlio straniero di madre svizzera giusta l'art. 58a LCit).

4.4.6 Termini di residenza cantonali

I termini di residenza cantonali differiscono da un Cantone all'altro. In generale si distingue tra termini lunghi (8 - 12 anni), medi (4 - 6 anni) e brevi (1 - 2 anni). Dieci Cantoni applicano termini di residenza brevi di due o tre anni (AR, BE, FR, GE, JU, LU, NE, SH, VD, ZH), quattordici Cantoni termini di residenza medi di cinque o sei anni (AG, AI, BL, BS, GL, GR, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, VS, ZG) e soli due Cantoni termini lunghi tra dieci e dodici anni (NW e UR). Vedasi in merito [l'Allegato 11](#).

4.4.7 Termini di residenza comunali

I termini di dimora comunali sono retti dal diritto cantonale e differiscono conseguentemente tra loro. È del tutto possibile che una persona desiderosa di farsi naturalizzare e che adempie le pertinenti condizioni federali, debba attendere altri sei, otto o addirittura dieci anni prima di adempiere alle condizioni cantonali e comunali in materia di residenza. Nell'epoca attuale, caratterizzata dalla crescente mobilità della popolazione, tale circostanza costituisce un grosso ostacolo.

4.5 Confronto internazionale (Stati europei)

Al confronto internazionale, la Svizzera applica un termine di residenza tra i più lunghi in vista della naturalizzazione. Per determinate categorie di persone, tuttavia, tale termine di residenza di dodici anni non è più lungo che in altri Stati europei. Ciò vale in particolar modo per le persone nel settore dell'asilo. Per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse a titolo provvisorio, gli anni trascorsi in Svizzera in qualità di richiedenti l'asilo sono parimenti computati per il termine di residenza in vista della naturalizzazione. Se la procedura d'asilo è durata, diciamo, due anni, l'interessato adempie le condizioni federali di residenza per la naturalizzazione già dieci anni dopo il riconoscimento dello statuto di rifugiato. Per lui, la situazione è identica a quella che conoscerebbe in un altro Stato che applica un termine di residenza di dieci anni in vista della naturalizzazione (p.es. l'Austria) e che non tiene conto, in tal computo, del periodo trascorso nel Paese in qualità di richiedente l'asilo.

La maggior parte degli Stati dell'Europa occidentale applicano termini di residenza tra i cinque e gli otto anni, mentre solo alcuni (tra cui l'Italia, l'Austria e

la Spagna) esigono una residenza di dieci anni per la naturalizzazione. L'Italia e l'Austria hanno tuttavia ridotto a soli quattro anni il termine di residenza per cittadini dell'UE. Rinviamo alla tabella [dell'Allegato 4](#) relativa al confronto europeo.

4. 6 Proposta di revisione nel messaggio concernente la cittadinanza per i giovani stranieri e la revisione della legge sulla cittadinanza

La proposta di revisione prevedeva l'abbassamento del termine federale di residenza da dodici a otto anni (di cui tre nel corso dei cinque anni precedenti l'inoltro della domanda). Era inoltre previsto che chiunque possedesse un permesso di dimora o di domicilio o un altro titolo di soggiorno durevole adempisse il necessario termine di residenza. Era invece previsto di eliminare il doppio computo degli anni di residenza effettuati tra il 10° e il 20° anno d'età nel contesto della naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri. Sempre secondo tale proposta di revisione, era previsto di limitare al massimo a tre anni i termini cantonali e comunali di residenza.

Ecco il tenore degli articoli di legge proposti nel contesto della revisione:

Art. 15 Residenza

- 1. Adempie le condizioni di residenza chiunque:
 - a) possiede un permesso di dimora o di domicilio o un altro titolo di soggiorno permanente; e
 - b) ha abitato per otto anni complessivi in Svizzera, di cui tre durante i cinque anni che precedono immediatamente l'inoltro della domanda.*
- 2. Se due coniugi che vivono da tre anni in unione coniugale depositano una domanda di naturalizzazione comune e se uno dei due adempie le condizioni di cui al capoverso 1, per il secondo è sufficiente una residenza di cinque anni complessivi in Svizzera, di cui l'anno che precede immediatamente il deposito della domanda.*
- 3. I termini di cui al capoverso 2 vigono anche per i richiedenti il cui coniuge è già naturalizzato.*
- 4. I Cantoni sono tenuti a prevedere, nelle rispettive leggi, termini di residenza giusta i capoversi 1 - 3. Possono prevedere termini di residenza fino a tre anni nel Cantone o nel Comune.*

Tale revisione di legge decade a motivo del rifiuto del progetto costituzionale.

4. 7 [04.3468](#) Mozione del Gruppo ecologista "Armonizzazione dei termini di naturalizzazione"

Il 29 settembre 2004, il Gruppo ecologista ha presentato una mozione con cui incaricava il Consiglio federale di armonizzare i termini di naturalizzazione.

Ecco il testo della mozione:

"Il Consiglio federale è incaricato di presentare una revisione parziale della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera. Trattasi di armonizzare i termini di naturalizzazione a livello svizzero secondo quanto previsto nel disegno del 3 ottobre 2003 approvato dal Parlamento e secondo un principio incontestato in campagna di voto.

1. *Adempie le condizioni di residenza chiunque:*
 - a) *possiede un permesso di dimora o di domicilio o un altro titolo di soggiorno permanente; e*
 - b) *ha abitato per otto anni complessivi in Svizzera, di cui tre durante i cinque anni che precedono immediatamente l'inoltro della domanda.*
2. *Se due coniugi che vivono da tre anni in unione coniugale depositano una domanda di naturalizzazione comune e se uno dei due adempie le condizioni di cui al capoverso 1, per il secondo è sufficiente una residenza di cinque anni complessivi in Svizzera, di cui l'anno che precede immediatamente il deposito della domanda.*
3. *I termini di cui al capoverso 2 vigono anche per i richiedenti il cui coniuge è già naturalizzato.*
4. *I Cantoni sono tenuti a prevedere, nelle rispettive leggi, termini di residenza giusta i capoversi 1 - 3. Possono prevedere termini di residenza fino a tre anni nel Cantone o nel Comune."*

L'autore della mozione adduceva la motivazione seguente:

"Nella revisione del 3 ottobre 2003 della legge sulla cittadinanza, che avrebbe dovuto essere posta in vigore dopo l'approvazione della revisione costituzionale concernente i due oggetti relativi alla naturalizzazione, era prevista anche una riduzione dei termini di residenza in vista della naturalizzazione. Secondo il diritto vigente, in tutta la Svizzera è previsto un termine di residenza di 12 anni, il più elevato d'Europa. A livello comunale e cantonale vigono sovente ulteriori termini di portata cospicua, cosicché vi sono casi in cui un cambiamento di Cantone o di Comune può condurre a termini di naturalizzazione indefinitamente prolungati o mai raggiunti. In una società che esige una forte mobilità, ciò è particolarmente scioccante. Proprio i giovani chiamati a trasferire il proprio domicilio per seguire una formazione sono puniti da queste disposizioni e sono spesso esclusi per lunghi anni dalla naturalizzazione a motivo del mancato raggiungimento dei termini di residenza. Anche in un'ottica prettamente economica, tale fatto è estremamente sconcertante.

Nella campagna di voto, la parte della revisione di legge che prevedeva la riduzione dei termini di residenza non è mai stata contestata, per cui invitiamo il Consiglio federale a ripresentare questa parte dell'oggetto."

Il 16 febbraio 2005, il Consiglio federale respingeva la mozione con la motivazione seguente:

"L'autore della mozione incarica il Consiglio federale di presentare una revisione parziale della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera nella quale i termini di residenza siano armonizzati a livello svizzero e rivisti verso il basso. La domanda si basa sulla revisione costituzionale approvata dal Parlamento in data 3 ottobre 2003 relativa agli stranieri della seconda generazione, nonché sulla pertinente revisione di legge.

La revisione costituzionale è stata respinta dal popolo e dai Cantoni il 26 settembre 2004. La revisione di legge basata su tale progetto è pertanto divenuta caduca. È vero che l'armonizzazione e la riduzione dei termini di residenza cantonali e comunali sono rimasti ampiamente incontestati, sia nel dibattito parlamentare che nella campagna di voto. L'abbassamento del termine federale di residenza da dodici a otto anni è invece stato combattuto in sede parlamentare ed ha suscitato controversie nella campagna di voto.

Il Consiglio federale condivide l'opinione dell'autore della mozione, secondo cui gli attuali termini di residenza divergenti risultano scioccanti se si considera la forte mobilità della popolazione. In linea di principio i Cantoni possono prevedere già oggi nelle rispettive legislazioni un abbassamento dei termini di residenza cantonali e comunali. Entro la fine del 2005, il Dipartimento federale di giustizia e polizia stenderà un rapporto in cui illustrerà i principali problemi pendenti che caratterizzano attualmente il diritto in materia di cittadinanza e prenderà posizione in merito. Il rapporto affronterà segnatamente i temi dei termini di residenza, delle naturalizzazioni a livello comunale e della doppia cittadinanza. Solo allora i quesiti sollevati dal presente intervento parlamentare potranno essere oggetto di una valutazione globale."

4.8 Conclusioni e raccomandazioni

4.8.1 Conclusioni

4.8.1.1 Variante 1:

Riprendere il progetto di revisione concernente l'abbassamento del termine federale di residenza

Al confronto europeo, la Svizzera applica uno dei termini di residenza più elevati in vista della naturalizzazione. A livello di Parlamento sono però consentiti sforzi costanti in vista della riduzione del termine federale di residenza di dodici anni. Ciò consentirebbe una maggiore flessibilità alle autorità competenti in materia di naturalizzazione. Esse possono entrare nel merito della domanda non appena adempite le condizioni di residenza, il che consente loro di esaminare se sono adempiti i presupposti materiali per la naturalizzazione (segnatamente il conformarsi all'ordine giuridico e l'integrazione nella realtà svizzera). L'adempimento del termine di residenza non significa automaticamente che siano date le condizioni per l'acquisto della cittadinanza.

Il rifiuto del progetto costituzionale, il 26 settembre 2004, non verteva specificamente sui termini di residenza richiesti per la naturalizzazione ordinaria. Essi erano stati inseriti nella revisione di legge già varata dal Parlamento a titolo preventivo e che sarebbe stata sottoposta a referendum in caso di approvazione della revisione costituzionale. Nel contesto di tale revisione di legge, le disposizioni relative alla residenza erano inserite nella parte della revisione che non presupponeva una revisione costituzionale preliminare.

Dal rifiuto della revisione costituzionale si può tuttavia trarre una conclusione indiretta circa la posizione del Sovrano per quel che concerne i termini federali di residenza. Tenuto conto del rifiuto degli agevolamenti per l'acquisto della cittadinanza da parte dei giovani stranieri della seconda e terza generazione, i quali sono assai più legati alla Svizzera che non persone entrate nel nostro Paese in età adulta, si può dedurre dal risultato della votazione che agevolamenti a livello federale per la naturalizzazione degli stranieri della prima generazione avrebbero difficilmente suscitato l'approvazione dei votanti. Si può pertanto partire dall'idea che la posizione negativa del Sovrano per quel che concerne gli agevolamenti alla naturalizzazione a livello federale si estende anche all'abbassamento dei termini federali di residenza.

Procedere a un siffatto abbassamento poco dopo la votazione equivarrebbe pertanto a un mancato rispetto della posizione esposta dal Sovrano. In un

avvenire immediato non appare quindi indicato riproporre un progetto in tal senso. Più a lungo termine continuerà tuttavia a farsi sentire il bisogno di una riduzione dei termini federali di residenza, anche se va osservato che ancora più urgente è un abbassamento dei termini cantonali di residenza (vedasi variante [4.8.1.2](#)). Siccome una pertinente revisione non presuppone una revisione costituzionale preliminare, essa potrà venire riproposta indipendentemente da un nuovo progetto in vista dell'agevolamento dell'acquisto della cittadinanza per gli stranieri della seconda e terza generazione.

Un nuovo progetto di revisione inerente all'abbassamento dei termini federali di residenza non dovrebbe necessariamente essere identico al precedente. Sarebbe ad esempio pensabile una riduzione non a otto ma a dieci anni. Ciò avrebbe il vantaggio di poter conseguire maggiore accettazione in seno alla popolazione. Una siffatta regolamentazione sarebbe inoltre conforme alla soluzione di altri Stati europei ([Allegato 4](#)) nonché alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cittadinanza.

Il diritto vigente prevede il doppio computo degli anni di residenza tra il 10° e il 20° anno d'età. Il progetto di revisione rinunciava a tale pratica in quanto prevedeva la naturalizzazione agevolata per i giovani stranieri che avevano svolto cinque anni della scuola dell'obbligo in Svizzera. Se l'abbassamento del termine di residenza fosse introdotto senza contemporaneo agevolamento della naturalizzazione per giovani stranieri della seconda generazione, si dovrebbe tuttavia mantenere il doppio computo, onde evitare di deteriorare lo statuto dei giovani cresciuti in Svizzera rispetto a quello garantito loro dal diritto vigente. Se fosse introdotto un termine di residenza generale di otto anni, il doppio computo risulterebbe in un termine di residenza minimo di soli quattro anni, il che sarebbe insufficiente in vista di una naturalizzazione. In tal caso occorrerebbe prevedere una disposizione secondo la quale il doppio computo sarebbe mantenuto, ma la durata effettiva della dimora in Svizzera dovrebbe essere di almeno cinque anni.

4.8.1.2 Variante 2:

Riprendere il progetto di revisione per fissare nel diritto federale termini di residenza massimi per Cantoni e Comuni

La votazione del 26 settembre 2004 ha mostrato anzitutto che il Popolo è contrario ad agevolamenti all'acquisto della cittadinanza per stranieri della seconda e terza generazione. Considerati gli agevolamenti già introdotti da numerosi Cantoni per quel che concerne la naturalizzazione degli stranieri della seconda generazione, si può parimenti dedurre dal risultato della votazione che il rigetto concerne anche le regolamentazioni unitarie nel settore della naturalizzazione a livello federale in quanto tali.

In questo contesto sarebbe problematico, poco dopo la predetta votazione, prescrivere ai Cantoni e ai Comuni termini di residenza massimi, retti dal diritto federale, per la naturalizzazione cantonale e comunale. Meno contestata della riduzione del termine federale di residenza sarebbe forse una proposta nel senso di un'armonizzazione dei termini di residenza cantonali e comunali. Tale idea conserverebbe la propria rilevanza anche a medio termine, in quanto continuerà a sussistere la problematica data dall'ostacolo che elevati termini cantonali e comunali di residenza comportano per la mobilità.

L'avamprogetto di legge, divenuto caduco a motivo del rifiuto del progetto costituzionale, intendeva obbligare i Cantoni a prevedere nelle rispettive

legislazioni termini di residenza di tre anni al massimo per la naturalizzazione nel Cantone e nel Comune. Se in un futuro tale revisione venisse ripresa, si potrebbe eventualmente prevedere una soluzione diversa - ad esempio un termine di residenza massimo di sei anni per i Cantoni e di tre per i Comuni.

4.8.1.3 Variante 3:

Ripresa del progetto di revisione concernente l'abbassamento del termine federale di residenza e la fissazione di termini di residenza cantonali e comunali massimi retti dal diritto federale (combinazione delle varianti [4.8.1.1](#) e [4.8.1.2](#))

Per i motivi esposti in margine alla variante 1, non si raccomanda una ripresa a breve o medio termine del progetto di revisione concernente l'abbassamento del termine federale di residenza e la fissazione di termini di residenza cantonali e comunali minimi retti dal diritto federale.

4.8.1.4 Variante 4:

Termine federale di residenza di almeno otto anni, prorogabile dai Cantoni fino a dodici anni

Sarebbe concepibile abbassare il termine federale di residenza a otto anni, consentendo nel contempo ai Cantoni di prorogarlo fino a concorrenza di dodici anni. Tale soluzione non contribuirebbe tuttavia a semplificare il già complicato sistema federalistico di naturalizzazione. Anche in questo caso sono inoltre valevoli le preoccupazioni esposte in margine alla variante 1 per quel che concerne la realizzazione a breve o medio termine.

4.8.1.5 Variante 5:

I Cantoni abbassano di propria iniziativa i termini cantonali e comunali di residenza

Spetta ai Cantoni e - nel contesto del diritto cantonale - ai Comuni disciplinare i termini cantonali e comunali di residenza. Durante la campagna di voto, anche alcuni avversari del progetto affermavano che termini cantonali e comunali di residenza troppo elevati costituiscono un ostacolo ingiustificato alla mobilità dei candidati alla naturalizzazione. In questo contesto, spetta anzitutto ai Cantoni e ai Comuni venire incontro alle persone interessate. Diversi Cantoni e Comuni si sono già mossi in tal senso (cfr. [Allegato 11](#)). Nel contesto attuale, caratterizzato da una forte mobilità della popolazione, termini cantonali e comunali di residenza assai elevati sono un ostacolo ben più considerevole alla naturalizzazione che non il termine federale di residenza di dodici anni.

4.9 Raccomandazioni

Per il momento, in base ai motivi summenzionati, è d'uopo rinunciare a un disciplinamento a livello del diritto federale per quel che concerne le esigenze federali, cantonali e comunali in materia di residenza. Si raccomanda invece ai Cantoni che ancora applicano termini cantonali e comunali di residenza lunghi, di ridurre tali termini. I Cantoni e - nell'ambito del diritto cantonale - i Comuni che applicano tuttora termini di residenza medio-lunghi, hanno già attualmente la possibilità di procedere, nella rispettiva legislazione, a un abbassamento di tali termini, riducendoli per quanto possibile a un massimo di tre anni.

Parte 5: Naturalizzazioni a livello comunale e diritto di ricorso

5.1 La naturalizzazione tra principi costituzionali e autonomia dei Comuni

In passato, dottrina e prassi erano perlopiù concordi nell'affermare che le decisioni sulla naturalizzazione non necessitano una motivazione in quanto non vi è un diritto garantito per legge alla naturalizzazione e le competenti autorità godono di un ampio margine di manovra per l'esame delle pertinenti domande. Tale posizione andava di pari passo con una propensione assai marcata all'autonomia comunale¹¹. La nuova dottrina considera invece la decisione sulla naturalizzazione quale parte di una procedura dello Stato di diritto, difficilmente o solo parzialmente conciliabile - a seconda dei punti di vista - con decisioni sulla naturalizzazione prese alle urne.

I rappresentanti di queste opinioni contrarie si basano su una qualificazione diversa dell'atto di naturalizzazione in sé. Se la naturalizzazione è considerata un atto politico non necessitante un'ulteriore motivazione in quanto scaturito da un organo politicamente sovrano, a livello cantonale esso è di competenza del legislativo, che decide in maniera definitiva in materia di naturalizzazione. Se invece la naturalizzazione è considerata una procedura decisionale volta a regolare lo statuto di un individuo, la procedura si conclude con la concessione della cittadinanza oppure con il rifiuto della domanda; trattasi in ogni caso di una disposizione individuale e concreta che comporta tutti gli elementi costitutivi di una decisione. Da un punto di vista materiale, trattasi pertanto di un atto d'applicazione del diritto, soggiacente all'obbligo di osservare i principi dello Stato di diritto, segnatamente del diritto costituzionale superiore.

Nel 2003, il Tribunale federale ha preso posizione sulla questione nel contesto di due decisioni con valore indicativo.

5.2 Due decisioni del 9 luglio 2003 del Tribunale federale

In considerazione delle procedure di naturalizzazione diverse applicate nei Cantoni e nei Comuni, il Tribunale federale ha emanato due decisioni datate del 9 luglio 2003¹², nelle quali si oppone all'idea secondo cui la naturalizzazione costituisce un atto politico non necessitante una pertinente motivazione e non sottostante a una possibilità di verifica. In tali decisioni esso qualifica esplicitamente la procedura di naturalizzazione quale atto di applicazione del diritto, precisando nel contempo a quali esigenze dello Stato di diritto tale atto è vincolato.

Secondo il Tribunale federale, alle parti di una procedura di naturalizzazione spettano tutte le garanzie procedurali previste per le procedure giudiziarie e

¹¹ Nel contesto del diritto in materia di naturalizzazione, già nel 1984, ossia nel caso del Comune patriziale di Zermatt, il Tribunale federale negò l'esistenza di una violazione dell'autonomia cantonale (DTF 110 Ia 197). All'epoca, l'autorità cantonale di ricorso aveva sospeso il rifiuto di una naturalizzazione pronunciato senza motivi validi inerenti alla persona richiedente, e pronunciato quindi la naturalizzazione.

¹² DTF 129 I 217 segg.; 129 I 232 segg.

amministrative. Ciò vale anche qualora la decisione sia emanata da un organo politico. Infatti, nel contesto di una votazione popolare, i votanti che si esprimono in merito a domande di naturalizzazione agiscono in qualità di organo del Comune ed esercitano in tale veste una mansione amministrativa dello Stato. Stando al Tribunale federale, neanche il diritto di voto e di eleggibilità assicurano un diritto garantito per legge al riconoscimento del risultato di una votazione qualora questo sia materialmente illecito in quanto viola i diritti fondamentali individuali o infrange in altro modo l'ordine giuridico¹³. Ciò vale anche qualora il richiedente non goda di un diritto garantito per legge alla naturalizzazione.¹⁴

Concretamente, stando al Tribunale federale, il richiedente la naturalizzazione gode del diritto di essere sentito in base all'articolo 29 capoverso 2 Cost¹⁵. Da tale disposizione in combinato disposto con l'articolo 8 capoverso 2 Cost¹⁶ si deduce l'obbligo per le autorità di motivare le loro decisioni.

Nel contesto delle naturalizzazioni decise alle urne, i votanti devono rispettare i diritti fondamentali di cui all'articolo 35 capoverso 2 Cost¹⁷ e il principio che vieta qualsivoglia discriminazione. In conseguenza, ogni disparità di trattamento soggiace a un obbligo qualificato di motivazione.

La naturalizzazione decisa alle urne presenta pertanto una problematica ulteriore. Da un lato, infatti, l'articolo 34 capoverso 2 BV¹⁸ protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto, il che implica per le autorità un vero e proprio obbligo d'informare i votanti nel contesto delle naturalizzazioni. Dall'altro, l'articolo 13 Cost¹⁹ garantisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare di ciascuno, in cui è compreso anche il segreto per quel che concerne i suoi dati personali. Secondo il Tribunale federale, inoltrando una domanda di naturalizzazione la persona interessata dà sì il proprio assenso a che i suoi dati personali siano accessibili alla competente autorità. Il Tribunale federale ritiene tuttavia eccessivo, com'è avvenuto nella Città di Zurigo, riprodurre e distribuire tali dati a tutti i votanti²⁰.

È stata soprattutto l'osservanza dei presupposti che vincolano una procedura dello Stato di diritto all'obbligo di fornire una motivazione giuridicamente soddisfacente che ha condotto alla disapprovazione delle decisioni sulla naturalizzazione prese alle urne, dichiarate pertanto non ammissibili.

¹³ DTF 129 I 225 seg.

¹⁴ DTF 129 I 239

¹⁵ Sotto "Garanzie procedurali generali", l'art. 29 cpv. 2 Cost precisa: "Le parti hanno diritto d'essere sentite".

¹⁶ Al cpv. 2, l'art. 8 Cost relativo all'uguaglianza giuridica stabilisce quanto segue: "Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche."

¹⁷ L'art. 35 cpv. 2 Cost recita: "Chi svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli".

¹⁸ L'art. 34 cpv. 2 Cost recita: "La garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto".

¹⁹ L'art. 13 cpv. 2 Cost recita: "Ognuno ha diritto d'essere protetto da un impiego abusivo dei suoi dati personali".

²⁰ DTF 129 I 245 n. 4.

In decisioni più tardive, il Tribunale federale ha confermato le due decisioni di principio del luglio 2003, pur apportando qualche precisazione ulteriore. Con decisione del 12 maggio 2004²¹, ad esempio, esso constata che un'ordinanza cantonale che sancisce il principio della competenza dell'Assemblea comunale in materia di naturalizzazioni non è necessariamente inadeguata per consentire decisioni comunali sulla naturalizzazione conformi ai principi costituzionali.²²

5.3 Ulteriore sviluppo delle procedure di naturalizzazione nel Cantone e nel Comune

In seguito alle decisioni del Tribunale federale, diversi Cantoni hanno designato nuovi organi di decisione competenti per il settore della naturalizzazione e hanno riveduto le loro procedure ai sensi delle decisioni del Tribunale federale. La situazione si presenta come segue:

Nove Cantoni (AG, AR, GL, GR, OW, SZ, SG, UR, ZG) hanno adeguato le loro basi legali. Le **decisioni alle urne** continuano ad essere ammesse unicamente in un Comune del Cantone BS per le domande senza diritto garantito per legge, purché ciò venga deciso dall'Assemblea comunale. Nella prassi, tuttavia, ciò non si è mai verificato. Il Cantone GR, di cui due soli Comuni praticano le decisioni alle urne, ha introdotto una moratoria.

Prima delle decisioni del Tribunale federale, BE (ca. 2/3 dei Comuni), BS (per le domande senza diritto garantito per legge), FR (in parte), GL (per le domande senza diritto garantito per legge), GR (ca. in ragione della metà), JU, LU²³, NW, SH, SO (la grande maggioranza), SG, TG, TI (per le domande senza diritto garantito per legge), UR, VD, VS, ZG (per le domande senza diritto garantito per legge) e ZH (per le domande senza diritto garantito per legge²⁴) hanno dichiarato **l'Assemblea comunale o il Parlamento comunale competenti** per le decisioni sulla naturalizzazione.

Dal 2003, altri Cantoni e Comuni sono passati al sistema che attribuisce la competenza decisionale all'Assemblea o al Parlamento comunale. Oltre a OW, SZ e SG, anche GL (quasi tutti i Comuni), LU e UR (tutti i Comuni) hanno aderito a tale prassi.

Nel medesimo periodo, la competenza per le decisioni sulla naturalizzazione è stata parzialmente **delegata anche alle autorità dell'esecutivo**. Già prima del 2003 la competenza incombeva all'esecutivo nei Cantoni AR (giovani stranieri della seconda generazione), BS (per le domande senza diritto garantito per legge), FR (stranieri della seconda generazione), GE, GL (giovani stranieri della seconda generazione), GR (ca. il 50 % dei casi), NE, NW (bambini e giovani), SO (ca. il 4 % dei casi), TI (giovani stranieri della seconda generazione), ZG (stranieri della seconda generazione) e ZH (giovani stranieri della seconda generazione).

²¹ DTF 130 I 140 segg.

²² Nel caso concreto, l'Assemblea comunale del Comune di Oberrohrdorf-Staretschwil aveva approvato una proposta di rifiuto del Consiglio comunale. Il Tribunale federale ne deduceva che, in tal modo, anche la motivazione dell'Assemblea comunale era deducibile da quella relativa alla proposta del Consiglio comunale.

²³ In alcuni Comuni le decisioni sono emanate da una Commissione eletta dal popolo.

²⁴ cfr. Allegati [3](#) e [10](#)

Nel proseguo della discussione, sono venuti ad aggiungersi anche VD e parte dei Comuni di ZH (15 dei 171 Comuni zurighesi hanno delegato interamente all'esecutivo la competenza di decidere in materia di naturalizzazione).²⁵

In maniera generale, in seguito alle due decisioni del Tribunale federale si è assistito a uno spostamento, per quel che concerne la competenza in materia di naturalizzazione, dal popolo ad organi specializzati, risp. alle autorità dell'esecutivo. Le decisioni alle urne non sono di fatto praticate in nessun Cantone. È invece assai diffuso il modello che conferisce la competenza decisionale all'Assemblea comunale (o al Parlamento comunale nel caso di Comuni più grandi).

5.4 Problematica delle decisioni sulla naturalizzazione prese alle urne

Specialmente per quel che concerne le decisioni sulla naturalizzazione prese alle urne, l'obbligo di motivazione da parte delle autorità è particolarmente messo in questione. Nel caso della Città di Zurigo, il Tribunale federale è giunto alla conclusione che il sistema stesso rende impossibile la motivazione delle decisioni prese nel contesto di un voto popolare.²⁶

Il Tribunale federale ha inoltre individuato un'ulteriore contraddizione, nel contesto della Costituzione vigente, tra il diritto dei votanti ad essere congruamente informati sull'oggetto di voto e il diritto delle persone richiedenti alla salvaguardia della loro sfera privata.²⁷

Resta aperta la questione dell'ammissibilità delle decisioni alle urne in Comuni di piccole dimensioni e, se del caso, i presupposti necessari per garantire una motivazione soddisfacente ai sensi del diritto.

5.5 La questione del diritto di ricorso

Resta irrisolta anche la questione del diritto di ricorso contro le decisioni sulla naturalizzazione. Per quanto concerne la revisione della legge sulla cittadinanza, il disegno del Consiglio federale e la versione del Consiglio nazionale²⁸

²⁵ Il 15 giugno 2005, il Gran Consiglio del Canton Berna ha deciso una riforma del diritto in materia di naturalizzazione secondo cui la competenza per le decisioni sulla naturalizzazione non incombe più alle Assemblee comunali, bensì agli esecutivi (Consigli comunali). La maggioranza dei votanti ha approvato tale modifica in occasione del voto popolare del 25 settembre 2005.

La nuova Costituzione cantonale zurighese, in vigore dal 1° gennaio 2006, prevede un'ulteriore possibilità per i Comuni, che potranno delegare la competenza decisionale in materia di naturalizzazione anche a una Commissione autonoma.

²⁶ DTF 129 I 243, n. 3.7. Il Tribunale federale rileva inoltre che neppure una motivazione ulteriore da parte di un'autorità comunale può compensare questa lacuna dal profilo dello Stato di diritto. Esso lascia tuttavia esplicitamente aperta la questione del se e in che misura le decisioni sulla naturalizzazione prese dai cittadini nel contesto di un'Assemblea comunale o patriziale rispondano in maniera sufficiente all'obbligo costituzionale di motivare le decisioni.

²⁷ Nel caso concreto, tenuto conto delle circostanze della Città di Zurigo, il Tribunale federale ha ritenuto che non vi era una possibilità di compensazione adeguata tra le due posizioni a confronto. Cfr. DTF 129 I 246 n. 4.4.

²⁸ Cfr. [01.076](#) Messaggio relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza, FF **2002** 1736.

contenevano inizialmente una normativa sul diritto di ricorso contro le decisioni sulla naturalizzazione (art. 51 cpv. 3, art. 51a, art. 58d e n. II). Prima del messaggio del Consiglio federale, nella sessione primaverile 2002 il Consiglio nazionale aveva peraltro elaborato e approvato un'iniziativa parlamentare sull'introduzione di un diritto di ricorso ([01.455](#) CIP-N. Diritto di ricorso contro le decisioni discriminatorie sulla naturalizzazione), dal tenore perfettamente identico al testo previsto nel disegno del Consiglio federale.

Tuttavia, nella sessione estiva 2003, il Consiglio degli Stati ha esplicitamente soppresso a maggioranza il diritto di ricorso previsto dal disegno di revisione della legge. Nella scia delle decisioni del Tribunale federale del luglio 2003, durante la sessione autunnale del 2003, una maggioranza del Consiglio nazionale ha a sua volta deciso di sopprimere il diritto di ricorso dalla revisione della legge, allineandosi in tal modo con la versione del Consiglio degli Stati. Non lo ha fatto, come il Consiglio degli Stati, nell'intento di escludere il diritto di ricorso in sé, bensì in quanto considerava inutile una regolamentazione di legge basata sulla giurisprudenza del Tribunale federale. Nell'ambito delle dichiarazioni d'intenti sulla necessità per il legislatore di chiarire la situazione giuridica, era stata preannunciata l'iniziativa parlamentare Pfisterer.

Nella disposizione conclusiva del 17 giugno 2005, l'Assemblea federale ha approvato la legge sul Tribunale federale²⁹. Giusta l'articolo 82 LTF, il Tribunale federale giudica i ricorsi contro le decisioni pronunciate in cause di diritto pubblico. Giusta la disposizione derogatoria dell'articolo 83 lettera b LTF, il ricorso è inammissibile contro le decisioni in materia di naturalizzazione ordinaria. Giusta l'articolo 113 LTF, invece, i ricorsi sussidiari in materia costituzionale interposti contro le decisioni cantonali di ultima istanza sono ammissibili. Essi impugnano le violazioni dei diritti costituzionali. A tal fine occorre tuttavia che sussista un interesse legittimo in tal senso (art. 115 LTF). Stando alla prassi giudiziaria attuale, tale presupposto è considerato adempito qualora il diritto cantonale garantisce al ricorrente un diritto alla naturalizzazione³⁰. Nel settore della naturalizzazione possono pertanto essere inoltrati ricorsi al Tribunale federale per violazione del divieto di qualsivoglia discriminazione; l'impugnazione della violazione del divieto di arbitrio presuppone invece un diritto garantito per legge a livello cantonale. L'esclusione del ricorso al Tribunale federale è invece assoluta per quanto concerne le decisioni sull'autorizzazione federale di naturalizzazione ordinaria; queste decisioni possono infatti essere impugate soltanto dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

L'articolo 86 capoverso 2 LTF in combinato disposto con l'articolo 114 LTF obbliga inoltre i Cantoni a costituire tribunali superiori quali autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale. Ciò coincide con la norma costituzionale creata nel contesto della riforma della giustizia³¹. Giusta l'articolo 110 LTF, i Cantoni provvedono a che tali istanze o un'autorità giudiziaria di istanza inferiore esaminino liberamente i fatti e applichino d'ufficio il diritto determinante. L'articolo 86 capoverso 3 consente loro di istituire quale autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale un'autorità diversa da un

²⁹ Legge sul Tribunale federale, LTF; FF 2005 3643

³⁰ DTF 121 I 267, 270. Non è precisato se tale prassi è mantenuta alla luce dell'articolo 115 LTF.

³¹ Art. 29a Cost

tribunale per le decisioni di carattere prevalentemente politico. La giurisprudenza del Tribunale federale deve stabilire in ultima analisi se le decisioni emanate nella procedura di naturalizzazione ordinaria recano un siffatto carattere politico preponderante ai sensi della LTF.

5.6 Interventi politici in seguito alle decisioni del Tribunale federale del luglio 2003

5.6.1 Iniziativa popolare "per naturalizzazioni democratiche"

Il 6 aprile 2004, l'Unione democratica di centro (UDC) ha lanciato l'iniziativa popolare "[per naturalizzazioni democratiche](#)". Il testo dell'iniziativa prevede le seguenti modifiche della Costituzione federale:

Art. 38 cpv. 4 (nuovo)

⁴ *Gli aventi diritto di voto di ciascun Comune stabiliscono nel regolamento comunale quale organo concede la cittadinanza comunale. Le decisioni di tale organo concernenti la concessione della cittadinanza comunale sono definitive.*

Secondo gli autori dell'iniziativa, vietando le decisioni sulla naturalizzazione alle urne, il Tribunale federale ha stravolto l'ordine democratico del Paese. Con il suo intervento, l'UDC intende correggere tale decisione ed evitare che in futuro le questioni inerenti alla naturalizzazione siano interpretate erroneamente. L'UDC intende inoltre porre fine alle naturalizzazioni di massa.³²

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha deciso di non aspettare il risultato dell'eventuale votazione popolare, bensì di elaborare al più presto un progetto concreto da presentare a mo' di controprogetto indiretto all'iniziativa popolare.

Il 18 novembre 2005, l'UDC ha depositato l'iniziativa popolare con il necessario numero di firme.

5.6.2 Interventi parlamentari

a) Iniziativa parlamentare Pfisterer

Il 3 ottobre 2003, il Consigliere agli Stati Thomas Pfisterer ha presentato in forma di proposta generica un'iniziativa parlamentare concernente la modifica della legge sulla cittadinanza ([03.454s](#) Legge sulla cittadinanza. Modifica). L'iniziativa chiede anzitutto che, per quanto concerne la naturalizzazione ordinaria, la legge sulla cittadinanza sia modificata in modo tale che i Cantoni siano liberi di sottoporre le decisioni sulla naturalizzazione allo scrutinio del popolo (assemblea comunale o votazione) o dei rappresentanti del popolo medesimo (parlamento). Si prefigge inoltre di modificare la legislazione affinché il Tribunale federale sia privato della sua competenza in materia di naturalizzazione ordinaria e possa pronunciarsi unicamente su censure concernenti la violazione delle garanzie costituzionali di procedura. L'iniziativa parlamentare è stata firmata da 31 altri Consiglieri agli Stati.

³² cfr. Internet sotto: www.svp.ch (accesso del 18 giugno 2005).

Nel suo rapporto d'esame preliminare, ha rilevato che chiarire la situazione giuridica delle procedure di naturalizzazione nei Cantoni e nei Comuni spetta al legislatore e che tale compito non può essere lasciato al Tribunale federale. Ha poi fatto notare che occorre cercare una soluzione che concili la tradizionale democrazia diretta in materia di naturalizzazione diffusa in numerosi Cantoni e regioni del Paese con le esigenze dello Stato di diritto. Con 10 voti contro 1, la CIP-S ha deciso di dare seguito all'iniziativa.

Il 9 dicembre 2003, il Consiglio degli Stati ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare con 25 voti contro 9. La Camera alta ha deciso di seguire la raccomandazione della commissione secondo la quale, per disciplinare la procedura di voto nei Comuni, occorrono specifiche disposizioni legali che garantiscano il rispetto delle esigenze dello Stato di diritto. In pratica, per quanto concerne l'esecuzione, si tratta ugualmente di determinare se la decisione sulla naturalizzazione a livello cantonale e comunale deve essere considerata un atto politico, una decisione amministrativa o una decisione *sui generis*, vale a dire una decisione di tipo nuovo che non rientra nelle categorie abituali. Le audizioni dei periti giuridici svolte nel febbraio e nell'agosto 2004 hanno evidenziato l'esistenza di opinioni del tutto diverse per quel che concerne la qualifica e l'applicazione dell'iniziativa parlamentare.³³ Il professor Auer è ad esempio dell'idea che l'obiettivo perseguito dall'iniziativa può essere conseguito mediante una modifica costituzionale, non però mediante una modifica di legge. Il professor Ehrenzeller riconosce invece nella naturalizzazione un "doppio carattere"; essa costituisce a suo modo di vedere sia un atto politico che un atto di applicazione della legge individuale e concreto, risp. un atto amministrativo. In ambo i casi, le pertinenti decisioni necessitano una motivazione, la quale deve però poter essere apportata anche ulteriormente. Il giudice federale Nay è di avviso opposto e respinge la possibilità di una motivazione ulteriore, facendo riferimento al Tribunale federale. Anche il professor Schweizer ritiene che una decisione sulla naturalizzazione presa nell'ambito di una votazione secondo forme di democrazia diretta diverse può, in caso di referendum facoltativo, essere preceduta da un domanda motivata. La domanda di rifiuto deve essere presentata all'assemblea comunale dal presidente del Comune, affinché siano comunicati gli elementi per la redazione dei motivi della decisione. Le votazioni a scrutinio segreto presentano maggiori difficoltà perché, se sono obbligatorie, la domanda di rifiuto non può essere motivata.

Nel dicembre 2004 è stato presentato ai Cantoni, ai partiti e alle organizzazioni interessati, per presa di posizione, un avamprogetto di legge rielaborato. L'avamprogetto di legge e il rapporto esplicativo sono stati rielaborati dalla CIP-S, tenendo conto dei risultati della consultazione.

Il progetto del 27 ottobre 2005 della CIP-S enunciava il principio secondo cui la competenza per la procedura di naturalizzazione nel Cantone e nel Comune spetta ai Cantoni. Il progetto prevede inoltre che le decisioni negative in materia di naturalizzazione necessitano una motivazione e devono essere impugnabili a livello cantonale. Il progetto non si pronuncia invece, volutamente, circa l'organo decisionale in materia di naturalizzazioni né circa la procedura applicabile alla motivazione delle decisioni negative. È previsto unicamente che la domanda di

³³ cfr. in merito l'avamprogetto e il rapporto esplicativo del 16 novembre 2004, pag. 7, n. 1.4.3 seg.

naturalizzazione può essere sottoposta al voto alle urne solo se è stata stesa preliminarmente una domanda di rifiuto debitamente motivata. I Cantoni sono infine tenuti a proteggere la sfera privata delle persone richiedenti la naturalizzazione in modo che siano resi noti unicamente i dati necessari onde valutare se sono adempite le condizioni di naturalizzazione, nonché adeguando la scelta di tali dati in funzione dei destinatari.

Il Consiglio federale ha approvato il progetto della CIP-S il 2 dicembre 2005; il Consiglio degli Stati il 14 dicembre 2005.

b) Iniziativa parlamentare Joder

Le due decisioni del Tribunale federale hanno portato anche in Consiglio nazionale all'elaborazione di un'iniziativa parlamentare ([03.455n](#) Iv.pa. Joder. Naturalizzazione. Aumentare il potere dei Cantoni e dei Comuni). Inoltrata il 3 ottobre 2003, l'iniziativa parlamentare chiede che Cantoni e Comuni possano concedere autonomamente il proprio diritto d'attinenza e che possano determinare l'organo competente per la naturalizzazione e la corrispondente procedura. Contrariamente all'iniziativa parlamentare Pfisterer, l'iniziativa Joder esclude completamente l'esame del merito della decisione di naturalizzazione da parte di un'autorità giudiziaria. Il 3 ottobre 2005, il Consiglio nazionale ha deciso con 104 voti contro 73 di non dare seguito all'iniziativa, contrariamente alla proposta della CIP-N.

c) Iniziativa parlamentare Markwalder

La seconda iniziativa parlamentare inoltrata in Consiglio nazionale, datata dell'8 ottobre 2004, va in una direzione leggermente diversa ([04.471](#) Iv.pa. Markwalder. Legge sulla cittadinanza. Modifica). Secondo il testo dell'iniziativa, la legge sulla cittadinanza va completata, nel settore della naturalizzazione ordinaria, in modo che i Cantoni siano di principio liberi di determinare la procedura di naturalizzazione, eccezion fatta per il voto popolare, il quale resta inammissibile. Le decisioni sulla naturalizzazione emanate dalle assemblee comunali sono ammesse solo se sono osservate le esigenze costituzionali e può essere garantita la motivazione delle decisioni. Infine, le persone la cui domanda di naturalizzazione è rifiutata, devono essere autorizzate a impugnare la decisione dinnanzi al Tribunale federale se vi è violazione dei diritti garantiti dalla Costituzione. Nell'ottica dei lavori legislativi occasionati dall'iniziativa parlamentare Pfisterer, la competente commissione del Consiglio nazionale ha momentaneamente sospeso l'esame dell'iniziativa Markwalder.

5.6.3 Interventi a livello cantonale

Le decisioni del Tribunale federale hanno suscitato forti reazioni nei Cantoni che considerano le decisioni sulla naturalizzazione, tradizionalmente prese da assemblee comunali o per il tramite del voto popolare, un atto politico. Il Canton Berna ha adottato una soluzione cantonale che lancia nel contempo un segnale; esso ha cioè conferito la competenza in materia di naturalizzazione alle autorità

dell'esecutivo.³⁴ Anche i Cantoni Vaud e Appenzello esterno, in seguito alle decisioni del Tribunale federale, hanno affidato agli esecutivi cantonali la competenza per la concessione dell'attinenza comunale.³⁵ Altri Cantoni vagliano dal canto loro la possibilità di un chiarimento delle questioni sollevate, mediante una modifica della Costituzione o della legge a livello federale.

Le tre iniziative cantonali dei Cantoni di Svitto, Lucerna e Argovia si prefiggono sostanzialmente i medesimi obiettivi delle iniziative parlamentari del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati.

a) Iniziativa cantonale del Canton Svitto

L'iniziativa del Cantone di Svitto ([03.317s](#) Procedura di naturalizzazione), inoltrata il 10 novembre 2003, chiede che la concessione della cittadinanza svizzera sia considerata solamente un atto politico e non possa essere ottenuta per via giudiziaria. Deve inoltre essere garantita la sovranità cantonale in materia di procedura. Infine, la procedura deve essere equa e rispettare la dignità e i diritti della personalità dei richiedenti la naturalizzazione. Siccome l'intento dell'iniziativa cantonale coincide in larga misura con quello dell'iniziativa parlamentare Pfisterer, il 13 dicembre 2004 il Consiglio degli Stati ha deciso, quale Camera prioritaria, di dare seguito all'iniziativa del Canton Svitto.

b) Iniziativa cantonale del Canton Lucerna

L'iniziativa del Cantone di Lucerna ([04.306s](#) Adeguamento delle basi legali concernenti la naturalizzazione), inoltrata il 28 giugno 2004, chiede che siano garantite a livello cantonale procedure armonizzate, eque e trasparenti, che le assemblee e i parlamenti comunali conservino la competenza di decidere sulle domande di naturalizzazione e che la concessione della cittadinanza svizzera non possa essere ottenuta per via giudiziaria. Nell'ottica dei lavori legislativi occasionati dall'iniziativa parlamentare Pfisterer, la competente Commissione delle istituzioni politiche ha momentaneamente sospeso l'esame preliminare dell'iniziativa del Canton Lucerna.

c) Iniziativa cantonale del Canton Argovia

L'iniziativa del Canton Argovia ([04.309](#) Naturalizzazioni), inoltrata il 10 novembre 2004, chiede una modifica dell'articolo 38 capoverso 4 della Costituzione federale. In tal modo è possibile consentire agli aventi diritto di voto di ciascun

³⁴ Con una maggioranza del 60 % (modifica di legge), gli aventi diritto di voto del Canton Berna hanno approvato, il 25 settembre 2005, un progetto in materia di naturalizzazione combattuto dall'UDC. Nel Canton Berna, la competenza per la concessione dell'attinenza comunale spetta dunque d'ora in poi alle autorità degli esecutivi comunali. Esse hanno inoltre il dovere di motivare le eventuali decisioni negative. Con una maggioranza del 65 %, gli aventi diritto di voto hanno inoltre approvato una modifica costituzionale in base alla quale la competenza in materia di naturalizzazioni a livello cantonale non spetta più al Gran Consiglio (legislativo), bensì al Consiglio di Stato. Il Governo gode inoltre del diritto di delegare tale competenze alla competente direzione.

³⁵ cfr. [Allegato 9](#)

Comune di stabilire, nel contesto del regime comunale, quale organo è competente per la concessione dell'attinenza comunale. La decisione emanata da tale organo dev'essere inoltre definitiva. Anche in questo caso, la CIP ha sospeso momentaneamente l'esame preliminare dell'iniziativa cantonale.

5.7 Conclusioni

Nel settore della naturalizzazione ordinaria, i Cantoni dispongono di un grande margine di manovra per quel che concerne le procedure, la designazione dei competenti organi di naturalizzazione e la realizzazione concreta della garanzia della possibilità di ricorso. La prassi del Tribunale federale ha limitato tale margine a favore dei diritti fondamentali. Ciò facendo ha mostrato chiaramente che le naturalizzazioni a scrutinio segreto non sono praticabili, soprattutto nei Comuni più grossi, e danno luogo a troppe incognite per quel che concerne l'osservanza dei principi dello Stato di diritto (protezione della sfera privata, obbligo di motivare le decisioni negative, diritto di ricorso). In seguito a ciò, alcuni Cantoni hanno introdotto soluzioni proprie, adeguando le procedure di naturalizzazione. Per quel che concerne la designazione delle competenti autorità di naturalizzazione è emersa una chiara tendenza ad optare non solo per le assemblee e i parlamenti comunali, bensì anche per autorità dell'esecutivo. La maggior parte delle naturalizzazioni a livello comunale sono attualmente appannaggio delle autorità esecutive (tutte le naturalizzazioni nei Cantoni AR, BE, GE, NE, VD; le naturalizzazioni dei giovani stranieri nei Cantoni BS, FR, GL, GR, SO, TI, ZH, ZG). Se la naturalizzazione incombe al legislativo, l'organo competente è l'Assemblea comunale o - se esiste - il Parlamento comunale. Non sono più svolte votazioni alle urne in materia di naturalizzazioni.

Parte 6: Doppia cittadinanza³⁶

6.1 Nozione e situazione iniziale

Ha la doppia cittadinanza chiunque possiede almeno due nazionalità diverse. La doppia e la plurima cittadinanza sono pertanto riunite, qui di seguito, nella nozione di doppia cittadinanza.

Attualmente la Svizzera non si oppone alla doppia cittadinanza. In base al diritto elvetico, i cittadini svizzeri che desiderano farsi naturalizzare all'estero non devono rinunciare alla cittadinanza svizzera. Né i cittadini stranieri che si fanno naturalizzare in Svizzera devono rinunciare alla loro cittadinanza d'origine.

Ciascuno Stato disciplina autonomamente la propria cittadinanza. Vi sono Stati che tolgono ai loro cittadini la cittadinanza d'origine al momento della naturalizzazione in un altro Stato (p.es. l'Austria nei confronti della Svizzera)³⁷; altri Stati consentono la naturalizzazione in un altro Stato unicamente se la persona interessata rinuncia alla cittadinanza d'origine o comunque rilascia una dichiarazione in tal senso (p.es. la Svizzera nei confronti dell'Austria).

Il tema della doppia cittadinanza suscita spesso e volentieri vive emozioni. È sicuramente anche un tema complesso, che il presente rapporto deve illustrare in maniera circostanziata, evocando gli argomenti favorevoli e quelli contrari.

La maggior parte dei casi di doppia cittadinanza insorgono a seguito di matrimoni, al momento della trasmissione della cittadinanza ai figli. In pressoché tutti gli Stati vige tuttora la parità donna-uomo per quel che concerne la trasmissione della cittadinanza ai figli.

Delle persone con doppia cittadinanza residenti in Svizzera, 148'800 (30 %) possiedono la cittadinanza italiana e 147'600 (quasi il 30 %) la cittadinanza di un altro Stato limitrofo. Si annoverano poi 50'400 persone (un buon 10 %) con cittadinanza britannica, statunitense o spagnola. Infine, ca. 18'500 persone con doppia cittadinanza (quasi il 4 %) provengono dall'ex Jugoslavia e 15'600 (3,2 %) dall'Africa.

Da che la Svizzera autorizza la doppia cittadinanza quale conseguenza della naturalizzazione, il numero delle naturalizzazioni ordinarie si è più che quintuplicato, passando da 4'994 naturalizzazioni ordinarie annue nel 1991 a 27'342 nel 2004. Questo aumento non va tuttavia ricondotto unicamente all'ammissione della doppia cittadinanza, bensì anche alla prassi più generosa introdotta da numerosi Comuni e Cantoni in materia di naturalizzazione, come pure alla situazione politica in determinati Stati d'origine e alla situazione economica generale³⁸.

³⁶ Il dott. Robert Baumann, dell'Ufficio federale di giustizia, ha realizzato un'analisi di una dozzina di pagine sui vantaggi e gli svantaggi della doppia cittadinanza, intitolata "Mehrfache Staatsangehörigkeit: Analyse der Vor- und Nachteile" (4 novembre 2004). Le considerazioni del dott. Baumann sono prese in considerazione nello sviluppo qui di seguito.

³⁷ cfr. [Allegato 12](#)

³⁸ cfr. in merito KATHARINA MAUERHOFER, Mehrfache Staatsangehörigkeit – Bedeutung und Auswirkungen aus Sicht des schweizerischen Rechts, Diss. Basilea 2004, pag. 136

Da sempre il diritto svizzero consente agli Svizzeri all'estero di acquistare una cittadinanza supplementare senza perdere quella svizzera né dovervi rinunciare. Ca. il 71 % (ovvero ca. 443'000) dei 623'000 Svizzeri residenti all'estero possiedono la doppia cittadinanza.³⁹ Tale fatto è sorprendente e dimostra che sovente gli Stati che si oppongono alla doppia cittadinanza non applicano, nella prassi, l'obbligo di rinunciare alla cittadinanza d'origine. Altrimenti non ci si spiega come mai ogni anno vi sono meno di un centinaio di Svizzeri all'estero che vengono svincolati dalla cittadinanza svizzera, nonostante lo svincolo dalla cittadinanza svizzera in caso di residenza all'estero e di assicurazione della cittadinanza di un altro Stato sia perfettamente possibile, senza ulteriori presupposti, in virtù degli articoli 42segg. della legge sulla cittadinanza.

L'8,6 % di tutti i cittadini svizzeri possiedono la doppia cittadinanza. Il 59,9 % di essi sono di sesso femminile, il 40,8 % di sesso maschile. Delle persone con doppia cittadinanza, il 50,2 % hanno acquistato la cittadinanza svizzera per filiazione, il 49,8 % per naturalizzazione o per matrimonio (questa seconda possibilità è stata nel contempo abolita)⁴⁰.

Il 5 maggio 2004, Jasmin Hutter ha presentato al Consiglio nazionale una mozione in cui chiedeva al Consiglio federale di sottoporre un progetto al Parlamento in cui venisse esclusa la possibilità della doppia cittadinanza in Svizzera. Nella motivazione si parlava di un ritorno alla regolamentazione di prima del 1992. La mozione è trattata in dettaglio al n. [6.6.1](#).

6.2 Breve scorcio storico

Giusta l'articolo 43 capoverso 2 della **Costituzione federale del 1848**, "nessun Cantone può accordare a stranieri il diritto di cittadinanza prima che non siano affatto liberi dai legami, che li teneano avvinti al proprio Stato". Si trattava allora dell'unica prescrizione sulla naturalizzazione di stranieri. Se un Cantone naturalizzava uno straniero che non poteva dimostrare lo svincolo dall'ultima cittadinanza, il Consiglio federale dichiarava la naturalizzazione non valida. Nella prassi, tale regolamentazione della Confederazione aveva quale conseguenza che i cittadini di determinati Stati non potevano affatto farsi naturalizzare in Svizzera in quanto il diritto del loro Stato d'origine non permetteva lo svincolo dalla cittadinanza d'origine. Tale era il caso ad esempio dei cittadini inglesi. La prescrizione della Confederazione, dato il riferimento al diritto di altri Stati, costituiva pertanto una limitazione della libertà di manovra delle autorità federali e cantonali.

La severità con cui si doveva vegliare a che gli stranieri naturalizzati avessero perso la cittadinanza d'origine, come richiesto dall'articolo 43 capoverso 2 della Costituzione federale di allora, contraddiceva in ultima analisi il principio enunciato dall'articolo 1 della medesima Costituzione, secondo cui non era possibile perdere la cittadinanza svizzera, in base al quale il cittadino svizzero naturalizzato all'estero si trovava in possesso della doppia cittadinanza non potendo perdere quella svizzera.

³⁹ Statistica degli Svizzeri all'estero, stato al 31 dicembre 2004

⁴⁰ stando al censimento federale del 5 dicembre 2000; cfr. in merito MAUERHOFER, pag. 141

La **Costituzione federale del 1874** (art. 44 cpv. 2) prevedeva che le condizioni per la concessione della cittadinanza a stranieri nonché le condizioni alle quali un cittadino svizzero poteva rinunciare alla propria cittadinanza per acquistare quella di un altro Stato, fossero disciplinate a livello federale.

La **legge federale del 3 luglio 1876 su la naturalizzazione svizzera e la rinuncia al diritto di cittadinanza svizzera** prevedeva per la naturalizzazione un termine federale di residenza di almeno due anni e lasciava la possibilità ai Cantoni di prorogare ulteriormente tale termine. La rinuncia all'ultima cittadinanza non costituiva più un presupposto per la naturalizzazione; il Consiglio federale accordava tuttavia l'approvazione alla naturalizzazione unicamente se i rapporti del richiedente con lo Stato d'origine non implicavano inconvenienti per la Confederazione. Per quel che concerne le persone che, oltre alla cittadinanza svizzera, possedevano anche la cittadinanza di un altro Stato, ci si accontentava, fintantoché risiedevano in tale Stato, di negare loro i diritti e la protezione spettanti ai cittadini svizzeri.

La legge federale del 25 giugno 1903 sull'acquisto della cittadinanza svizzera e sulla rinuncia alla stessa prevedeva un disciplinamento in materia di residenza e di doppia cittadinanza analogo a quello della legge precedente. Nella legge federale del 26 giugno 1920, il termine di residenza è stato aumentato da due a sei anni; nulla è invece cambiato per quel che concerne la doppia cittadinanza.

Il decreto del Consiglio federale che modifica le prescrizioni relative all'acquisto e alla perdita della cittadinanza svizzera, emanato il 20 dicembre 1940 quale conseguenza della Seconda guerra mondiale, sostituito l'11 novembre 1941 e vigente sino alla fine del 1952, prevedeva all'articolo 3 capoverso 1 che il Dipartimento federale di giustizia e polizia poteva revocare la cittadinanza Svizzera a una persona che possiede anche un'altra cittadinanza, se la sua condotta era di grave pregiudizio agli interessi o alla buona reputazione della Svizzera. L'articolo 3 capoverso 2 prevedeva inoltre la possibilità per il Dipartimento federale di giustizia e polizia di esigere da un titolare della doppia cittadinanza residente in Svizzera che si svincolasse dall'altra cittadinanza. Se, malgrado la possibilità effettiva di liberarsi dall'altra cittadinanza, l'interessato non avesse rinunciato a tale cittadinanza o addirittura si fosse adoperato onde conservarla, la disposizione precitata prevedeva la possibilità, per il predetto dipartimento, di togliere la cittadinanza svizzera a tale persona. Colpisce il fatto che, nonostante la guerra, non era chiesto a tutti i candidati alla naturalizzazione di rinunciare alla cittadinanza precedente. La formulazione dell'articolo 3 capoverso 2 consentiva alla Confederazione, a seconda della situazione individuale, di adottare una soluzione flessibile e, se del caso, di postulare quale condizione per la naturalizzazione la rinuncia alla cittadinanza precedente.

La legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (legge sulla cittadinanza), in vigore dal 1° gennaio 1953, ha sostituito il decreto del Consiglio federale. Per la prima volta è utilizzata la nozione di "naturalizzazione ordinaria". La procedura si svolge a tre livelli: la naturalizzazione in un Cantone e in un Comune è vevole solo se è concessa l'autorizzazione federale di naturalizzazione.

L'articolo 17 LCit disciplinava la doppia cittadinanza. Chiunque voleva farsi naturalizzare doveva astenersi da qualsiasi sforzo in vista di conservare la cittadinanza precedente. Per quanto ciò fosse ragionevolmente esigibile nel caso concreto, i candidati alla naturalizzazione dovevano rinunciare all'ultima

cittadinanza. La disposizione valeva unicamente per le naturalizzazioni ordinarie, non per le naturalizzazioni agevolate o per le reintegrazioni; in questi due casi, la competenza incombeva alla Confederazione.

Il primo periodo dell'articolo 17 LCit si riferiva ai cittadini di Stati la cui legislazione prevedeva, quale conseguenza dell'acquisto volontario di un'altra cittadinanza, la perdita automatica della cittadinanza precedente. Queste persone non potevano depositare una domanda di mantenimento della cittadinanza d'origine - sempre che fosse data tale possibilità.

Il secondo periodo dell'articolo 17 LCit si riferiva ai cittadini di Stati la cui legislazione non prevedeva, quale conseguenza dell'acquisto volontario di un'altra cittadinanza, la perdita automatica della cittadinanza precedente. Per quanto ciò fosse ragionevolmente esigibile nel caso concreto, essi dovevano tuttavia rinunciare all'ultima cittadinanza. Tale rinuncia non era considerata ragionevolmente esigibile se, giusta il diritto dello Stato in questione, tale rinuncia non era affatto possibile, oppure se tale rinuncia avesse comportato conseguenze eccessive (p.es. elevate tasse di svincolo, perdita di beni immobili nello Stato d'origine ecc.).

Il competente Ufficio federale esigea in ogni caso, prima della naturalizzazione, una dichiarazione del richiedente secondo cui s'impegnava a rinunciare alla cittadinanza d'origine non appena ottenuta la naturalizzazione; in caso contrario, la naturalizzazione avrebbe potuto essere dichiarata nulla in virtù dell'articolo 41 LCit. Una volta naturalizzate nel Cantone, tutte le persone interessate ricevevano una lettera dell'Ufficio federale nella quale era chiesto loro di produrre la prova dello svincolo dalla cittadinanza dell'altro Stato. In caso di mancata reazione, seguiva un ammonimento. L'intera procedura comportava un onere amministrativo enorme. L'Ufficio federale dovette constatare che, in molti casi, le persone interessate rinunciavano sì alla cittadinanza d'origine ma, poco dopo, sollecitavano la reintegrazione nella stessa, riottenendo così la cittadinanza cui avevano rinunciato. Ora, non è possibile lottare contro siffatti abusi senza un immenso investimento amministrativo. Il problema è noto anche ad altri Stati opposti alla doppia cittadinanza.

Anche l'articolo 48 LCit tratta della doppia cittadinanza, prevedendo la possibilità di revocare la cittadinanza svizzera a una persona che possiede anche un'altra cittadinanza, se la sua condotta è di grave pregiudizio agli interessi o alla buona reputazione della Svizzera. Trattasi di una disposizione analoga a quella contenuta nel decreto del Consiglio federale del 1941. Essa è tuttora vigente anche se, nella prassi, è ormai di scarsa rilevanza. Va detto che essa è concepita anzitutto per i tempi di guerra, ad esempio per il caso di un criminale di guerra che possiede la cittadinanza svizzera oltre a quella d'origine, al quale la Svizzera può revocare la cittadinanza svizzera. La disposizione potrebbe riacquistare importanza nel contesto della lotta al terrorismo.

Nel contesto della revisione del **23 marzo 1990 (in vigore dal 1° gennaio 1992)**⁴¹ della legge sulla cittadinanza è stata apportata una modifica sorprendente per quel che concerne la doppia cittadinanza, segnatamente nel contesto della cittadinanza dei coniugi di cittadini svizzeri. Inizialmente, tale

⁴¹ Troverete maggiori dettagli in MAUERHOFER, pag. 131segg.

revisione non doveva toccare il tema della doppia cittadinanza. In Parlamento è stato dapprima discusso unicamente l'articolo 17 LCit, la cui revoca è stata respinta. Il tema della doppia cittadinanza è tuttavia stato ripreso nel contesto della procedura di appianamento delle divergenze. Il Consiglio degli Stati ha infine deciso all'unanimità di revocare l'articolo 17 LCit, dopodiché il Consiglio nazionale si è pronunciato a chiara maggioranza a favore della revoca. Il Consigliere federale Arnold Koller ha poi chiesto che fosse reintrodotta la disposizione inerente alla doppia cittadinanza. In base agli ulteriori sviluppi, ai suoi occhi si era infatti resa necessaria una rivalutazione dell'ostacolo alla naturalizzazione:

Stando ad un programma di ricerca nazionale, il numero delle naturalizzazioni è in diminuzione.

Le associazioni economiche svizzere hanno richiesto dal canto loro un'agevolazione della doppia cittadinanza, adducendo quale motivo lo sviluppo osservato nello Spazio Economico Europeo.

In una mozione vertente sulla naturalizzazione agevolata degli stranieri della seconda generazione, presentata nell'autunno 1989, è fatto parimenti riferimento al fatto che esigere la rinuncia alla cittadinanza precedente costituirebbe un ostacolo alla naturalizzazione dei giovani stranieri.

Inoltre, vi sono già numerose persone con doppia cittadinanza che affermano di aver imparato da tempo a convivere con questa situazione. Da un lato, vi sono già tuttora numerosi bambini che possiedono la doppia cittadinanza dalla nascita (figli nati da matrimoni binazionali) e non si registrano, in tale contesto, problemi degni di nota. D'altro lato, con la presente revisione è già stato apportato il primo colpo all'ostacolo alla naturalizzazione, in quanto i coniugi stranieri di cittadini svizzeri saranno autorizzati in futuro a conservare la cittadinanza d'origine nel contesto della naturalizzazione agevolata.

Il problema dato dall'impossibilità di garantire alle persone con doppia cittadinanza la protezione diplomatica nei confronti dell'altro Stato d'origine non è più d'attualità. L'argomento, adottato dagli avversari alla revoca, ha infatti perso parecchio peso dalla "svolta decisiva" che ha caratterizzato gli Stati est-europei.

6.3 Scorcio sul diritto tuttora vigente

La Confederazione disciplina l'acquisizione e la perdita della cittadinanza per origine, matrimonio e adozione. Disciplina inoltre la perdita della cittadinanza svizzera per altri motivi e la reintegrazione nella medesima (art. 38 cpv. 1 Cost). Essa emana prescrizioni minime sulla naturalizzazione degli stranieri da parte dei Cantoni e rilascia il relativo permesso (art. 38 cpv. 2 Cost). I Cantoni sono inoltre competenti per la regolamentazione della naturalizzazione nel contesto della cosiddetta procedura ordinaria.

In virtù dell'attribuzione delle competenze dell'articolo 38 Cost, la Confederazione ha emanato la legge sulla cittadinanza (LCit)⁴². Con la revoca dell'articolo 17 LCit, dal 1° gennaio 1992 la doppia cittadinanza è autorizzata senza limitazioni di

⁴² Legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera; RS 141.0

sorta⁴³. A tutt'oggi non vi sono neppure disposizioni del diritto cantonale contrarie al mantenimento della cittadinanza straniera al momento dell'acquisto della cittadinanza svizzera, anche se dal profilo dell'ordinamento attuale delle competenze ciò sarebbe del tutto possibile⁴⁴. Non vi sono neppure accordi del diritto internazionale che vietano la doppia cittadinanza svizzero-straniera⁴⁵. Vi è tuttavia la possibilità che l'altro Stato esiga dai suoi cittadini che rinuncino alla cittadinanza d'origine al momento di acquistare la cittadinanza Svizzera.

6. 4 Accordi sull'ammissione reciproca della doppia cittadinanza

Nel 1998, la Svizzera ha ratificato, nel contesto di uno scambio di note con l'Italia, un accordo nel quale le autorità di ambo gli Stati s'impegnano a non far dipendere la concessione della propria cittadinanza dalla rinuncia alla cittadinanza dell'altro Stato. L'accordo è passato in giudicato il 6 dicembre 2001.

Attualmente è in preparazione un accordo con la Germania concernente la plurima cittadinanza e l'obbligo di prestare servizio militare delle persone con doppia cittadinanza.

6. 5 Doppia cittadinanza: regole in caso di conflitto

Se non vi è una regolamentazione speciale, per le persone con doppia cittadinanza svizzero-straniera ci si basa sul diritto svizzero⁴⁶. Queste persone godono di principio di tutti i diritti e sono vincolate da tutti gli obblighi che caratterizzano i cittadini svizzeri. Esse possono ad esempio esercitare il diritto di eleggibilità attivo e passivo come se fossero solo cittadini svizzeri.

Vi sono invece regolamenti speciali in materia di *obbligo di prestare servizio militare*: gli Svizzeri che posseggono la cittadinanza di un altro Stato e che vi hanno adempito i loro obblighi militari o vi hanno fornito prestazioni sostitutive non sono soggetti all'obbligo di prestare servizio militare in Svizzera (art. 5 cpv. 1 LM⁴⁷); contrariamente ai cittadini stranieri, essi sono tuttavia tenuti a versare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare o a prestare servizio di protezione civile⁴⁸. Chi presta servizio militare nell'altro Stato di cui possiede la cittadinanza è punibile (art. 90 e 94 CPM), a meno che si sia stabilito in tale Stato (art. 94 cpv. 3 CPM). La problematica è ampiamente disciplinata nel contesto di accordi internazionali⁴⁹.

⁴³ RU 1991 1034; testo dell'art. 17 LCit nella versione del 29 settembre 1952 (RU 1952 1087): "Chiunque vuol farsi naturalizzare deve astenersi da qualsiasi atto inteso a conservare la sua cittadinanza straniera. Per quanto si possa ragionevolmente pretendere, l'interessato deve rinunciare alla cittadinanza straniera" Cfr. in merito KATHARINA MAUERHOFER, *Mehrfache Staatsangehörigkeit – Bedeutung und Auswirkungen aus Sicht des schweizerischen Rechts*, Diss. Basilea 2004, pag. 129 segg.

⁴⁴ Mauerhofer, pag. 136

⁴⁵ MAUERHOFER, pag. 126

⁴⁶ Mauerhofer, pag. 86 e 149

⁴⁷ Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM); RS 510.10

⁴⁸ cfr. MAUERHOFER, pag. 200 segg.

⁴⁹ vedasi RS 0.141.116.3, 0.141.126.3, 0.141.133.6, 0.141.134.92, 0.141.134.921, 0.141.145.4; vedasi anche MAUERHOFER, pag. 93 segg.

Per quel che concerne la *protezione diplomatica*, secondo una regola generalmente riconosciuta, la competenza incombe al diritto consuetudinario internazionale dello Stato con cui i doppi nazionali hanno il rapporto effettivo predominante⁵⁰. Se la persona interessata dimora in uno degli Stati di cui possiede la cittadinanza, l'altro Stato d'origine non è autorizzato, di principio, a intervenire a suo favore (cosiddetta regola d'esclusione). In caso di infrazioni ripetute e gravi del diritto internazionale pubblico (p.es. violazione del divieto di tortura o violazione dei diritti umani) è possibile un intervento a livello consolare o, a determinate condizioni, addirittura diplomatico⁵¹.

I doppi cittadini la cui cittadinanza straniera è preponderante non sono di regola assistiti nel contesto dell'*aiuto sociale per Svizzeri all'estero* (art. 6 LASE)⁵².

Presso i *Servizi di carriera del DFAE*, cui appartengono il servizio diplomatico e il servizio consolare nonché il Servizio di segreteria e specializzato, è possibile assumere a tempo indeterminato una persona che non ha esclusivamente la cittadinanza svizzera solo se questa persona ha dimostrato che non è possibile una rinuncia alla cittadinanza estera⁵³.

Nel *diritto internazionale privato*, alle questioni interne si applica il principio di territorialità – il criterio decisivo è dato dal domicilio, non dall'origine. Per le questioni di carattere internazionale, se una persona, oltre alla cittadinanza svizzera, ha una o più cittadinanze straniere, solo la cittadinanza svizzera è determinante per stabilire la competenza del foro di origine (art. 23 cpv. 1 LDIP). Negli altri casi, il diritto applicabile al pluricittadino è determinato in base allo Stato di origine con cui esso è più strettamente legato (art. 23 cpv. 2 LDIP); di regola trattasi dello Stato di residenza⁵⁴. Sussistono tuttavia deroghe nell'ambito del diritto delle persone, del diritto di famiglia e del diritto successorio. Vi è una competenza alternativa dello Stato d'origine o di residenza per cambiamento del nome, celebrazione del matrimonio, riconoscimento di figlio, effetti della filiazione nonché litigi nel contesto del diritto successorio (art. 38 cpv. 2, 43 cpv. 2, 71 cpv. 1, 80, 87 cpv. 2 LDIP). Il diritto dello Stato d'origine può essere applicabile nel contesto del diritto dei cognomi, della celebrazione del matrimonio, del regime dei beni, dell'accertamento o della contestazione della filiazione nonché della capacità di disporre (art. 37 cpv. 2, 39, 44 cpv. 2, 52 cpv. 2, 67, 94 LDIP).

6.6 Interventi

6.6.1 [04.3226](#) Mozione Hutter Jasmin, Divieto della doppia cittadinanza

Il 5 maggio 2004, la Consigliera nazionale Jasmin Hutter (UDC/SG) ha presentato al Consiglio nazionale una mozione che chiedeva al Consiglio

⁵⁰ Questo principio è stato applicato dalla Corte internazionale di giustizia nella contestata sentenza Nottebohm del 1955; MAUERHOFER, pag. 284

⁵¹ MAUERHOFER, pag. 287

⁵² Legge federale del 21 marzo 1973 su prestazioni assistenziali agli Svizzeri all'estero (LASE); RS 852.1; cfr. MAUERHOFER, pag. 272 segg.

⁵³ Art. 15 dell'ordinanza del DFAE del 20 settembre 2002 concernente l'ordinanza sul personale federale (O-OPers-DFAE); RS 172.220.111.343.3

⁵⁴ Mauerhofer, S. 236

federale di presentare un progetto volto a escludere la doppia cittadinanza in Svizzera⁵⁵.

Così recitava l'intervento, firmato da 38 Consiglieri nazionali:

Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre al Parlamento un progetto di legge che vieti la doppia cittadinanza in Svizzera.

L'autore della mozione adduceva la seguente motivazione:

"La cittadinanza implica diritti e doveri. Una doppia cittadinanza è per principio problematica, poiché sovente persegue fini di natura opportunistica: si cercano i vantaggi di ciascuna cittadinanza senza più riconoscersi chiaramente in una sola Patria. È indispensabile evitare questo approccio di tipo selettivo. Chi vuole acquistare una determinata cittadinanza deve scegliere lo Stato che rappresenterà per lui il centro della propria esistenza: il candidato deve dunque essere pronto a rinunciare alla sua cittadinanza straniera.

La doppia cittadinanza non genera soltanto conflitti di lealtà, bensì anche problemi giuridici concreti. Come esempio è possibile menzionare la manifestazione curda nella capitale federale, alla quale hanno partecipato anche cittadini curdi naturalizzati svizzeri. In tale contesto ci si chiede se tali persone abbiano partecipato in quanto cittadini del loro Paese o in quanto cittadini svizzeri, e quali conseguenze possono esservi per il perseguimento penale.

Per impedire questi conflitti e problemi concreti, la maggioranza degli Stati non riconoscono la doppia cittadinanza. Anche la Svizzera ha introdotto la doppia cittadinanza soltanto nel 1992. Un ritorno alla prassi precedente s'impone sia in ragione delle esperienze fatte, sia perché corrisponde alle attese di una maggioranza della popolazione".

Il 16 febbraio 2005, il Consiglio federale ha respinto la mozione in base agli argomenti seguenti:

"Il tenore del vecchio articolo 17 della legge sulla cittadinanza, che faceva riferimento soltanto alla naturalizzazione ordinaria ma non alla naturalizzazione agevolata, era il seguente:

'Chiunque vuole farsi naturalizzare deve astenersi da qualsiasi atto inteso a conservare la sua cittadinanza straniera. Per quanto si possa ragionevolmente pretendere, l'interessato deve rinunciare alla cittadinanza straniera.'

Non si poteva pretendere che un candidato rinunciasse alla propria nazionalità, se il diritto del suo Stato d'origine non permetteva tale rinuncia o se la rinuncia non poteva essere ragionevolmente pretesa dal candidato. Dal 1° gennaio 1992, l'articolo 17 della legge sulla cittadinanza è stato abrogato; da allora la legislazione svizzera ammette senza restrizioni la doppia cittadinanza.

Per l'abrogazione, il legislatore ha considerato determinanti in particolare i motivi seguenti:

dal 1° luglio 1985, i figli nati da matrimoni misti in cui uno dei genitori è cittadino svizzero, acquistano senza alcuna restrizione la cittadinanza svizzera. I figli nati

⁵⁵ consultabile sotto http://www.parlament.ch/afs/data/i/gesch/2004/i_gesch_20043226.htm

da questi matrimoni possiedono praticamente senza eccezioni la cittadinanza svizzera. Attualmente quasi un matrimonio su tre è binazionale. Molte doppie cittadinanze risultano dunque già per filiazione, e non possono quindi essere evitate;

il riconoscimento della doppia cittadinanza è stato dettato anche da considerazioni relative alla politica in materia di integrazione. In particolare per i giovani della seconda generazione, la rinuncia alla cittadinanza dei loro genitori significa sacrificare una parte della loro identità e costituisce pertanto il maggiore ostacolo alla loro naturalizzazione;

circa il 71 per cento dei cittadini svizzeri all'estero ha la doppia cittadinanza. Il diritto svizzero non ha mai costretto a rinunciare alla cittadinanza elvetica i cittadini svizzeri che acquistano un'altra cittadinanza all'estero;

i problemi legati alla doppia cittadinanza, come segnatamente l'obbligo di prestare servizio militare, hanno potuto finora venir risolti senza difficoltà; vi sono inoltre pertinenti accordi sottoscritti con diversi Stati.

Prima della fine del 2005, il Dipartimento federale di giustizia e polizia allestirà un rapporto che tratterà i problemi più importanti attualmente pendenti in materia di cittadinanza ed esprimerà un parere in merito. Il rapporto si occuperà tra l'altro di temi quali i termini di residenza, le naturalizzazioni a livello comunale e la doppia cittadinanza. Soltanto a quel punto sarà possibile sottoporre a una valutazione globale le questioni sollevate nella mozione. Prima di tale valutazione il Consiglio federale non vede pertanto alcun motivo di prevedere eventuali modifiche".

6.6.2 Interventi a livello cantonale

6.6.2.1 *Canton Turgovia: iniziativa cantonale, respinta*

Il 10 marzo 2004, il membro del Gran Consiglio Armin Eugster (PPD) ha inoltrato una domanda al Parlamento del Canton Turgovia, in cui chiede che venga presentata un'iniziativa cantonale volta a completare la legge federale su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera. La mozione (00/MO 59/420) è stata firmata da 30 membri del Gran Consiglio. Concretamente si chiedeva che le persone che chiedono la cittadinanza svizzera siano tenute a rinunciare alla loro cittadinanza d'origine.

L'Ufficio federale della migrazione ha avuto modo, nel gennaio 2005, di esprimersi sull'iniziativa cantonale del Canton Turgovia. In tale occasione, esso ha rinviato alla mozione Hutter, relativa al medesimo tema e sulla quale il Consiglio federale si apprestava a pronunciarsi (cfr. n. [6.6.1](#)).

Il 24 aprile 2005, il Gran Consiglio del Canton Turgovia ha infine respinto l'iniziativa cantonale.

6.6.2.2 *Canton Basilea Campagna: mozione Thüring, respinta*

Il 10 giugno 2004, Georges Thüring (UDC) presentava al Gran Consiglio (Landrat) del Canton Basilea Campagna una mozione secondo la quale la doppia

cittadinanza dovrebbe essere possibile solo in casi eccezionali ("Doppeltes Bürgerrecht nur noch in Ausnahmefällen!")⁵⁶.

La mozione chiedeva al Consiglio di Stato di elaborare al più presto un progetto in cui il Canton Basilea Campagna chiedesse, tramite iniziativa cantonale, di modificare, risp. completare la Costituzione svizzera e la legge sulla cittadinanza in modo tale che gli stranieri che acquistano la cittadinanza svizzera debbano rinunciare alla cittadinanza d'origine e la doppia cittadinanza resti possibile solo in casi eccezionali chiaramente definiti.

Il 23 settembre 2004, il Gran Consiglio ha deciso di non trasmettere la mozione al Consiglio di Stato⁵⁷.

6.7 Conseguenze di un divieto della doppia cittadinanza

6.7.1 In generale

Gli avversari della doppia cittadinanza mirano anzitutto a che le persone desiderose di farsi naturalizzare in Svizzera siano tenute a rinunciare alla cittadinanza d'origine. Le considerazioni qui di seguito vertono pertanto essenzialmente su tale elemento. È tuttavia espresso un parere anche in merito alla questione di un divieto generale della doppia cittadinanza, in particolare per quel che concerne gli Svizzeri all'estero.

Se la rinuncia alla cittadinanza precedente non fosse possibile o non fosse ragionevolmente esigibile, occorrerebbe continuare ad ammettere una cittadinanza plurima (come previsto dall'art. 17 LCit - nel frattempo abrogato).

Il divieto della cittadinanza plurima obbligherebbe le persone interessate a scegliere tra la cittadinanza svizzera e quella straniera. Si deve distinguere tra le conseguenze a livello della cittadinanza svizzera, della cittadinanza cantonale e dell'attinenza comunale. Tali conseguenze sono stabilite dal diritto federale, cantonale e comunale nel contesto delle rispettive competenze. La principale conseguenza dal profilo della cittadinanza svizzera risiede nell'esercizio dei diritti politici⁵⁸.

6.7.2 Conseguenze giuridiche

6.7.2.1 *In caso di opzione per la cittadinanza svizzera*

Le persone interessate che optano per la cittadinanza svizzera perdono i diritti e sono svincolate dai doveri inerenti alla cittadinanza straniera. Si pensi in particolare ai diritti politici e all'obbligo di prestare servizio militare.

Dal profilo del diritto svizzero, le conseguenze sarebbero poco significative: la persona interessata, ormai unicamente cittadina svizzera, non potrebbe più

⁵⁶ <http://www.baselland.ch/docs/parl-ik/vorstoesse/2004/2004-138.htm>

⁵⁷ http://www.baselland.ch/docs/parl-ik/protokolle/2004/p2004-09-23/teil_17.htm

⁵⁸ YVO HANGARTNER, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, AJP 8/2001, pag. 951

adempiere ai propri obblighi militari in un altro Stato, neppure se vi risiede. Essa avrebbe in ogni caso diritto alla protezione diplomatica e all'aiuto sociale destinati agli Svizzeri all'estero. Tale persona potrebbe entrare a far parte dei Servizi di carriera del DFAE senza termini d'attesa. Dal profilo del diritto privato e della procedura civile, viene a cadere la possibilità di una competenza per attinenza nel contesto del diritto personale, di famiglia e successorio.

6.7.2.2 In caso di opzione per la cittadinanza straniera

Le conseguenze della rinuncia alla cittadinanza svizzera sono più significative. La persona interessata perderebbe tutti i diritti destinati ai soli cittadini svizzeri:

Diritti politici: per la persona residente in Svizzera, la principale conseguenza sarebbe la perdita dei diritti politici. In Svizzera, solo i cittadini svizzeri hanno diritto di voto e di eleggibilità, possono firmare iniziative popolari, chiedere referendum e votare in merito a revisioni costituzionali o di legge. A livello cantonale, solo due Cantoni (NE e JU) accordano i diritti politici agli stranieri: nel Canton Neuchâtel, gli stranieri domiciliati nel Cantone da almeno cinque anni hanno diritto di voto, mentre nel Canton Giura, gli stranieri domiciliati nel Cantone da almeno dieci anni hanno il diritto di voto e di eleggibilità (tranne nel contesto delle votazioni costituzionali). A livello comunale, i Cantoni AR, FR, GR, JU, NE e VD accordano i diritti politici agli stranieri.

Diritto di trovare rifugio: tutti i cittadini svizzeri possono trovare rifugio in Svizzera in qualsiasi circostanza e non possono essere consegnati all'estero senza il loro consenso (art. 7 cpv. 1 AIMP⁵⁹). La Svizzera è inoltre tenuta ad autorizzare l'entrata in Svizzera di cittadini svizzeri all'estero. Trattasi di un diritto riconosciuto anche dal diritto internazionale pubblico⁶⁰. L'articolo 121 capoverso 2 Cost prevede che gli stranieri che compromettono la sicurezza del Paese possono essere espulsi. Per i cittadini svizzeri non è invece prevista una siffatta espulsione. Anche dall'articolo 55 del Codice penale (CP) si evince che l'espulsione dal Paese è possibile solo nei confronti di stranieri.

Diritto alla protezione diplomatica: la Svizzera è tenuta a proteggere i propri cittadini contro trattamenti iniqui all'estero. Le autorità sono tuttavia libere di scegliere la modalità più adatta e addirittura di non intervenire qualora tale astensione appaia loro indicata⁶¹.

Diritti individuali: i cittadini stranieri godono di principio quanto gli svizzeri di questi diritti. Vi sono tuttavia taluni diritti che vengono garantiti solo ai cittadini stranieri domiciliati in Svizzera. La libertà di stabilirsi in qualunque luogo della Svizzera è appannaggio esclusivo dei cittadini svizzeri (art. 24 Cost). I cittadini stranieri godono di un diritto analogo unicamente se sono oggetto di un trattato di domicilio, risp. dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE e sono titolari di un permesso di domicilio. Possono valersi della libertà economica

⁵⁹ Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale, AIMP); RS 351.1

⁶⁰ cfr. riferimenti in MAUERHOFER, pag. 40-41

⁶¹ cfr. in merito MAUERHOFER, pag. 283 segg.

unicamente i cittadini stranieri titolari di un permesso di domicilio o di dimora, sulla base della legislazione federale o di un accordo internazionale⁶².

Assicurazioni sociali: le differenze tra cittadini svizzeri e stranieri sono state viepiù appianate. Talune sussistono però ancora. Gli stranieri cittadini di Stati che non hanno concluso un pertinente accordo con la Svizzera hanno ad esempio diritto alla rendita AVS unicamente fintantoché risiedono in Svizzera (art. 18 LAVS). Una regolamentazione analoga è applicabile alle prestazioni dell'AI; in tale contesto, i cittadini stranieri devono inoltre aver pagato i contributi almeno per un anno intero o aver risieduto ininterrottamente in Svizzera per dieci anni (art. 6 cpv. 2 LAI). Hanno diritto alle prestazioni complementari unicamente gli stranieri che adempiono determinate condizioni in materia di termini di residenza (art. 2 cpv. 2 LPC). Le prestazioni straordinarie dell'AVS/AI sono limitate ai soli cittadini svizzeri (art. 42 LAVS, art. 39 LAI). In alcuni Cantoni, solo i genitori svizzeri hanno diritto ad assegni familiari per i figli residenti all'estero⁶³.

Altri settori: l'acquisto di fondi è consentito ai cittadini stranieri solo a determinate condizioni, disciplinate dalla legge sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero⁶⁴. L'acquisto non necessita di autorizzazione se il fondo serve alla persona fisica acquirente quale abitazione principale nel luogo del suo domicilio legale ed effettivo (art. 2 cpv. 2 lett. b LAFE). Anche la regolamentazione dell'acquisto di fondi in Svizzera da parte di cittadini dell'UE è stata allentata nel contesto degli Accordi bilaterali. I membri del consiglio d'amministrazione (amministratori) devono essere in maggioranza domiciliati in Svizzera e avere la cittadinanza svizzera (art. 708 cpv. 1 CO; eccezion fatta per le Holdings; art. 895 cpv. 1 CO). L'acquisto e il porto di armi sono vietati ai cittadini di determinati Paesi⁶⁵. I posti della pubblica amministrazione possono essere limitati ai cittadini svizzeri⁶⁶.

D'altro lato, una persona che rinuncia alla cittadinanza svizzera sarebbe parimenti liberata dagli obblighi che vincolano esclusivamente i cittadini svizzeri:

Obbligo di prestare servizio militare: solo i cittadini svizzeri sono tenuti a prestare servizio militare o servizio civile oppure a versare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare (art. 59 cpv. 1-3 Cost). Neanche dal profilo del diritto internazionale pubblico sarebbe ammissibile obbligare un cittadino straniero a prestare servizio militare. I cittadini stranieri domiciliati in Svizzera possono unicamente prestare un servizio di protezione civile volontario, che non è considerato quale adempimento dell'obbligo militare; i Cantoni decidono se ammettere o meno le persone richiedenti. Non esiste in tal senso un diritto garantito per legge (art. 15 cpv. 1 lett. d e cpv. 2 LPPC)⁶⁷.

⁶² In merito all'accesso all'attività di avvocato, cfr. DTF 119 la 39 segg., consid. 4 e 5

⁶³ Mauerhofer, pag. 254

⁶⁴ Legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE); RS 211.412.41

⁶⁵ Art. 9 dell'ordinanza del 21 settembre 1998 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (Ordinanza sulle armi, OArm; RS 514.541)

⁶⁶ Cfr. i riferimenti in MAUERHOFER, pag. 161 segg.

⁶⁷ Legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC); RS 520.1; Aubert, Rz. 995; Mauerhofer, pag. 64 segg.

Obbligo di fedeltà: è il primo obbligo. Le violazioni gravi sono punite severamente. Lo Svizzero che, senza esservi costretto, usa in guerra le armi contro la Confederazione o prende servizio in un esercito nemico, è punito con reclusione perpetua o con la reclusione (art. 90 CPM⁶⁸). Se uno Svizzero si arruola in un esercito straniero senza il permesso del Consiglio federale, è punito con la detenzione. Gli svizzeri, domiciliati in un altro Stato di cui posseggono pure la nazionalità, che prestano servizio militare nell'esercito di questo Stato non sono punibili (art. 94 CPM).

Doveri del cittadino: solo i cittadini svizzeri possono essere obbligati a far parte di un ufficio elettorale o ad assumere le funzioni di scrutatore o di giurato. Gli obblighi legati alla proprietà di abitante, quali l'obbligo di servire nei vigili del fuoco e, dal 1° gennaio 2000, l'obbligo di accettare l'ufficio di tutore (art. 382 cpv. 1 CC), valgono anche per i cittadini stranieri.

Assoggettamento all'imposta: dipende di principio dal luogo di domicilio. Nel contesto dell'imposta federale diretta, gli stranieri sono solitamente tassati solo in base al dispendio; determinati Cantoni accordano agli stranieri importanti agevolazioni⁶⁹.

6.7.3 Altre conseguenze

Se i candidati alla naturalizzazione fossero obbligati a scegliere tra la cittadinanza svizzera e la rinuncia alla cittadinanza d'origine, molti di loro - segnatamente i cittadini dell'UE - rinuncerebbero al passaporto svizzero, il che condurrebbe a una crescita della popolazione straniera. Ciò sarebbe contrario all'attuale politica del Consiglio federale, che considera la naturalizzazione quale strumento d'integrazione⁷⁰.

Se si esigesse dai ca. 495'000 doppi cittadini residenti in Svizzera⁷¹ che rinunciassero alla cittadinanza d'origine, si otterrebbe un forte aumento della popolazione straniera - soprattutto se si pensa che ca. 331'000 (70,9 %) di questi doppi cittadini possiedono la cittadinanza di uno Stato dell'UE. Non disponendo la Svizzera di una banca dati concernente i doppi cittadini residenti sul suo suolo, una regolamentazione di tale portata sarebbe, nella prassi, impossibile da realizzare.

Dei 623'057 Svizzeri all'estero registrati, 442'643 (71 %) hanno anche un'altra cittadinanza⁷². Se queste persone dovessero scegliere tra la cittadinanza svizzera o quella straniera - cosa che non è stata richiesta esplicitamente negli interventi parlamentari presentati sinora -, molte di loro - segnatamente quelle

⁶⁸ Codice penale militare del 13 giugno 1927 (CPM); RS 321.0

⁶⁹ cfr. art. 14 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD); RS 642.11; cfr. Beobachter 20/2004, consultabile sotto http://www.beobachter.ch/artikel.asp?session=448A70BB-3187-47F9-9CA4-316BCFBEF0A6&category_id=100&DocumentID=2580&AssetID=7892 (stato al 3 novembre 2004)

⁷⁰ Messaggio del 21 novembre 2001 concernente la cittadinanza per i giovani stranieri e la revisione della legge sulla cittadinanza; FF 2002 1736

⁷¹ stando al censimento federale del 5 dicembre 2000; MAUERHOFER, pag. 141

⁷² Statistica degli Svizzeri all'estero, stato al 31 dicembre 2004

residenti in Stati dell'UE - rinuncerebbero (per scelta o per forza di cose) alla cittadinanza svizzera. Ciò indebolirebbe la "quinta Svizzera".

6.8 Vantaggi e svantaggi del divieto della plurima cittadinanza

6.8.1 Vantaggi del divieto e argomenti contrari

6.8.1.1 Argomenti politici

"Vota dove vivi!"

I doppi cittadini partecipano a decisioni politiche che, data la loro assenza, non li concernono direttamente.

La naturalizzazione è sovente considerata come il coronamento del processo integrativo. Non è pertanto sempre visto di buon occhio che le persone naturalizzate, una volta ottenuta la cittadinanza svizzera, continuano a poter votare nel loro Stato d'origine. Lo stesso vale, in senso contrario, anche per i ca. 443'000 Svizzeri all'estero che possiedono anche una seconda cittadinanza.

Il diritto di voto dei doppi cittadini residenti all'estero è pertanto stato definito problematico dal punto di vista della teoria della democrazia, e in parte addirittura inaccettabile. In quest'ottica, il diritto di voto all'estero è pertanto considerato legittimo solo quale fenomeno temporaneo, ovvero nel caso di persone che risiedono temporaneamente all'estero.⁷³

I doppi cittadini, grazie al diritto di voto e di eleggibilità, si esprimono su temi politici che, data la loro assenza fisica, conoscono troppo poco e sui quali non hanno occasione di informarsi sufficientemente⁷⁴.

I doppi cittadini domiciliati all'estero si fanno registrare quali aventi diritto di voto in proporzione minore rispetto ai cittadini svizzeri senza doppia cittadinanza⁷⁵; solo le persone veramente interessate vanno a votare.

La doppia cittadinanza comporta conflitti d'interessi

I doppi cittadini d'origine straniera potrebbero tenere conto, al momento di votare o eleggere in Svizzera, di interessi del loro altro Stato d'origine. La politica svizzera potrebbe in tal modo essere influenzata dall'estero. Occorre tuttavia chiedersi se tale pericolo non sarebbe dato anche qualora gli interessati non possedessero la doppia cittadinanza, ma solo quella svizzera.

L'influenza esercitata dai media e da gruppi d'interesse riveste, a detta di altri, un peso assai maggiore; in confronto, l'influenza esercitata dai doppi cittadini sarebbe del tutto insignificante⁷⁶. I conflitti di interessi sono una realtà quotidiana della democrazia (p.es. imprenditore edile che s'impegna, in Consiglio comunale,

⁷³ Hangartner, pag. 964

⁷⁴ Nel messaggio relativo ai diritti politici degli Svizzeri all'estero, tale possibilità è considerata "qualche po' molesta": FF 1975 I 1293; WENGER, pag. 1189; MAUERHOFER, pag. 57 e 157

⁷⁵ Mauerhofer, pag. 169

⁷⁶ cfr. Mauerhofer, pag. 157

a favore di tasse basse ma anche di un importante progetto edile nel contesto del quale la sua ditta spera di conseguire degli appalti)⁷⁷.

La doppia cittadinanza provoca conflitti di lealtà

In questo senso si è espressa ad esempio JASMIN HUTTER. Tale modo di vedere si riferisce segnatamente al servizio militare e alle votazioni⁷⁸. Nel messaggio relativo alla legge sulla cittadinanza del 1952, il Consiglio federale affermava che chi intende accedere alla cittadinanza svizzera lo deve fare senza riserve⁷⁹. Il già Consigliere nazionale MARKUS RUF (AN [adesso DS] BE) si era espresso contro la revisione del 1990 in quanto sosteneva che è possibile assimilarsi e identificarsi pienamente solo nel, risp. col proprio Paese d'origine⁸⁰. Tuttavia, in politica si è costantemente confrontati a una ponderazione di diverse lealtà in presenza; tale fenomeno non ricorre solo nel contesto della questione della cittadinanza. Ciò vale segnatamente per la Svizzera federale, con le possibili contraddizioni e divergenze tra interessi comunali, cantonali e federali (p.es. referendum dei Cantoni contro la tassa sulla proprietà abitativa, che avrebbe provocato perdite fiscali per i Cantoni e i Comuni)⁸¹. Inoltre, se si pensa che la maggior parte delle persone naturalizzate non possono né vogliono negare le loro origini, ci si può chiedere in che misura il mantenimento o meno della cittadinanza d'origine accanto a quella svizzera influisca sul conflitto di lealtà. È tuttavia concepibile che il possesso di una seconda cittadinanza favorisca le relazioni con lo Stato d'origine in questione. Tale è il caso soprattutto qualora vi siano conflitti tra i due Stati d'origine del doppio cittadino. Se tali conflitti si inaspriscono al punto da sfociare in un conflitto bellico, il doppio cittadino può essere indotto a dover optare per uno Stato d'origine contro l'altro. Storicamente parlando, un eventuale conflitto bellico tra i due Stati d'origine è il principale problema della doppia cittadinanza. Nel contesto degli attentati terroristici del 7 luglio 2005 a Londra, che hanno provocato 55 morti e 700 feriti, vi è da chiedersi in che misura l'estremismo violento non venga favorito dalla doppia cittadinanza. Agli attentati hanno partecipato fondamentalisti islamici dimoranti in Inghilterra sin dalla giovinezza. Essi non avevano sinora attirato l'attenzione in maniera particolare ed erano considerati come bene integrati nella società. Il loro passaggio al terrorismo è stato spiegato segnatamente con la divisione personale tra i valori occidentali dello Stato di residenza e quelli del mondo islamico rappresentato dai genitori. È stato detto inoltre che una siffatta crisi identitaria può condurre segnatamente le persone di carattere labile ad associarsi ad attività terroristiche. La possibilità di essere naturalizzati pur mantenendo la cittadinanza d'origine può, in persone che vivono un conflitto di lealtà, promuovere l'estremismo. Ciò a maggior ragione per chi, oltre alla cittadinanza svizzera, possiede la cittadinanza di uno Stato che non si distanzia dal terrorismo o che addirittura lo fomenta.

⁷⁷ Wenger, pag. 1189

⁷⁸ Secondo la Segretaria generale supplente dell'UDC svizzera, ALIKI M. PANAYIDES; cfr. http://www.svp.ch/index.html?page_id=1274&l=3 (consultato il 4 aprile 2005)

⁷⁹ FF 1951 II 893

⁸⁰ Mauerhofer, pag. 133

⁸¹ Wenger, pag. 1189

Abusi del passaporto svizzero, segnatamente da parte di persone di religione islamica

Tale argomento è avanzato da BRUNO STEIGER (DS, Gran Consiglio - Landrat BL). In numerosi casi, il passaporto svizzero sarebbe sollecitato unicamente per poi abusare delle nostre istituzioni sociali. Ciò sarebbe pregiudizievole per la nostra economia e per la credibilità del nostro Paese⁸². Va detto però che questi argomenti non si basano su fatti concreti. La cittadinanza non entra infatti in linea di conto per la concessione o meno di prestazioni sociali. Gli Svizzeri all'estero possono beneficiare dell'assistenza sociale solo se la cittadinanza svizzera è predominante.

Doppia cittadinanza: una forma di opportunismo

Secondo la consigliera nazionale JASMIN HUTTER, i doppi cittadini ricercano i vantaggi di ambo le cittadinanze, senza identificarsi chiaramente con un Paese-patria. Si tratta dunque di impedire questo atteggiamento opportunistico. Come detto, però, le differenze tra doppi cittadini e cittadini di un solo Stato, da un punto di vista giuridico, sono minime. Il fattore decisivo è dato dai diritti politici.

La maggior parte degli Stati non riconoscono la doppia cittadinanza

È vero che circa la metà degli Stati conoscono casi, nella loro legislazione, in cui si è intervenuti contro la doppia cittadinanza⁸³. Il tema è tuttavia assai complesso e le legislazioni dei singoli Stati assai diverse.

Di regola, un singolo Stato non può affatto intervenire contro la doppia cittadinanza per filiazione. La maggior parte degli Stati applica la parità donna-uomo per quel che concerne la trasmissione della cittadinanza ai figli, il che dà luogo automaticamente a diritti inerenti alla doppia cittadinanza. Si pensi ad esempio ai figli nati da madre svizzera coniugata con un cittadino straniero: dal 1° luglio 1985, questi fanciulli ottengono la cittadinanza svizzera automaticamente alla nascita. Essi ottengono però anche, quasi sempre, la cittadinanza del padre, in quanto, ad eccezione degli Stati che applicano il *ius soli*, tutti gli altri Stati prevedono una pertinente regolamentazione.

6.8.1.2 Argomenti giuridici

In fattispecie del diritto internazionale privato, la plurima cittadinanza provoca delle difficoltà per quel che concerne la designazione del foro e del diritto applicabile. Ciò è motivo di litigi giuridici.

Attualmente tale affermazione non corrisponde più al vero. Esistono infatti chiare regole applicabili in caso di conflitti d'interessi (in tale contesto sono stati conclusi diversi accordi, quale ad esempio la Convenzione di Lugano, RS 0.275.11). Secondo il diritto svizzero, l'elemento determinante non è la patria, bensì il

⁸² cfr. http://www.bl.ch/docs/parl-lk/protokolle/2004/p2004-09-23/teil_17.htm (consultato il 4 aprile 2005)

⁸³ www.geocities.com/jusjih/dncdp.html (rinvio dell'UDC: http://www.svp.ch/print.html?page_id=1274&l=2) (consultato il 2 novembre 2004)

domicilio. Non vi è praticamente nessun litigio giuridico provocato da una collisione di norme giuridiche divergenti.

La cittadinanza plurima provoca conflitti tra Stati per quel che concerne la sovranità personale, segnatamente nel contesto dell'obbligo militare e della protezione diplomatica

Anche qui esistono precise regole in caso di collisione normativa. Un doppio cittadino può, se del caso, essere escluso dalla protezione diplomatica da parte della Svizzera; tuttavia, con l'apertura verso l'Europa dell'est, tale questione ha una rilevanza minore⁸⁴. Per quel che concerne l'obbligo militare, di regola i doppi cittadini hanno la tendenza ad adempierlo nello Stato in cui risiedono. La Svizzera applica un principio secondo cui le persone che adempiono i loro obblighi militari o forniscono una prestazione sostitutiva in un altro Stato, non sono integrati nell'esercito svizzero né convocati per la fornitura di prestazioni. I doppi cittadini residenti in Svizzera preferiscono solitamente adempiere i loro obblighi militari in Svizzera; in caso contrario, si renderebbero punibili dal profilo del diritto militare svizzero.

La consegna di doppi cittadini è problematica

Questo argomento non corrisponde alle esperienze effettuate nella prassi. La Svizzera tratta i doppi cittadini alla medesima stregua dei cittadini svizzeri. Non esistono pertanto problemi specifici ai doppi cittadini. Secondo un principio giuridico internazionale, uno Stato non consegna i propri cittadini, neppure se si tratta di doppi cittadini.

La doppia cittadinanza provoca problemi giuridici concreti

Quali esempi sono citate le dimostrazioni di doppi cittadini contro lo Stato d'origine. Ci si deve chiedere se i dimostranti partecipano alle manifestazioni in qualità di cittadini stranieri o svizzeri, e quali conseguenze la loro partecipazione può avere dal profilo del perseguimento penale. Il codice penale svizzero ha una risposta chiara: esso si applica a chiunque commette un crimine o un delitto nella Svizzera - sottinteso: indipendentemente dalla cittadinanza (art. 3 cpv. 1 CP). In generale, poi, secondo un principio riconosciuto del diritto internazionale pubblico, lo Stato d'origine non deve tener conto della cittadinanza straniera⁸⁵.

6.8.2 Inconvenienti di un divieto e argomenti contrari

6.8.2.1 *Argomenti politici*

Il divieto della cittadinanza plurima implica un onere amministrativo e finanziario elevato

⁸⁴ Cfr. CONSIGLIERE FEDERALE KOLLER in occasione della revisione del 1990; Boll. uff. CS 1990 II 122; CN 1990 II 496; cfr. il riassunto in MAUERHOFER, pag. 135

⁸⁵ KAY HAILBRONNER/GÜNTER RENNER, Staatsangehörigkeitsrecht, 3. Aufl., München 2003, pag. 108-112

Se la Confederazione si accontentasse di far firmare ai richiedenti la naturalizzazione una dichiarazione secondo cui dopo la naturalizzazione rinunceranno alla cittadinanza d'origine, l'onere amministrativo sarebbe relativamente esiguo. Se invece si dovesse verificare caso per caso l'avvenuta rinuncia dopo la naturalizzazione, si avrebbe un onere abbastanza elevato. Attualmente la procedura di concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione si termina, per la Confederazione, con la concessione dell'autorizzazione stessa. Se vi fosse un obbligo di rinuncia alla cittadinanza precedente e se la Confederazione fosse incaricata di vigilare sull'osservanza di tale obbligo (compreso l'avvio della procedura di annullamento della cittadinanza nei casi in cui la persona naturalizzata rifiutasse di rinunciare alla cittadinanza precedente), ne conseguirebbe un ulteriore forte onere amministrativo. In ultima analisi, la Confederazione dovrebbe impiegare ulteriori risorse per la verifica della rinuncia alla cittadinanza precedente; tali risorse sarebbero dell'ordine di grandezza di quelle impiegate per l'esame di tutte le domande di naturalizzazione ordinaria (ca. 20'000 all'anno).

Lo Stato non è di fatto in grado di impedire la plurima cittadinanza

L'esperienza del competente Ufficio federale negli anni precedenti la soppressione del divieto della doppia cittadinanza ha mostrato che la sorveglianza in tale contesto comportava grosse difficoltà. Le persone che si comportavano correttamente non causavano problemi. Una volta naturalizzate, su richiesta del competente Ufficio federale esse presentavano una domanda di svincolo dalla cittadinanza d'origine e presentavano poi all'Ufficio federale un pertinente atto di svincolo. Nella prassi si è tuttavia constatato che non era possibile avere il controllo sulle diverse possibilità di eludere l'obbligo della rinuncia. Alcune persone, infatti, si sono fatte svincolare dalla cittadinanza precedente e hanno fornito alla Confederazione la pertinente prova - conformemente all'obbligo cui si erano vincolate - , ma hanno sollecitato poco dopo la reintegrazione nella medesima cittadinanza - cosa del tutto possibile nonostante la dimora in Svizzera -, ridivenendo così doppi cittadini. In tale contesto va osservato che anche la Svizzera ammette tale modo di procedere. Giusta il nuovo articolo 23 capoverso 2 LCit (in vigore dal 1° gennaio 2006), il richiedente che è stato svincolato dalla cittadinanza svizzera per acquistarne o conservarne un'altra può, se ha stretti vincoli con la Svizzera, presentare la domanda di reintegrazione anche se risiede all'estero. Siffatte reintegrazioni sono difficili da combattere nella prassi, a meno di contattare - con tutto quel che ciò comporta di lavoro e investimento - tutte le persone interessate dopo lo svincolo dalla cittadinanza precedente e di esigere che rilascino un attestato secondo cui non hanno riacquisito la cittadinanza cui hanno rinunciato.

Non è possibile evitare i casi di doppia cittadinanza per filiazione, a meno di derogare al principio della parità donna-uomo per quel che concerne la trasmissione della cittadinanza ai figli.

Infine, non è possibile chiarire se uno straniero possiede effettivamente una sola cittadinanza oppure anche una seconda o addirittura una terza. Di regola, i doppi o plurimi cittadini sono registrati, presso le autorità competenti in materia di stranieri, sotto un'unica cittadinanza.

Per i motivi precitati vi è da chiedersi se tollerare la doppia cittadinanza non sia dopotutto la soluzione più ragionevole e anche più equa per tutti.

I doppi cittadini non causano problemi di sorta⁸⁶

Per quanto ci sia dato di sapere, non vi sono fatti che dimostrino l'esistenza di difficoltà. I problemi legati alla doppia cittadinanza, quali segnatamente l'adempimento degli obblighi militari, hanno sempre potuto essere risolti senza difficoltà; con parecchi Stati esistono del resto perdinenti accordi. Il diritto penale militare svizzero vieta ai cittadini svizzeri di adempiere in un altro Stato ai loro obblighi, a meno che siano domiciliati in tale Stato. Chiunque, al momento della naturalizzazione, ha già adempito il proprio obbligo di prestare servizio militare o sostitutivo all'estero, non è integrato nell'esercito svizzero e non è chiamato a fornire prestazioni in tale ambito.

I doppi cittadini hanno un influsso positivo sull'economia

In occasione della revisione del 1990, le associazioni economiche avevano chiesto un agevolamento per i doppi cittadini nell'ottica della CE⁸⁷. Le persone con più cittadinanze che possono stabilirsi anche all'estero costituiscono un vantaggio per le imprese. Sinora tale affermazione non è tuttavia dimostrata scientificamente. Inoltre, con gli accordi bilaterali con l'UE, tale argomento ha perso importanza.

Numerosi Svizzeri all'estero sono (stati) costretti, sotto la pressione della congiuntura economica o a motivo di una minaccia d'espulsione, ad acquistare la cittadinanza di un altro Stato

È questo il motivo per cui si è rinunciato a vincolare la naturalizzazione all'estero con la perdita della cittadinanza svizzera⁸⁸. Nel frattempo la situazione si è però fatta meno critica - segnatamente grazie agli accordi con l'UE. I cittadini svizzeri possono ora esercitare un'attività lucrativa nello spazio UE anche senza un passaporto UE.

Gli Svizzeri all'estero contribuiscono grandemente alla buona reputazione e agli interessi della Svizzera

Non si deve pertanto tagliare i ponti con questi concittadini. Molti di loro sarebbero infatti costretti, se confrontati a una scelta imperativa, ad optare per la cittadinanza straniera. L'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE) vede nella mozione di JASMIN HUTTER un duro colpo diretto contro la Quinta Svizzera e contro gli interessi e lo spirito del nostro Paese. Per ca. il 71 % dei doppi cittadini, l'applicazione della mozione significherebbe la rescissione dei contatti con gli Svizzeri all'estero. L'importanza della Quinta Svizzera per le relazioni economiche esterne, per la reputazione della Svizzera e per lo scambio culturale è del tutto

⁸⁶ così si è espresso il CONSIGLIERE FEDERALE KOLLER in occasione della revisione del 1990; Boll. uff. CS 1990 II 122; CN 1990 II 496; cfr. riassunto in MAUERHOFER, pag. 135

⁸⁷ così si è espresso il CONSIGLIERE FEDERALE KOLLER in occasione della revisione del 1990; Boll. uff. CS 1990 II 122; CN 1990 II 496; cfr. riassunto in MAUERHOFER, pag. 135

⁸⁸ Boll. sten. CN 1951, pag. 807; MAUERHOFER, pag. 128

incontestata⁸⁹. La problematica è stata agevolata grazie agli accordi con l'UE. Si può ribattere all'argomentazione dell'OSE che l'autore della mozione precitata chiede il ripristino della situazione che vigeva prima del 1992. Ciò significa unicamente che i cittadini stranieri naturalizzati svizzeri in procedura ordinaria dovrebbero rinunciare alla cittadinanza d'origine. Gli Svizzeri all'estero non sarebbero toccati dalla mozione.

Non si devono minare i vincoli culturali e familiari dei doppi cittadini

Un modo di procedere diverso sarebbe contrario a una concezione liberale. La Consigliera di Stato di Basilea Campagna, SABINE PEGORARO (PDL), ha addotto il motivo seguente a sostegno della posizione negativa del Governo in merito alla mozione THÜRING: attualmente la naturalizzazione non è più finalizzata all'assimilazione, ovvero alla rinuncia all'identità e alla cittadinanza d'origine, bensì all'integrazione. Dal canto suo, JEAN-PHILIPPE MAITRE (CN PPD/GE) afferma: "On peut, comme ma fille, être profondément patriote et avoir deux nationalités."⁹⁰ In risposta a tale affermazione si potrebbero addurre gli argomenti precitati a favore del divieto della doppia cittadinanza. Si potrebbe inoltre argomentare che la doppia cittadinanza per filiazione è un fatto che s'impone, mentre nel contesto della naturalizzazione occorre un'identificazione totale con il nuovo Stato. Rinunciando alla cittadinanza d'origine si darebbe un segno in tal senso.

Un divieto provocherebbe una diminuzione del numero di naturalizzazioni

Dall'abolizione del divieto, le naturalizzazioni ordinarie sono aumentate di oltre il quintuplo. Uno dei motivi per cui nel 1992 si era optato per l'abolizione del divieto della doppia o plurima cittadinanza era precisamente una diminuzione del numero delle naturalizzazioni. Nell'autunno 1989 era pertanto stata inoltrata una mozione volta a consentire agli stranieri della seconda generazione di conservare la cittadinanza precedente in presenza di motivi validi⁹¹. La naturalizzazione è un elemento centrale dell'integrazione⁹².

È certamente vero che un divieto della doppia cittadinanza provocherebbe un calo del numero delle naturalizzazioni. Ciò concernerebbe segnatamente i cittadini degli Stati limitrofi, perlopiù assai bene integrati nel nostro Paese anche a motivo della loro lingua madre. Persone di culture più lontane hanno spesso assai meno reticenze a rinunciare alla cittadinanza precedente che non i cittadini di Stati dell'UE. Inoltre, gran parte delle persone che sollecitano la naturalizzazione non possono affatto rinunciare alla cittadinanza precedente a motivo del loro diritto nazionale (cittadini del Kosovo; cittadini maschi tra i 16 e i 60 anni di Serbia e Montenegro; stranieri della seconda generazione di origine turca che non hanno ancora prestato servizio militare; cittadini di Stati arabi). La rinuncia alla doppia cittadinanza colpirebbe pertanto in prima linea i cittadini di

⁸⁹ http://www.aso.ch/francais/213_5f.htm (consultato il 1° novembre 2004)

⁹⁰ "Le Temps" del 1° ottobre 2004, pag. 9

⁹¹ MAUERHOFER, pag. 134-135

⁹² Messaggio del 21 novembre 2003 relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza; FF 2002 1740

Paesi occidentali, i quali rinuncerebbero perlopiù a farsi naturalizzare. Occorrerebbe inoltre denunciare l'accordo con l'Italia che stipula il riconoscimento reciproco della doppia cittadinanza. In fin dei conti, vi sarebbero meno persone naturalizzate (in cifre assolute e percentuali) che sin dall'infanzia parlano una delle lingue nazionali svizzere e che sono pertanto di regola assai bene integrate.

All'argomento del calo delle naturalizzazioni si potrebbe controbattere che tale argomento è fittizio, in quanto l'integrazione non viene migliorata per il semplice fatto che le persone interessate non figurano più nella statistica degli stranieri. L'esperienza generale ha tuttavia mostrato che l'integrazione degli stranieri, a lungo termine, ha maggiori opportunità di riuscita se queste persone possono acquistare la cittadinanza dello Stato di residenza.

La globalizzazione moltiplica le identità

In seguito alla globalizzazione, molte persone non vivono più nella patria d'origine, bensì hanno il loro centro vitale all'estero. Tuttavia la doppia cittadinanza consente loro di conservare le radici storiche, alla stregua dell'attinenza comunale in Svizzera. Lo Stato non può impedirlo neanche se abolisce la possibilità della doppia cittadinanza. GEORG KOHLER, professore di filosofia politica all'Università di Zurigo, afferma che le società moderne attraversano in permanenza crisi identitarie. Anche noi Svizzeri dobbiamo imparare a coltivare più identità alla volta. Egli cita il suo proprio esempio: cittadino bernese, vive da decenni a Zurigo ed è nel contempo divenuto cittadino europeo. Nel contesto del dibattito sull'abolizione dell'articolo 17 LCit, i Consiglieri nazionali PAUL RECHSTEINER (PS/SG) e PIERRE AGUET (PS/VD) asserivano che la doppia identità è un fatto naturale e un arricchimento. La Consigliera nazionale MONIKA STOCKER (I Verdi/ZH) e il Consigliere nazionale MAXIMILIAN REIMANN (UDC/AG) fanno riferimento alle colonie di Svizzeri all'estero, ai quali è permesso di mantenere i loro vincoli con la Svizzera⁹³.

La possibilità della doppia cittadinanza è espressione della tradizione svizzera della democrazia di consenso, nonché della facoltà della Svizzera di integrare gruppi culturali diversi

Uno dei motivi per cui la Svizzera incontra tradizionalmente meno difficoltà rispetto ad altri Stati per quel che concerne la doppia cittadinanza consiste nel triplice livello della cittadinanza svizzera, per cui ogni cittadino svizzero possiede più cittadinanze e può sorvolare le frontiere culturali mediante l'appartenenza a più Cantoni.⁹⁴

6.8.2.2 Argomenti giuridici

La Confederazione è tenuta a promuovere i rapporti degli Svizzeri all'estero con la loro patria

⁹³ cfr. Mauerhofer, pag. 132

⁹⁴ Vi sono però Cantoni che prevedono la perdita della rispettiva cittadinanza qualora un cittadino possieda più di due, risp. tre cittadinanze cantonali

Tale principio è sancito dall'articolo 40 Cost. Un divieto della doppia cittadinanza ostacolerebbe la realizzazione di tale incarico costituzionale (è quanto asserito dall'Organizzazione degli Svizzeri all'estero [OSE])⁹⁵. L'articolo 40 Cost non esclude tuttavia un divieto della doppia cittadinanza. Il divieto può del resto essere concepito in modo da non toccare gli Svizzeri all'estero; ad esempio limitando l'obbligo di rinunciare alla cittadinanza d'origine ai soli stranieri che si fanno naturalizzare in Svizzera e continuando a consentire agli Svizzeri all'estero di acquistare una cittadinanza supplementare senza rischiare di perdere automaticamente quella svizzera.

6.9 Diritto comparato

Da lungo tempo l'Ufficio federale della migrazione tiene una tabella concernente gli Stati i cui cittadini perdono automaticamente, risp. possono mantenere la cittadinanza d'origine una volta naturalizzati in Svizzera⁹⁶.

Di solito, gli Stati che prevedono la perdita automatica della cittadinanza d'origine al momento della naturalizzazione in un altro Stato combattono la doppia cittadinanza anche entro i propri confini; essi esigono cioè perlomeno che i cittadini stranieri che si fanno naturalizzare sul loro suolo rinuncino alla cittadinanza d'origine.

I seguenti Stati dell'UE sono contrari - almeno di principio - alla doppia cittadinanza, sia dei propri cittadini all'estero che dei cittadini stranieri naturalizzati entro i rispettivi confini: Germania, Austria, Danimarca, Paesi Bassi (eccezione fatta per le coppie sposate e per i giovani stranieri), Lussemburgo, Repubblica ceca (eccezione fatta per le coppie sposate), Estonia e Norvegia. Per citare un esempio, i cittadini tedeschi o austriaci che si fanno naturalizzare in un altro Stato possono sollecitare il mantenimento della cittadinanza d'origine; la prassi diverge tuttavia da un Land all'altro.

Sempre in seno all'UE, Francia, Italia, Finlandia, Svezia, Grecia, Portogallo, Ungheria, Islanda, Irlanda, Malta, Gran Bretagna e Slovacchia non si oppongono alla doppia cittadinanza, né per i loro cittadini all'estero né per i cittadini stranieri naturalizzati sul loro suolo.

Uno Stato dell'UE (Belgio) è contrario alla doppia cittadinanza solo per quel che concerne i propri cittadini che si fanno naturalizzare all'estero. Grecia, Spagna, Lettonia, Liechtenstein, Polonia e Slovenia sono contrari alla doppia cittadinanza solo per quel che concerne i cittadini stranieri che si fanno naturalizzare sul loro territorio. La Spagna esige dai candidati alla naturalizzazione una semplice rinuncia scritta alla cittadinanza d'origine, ma non procede a controlli di sorta. A meno che lo Stato d'origine preveda la perdita automatica della cittadinanza d'origine, le persone naturalizzate in Spagna possiedono pertanto la doppia cittadinanza.

In tutti gli Stati europei contrari alla doppia cittadinanza in seguito a naturalizzazione, la rinuncia alla cittadinanza d'origine è richiesta unicamente se

⁹⁵ http://www.aso.ch/deutsch/213_5.htm (consultato il 1° novembre 2004)

⁹⁶ cfr. <http://www.bfm.admin.ch/index.php?id=139&L=2> nonché [Allegato 12](#)

ciò è possibile e ragionevolmente esigibile. Ciò è conforme alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cittadinanza (art. 16).

6. 10 Varianti di soluzioni possibili

6.10.1 Ammettere la doppia cittadinanza (regolamentazione vigente)

La questione della doppia cittadinanza avrà sempre una portata politica e continuerà a dividere le opinioni. Il principale argomento a favore del mantenimento della regolamentazione attuale, ovvero dell'ammissione della doppia cittadinanza, è dato dal fatto che sinora non si sono riscontrati particolari problemi. Reintroducendo il divieto della doppia cittadinanza si assisterebbe a un calo delle naturalizzazioni dei cittadini dell'UE e a un aumento delle naturalizzazioni di cittadini di altri Stati. Ciò sarebbe tra l'altro dovuto al fatto che, come detto, diversi cittadini di Stati dei Balcani non possono rinunciare alla cittadinanza d'origine, diversamente dai cittadini degli Stati limitrofi. Ora, negli ultimi anni, proprio tali Stati denotano un forte numero di persone naturalizzate in Svizzera.

6.10.2 Vietare la doppia cittadinanza in seguito alla naturalizzazione ordinaria (ritorno alla regolamentazione vigente prima del 1992)

La rinuncia alla cittadinanza d'origine sarebbe richiesta, nel contesto della naturalizzazione ordinaria, solo qualora ciò fosse possibile e ragionevolmente esigibile. Gran parte dei candidati alla naturalizzazione non possono tuttavia, a motivo del loro diritto nazionale, rinunciare alla cittadinanza d'origine. La rinuncia colpirebbe anzitutto i cittadini di Stati occidentali, i quali desisterebbero perlopiù dal farsi naturalizzare. Occorrerebbe inoltre denunciare l'accordo con l'Italia che stipula il riconoscimento reciproco della doppia cittadinanza. Non si potrebbe peraltro mandare in porto la conclusione del pertinente accordo aggiuntivo con la Germania, attualmente in dirittura d'arrivo.

6.10.3 Vietare in maniera assoluta e senza eccezioni la doppia cittadinanza in seguito alla naturalizzazione ordinaria

Secondo questa variante, diversamente da quella precedente, non si verificherebbe affatto se la rinuncia alla cittadinanza d'origine è ragionevolmente esigibile o no. Ciò escluderebbe dalla naturalizzazione gli stranieri che, in virtù del loro diritto nazionale, non possono affatto essere svincolati dalla cittadinanza d'origine. Non sarebbero consentite deroghe alla rinuncia, neppure qualora lo svincolo dalla cittadinanza precedente venisse a costare parecchie migliaia di franchi all'interessato (vi sono esempi di spese fino a 10'000 franchi). I cittadini di parecchi Stati sarebbero inoltre esclusi dalla possibilità di farsi naturalizzare, senza nessuna colpa da parte loro.

6.10.4 Ristabilire la situazione vigente prima del 1992, estendendo tuttavia l'esigenza di rinunciare alla cittadinanza d'origine anche alle naturalizzazioni agevolate e alle reintegrazioni

Ciò concernerebbe segnatamente i coniugi stranieri di cittadini svizzeri. Va tuttavia osservato che sovente i coniugi stranieri di cittadini svizzeri all'estero,

residenti nel loro Stato d'origine, non possono rinunciare alla cittadinanza d'origine. In questi casi si dovrebbe consentire alle persone interessate di conservare anche la cittadinanza d'origine, com'è il caso per i candidati alla naturalizzazione residenti in Svizzera che non possono rinunciare alla cittadinanza d'origine.

6.10.5 Vietare la doppia cittadinanza in tutti i casi e senza eccezioni in seguito a naturalizzazione ordinaria, naturalizzazione agevolata o reintegrazione

Secondo questa variante, non si verificherebbe affatto se la rinuncia alla cittadinanza d'origine è ragionevolmente esigibile o no. Ciò escluderebbe dalla naturalizzazione gli stranieri che, in virtù del loro diritto nazionale, non possono affatto essere svincolati dalla cittadinanza d'origine. Non sarebbero più consentite deroghe alla rinuncia alla cittadinanza precedente.

6.10.6 Divieto generale della doppia cittadinanza, quindi anche per gli Svizzeri all'estero desiderosi di acquistare una seconda cittadinanza

Secondo il diritto attuale, gli Svizzeri all'estero che si fanno naturalizzare non perdono la cittadinanza svizzera né sono tenuti a rinunciarvi. Un divieto generale come descritto nel titolo corrente non si è mai visto nella storia della Svizzera, né è stato sinora seriamente richiesto. Politicamente esso sarebbe estremamente contestato. Non sarebbe del resto possibile applicarlo in maniera capillare, in quanto nella prassi sarebbe assai difficile procedere ai necessari controlli. Vi sarebbero numerosi casi di Svizzeri all'estero che si farebbero naturalizzare all'estero senza informarne le autorità elvetiche.

6.10.7 Obbligo della rinuncia solo per i cittadini di determinati Stati

Giusta l'articolo 8 capoverso 2 Cost, nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche. Un divieto della doppia cittadinanza limitato ai soli cittadini di determinati Stati violerebbe pertanto il principio della parità di trattamento sancito dalla disposizione costituzionale precitata.

In base al sistema d'ammissione binario, la Svizzera garantisce ai cittadini dell'UE uno statuto giuridico più vantaggioso, per quel che concerne l'ammissione, che non ai cittadini di altri Stati. C'è da chiedersi se non sia possibile riprodurre tale favoritismo di determinate nazionalità anche nel contesto della doppia cittadinanza. Il sistema d'ammissione binario è considerato giuridicamente conforme in quanto poggia su una convenzione multilaterale in materia di ammissione. Ora, per concedere dei favori a determinati doppi cittadini rispetto ad altri senza una convenzione internazionale in tal senso, non ci si potrebbe prevalere dell'analogia rispetto al sistema d'ammissione binario.

Ci si può chiedere tuttavia se gli Accordi bilaterali con l'UE non giustifichino di per sé un trattamento più favorevole dei cittadini dell'UE rispetto ai cittadini di altri

Stati per quel che concerne la doppia cittadinanza. Rinviamo in tale contesto al rapporto finale del Gruppo di lavoro Cittadinanza⁹⁷, il quale costituisce la base per la revisione del diritto in materia di cittadinanza. Il rapporto finale qualifica un eventuale trattamento speciale dei cittadini dell'UE nel settore della cittadinanza - senza la conclusione di un pertinente trattato con l'UE - quale verosimilmente discriminante ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 Cost, nonché problematico in riferimento alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Un sistema binario per la lotta alla doppia cittadinanza sarebbe peraltro oggetto, nell'ottica della convenzione contro il razzismo, delle medesime critiche riservate al modello delle tre cerchie per l'ammissione degli stranieri, nel frattempo abbandonato.

6.10.8 Divieto della doppia cittadinanza con deroghe disciplinate in pertinenti trattati internazionali

Uno dei principali inconvenienti del divieto della doppia cittadinanza risiede nel fatto che esso colpirebbe precisamente i cittadini di Stati appartenenti alla cerchia culturale dell'Europa occidentale - segnatamente i cittadini degli Stati limitrofi. Vi sarebbe la possibilità di concludere con gli Stati interessati pertinenti accordi bilaterali in materia di ammissione della doppia cittadinanza. Il vantaggio di una siffatta soluzione sarebbe che, una volta conclusi i predetti accordi, sarebbero i cittadini provenienti da Paesi di cultura diversa a dover rinunciare alla cittadinanza d'origine. Va detto però che la conclusione di diversi accordi bilaterali sarebbe onerosa e provocherebbe delle disparità di trattamento tra candidati alla naturalizzazione di origini diverse.

6.10.9 I Cantoni possono prevedere nelle rispettive legislazioni la rinuncia alla cittadinanza d'origine quale condizione di naturalizzazione

Vi è da chiedersi se non sarebbe possibile, per i Cantoni, prevedere nelle loro legislazioni l'introduzione della rinuncia alla cittadinanza d'origine quale condizione per la naturalizzazione. Secondo una concezione tradizionale, i Cantoni possiedono tale competenza⁹⁸. Tuttavia, nell'ottica attuale, ciò sarebbe problematico per i seguenti motivi:

L'introduzione di un obbligo di rinuncia alla cittadinanza d'origine condurrebbe a una regolamentazione divergente non solo tra i Cantoni, ma anche entro un medesimo Cantone. Nel contesto delle procedure di acquisizione della cittadinanza disciplinate definitivamente dalla Confederazione (per origine, adozione, naturalizzazione agevolata), la doppia cittadinanza continuerebbe ad essere ammissibile, contrariamente alle naturalizzazioni in procedura ordinaria. La necessità di tale differenziazione è discutibile. Il presupposto della rinuncia alla doppia cittadinanza è stato abrogato a livello federale nel 1992. All'epoca era stato determinante il fatto che specialmente i cittadini europei che adempivano ai presupposti per la naturalizzazione finivano per non farsi naturalizzare a motivo

⁹⁷ Rapporto finale del Gruppo di lavoro Cittadinanza, Ufficio federale degli stranieri, dicembre 2000, pag. 16.

⁹⁸ HANGARTNER, AJP/PJA 8 / 2001, pag. 964

dell'obbligo di rinunciare alla cittadinanza d'origine. Inoltre, le associazioni economiche erano favorevoli all'ammissione della doppia cittadinanza.

Per i Cantoni sarebbe assai più arduo che per la Confederazione vagliare se la rinuncia alla cittadinanza d'origine sia ragionevolmente esigibile, nonché vegliare a che tale rinuncia sia rispettata anche a naturalizzazione avvenuta.

In caso di annullamento della naturalizzazione giusta l'articolo 41 LCit a motivo della mancata osservanza dell'obbligo di rinunciare alla cittadinanza d'origine, i Cantoni non potrebbero contare sull'appoggio della Confederazione in quanto non sarebbe in gioco nessun presupposto per la naturalizzazione a livello federale.

L'ammissione della doppia cittadinanza in base a trattati internazionali (attualmente con l'Italia, in futuro eventualmente con la Germania) sarebbe in ogni caso prioritaria rispetto al diritto cantonale divergente.

6. 11 Conclusioni e raccomandazioni

6.11.1 Conclusioni

Lo statuto giuridico degli stranieri domiciliati in Svizzera si avvicina viepiù a quello dei cittadini svizzeri. La differenza fondamentale risiede nell'esercizio dei diritti politici. La doppia cittadinanza è problematica in quanto consente l'esercizio dei diritti politici in più Stati.

Il tema della cittadinanza riveste inoltre un significato perlopiù politico e psicologico. Siccome la Svizzera non è implicata in conflitti bellici, non vi sono invece risvolti drammatici dal profilo dei conflitti d'interesse e di lealtà⁹⁹. Siffatti conflitti non sono del resto risolti con la rescissione dei vincoli giuridici nei confronti della patria d'origine.

L'evoluzione osservata a decorrere dal 1° gennaio 1992, data della revoca del divieto della doppia cittadinanza, non denota problemi particolari che possano essere ricondotti alla doppia cittadinanza.

È pertanto una questione di carattere politico quella di stabilire se l'aumento delle naturalizzazioni osservato negli ultimi anni e dovuto anche all'ammissione della doppia cittadinanza sia un'evoluzione auspicata o meno. Gli stranieri residenti da numerosi anni in Svizzera e in possesso di un titolo di soggiorno durevole sono divenuti parte integrante della nostra popolazione, indipendentemente dal fatto che siano naturalizzati o meno. Consentendo loro di conservare la cittadinanza d'origine anche una volta naturalizzati in Svizzera, non li si obbliga a rinunciare a una parte della loro identità. Gli interessati vedono favorevolmente tale fatto, che può così concorrere, a lungo termine, a facilitare la loro identificazione con il nostro Paese.

L'opinione opposta, secondo cui i richiedenti la naturalizzazione devono per così dire "dimostrare" la loro integrazione rinunciando alla cittadinanza d'origine, è

⁹⁹ Hangartner, pag. 964

invece meno convincente, segnatamente se si confronta la loro situazione con quella degli Svizzeri all'estero. Nonostante risiedano all'estero e nonostante tre Svizzeri all'estero su quattro possiedano la doppia cittadinanza, questi cittadini svizzeri continuano a godere del diritto di voto ed eleggibilità a livello federale. Essi possono senz'altro acquistare una seconda cittadinanza senza perdere la cittadinanza svizzera. Ciò nonostante, nessuno dubita della lealtà degli Svizzeri all'estero nei confronti del nostro Paese. Sarebbe pertanto incoerente trattare i cittadini stranieri che sollecitano la cittadinanza svizzera diversamente da come sono trattati i cittadini svizzeri che sollecitano un'altra cittadinanza. Tale conflitto logico potrebbe essere risolto unicamente facendo in modo che i cittadini svizzeri naturalizzati all'estero perdano automaticamente la cittadinanza svizzera o debbano rinunciarvi, il che susciterebbe tuttavia una forte opposizione da parte degli Svizzeri all'estero. Sarebbe del resto impossibile applicare coerentemente una siffatta regolamentazione.

Che anche i doppi cittadini possano essere perfettamente integrati in Svizzera è dimostrato segnatamente dai figli di matrimoni binazionali. Un matrimonio su tre in Svizzera è misto, il che significa che in media un bambino su tre nato sul nostro territorio possiede, oltre alla cittadinanza svizzera, anche una seconda cittadinanza. Ora, questi bambini sono altrettanto ben integrati in Svizzera che i loro coetanei in possesso della sola cittadinanza svizzera. Indubbiamente l'integrazione nella realtà svizzera è un criterio centrale per la naturalizzazione. È parimenti importante che i Cantoni prendano sul serio tale esigenza e procedano ai necessari chiarimenti in tal senso prima della naturalizzazione. Tale elemento è più importante della rinuncia alla cittadinanza anteriore, tanto più che detta rinuncia comporta un forte onere burocratico e può venire aggirata (riacquisto, all'insaputa delle autorità elvetiche, della cittadinanza cui si è in un primo tempo rinunciato). Il provvedimento andrebbe così a discapito proprio delle persone che si comporterebbero correttamente e onestamente e non tenterebbero di aggirare il divieto della doppia cittadinanza.

Dalle considerazioni del n. [6.8.1](#). emerge che la doppia cittadinanza comporta anche inconvenienti in base ai quali sarebbe giustificato lottare contro la doppia cittadinanza. La prassi mostra comunque che una lotta efficace alla doppia cittadinanza non è possibile, da un lato in quanto i cittadini di taluni Stati non possono affatto rinunciare alla cittadinanza d'origine, d'altro canto anche in quanto la lotta alla doppia cittadinanza sarebbe legata a oneri burocratici considerevoli e sarebbe peraltro facilmente aggirabile.

Il calo delle naturalizzazioni che risulterebbe dal divieto della doppia cittadinanza nulla cambierebbe al fatto che le persone interessate sono e restano parte integrante della popolazione residente permanente; semplicemente, le persone che rinunciarebbero alla naturalizzazione non sarebbero vincolate dagli obblighi né godrebbero dei diritti riservati ai soli cittadini svizzeri. L'integrazione delle persone interessate nel nostro Paese sarebbe pertanto ostacolata, provocando un aumento dei conflitti sociali. I giovani in particolare riscontrerebbero maggiori difficoltà nella ricerca di un impiego, il che accrescerebbe il loro grado di insoddisfazione.

6.11.2 Raccomandazioni

Per i motivi suesposti raccomandiamo di mantenere la situazione giuridica attuale.

Parte 7: Lotta agli abusi nel settore della naturalizzazione

7.1 Definizione di naturalizzazione conseguita abusivamente

Si può parlare di naturalizzazione ottenuta abusivamente qualora essa sia stata conseguita con dichiarazioni false o occultando fatti essenziali. Occorre dunque che, al momento della decisione, la persona naturalizzata sia stata consapevole che non erano adempiti i presupposti per la naturalizzazione.

Confederazione e Cantoni hanno pertanto interesse a che le persone richiedenti la naturalizzazione siano rese edotte delle condizioni fondamentali per la naturalizzazione e prendano atto per scritto del fatto che, a determinate condizioni, la naturalizzazione può essere annullata giusta l'articolo 41 LCit.

7.2 Lotta agli abusi prima della naturalizzazione

Una delle principali condizioni per la naturalizzazione consiste nel *conformarsi all'ordine giuridico svizzero*. Le condanne antecedenti non radiate sono pertanto un ostacolo alla naturalizzazione, a meno che si tratti di reati di lieve entità.

Di regola, chi si fa naturalizzare deve pertanto firmare una dichiarazione con cui conferma di non essere oggetto di condanne antecedenti non radiate né di procedimenti penali pendenti in Svizzera o all'estero. La persona interessata deve inoltre confermare di aver osservato, negli ultimi cinque anni, l'ordine giuridico svizzero e/o quello dello/gli Stato/i di dimora e di non aver commesso, né durante né prima degli ultimi cinque anni, delitti gravi che potrebbero provocare anche attualmente un procedimento penale o una condanna nei suoi confronti. La persona interessata deve inoltre fornire informazioni concernenti eventuali esecuzioni o attestati di carenza beni. Al termine della dichiarazione, la persona richiedente è resa attenta al fatto che, stando alle disposizioni legali, può essere naturalizzato solo chi si conforma all'ordine giuridico svizzero. Naturalmente ciò vale per analogia anche per i reati commessi all'estero, purché si tratti di fattispecie punibili anche in Svizzera con una pena privativa della libertà. La persona richiedente prende esplicitamente atto della possibilità, in virtù dell'articolo 41 capoverso 1 LCit, di un annullamento della naturalizzazione, entro cinque anni, se essa è stata conseguita con dichiarazioni false.

La predetta dichiarazione esplica un effetto preventivo, dissuadendo sin dall'inizio dal sollecitare la naturalizzazione numerose persone resesi punibili. In caso di dichiarazioni false, la Confederazione o - per le naturalizzazioni ordinarie - il Cantone hanno poi la possibilità, entro cinque anni, di annullare la naturalizzazione.

La maggior parte degli abusi sono tuttavia constatati nel contesto della *naturalizzazione agevolata di coniugi stranieri di cittadini svizzeri*. Queste persone non sottostanno al termine di naturalizzazione di dodici anni, bensì possono sollecitare la naturalizzazione agevolata giusta l'articolo 27 LCit già dopo cinque anni di residenza, di cui l'anno immediatamente precedente la domanda, e dopo tre anni di unione coniugale con il cittadino svizzero. Queste naturalizzazioni agevolate competono alla Confederazione, la quale sente prima i Cantoni. Se sono adempite le condizioni per la naturalizzazione agevolata, le persone interessate godono di un diritto garantito per legge alla naturalizzazione, con diritto di ricorso (diritto della persona richiedente d'impugnare la decisione

negativa dell'UFM nonché diritto del Cantone, risp. del Comune d'impugnare la decisione positiva dell'UFM).

Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, non basta che sussista il matrimonio: i coniugi devono anche vivere in unione coniugale effettiva e stabile, giacché l'intenzione del Legislatore era di concedere la naturalizzazione agevolata in vista del futuro comune dei coniugi. Inoltre, solo un'unione coniugale effettiva concorre a un'integrazione più rapida del coniuge straniero nella realtà svizzera.

Esponiamo qui di seguito un esempio tipico di abuso: nella prassi si verificano casi di matrimonio tra un cittadino straniero e un cittadino svizzero, concluso con la sola intenzione di garantire il soggiorno in Svizzera del coniuge straniero e, in un secondo tempo, l'acquisto della cittadinanza svizzera. Si pensi al caso classico del richiedente l'asilo che, poco dopo il rifiuto della domanda d'asilo, sposa una cittadina svizzera assai più anziana, sottraendosi in tal modo all'allontanamento; dopo tre anni di matrimonio e cinque di residenza in Svizzera, egli ottiene la naturalizzazione agevolata e poco dopo divorzia dalla moglie svizzera. In presenza di una siffatta costellazione, l'UFM procede per esperienza a chiarimenti circostanziati. In tale contesto, le inchieste cantonali rivestono particolare importanza. La Confederazione è grata ai Cantoni che, in siffatti casi sospetti, stendono rapporti circostanziati e verificano l'esistenza o meno di un'unione coniugale effettiva e stabile. In simili casi sono inoltre sentite anche persone di riferimento.

Prima di concedere la naturalizzazione agevolata al coniuge straniero di un cittadino svizzero, ambo i coniugi devono sottoscrivere una dichiarazione relativa all'unione coniugale. Firmandola, essi confermano di vivere in unione coniugale effettiva, indivisa e stabile e di coabitare al medesimo indirizzo; dichiarano inoltre di non nutrire l'intenzione di separarsi o divorziare. La persona richiedente la naturalizzazione prende dunque atto del fatto che la naturalizzazione agevolata non è possibile se al momento o prima della pertinente procedura uno dei coniugi chiede la separazione o il divorzio oppure non vi è più unione coniugale effettiva. Se uno di questi elementi è occultato all'UFM, la naturalizzazione agevolata può essere annullata entro cinque anni giusta l'articolo 41 LCit.

Questo modo di procedere consente alla Confederazione di "tirare il freno a mano" già prima della naturalizzazione nel caso in cui i coniugi rifiutassero di firmare la dichiarazione.

Per quanto possibile, l'UFM lotta pertanto contro gli abusi sin da prima che sia concessa la naturalizzazione. Esso cerca di stabilire, entro i limiti del possibile, se i coniugi vivono in unione coniugale effettiva e stabile. Sarebbe tuttavia illusorio pensare che in tal modo possono essere evitati tutti gli abusi (vedasi in merito le considerazioni del capitolo seguente).

7.3 Lotta agli abusi dopo la naturalizzazione mediante annullamento della stessa

Giusta l'articolo 41 capoverso 1 LCit, con il consenso dell'autorità del Cantone d'origine, il Dipartimento federale di giustizia e polizia può, entro il termine di cinque anni, annullare la naturalizzazione conseguita con dichiarazioni false o in seguito all'occultamento di fatti essenziali. Nelle stesse condizioni, la

naturalizzazione ottenuta in procedura ordinaria può essere parimente annullata dall'autorità cantonale (art. 41 cpv. 2 LCit).

Il principale caso d'applicazione dell'articolo 41 LCit è dato qualora la persona straniera sia stata naturalizzata in virtù dell'articolo 27 LCit e poco tempo dopo si separi o divorzi. Siffatti casi sono notificati di frequente alla Confederazione: dal Cantone, dal Comune, dall'Ufficio dello stato civile o dal coniuge svizzero. In tali casi, l'UFM apre una procedura di annullamento della naturalizzazione. È tuttavia assai oneroso addurre la prova secondo cui la naturalizzazione è stata conseguita abusivamente. L'UFM esamina gli atti della procedura di divorzio. Sovente sono presi in linea di conto anche gli atti dell'Ufficio cantonale della migrazione e gli atti relativi a un'eventuale procedura d'asilo concernente la persona interessata. Sono poi sentiti dalle autorità cantonali, su incarico dell'UFM, l'ex coniuge svizzero ed eventuali altre persone.

In corso di procedura, le persone hanno diritto di essere sentite a più riprese. Prima di pronunciare l'annullamento, l'UFM sollecita l'approvazione del Cantone d'origine.

La persona interessata può impugnare la decisione di annullamento dell'UFM dinanzi all'Ufficio dei ricorsi del Dipartimento federale di giustizia e polizia e, quale istanza superiore, dinanzi al Tribunale federale.

Assai meno frequenti sono i casi in cui è necessario avviare una procedura di annullamento della naturalizzazione dovuta al fatto che, prima della naturalizzazione, la persona interessata non si sia conformata all'ordine giuridico svizzero. Ciò non stupisce in quanto poco prima della naturalizzazione, l'UFM verifica se la persona interessata è oggetto di procedimenti penali o di condanne anteriori non radiate.

Nel 2004 sono state avviate in totale 116 procedure di annullamento della naturalizzazione. In 36 casi è stato pronunciato l'annullamento, mentre in 77 casi la procedura ha dovuto essere abbandonata a motivo dell'impossibilità di dimostrare l'abuso.

Potenziando l'informazione in tal senso, l'UFM ha attirato l'attenzione delle autorità cantonali e comunali alle possibilità per lottare contro le naturalizzazioni abusive, per cui attualmente vi sono più notifiche di possibili abusi che non ancora pochi anni fa.

7.4 Conclusioni e raccomandazioni

7.4.1 Conclusioni

Anche se, accanto ai casi di cui l'UFM ha conoscenza, se ne devono presumere parecchi che non vengono mai scoperti, le naturalizzazioni conseguite abusivamente rappresentano comunque una proporzione davvero infima rispetto alle naturalizzazioni in generale. I casi notificati all'UFM, perlopiù da parte dei Cantoni, sono tuttavia fortemente aumentati negli ultimi anni. L'UFM attribuisce pertanto non poca importanza alla lotta agli abusi onde conseguire un effetto preventivo. Ciò rafforza inoltre l'accettazione soprattutto delle naturalizzazioni agevolate da parte delle autorità cantonali e comunali nonché della popolazione. Un'efficace lotta agli abusi prima e dopo la naturalizzazione necessita tuttavia un congruo effettivo di risorse personali, sia presso la Confederazione che presso le autorità cantonali e comunali. La Confederazione deve poter contare su rapporti

d'inchiesta cantonali per quanto possibile completi e di qualità. Purtroppo attualmente vi sono forti divergenze, da un Cantone all'altro, per quanto concerne la qualità di questi rapporti, nonostante la Confederazione abbia definito a più riprese, nel contesto di circolari destinate ai Cantoni, le esigenze qualitative cui sottostanno i predetti rapporti.

Sarebbe auspicabile che gli abusi fossero scoperti e combattuti in maniera ancor più precoce, ovvero già prima della conclusione di matrimoni abusivi. Nel messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri¹⁰⁰, il Consiglio federale ha proposto un nuovo articolo 97a del Codice civile (CC). In virtù di tale disposizione, l'ufficiale dello stato civile non entra nel merito di una domanda di matrimonio qualora uno degli sposi non intenda evidentemente fondare una comunità coniugale, bensì unicamente eludere le regole sull'ammissione e il soggiorno degli stranieri.

Come fare per risolvere i problemi nel settore della lotta agli abusi? Le seguenti varianti entrano in linea di conto:

7.4.2 Varianti di soluzioni

7.4.2.1 Proroga del termine per l'annullamento della naturalizzazione

Il 23 giugno 2004, tre Uffici federali e il Corpo delle guardie di confine hanno pubblicato un rapporto sulla migrazione illegale, proponendo dei provvedimenti per lottare contro tale fenomeno¹⁰¹. Nel settore dell'acquisto abusivo della cittadinanza svizzera, esso propone di prorogare la possibilità di revoca in caso di naturalizzazione conseguita abusivamente. Si potrebbe ad esempio rivedere il disciplinamento dell'articolo 41 LCit, secondo cui la naturalizzazione può essere annullata entro cinque anni, prevedendo altresì la possibilità di aprire una procedura di annullamento entro tale termine di cinque anni. Con ciò si eviterebbe al pericolo della prescrizione. Lo stesso risultato potrebbe essere raggiunto introducendo un termine di prescrizione relativamente breve (p.es. due anni dalla conoscenza della fattispecie con rilevanza giuridica) che venga interrotto da ogni atto istruttorio. Un ulteriore vantaggio di un siffatto modo di procedere è che gli atti procedurali vanno effettuati in tempo utile.

Ci si deve tuttavia chiedere se una procedura di annullamento può protrarsi indefinitamente. Non fosse che per considerazioni legate alla sicurezza giuridica, si deve rispondere negativamente. La procedura di annullamento è sovente assai onerosa e necessita ulteriori chiarimenti, per cui può durare, a seconda dei casi, fino a tre anni. La legge potrebbe tenere conto di tale circostanza prevedendo una durata massima di otto anni per l'annullamento della naturalizzazione da parte dell'UFM.

7.4.2.2 Non modificare le disposizioni legali vigenti

Il disciplinamento vigente non è ottimale ma consente pur sempre di annullare le naturalizzazioni entro cinque anni. A sostegno del mantenimento di tale regolamentazione si può addurre che essa è sufficiente per lottare contro gli

¹⁰⁰ FF 2002 3327

¹⁰¹ vedasi in internet sotto: <http://www.bfm.admin.ch/index.php?id=276&L=2&S=2>

abusi più evidenti. Non è invece risolta la problematica degli abusi gravi che, dopo cinque anni, cadono in prescrizione. Capita che l'UFM abbia conoscenza di un abuso solo parecchi anni dopo la naturalizzazione, per cui, vista la complessità della procedura, non è più possibile pronunciare per tempo l'annullamento.

7.4.2.3 Rinunciare all'annullamento della naturalizzazione

La procedura di annullamento della naturalizzazione è assai onerosa; infatti, una naturalizzazione può essere annullata giusta l'articolo 41 LCit unicamente se si può dimostrare con assoluta certezza che la persona in questione ha ottenuto la naturalizzazione in maniera abusiva. Dalla revoca di tale disposizione risulterebbe però quale conseguenza che gli abusi potrebbero essere combattuti solo prima della naturalizzazione. Le persone che fanno volutamente dichiarazioni false onde entrare in possesso del passaporto svizzero non avrebbero pertanto più nulla da temere. Ciò darebbe adito a una quantità di abusi.

7.4.3 Raccomandazioni

Le considerazioni suesposte mostrano che è giustificato inasprire il tenore dell'articolo 41 LCit, ovvero la lotta agli abusi in materia di naturalizzazione.

Giusta l'articolo 41 capoverso 1 LCit, con il consenso dell'autorità del Cantone d'origine, l'UFM può, entro il termine di cinque anni, annullare la naturalizzazione conseguita con dichiarazioni false o in seguito all'occultamento di fatti essenziali; tuttavia, se l'abuso è commesso poco prima dello scadere del termine di cinque anni, non è più possibile svolgere la complessa procedura di annullamento a motivo dell'imminente pericolo di prescrizione. Tale situazione è insoddisfacente.

Alla luce delle raccomandazioni formulate nel rapporto sulla migrazione illegale, l'articolo 41 LCit andrebbe pertanto modificato in modo da consentire l'avvio della procedura entro due anni al massimo dopo che l'UFM ha avuto conoscenza della fattispecie giuridica. Il termine di prescrizione di due anni è interrotto da ogni atto istruttorio. La procedura dev'essere conclusa al massimo entro otto anni dall'avvenuta naturalizzazione.

Tale modifica di legge avrebbe un impatto anche sulla lotta agli abusi da parte dei Cantoni, i quali possono pronunciare di propria competenza l'annullamento di una naturalizzazione ordinaria giusta l'articolo 41 capoverso 2 LCit.

Ufficio federale della migrazione

ALLEGATI:

- Analisi Vox relativa alla votazione del 26 settembre 2004 [Allegato 1](#)
- Convenzione di reciprocità concernente i giovani stranieri [Allegato 2](#)
- Confronto delle legislazioni cantonali concernenti i giovani stranieri [Allegato 3](#)
- Confronto delle legislazioni europee concernenti i giovani stranieri [Allegato 4](#)
- Motion Emilie Schindelholz JU [Allegato 5](#)
- Projet de loi GE [Allegato 6](#)
- Evoluzione storica della procedura di naturalizzazione [Allegato 7](#)
- Concessione della cittadinanza [Allegato 8](#)
- Competenza delle autorità comunali [Allegato 9](#)
- Competenza delle autorità cantonali [Allegato 10](#)
- Termini cantonali di residenza [Allegato 11](#)
- Perdita della cittadinanza per naturalizzazione [Allegato 12](#)

Osservazione importante:

Gli allegati si basano su informazioni di cui l'Ufficio federale della migrazione disponeva nel novembre 2005. Va osservato che la legislazione internazionale, cantonale e comunale in materia di naturalizzazione sottostà a frequenti modifiche. È pertanto possibile che, al momento della pubblicazione del rapporto, singoli allegati (in particolar modo gli allegati 3, 4 e 8-12) non siano più del tutto attuali.

Allegato 1

Principali risultati dell'analisi VOX relativa alla votazione popolare del 26 settembre 2004¹⁰²

Il 26 settembre 2004, il popolo svizzero ha votato su quattro oggetti. Si trattava della naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione, dell'acquisto della cittadinanza alla nascita per gli stranieri della terza generazione, dell'iniziativa "Servizi postali per tutti" nonché della modifica della legge sulle indennità di perdita di guadagno (in caso di servizio o di maternità) - in altri termini, assicurazione per la maternità. Sono quest'ultimo oggetto è stato accolto (55.4 % di voti favorevoli). Ambo i progetti relativi alla cittadinanza sono stati respinti, risp. dal 56.8 % e dal 51.6 % dei votanti. L'iniziativa concernente i servizi postali è stata respinta dal 50.2 % dei votanti.

I quattro oggetti hanno un elemento in comune, e cioè l'eccessiva rilevanza personale che è stata loro accordata. Ciò potrebbe spiegare il grado di partecipazione relativamente elevato (53.2 %). I votanti hanno conferito la maggiore rilevanza personale e nazionale all'assicurazione per la maternità. Anche ai progetti sulla cittadinanza è stata accordata un'importanza superiore alla media. Essi sono anche gli oggetti che maggiormente hanno impregnato la memoria dei cittadini, al termine del dibattito acceso che ha preceduto le votazioni. In confronto agli altri tre oggetti di voto, l'iniziativa sui servizi postali ha riscontrato scarso interesse ed è anche meno impressa nella memoria dei cittadini.

L'assicurazione per la maternità, su cui si è già votato a più riprese, non ha causato difficoltà ai votanti nel formarsi un'opinione. Lo stesso vale per i due oggetti sulla cittadinanza, valutati perlopiù in base a opinioni preconcepite e concezioni di valore fortemente radicate. L'iniziativa sui servizi postali ha invece necessitato fatica e lunga riflessione, da parte dei votanti, per poter giungere alla decisione definitiva.

I progetti in materia di cittadinanza

L'opposizione della destra e della sinistra ha costituito la linea di conflitto tra i fautori e gli avversari degli oggetti, che praticamente non si distinguevano per quel che concerne il profilo dei votanti e i motivi alla base delle decisioni. I votanti che politicamente si situano a destra e simpatizzano con l'UDC hanno respinto nettamente i due oggetti. Il carattere conflittuale ideologizzato della votazione si è riflesso anche nelle posizioni personali in merito alla questione delle pari opportunità tra popolazione svizzera e popolazione straniera: coloro che ritengono che i cittadini svizzeri debbano essere privilegiati rispetto ai cittadini stranieri hanno respinto nettamente gli oggetti sulla cittadinanza (89 % risp. 83 %). Caratteristiche personali quali età e sesso e l'appartenenza a gruppi sociodemografici diversi hanno avuto un impatto esiguo o nullo sulla decisione. Gli aventi diritto di voto della Svizzera tedesca si sono detti più chiaramente contrari agli oggetti concernenti la cittadinanza che non quelli della Svizzera romanda. Ciò va ricondotto al fatto che i Romandi sono generalmente meno sulla difensiva nei confronti dei cittadini stranieri.

L'analisi dei motivi ed argomenti alla base delle decisioni mostra che è stata soprattutto la posizione personale dei votanti nei confronti della popolazione

¹⁰² pubblicata in internet sotto
<http://www.polittrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/042609d.html>

residente straniera a determinare il voto positivo o negativo. Le persone con una concezione positiva degli stranieri, che li considerano come ben integrati o addirittura alla stregua di cittadini svizzeri, hanno votato perlopiù a favore dei due oggetti. Coloro che invece nutrono un'immagine negativa, considerando gli stranieri come non integrati, o che hanno fatto cattive esperienze con la popolazione straniera, hanno invece respinto gli oggetti. La decisione negativa è stata inoltre alimentata dal timore che i due progetti andassero a scapito dell'identità della Svizzera.

Rispetto al 1994, quando si votò su una modifica costituzionale concernente la naturalizzazione agevolata, nel 2004 la proporzione di voti negativi è aumentata leggermente in pressoché tutti i gruppi sociali e politici. Tale tendenza è particolarmente netta in seno all'UDC, che dal 1994 ha guadagnato un forte numero di votanti. Ciò, oltre al fatto che l'UDC ha raccomandato il rifiuto dei due oggetti sulla cittadinanza e ha lottato attivamente contro tali progetti, spiega in parte l'esito negativo più netto della votazione rispetto a dieci anni or sono.

Allegato 2

Convenzione di reciprocità concernente le condizioni cantonali di naturalizzazione dei giovani stranieri

Die Regierungen der dieser Konvention beitretenden Kantone vereinbaren was folgt:

1. Jeder beitretende Kanton verpflichtet sich, für Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, welche im Zeitpunkt der Gesuchstellung 16 bis 25 Jahre alt sind, ein vereinfachtes Einbürgerungsverfahren vorzusehen oder das bestehende Einbürgerungsverfahren zu ergänzen.
2. Jeder beitretende Kanton anerkennt die Dauer des Wohnsitzes, die die junge Ausländerin oder der junge Ausländer in einem anderen beitretenden Kanton verbracht hat.
3. Jeder beitretende Kanton verpflichtet sich, die kantonale Einbürgerungsgebühr, die die junge Ausländerin oder der junge Ausländer zu entrichten hat, soweit wie möglich zu reduzieren.
4. Die vorstehenden Bestimmungen gelten für junge Ausländerinnen und Ausländer, die einerseits ihr Gesuch zwischen dem 16. und 25. Altersjahr stellen und andererseits
 - während mindestens fünf Jahren eine Schule nach schweizerischem Lehrplan besucht haben;
 - während mindestens zwei Jahren im Kanton, in welchem sie ihr Gesuch stellen, gewohnt haben (wovon ein Jahr in den zwei Jahren vor der Gesuchstellung);
 - ihren Wohnsitz während der Dauer des Verfahrens in der Schweiz haben.

Die übrigen kantonrechtlichen Bestimmungen bleiben vorbehalten.

5. Jeder beitretende Kanton verpflichtet sich, sein internes Recht im Sinne der vorstehenden Ziffern 1–4 innerhalb von zwei Jahren nach dem Beitritt zur vorliegenden Konvention zu ändern.

Ein beigetretener Kanton wird von den aus dieser Konvention fliessenden Verpflichtungen befreit, wenn die kantonale Legislative oder das Stimmvolk die mit der vorliegenden Konvention erforderlich werdenden Gesetzesänderungen ablehnt.

6. Jeder beitretende Kanton kann die vorliegende Konvention mit vorgängiger Benachrichtigung der übrigen beigetretenen Kantone unter Einhaltung einer Frist von mindestens sechs Monaten kündigen.

7. Jeder der vorliegenden Konvention nicht beigetretene Kanton kann gegenüber einem beigetretenen Kanton, der sodann die übrigen beigetretenen Kantone benachrichtigt, schriftlich erklären, dieser beitreten zu wollen.

Die unter Ziffer 5 oben festgelegten Verpflichtungen werden mit dem Beitrittsdatum wirksam.

16. Dezember 1994

Cantoni aderenti alla convenzione: BE, FR, GE, JU, NE, VD, ZH

Allegato 3 Confronto delle legislazioni cantonali in materia di condizioni di naturalizzazione per giovani stranieri

| Cantone | Agevolamento | Bemerkungen |
|---------|--|--|
| AG | Principio: Inoltro della domanda di naturalizzazione al più presto dopo tre anni di dimora ininterrotta nel Comune di naturalizzazione e un totale di cinque anni di residenza nel Cantone. Per i richiedenti che non hanno ancora compiuto il 23° anno d'età e che hanno frequentato almeno cinque anni di scuola (elementare, media, professionale) in Svizzera, è sufficiente una residenza ininterrotta di tre anni nel medesimo Comune (art. 5 cpv. 2 KBÜG). | |
| AR | Giurisdizione del Cantone e diritto di naturalizzazione: http://www.ag.ch/sar/ Diritto all'attinenza comunale per richiedenti che negli ultimi otto anni hanno dimorato ininterrottamente nel Cantone e hanno frequentato la maggior parte della scuola in Svizzera, purché siano adempite le condizioni generali (cfr. art. 3 e 11 cpv. 2 Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht), sotto: http://www.bgs.ar.ch/ . | Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht: tuttora in fase di revisione parziale. http://www.ar.ch/Vernehmlassungen/wifoef/MWVFG.pdf |
| BS | § 17 Bürgerrechtsgesetz (BüRG), in vigore dall'11. 03. 2001: a) „Einen Anspruch auf Einbürgerung in derjenigen Gemeinde, in der sie wohnen, haben b) Ausländerinnen und Ausländer, die seit drei Jahren im Kanton und seit einem Jahr in der Gemeinde wohnen und den Nachweis über eine Schulbildung nach einem schweizerischen Lehrplan während mindestens fünf Jahren erbringen, sofern sie ihr Gesuch bis zum vollendeten 23. Altersjahr stellen, c) alle anderen Ausländerinnen und Ausländer, die seit insgesamt mindestens 15 Jahren, wovon die letzten 5 Jahre ohne Unterbruch, im Kanton und seit drei Jahren in der Gemeinde wohnen. Für die Frist von 15 Jahren nach Abs. 1 lit. c wird die Zeit, während welcher die Bewerberinnen zwischen ihrem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr im Kanton gelebt haben, doppelt gezählt.“ Zu beachten sind auch die allgemeinen Vorschriften der §§11f Sotto: http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html | Revisione di legge dell'11.2.2001 |
| BE | Acquisto della cittadinanza per giovani che hanno frequentato la maggior parte o la totalità della scuola dell'obbligo conformemente a un piano d'insegnamento svizzero, depositano la domanda tra il 15° e il 25° anno d'età e risiedono da o hanno risieduto per almeno due anni nel Comune (dispensa possibile). Tassa forfettaria di scarsa entità. Non è dato un diritto garantito per legge alla naturalizzazione. (art. 8, 12 e 16 Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht KBÜG, (sotto: http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.sta.be.ch/belex/d/hinweise.asp) | |
| FR | Naturalizzazione di giovani stranieri della seconda generazione purché risiedano da almeno due anni nel Cantone, di cui almeno un anno durante i due anni immediatamente precedenti l'inoltro della domanda. Naturalizzazione esente da tassa per i richiedenti che, al momento della domanda, non hanno ancora compiuto 25 anni. (art. 3, 8 e 18 Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht (BRG) / Loi sur le droit de cité fribourgeois (LDFC) del 15. 11. 1996 sotto: http://www.fr.ch/sleg_bdlf/simple.aspx) | |
| GE | Tassa di cancelleria, agevolamenti procedurali, acquisto della cittadinanza dopo due anni di residenza, di cui l'anno immediatamente precedente l'inoltro della domanda (Loi sur la nationalité genevoise LNat, sotto: http://www.ge.ch/legislation/) | |
| GL | Diritto alla naturalizzazione dopo 20 anni di residenza in Svizzera, 15 nel Cantone e 5 (ininterrotti) nel | |

- GR** Comune, purché il diritto sia fatto valere entro due anni (doppio computo degli anni tra il 10° e il 20° anno d'età). Agevolamenti procedurali nei casi suesposti. (Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht del 2 maggio 1993, sotto: http://gs.gl.ch/pdf/fi/gs_i_c_12_2.pdf)
Gli stranieri che dimorano ininterrottamente da 20 anni (o da 16 se sono nati in Svizzera) nel medesimo Comune del Cantone, hanno un diritto garantito per legge al rilascio o all'assicurazione dell'attinenza comunale purché adempiano agli ulteriori criteri legali di idoneità.
(Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechtes, sotto: <http://www.navigato.ch/gr/qr/pext.dli?templates&fn=main-hit-h.htm&2.0>)
- JU** Agevolamenti procedurali, riduzione delle tasse, acquisto della cittadinanza dopo due anni di residenza (per tutti gli stranieri, non solo per i minori di 25 anni).
(Loi sur le droit de cité del 9. 11. 1978, nonché Décret concernant l'admission au droit de cité communal et cantonal et la libération des liens de ce droit de cité, sotto: <http://rsju.jura.ch/>)
- NE** Come Friburgo. Sono considerati stranieri della seconda generazione anche i figli che hanno frequentato in Svizzera la maggior parte della scuola dell'obbligo (Loi sur le droit de cité neuchâtois, sotto: http://rsn.ne.ch/ajour_62/dati/fs/1310.htm)
- NW** Agevolamenti procedurali, doppio computo degli anni trascorsi nel Cantone tra il 10° e il 20° anno d'età.
(Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts, sotto: <http://www.nw.ch/>)
- SG** Agevolamenti procedurali, riduzione delle tasse, acquisto della cittadinanza dopo cinque anni di dimora, di cui i due immediatamente precedenti l'inoltro della domanda (doppio computo degli anni tra il 10° e il 20° anno d'età). (Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechtes, sotto: <http://www.gallex.ch/gallex/1/fs121.1.html>)
- SO** Diritto alla naturalizzazione nel Comune dopo 10 anni di residenza ininterrotta nel Comune, maggior parte delle scuole frequentate in Svizzera e domanda depositata prima di aver compiuto i 15 anni. (Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, sotto: <http://www.so.ch/extapp/bgs/index.htm>)
- TI** Naturalizzazione agevolata per stranieri che risiedono sin dalla nascita e ininterrottamente nel Cantone e depositano la domanda tra il 12° e il 22° anno d'età. (Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale, sotto: <http://www.ti.ch/CAN/temi/rli/>)
- VD** Naturalizzazione dopo almeno due anni, risp. dopo due anni di residenza nel Comune prima dell'inoltro della domanda per stranieri della seconda generazione (tra i 14 e i 24 anni compiuti). Il termine di residenza cantonale è di due anni. Altre condizioni: cinque anni di scuola in Svizzera, tassa forfettaria di scarsa entità. (Loi sur le droit de cité vaudois, sotto: http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.html; vedasi anche <http://www.population.vd.ch/naturalisation/cantonale.html>)
- ZH** Diritto garantito per legge alla naturalizzazione nel Comune per stranieri nati in Svizzera e per giovani stranieri tra i 16 e i 25 anni non nati in Svizzera, che hanno frequentato per almeno cinque anni una scuola (elementare o media) in una lingua nazionale in Svizzera e che dimorano da due anni nel Cantone. Tasse ridotte.
(Verordnung über das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht, sotto: [http://www2.zhlex.zh.ch/App/zhlex_r.nsf/WebView/DE5E9F9D84A4B6B9C1256F1E002C0B6B/\\$File/14.1.1_25.10.78_46.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/App/zhlex_r.nsf/WebView/DE5E9F9D84A4B6B9C1256F1E002C0B6B/$File/14.1.1_25.10.78_46.pdf))
- Bürgerrechtsgesetz, tuttora in fase di revisione totale; informazioni sotto: http://www.gr.ch/cgi-shl/as_web.exe?staka25_ask+D+81844
- Mozione Emilie Schindelholz (N. 757), la quale chiede se non sia possibile, a livello cantonale, adottare gli agevolamenti per stranieri della 2a e 3a generazione proposti dalla Confederazione in vista della votazione popolare del 26.9.2004.
- La legge, interamente riveduta, è stata respinta dal popolo il 28.11.2004; alcuni elementi sono introdotti mediante ordinanza d'urgenza (p.es. giovani stranieri o apolidi minori di 20 anni: diritto garantito per legge alla naturalizzazione, purché adempiano i pertinenti presupposti).

ZG

Diritto garantito per legge alla naturalizzazione nel Comune per giovani nati e cresciuti in Svizzera, dopo almeno cinque anni di residenza nel Cantone, purché la domanda sia depositata prima del 22° anno d'età.
(Gesetz betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts, sotto:
<http://www.zug.ch/bgs/data/121-3.pdf>)

Cantoni che non prevedono agevolamenti per la naturalizzazione dei giovani stranieri

| | | |
|----|--|--|
| AI | Sinora nessun agevolamento per giovani stranieri (Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht, sotto: http://www2.ai.ch/cgi-bin/lexdb/lexdb.pl?FUNC=USER&WHAT=SUB_THEMES&TH_NR=1&DOC=111a) | |
| BL | Sinora nessun agevolamento per giovani stranieri (Bürgerrechtsgesetz, http://www.baselland.ch/index.htm) | |
| OW | Nessun agevolamento speciale per giovani stranieri; sono tuttavia applicabili gli agevolamenti giusta l'art. 15 cpv. 2 e 3 LCit; per il termine di residenza di 12 anni, doppio computo degli anni trascorsi in Svizzera tra il 10° e il 20° anno d'età. (Gesetz über den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts, sotto: http://www.ow.ch/) | |
| LU | Sinora nessun agevolamento per giovani stranieri (Bürgerrechtsgesetz, sotto: http://sr1.lu.ch/sk/sr/default/first.htm) | |
| TG | Sinora nessun agevolamento per giovani stranieri (Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, sotto: http://www.rechtsbuch.tg.ch/rechtsbuch/default.cfm) | |
| SH | Sinora nessun agevolamento per giovani stranieri. (Bürgerrechtsgesetz, sotto: http://www.rechtsbuch.sh.ch/) | Bürgerrechtsgesetz tuttora in fase di revisione per adeguare la regolamentazione delle tasse e nel contempo semplificare la procedura per gli stranieri della 2a generazione |
| SZ | Sinora nessun agevolamento per giovani stranieri (Gesetz über Erwerb und Verlust des Gemeindebürgerrechts, sotto http://www.sz.ch/gesetze/G100/110_100.pdf) | |
| UR | Sinora nessun agevolamento per giovani stranieri (Gesetz über den Erwerb des Landrechts des Kantons Uri: http://www.ur.ch/rechtsbuch/start.htm) | |
| VS | Sinora nessun agevolamento per giovani stranieri (Loi sur le droit de cité valaisan, sotto: http://www.vs.ch/Home2/EtatVS/vs_public/public/lois/default.asp?Language=fr&FolderId=452) | |

Convenzione di reciprocità relativa ai presupposti cantonali per la naturalizzazione di giovani stranieri

I Cantoni di Berna, Friburgo, Ginevra, Giura, Neuchâtel e Vaud hanno firmato in data 16 dicembre 1994 una Convenzione di reciprocità relativa ai presupposti cantonali per la naturalizzazione di giovani stranieri, cui il Canton Zurigo ha aderito ulteriormente. Sottoscrivendo la Convenzione, i Cantoni s'impegnano tra l'altro a introdurre una procedura di naturalizzazione agevolata per richiedenti di età tra i 16 e i 25 anni, nonché a riconoscere, in vista della naturalizzazione, gli anni di residenza totalizzati in un altro Cantone parte della Convenzione.

Fonti:

- CD-Rom della Commissione federale degli stranieri relativa agli oggetti sulla naturalizzazione sottoposti al voto popolare del 26 settembre 2004
- Messaggio del 21 novembre 2001 relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza, RS 01.076
- Spiegazioni del Consiglio federale in merito alla votazione federale 26 settembre 2004, Naturalizzazione agevolata dei giovani di seconda generazione e Acquisizione della cittadinanza svizzera per la terza generazione, edito dalla Cancelleria federale

Ufficio federale della migrazione
Sezione Cittadinanza

Allegato 4

Confronto delle legislazioni europee in materia di condizioni di naturalizzazione, segnatamente per giovani stranieri

| | <i>Termine di residenza normale per la naturalizzazione</i> | <i>Disposizioni speciali, segnatamente per giovani stranieri</i> |
|---------------|---|---|
| Austria | 10 anni, 4 anni per cittadini CE/SEE | Per i minori si può far astrazione dall'esigenza di almeno 10 anni di dimora ininterrotta in Austria quale domicilio principale. |
| Belgio | 5 anni | Acquisto della cittadinanza alla nascita nel Paese purché almeno un genitore sia nato nel Paese e, alla nascita del figlio, vi dimori da 5 anni. Opzione tra i 18 e i 22 anni in caso di nascita nel Paese e residenza tra i 14 e i 18 anni oppure durante 9 anni complessivi. Naturalizzazione agevolata per dichiarazione tra i 18 e i 30 anni purché la persona interessata sia nata nel Paese e vi risieda sin dalla nascita. |
| Cipro* | 7 anni | 12 mesi di dimora ininterrotta prima della domanda. |
| Danimarca | 7 anni | Acquisto della cittadinanza per dichiarazione tra i 18 e i 23 anni, dopo una residenza di 10 anni. |
| Estonia* | 6 anni | Minori di 15 anni dietro domanda dei genitori. 5 anni di residenza regolare e ininterrotta in Estonia. |
| Finlandia | 5 anni | Acquisto della cittadinanza per dichiarazione tra i 21 e i 23 anni. |
| Francia | 5 anni | Acquisto della cittadinanza alla nascita nel Paese, purché almeno un genitore sia nato nel Paese. Acquisto della cittadinanza alla maggiore età, purché la persona interessata sia nata nel Paese e vi abbia risieduto per 5 anni a decorrere dall'11° anno d'età. Acquisto della cittadinanza per dichiarazione a decorrere dal 13° anno d'età purché la persona interessata sia nata nel Paese e vi dimori da almeno 5 anni a decorrere dall'8° anno d'età. |
| Germania | 8 anni | Naturalizzazione agevolata tra i 16 e i 23 anni dopo 8 anni di residenza, purché la persona interessata abbia frequentato 6 anni di scuola nel Paese, di qui almeno 4 anni di formazione di base. Acquisto della cittadinanza alla nascita nel Paese, purché almeno un genitore vi risieda da 8 anni. Opzione tra la cittadinanza tedesca e quella straniera tra il 18° e il 23° anno d'età. |
| Gran Bretagna | 5 anni | Acquisto della cittadinanza alla nascita nel Paese, purché almeno un genitore vi risieda da 5 anni. |
| Grecia | 8 anni | Nessun termine di residenza minimo per persone nate e residenti nel Paese. |
| Irlanda | 4 anni | Acquisto della cittadinanza alla nascita nel Paese, purché almeno un genitore vi risieda da 3 anni. |
| Islanda | 5 anni | Acquisto della cittadinanza per dichiarazione tra i 21 e i 23 anni, dopo 5 anni di dimora prima del 16° anno d'età e residenza nel Paese a decorrere da tale momento. |

| | Termine di residenza normale per la naturalizzazione | Disposizioni speciali, segnatamente per giovani stranieri |
|-------------|---|---|
| Italia | 10 anni, 4 anni per cittadini CE | Acquisto della cittadinanza per dichiarazione alla maggiore età, purché la persona interessata sia nata nel Paese e vi dimori sin dalla nascita. Naturalizzazione agevolata, purché la persona interessata sia nata nel Paese, vi dimori da 3 anni e la domanda sia depositata al massimo un anno dopo il raggiungimento della maggiore età. |
| Lettonia* | 5 anni | Naturalizzazione agevolata legata alla naturalizzazione dei genitori, per figli minori di 15 anni con dimora permanente nel Paese. |
| Lituania* | 10 anni | |
| Malta* | 6 anni | 12 mesi prima della domanda, dimora ininterrotta nel Paese e almeno 4 dei 6 anni immediatamente precedenti la domanda. |
| Norvegia | 7 anni | Acquisto della cittadinanza per dichiarazione tra i 21 e i 23 anni, purché la persona interessata dimori nel Paese da 5 anni a decorrere dal 16° anno d'età. |
| Paesi Bassi | 5 anni | Acquisto automatico della cittadinanza per gli stranieri della seconda generazione nati nel Paese. |
| Polonia* | 5 anni | |
| Portogallo | 6 anni | Acquisto della cittadinanza alla nascita nel Paese, purché almeno un genitore vi dimori da 6 anni. |
| Rep. ceca* | 5 risp. 10 anni | Dimora ininterrotta da almeno 5 risp. 10 anni e domicilio fisso nel Paese. |
| Slovacchia* | 5 anni | Dimora ininterrotta da almeno 5 anni. |
| Slovenia* | 10 anni | 10 di domicilio effettivo e fisso nel Paese, di cui 5 anni di dimora ininterrotta immediatamente prima dell'inoltro della domanda. |
| Spagna | 10 anni | Naturalizzazione agevolata, purché la persona interessata sia nata nel Paese e vi dimori da almeno 1 anno. |
| Svezia | 5 anni | Acquisto della cittadinanza per dichiarazione prima dei 18 anni per minori che risiedono da 5 anni nel Paese, o per giovani tra i 18 e i 20 anni che vi risiedono a decorrere dal 13° anno d'età. |
| Ungheria* | 8 anni | 8 anni di dimora ininterrotta. Naturalizzazione agevolata (5 anni di dimora) per persone domiciliate nel Paese sin dalla minore età. |

Allegato 5

Emilie Schindelholz (CS-POP) Motion No 757 du 23 février 2005
Naturalisations: suivons la volonté populaire

Le 26 septembre dernier, contrairement à la majorité du peuple suisse, les Jurassiens ont accepté clairement les deux objets prévoyant d'accorder la naturalisation facilitée pour les étrangers de la deuxième et de la troisième générations. Ils ont ainsi soutenu la quasi totalité des partis politiques jurassiens qui voulaient faire de ce pays un lieu accueillant qui sache reconnaître l'engagement et la volonté d'intégration des étrangers établis ici depuis leur naissance. Aussi, afin de prendre en compte la volonté populaire exprimée, nous demandons au Gouvernement de proposer au Parlement les modifications de la législation cantonale, en conformité avec le droit fédéral, permettant d'accorder plus facilement la nationalité suisse aux ressortissants étrangers de la deuxième et troisième générations établis dans notre Canton.

Au vote, la motion no. 757 a été acceptée par 43 voix contre 3.

http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_journal_deb/JOURNAL_DEB_2005_02.pdf#xml=http://rsju.jura.ch/intradoc-cgi/idc.cgi_isapi.dll?IdcService=GET_XML_HIGHLIGHT_INFO&QueryText=%28Naturalisations%3a+suivons+la+volonté+populaire%29+%3cAND%3e+%28DocType+%3cMatches%3e+%27RSJU_Page%27+%3cOR%3e+dDocType+%3cMatches%3e+%27RSJU_Journal_OFF%27+%3cOR%3e+dDocType+%3cMatches%3e+%27RSJU_Journal_DEB%27%29&SortField=&SortOrder=&dDocName=JOURNAL_DEB_2005_02&HighlightType=PdfHighlight -> Page 46

http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_journal_deb/

Allegato 6
Projet de loi GE

Secrétariat du Grand Conseil

Projet présenté par les députés:

Mme et MM. Mark Muller, Claude Aubert, Jean Rémy Roulet, Ivan Slatkine, Christian Luscher, Jean-Michel Gros, Janine Hagmann, Patrice Plojoux, Edouard Cuendet, Pierre Weiss, Renaud Gautier, Bernard Annen, Alain Meylan, Michel Halpérin et Olivier Vaucher

Date de dépôt: 29 octobre 2004

Messagerie

PL 9417

Projet de loi

sur la naturalisation facilitée

(Modification de la loi sur la nationalité genevoise du 13 mars 1992 - A 4 05)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article 1

La loi sur la nationalité genevoise, du 13 mars 1992, est modifiée comme suit :

Art. 11, al. 1bis (nouveau) et al. 2 (nouvelle teneur)

1bis L'étranger de deuxième ou de troisième génération domicilié à Genève qui remplit les conditions du droit fédéral peut demander la nationalité genevoise sans avoir à justifier d'une durée de résidence dans le canton.

2 Le candidat peut présenter une demande de naturalisation quel que soit le titre de séjour dont il bénéficie.

Art. 12, 1re phrase (nouvelle teneur) et lettre f (abrogée)

A moins qu'il n'appartienne à la troisième génération, le candidat étranger doit en outre remplir les conditions suivantes :

PL 9417 2/6

Art. 14, al. 1 (nouvelle teneur)

1 Le Conseil d'Etat délègue au département chargé d'appliquer la présente loi la compétence de procéder à une enquête pour s'assurer que les conditions des articles 11 et 12 sont remplies.

Art. 15 Préavis du conseil administratif ou du maire (nouvelle teneur)

L'étranger âgé de moins de 25 ans et l'étranger de deuxième génération doivent obtenir, sous la forme d'un préavis sommairement motivé en cas de refus, le consentement du conseil administratif ou du maire de la commune qu'il a choisie.

Art. 16bis (nouveau)

Aucun préavis n'est nécessaire pour l'étranger de troisième génération.

Art. 18, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 (abrogé)

3 S'il admet la demande d'un étranger âgé de moins de 25 ans ou d'un étranger de deuxième ou troisième génération qui satisfait aux conditions légales, sa décision est définitive.

Art. 19, al 2 (nouvelle teneur)

2 Lorsque le Conseil d'Etat admet une demande malgré un préavis négatif du conseil municipal, respectivement du conseil administratif ou du maire statuant sur délégation au sens de l'article 16, alinéa 2, la commune peut demander au Grand Conseil qu'il se prononce sur ce refus.

Art. 20, al. 3 (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat entérine la décision par arrêté.

Art. 22 Emoluments (nouvelle teneur)

1 L'étranger doit verser un émolument destiné à couvrir les frais de procédure, dont le montant est fixé dans le règlement d'application de la présente loi.

2 Cet émolument est exigible au moment de l'introduction de la demande et reste acquis à l'Etat, quelle que soit la décision prise au sujet de la requête.

3 Le règlement d'application peut prévoir un émolument réduit pour tenir compte de l'âge et de la situation financière du candidat.

3/6 PL 9417

Art. 25, al. 2 (nouvelle teneur)

2 L'enfant qui atteint sa majorité avant la naturalisation de ses parents peut, à sa demande, continuer à être inclus dans la procédure.

Art. 53, al. 4 et 5 (nouveau)

Etranger de deuxième génération

4 Dans la présente loi, le terme « étranger de deuxième génération » désigne l'étranger:

- a) ayant accompli cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse ;
- b) ayant résidé en Suisse depuis la fin de la scolarité obligatoire jusqu'au moment du dépôt de la demande ;
- c) dont l'un des parents est ou a été titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou d'un autre droit de séjour durable;

Les séjours temporaires à l'étranger à des fins de formation ne constituent pas une interruption de la durée de résidence.

Etranger de troisième génération

5 Dans la présente loi, le terme « étranger de troisième génération » désigne l'étranger :

- a) né en Suisse ;
- b) ayant accompli cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse ;
- c) ayant résidé en Suisse depuis la fin de la scolarité obligatoire jusqu'au moment du dépôt de la demande ;
- d) et dont l'un des parents a accompli au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse et était titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement depuis cinq ans au moment de la naissance de l'enfant.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle.

PL 9417 4/6

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et

Messieurs les députés,

1. Généralités

La Suisse compte aujourd'hui près d'un million et demi d'étrangers. Plus de la moitié d'entre eux sont nés ou vivent dans notre pays depuis plus de dix ans.

Le 26 septembre 2004, le peuple et les cantons suisses ont refusé de modifier la loi fédérale sur la nationalité et de rendre la naturalisation plus simple pour les étrangers de deuxième génération et automatique pour la troisième génération. Néanmoins, la Suisse romande a dans sa grande majorité accepté cette modification. A Genève, l'acceptation a été respectivement de 67,8 % pour le premier projet et de 72,4 %

pour le second. Cela démontre une claire volonté de faciliter la naturalisation de jeunes et d'adultes qui, d'ores et déjà intégrés dans notre société et Suisses dans les faits, doivent pouvoir l'être sur le papier aussi. Le but de ce projet de loi est donc d'introduire dans la loi genevoise toutes les possibilités d'allégement autorisées par le droit fédéral, afin de faciliter la naturalisation d'étrangers intégrés à notre société. Il s'agit donc pour les deuxième et troisième générations de simplifier la procédure et de supprimer les délais de résidence. Par ailleurs, les conditions de fond sont allégées pour la troisième génération. Ce projet de loi permet également une mise en conformité avec le droit fédéral. En effet, le parlement suisse a adopté le 3 octobre 2003 une autre modification de la loi fédérale sur la nationalité. Ces modifications entreront en vigueur début 2006 car le délai référendaire a expiré sans être utilisé. Elles concernent principalement les émoluments perçus lors d'une procédure de naturalisation. A partir de 2006, les cantons et les communes ne pourront percevoir que des émoluments se limitant à la couverture des frais. Bien entendu, les conditions prévues par le droit fédéral demeurent, à savoir les délais de résidence fédéraux, les conditions d'intégration à la communauté suisse ainsi que le respect de la législation.

5/6 PL 9417

2. Commentaires article par article

Art.11 al. 1 bis

Le but de ce nouvel alinéa est d'introduire dans la loi genevoise des conditions de naturalisation facilitées pour les étrangers de deuxième et troisième génération. En effet, il supprime pour ces catégories d'étrangers l'obligation d'avoir résidé sur le sol genevois depuis deux ans.

Art.12 let. f

Cette nouvelle disposition instaure une forme de naturalisation simplifiée pour les étrangers de troisième génération. Ces derniers sont dispensés d'avoir à remplir d'autres conditions que celles qu'impose le droit fédéral. La lettre f est abrogée car elle est redondante avec la lettre a.

Art.14 al. 1

Le but de cette modification est de permettre une enquête plus rapide et qui se borne aux questions essentielles à la procédure.

Art. 15

Il s'agit d'intégrer les étrangers de deuxième génération dans cette procédure de préavis « facilitée ».

Art 16 bis

Une disposition moins contraignante a été inscrite pour les étrangers de troisième génération qui sont dispensés de préavis communal.

Art. 18 al. 3 et 4 et art. 19 al. 2

Les modifications de cet article découlent des modifications introduites aux articles 15 et 16 bis.

Art. 20 et 22

Il s'agit ici de la modification de la loi genevoise induite par l'entrée en vigueur de la version révisée de la loi fédérale sur la nationalité. Elle concerne la question des émoluments qui ne peuvent dépasser un montant destiné à couvrir les frais de procédure.

Art. 25 al. 2

Le but de la modification de cet alinéa est de permettre aux enfants qui deviennent majeur au cours de la procédure de naturalisation d'être compris dans une éventuelle décision favorable. Le droit genevois actuel exclut ces enfants de la décision finale, les obligeant à relancer une nouvelle procédure, avec toutes les contraintes de temps et de financement que cela comporte.

PL 9417 6/6

Art. 53 al. 4 et 5

Ces nouveaux alinéas contiennent les définitions concernant les étrangers de deuxième et troisième générations. Ces définitions sont celles continues dans les projets de lois fédéraux approuvés par Genève et rejetés au niveau suisse lors de la votation du 26 septembre 2004. Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous remercions de

réserver un accueil favorable au présent projet de loi.

Allegato 7

Evoluzione storica della procedura di naturalizzazione ordinaria

1. Evoluzione della procedura di naturalizzazione dal 1848¹⁰³

Le considerazioni qui di seguito intendono illustrare in particolare il ruolo della Confederazione nel contesto della naturalizzazione ordinaria, dal 1848 a questa parte. Lo scorcio storico percorre gli obblighi imposti ai Cantoni, nel contesto della naturalizzazione ordinaria, dalla legislazione federale. Sono menzionate anche le esigenze materiali in quanto influiscono esse pure sullo svolgimento della procedura tra Confederazione, Cantone e Comune. Nel quadro delle prescrizioni federali qui descritte, i Cantoni e - per quanto stabilito dal diritto cantonale - i Comuni hanno da sempre la possibilità di disciplinare liberamente la procedura di naturalizzazione ordinaria.

Giusta l'articolo 43 capoverso 2 della **Costituzione federale del 1848**, nessun Cantone poteva concedere la cittadinanza a persone straniere che non si erano prima fatte svincolare dalla cittadinanza precedente. Tale era la sola ed unica prescrizione per la naturalizzazione di persone straniere. Se un Cantone naturalizzava una persona che non dimostrava di essere stata svincolata dalla cittadinanza precedente, il Consiglio federale annullava tale naturalizzazione.

Taluni Cantoni erano assai generosi in materia di naturalizzazione. Capitava che una persona straniera si facesse naturalizzare in Svizzera al solo scopo di ottenere il divorzio, che nel suo Paese non era ammesso. Dopo la guerra del 1870/1871, numerosi cittadini francesi o tedeschi si facevano naturalizzare onde sottrarsi agli obblighi militari nel loro Paese.

Fatto interessante, nel 1848 non era previsto nessun termine federale di residenza per la naturalizzazione. I Cantoni erano liberi di stabilire a partire da quale termine le persone straniere potevano sollecitare la naturalizzazione.

Nella Costituzione federale del 1874 fu adottata una disposizione secondo cui le condizioni per la concessione della cittadinanza a persone straniere e le condizioni alle quali un cittadino svizzero poteva rinunciare alla cittadinanza svizzera allo scopo di acquistarne un'altra, erano rette dalla legislazione federale (art. 44).

Seguì un progetto di legge federale imperniato sull'idea che la cittadinanza svizzera possiede una triplice natura e si riferisce al Comune, al Cantone e alla Confederazione. Ciascuna di queste tre istanze deve godere di un diritto di partecipazione alla motivazione di una naturalizzazione. Contrariamente al sistema vigente in precedenza, l'attività della Confederazione era posta in prima linea in quanto, a motivo dei suoi contatti con l'estero, lo svincolo dei candidati dalla cittadinanza precedente la toccava più da vicino, per non dire esclusivamente.

La legge federale del 3 luglio 1876 su la naturalizzazione svizzera e la rinuncia al diritto di cittadinanza svizzera prevedeva la necessità di un'autorizzazione del Consiglio federale

¹⁰³ Principale fonte di informazioni inerenti all'evoluzione prima del 1953: Zeitschrift für schweizerisches Recht, Sonderheft „Das Schweizerbürgerrecht“, herausgegeben von Prof. Max Gutzwiller, Fribourg, Band 71, 1952, Heft 6

prima della naturalizzazione, fosse questa conseguita per acquisto o elargizione. Onde essere sicuri che il candidato non cercasse di ottenere la cittadinanza svizzera per puro opportunismo momentaneo, il Consiglio federale propose di esigere che il candidato avesse dimorato in Svizzera per almeno un anno; la legge richiedeva almeno *2 anni di residenza* e lasciava ai Cantoni la possibilità di prorogare ulteriormente tale termine. L'intenzione era di porre un freno agli abusi più evidenti, segnatamente allo scioccante mercanteggio della cittadinanza cantonale e dell'attinenza comunale.

La posizione della Confederazione era consolidata verso l'estero mediante la prescrizione secondo cui il Consiglio federale concedeva l'approvazione unicamente se i rapporti del candidato alla naturalizzazione con lo Stato d'origine erano tali da non creare inconvenienti per la Confederazione qualora accettasse di naturalizzare tale persona. Si rinunciò pertanto all'esigenza, spesso scioccante, secondo cui il candidato doveva dimostrare di essere stato svincolato dalla cittadinanza precedente. Ci si accontentò inoltre di negare i diritti e la protezione cui ha diritto un cittadino svizzero qualora una persona con doppia cittadinanza svizzera e di un altro Stato risiedesse in tale Stato.

La legge federale del 25 giugno 1903 sull'acquisto della cittadinanza svizzera e sulla rinuncia alla stessa prevedeva, come già la legge precedente, un termine di residenza minimo in Svizzera di soli due anni. Il Consiglio federale esaminava le relazioni del richiedente con l'attuale Stato d'origine e le sue ulteriori relazioni familiari. Esso poteva negare l'autorizzazione qualora tali rapporti o relazioni fossero tali da poter creare inconvenienti per la Confederazione qualora accettasse di naturalizzare il candidato.

La nuova disposizione con maggiore rilievo era l'articolo 5, che autorizzava i Cantoni a concedere senz'altro la cittadinanza cantonale e l'attinenza comunale ai figli nati in Svizzera di persone straniere, qualora la madre fosse di origine svizzera o i genitori, al momento della nascita dei figli, avessero dimorato in Svizzera per almeno cinque anni. Già prima che fosse emanata tale disposizione, i Cantoni Basilea Città, Ginevra e Zurigo avevano introdotto agevolamenti per la concessione della cittadinanza svizzera a giovani stranieri. Nell'ottica attuale è interessante constatare che, oltre cent'anni fa, la Confederazione aveva già introdotto agevolamenti per la naturalizzazione dei giovani stranieri della seconda generazione; i Cantoni restavano tuttavia liberi di decidere se adottare o meno tali agevolamenti. In seguito al rifiuto dei progetti costituzionali sulla seconda e terza generazione di stranieri, il 26 settembre 2004, ci troviamo attualmente in una situazione analoga: i Cantoni possono decidere di propria competenza se e in quale misura adottare agevolamenti per la naturalizzazione dei giovani stranieri; a tutt'oggi, oltre la metà dei Cantoni hanno usufruito di tale possibilità.

La legge summenzionata prevedeva infine che l'autorizzazione di naturalizzazione concessa dal Consiglio federale potesse essere annullata entro cinque anni qualora fosse stabilito che non erano stati adempiti i presupposti sanciti dalla legge; il Consiglio federale e i Cantoni potevano pertanto annullare in qualsiasi momento una naturalizzazione già concessa, qualora fosse stata conseguita con l'inganno.

La **legge federale del 26 giugno 1920** portò un cambiamento importante che, mediante esigenze più severe in materia di residenza, intendeva fornire una garanzia migliore per quel che concerne l'adeguamento dei candidati alla naturalizzazione alla mentalità svizzera, nonché la loro "assimilazione" in seno alla popolazione indigena.

D'altro canto, parecchi Cantoni agevolavano la naturalizzazione riconoscendo quale fondamento della cittadinanza cantonale non solo l'attinenza di un Comune patriziale ma anche quella del Comune di domicilio (Ginevra, Berna, Lucerna, Ticino, Argovia). Con ciò vennero meno le cospicue tasse prelevate dai Comuni patriziali, che per la maggior parte dei richiedenti erano del tutto esorbitanti. Tali tasse venivano giustificate adducendo che il neo-cittadino diventava co-beneficiario degli averi del Comune patriziale e, in caso di bisogno, avrebbe beneficiato dell'assistenza garantita ai poveri dal Comune patriziale. Tuttavia, se la persona nel bisogno ricorreva all'assistenza del luogo di domicilio anziché a quella del luogo d'origine, tali tasse risultavano essere una mera fonte di guadagno senza prestazione corrispondente.

Nel 1930, la proporzione di stranieri in seno alla popolazione residente permanente era dell'8,7 %. Dal 1920 essa aveva pertanto registrato un calo dell'1,7 %. Ciò nonostante, il 20 maggio 1928 fu introdotta una modifica dell'articolo 44 Cost onde lottare anche in avvenire contro il pericolo di eccesso della popolazione straniera (Überfremdung). Con ciò fu possibile, in determinati casi, applicare il ius soli nel quadro della legislazione federale e concedere pertanto la cittadinanza svizzera alla nascita, qualora la madre fosse cittadina svizzera per origine e, al momento della nascita del figlio, i genitori risiedessero in Svizzera; in siffatti casi, la naturalizzazione doveva avvenire nel vecchio Comune d'origine della madre.

Il decreto del Consiglio federale che modifica le prescrizioni relative all'acquisto e alla perdita della cittadinanza svizzera, vigente tra il 20 dicembre 1940 (sostituito l'11 novembre 1941) e la fine del 1952 quale conseguenza della Seconda guerra mondiale, inasprì i presupposti per la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione. Giusta l'articolo 1 capoverso 2, tale autorizzazione poteva essere concessa unicamente se l'autorità federale aveva raggiunto la convinzione assoluta che il richiedente si era adeguato al modo di vedere e alle condizioni di vita della Svizzera e che ci si poteva aspettare, dato il suo carattere e la sua mentalità, che egli sarebbe divenuto un cittadino svizzero affidabile.

La legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera, vigente dal 1° gennaio 1953, sostituì il decreto del Consiglio federale. In tale legge è utilizzata per la prima volta la nozione di "naturalizzazione ordinaria". Giusta l'articolo 12 capoverso 1, nella procedura ordinaria di naturalizzazione, la cittadinanza svizzera si acquista mediante la naturalizzazione in un Cantone e in un Comune. Giusta l'articolo 12 capoverso 2, la naturalizzazione è valida soltanto se la competente autorità federale ha concesso un'autorizzazione.

Giusta l'articolo 13, l'autorizzazione è concessa dal Dipartimento federale di giustizia e polizia per un determinato Cantone, comporta una durata limitata a tre anni e può essere prorogata; il Dipartimento può delegare la competenza per il rilascio dell'autorizzazione a una sua divisione. L'autorizzazione può essere modificata quanto ai membri della famiglia ai quali si estende. Il Dipartimento può revocare l'autorizzazione prima della naturalizzazione qualora venga a conoscenza di fatti che, se fossero stati precedentemente noti, ne avrebbero motivato il rifiuto.

I principi summenzionati sono tuttora vigenti, con la sola differenza che, dal 1° gennaio 1992, la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione non compete più al Dipartimento federale di giustizia e polizia, bensì al competente Ufficio federale.

Prima della concessione dell'autorizzazione giusta l'articolo 14 occorre verificare l'idoneità. Per il 1° gennaio 1992 è stato stralciato il criterio secondo cui tale verifica era volta a farsi un quadro per quanto possibile completo della personalità del richiedente e dei suoi familiari. In sua vece è stata inserita una descrizione più attendibile della nozione di "idoneità" (essersi integrato nella comunità svizzera, essersi familiarizzato con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri, conformarsi all'ordine giuridico svizzero, non compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera).

La legge del 1952 conteneva una novità: una disposizione (art. 17) inerente alla doppia cittadinanza. Chi intendeva farsi naturalizzare doveva astenersi da qualsiasi sforzo volto a conservare la cittadinanza precedente. Per quanto ciò fosse ragionevolmente esigibile nel caso concreto, il richiedente doveva rinunciare alla cittadinanza d'origine. La disposizione concerneva unicamente la naturalizzazione ordinaria, non la naturalizzazione agevolata o la reintegrazione, di competenza della Confederazione. L'articolo 17 è stato abrogato il 1° gennaio 1992. Da tale data, la Svizzera non si oppone più alla doppia cittadinanza, bensì l'accetta senza limitazioni di sorta. La parte quinta del presente rapporto tratta più da vicino la tematica della doppia cittadinanza.

Nel corso degli ultimi decenni, lo svolgimento della procedura di naturalizzazione ha subito costanti modifiche. Da un lato, Cantoni e Comuni hanno riveduto le loro legislazioni in materia; d'altro canto, negli ultimi anni l'interazione tra Confederazione, Cantone e Comune nel contesto della procedura è fortemente evoluta. Filo conduttore di tali sviluppi era l'intento di snellire la procedura.

Prima dell'ultima revisione importante della legge sulla cittadinanza, datata del 23 marzo 1990, posta in vigore il 1° gennaio 1990 e vertente anzitutto sulla cittadinanza del coniuge straniero di un cittadino svizzero, la naturalizzazione ordinaria seguiva la procedura seguente:

Il richiedente inoltrava presso il competente Ufficio federale una domanda di concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione, corredata dei documenti necessari quali atto di nascita, atto di matrimonio, altri atti dello stato civile nonché attestato/i di domicilio per dimostrare i dodici anni di residenza richiesti. L'Ufficio federale procedeva indi a un esame formale dei documenti e doveva sovente sollecitare documenti mancanti. L'incarto completo era trasmesso all'autorità cantonale, la quale era incaricata di stendere un rapporto d'inchiesta¹⁰⁴.

Nella maggior parte dei casi, l'autorità cantonale procedeva a un riesame formale della domanda, il che provocava doppiioni inutili.

Una volta ottenuto il rapporto cantonale d'inchiesta, il competente Ufficio federale procedeva a un esame materiale della domanda (compreso l'esame del casellario giudiziale e la consultazione dell'allora Polizia federale e attuale Servizio analisi e prevenzione). Se erano

¹⁰⁴ Sino alla fine del 1991 non vi era in merito nessuna base legale esplicita; solo a decorrere dal 1.1.1992, con l'articolo 37, è stata inserita nella legge sulla cittadinanza una disposizione che stabilisce esplicitamente la possibilità, per l'autorità federale, di incaricare il Cantone di naturalizzazione delle indagini necessarie nel contesto dell'esame delle condizioni di naturalizzazione.

adempiti i pertinenti presupposti, l'Ufficio federale concedeva l'autorizzazione federale di naturalizzazione, valevole per tre anni e prorogabile. Siccome dopo la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione dovevano ancora essere svolte le procedure cantonali e comunali, talvolta lunghe e complicate, occorreva sovente prorogare l'autorizzazione federale, il che comportava un ulteriore, inutile dispendio di tempo e lavoro (rapporto complementare, nuovo esame materiale della domanda). Le domande accolte dalla Confederazione ma respinte dal Cantone o dal Comune comportavano una mole di lavoro particolarmente cospicua. In siffatti casi, la Confederazione doveva spiegare al richiedente come mai l'autorità cantonale o comunale aveva respinto la domanda e raccomandargli di ritirare la propria domanda. Non essendo dato un diritto garantito per legge alla naturalizzazione, la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione non era di utilità alcuna di fronte al rifiuto della domanda da parte del Cantone o del Comune.

La predetta revisione della legge sulla cittadinanza, del 23 marzo 1990¹⁰⁵, in vigore dal 1° gennaio 1992, ha provocato un forte aumento delle nuove domande di naturalizzazione. La spiegazione risiede in due fattori: da un lato, la rinuncia a lottare contro la doppia cittadinanza, dall'altro la possibilità per i coniugi stranieri di cittadini svizzeri di farsi naturalizzare in procedura agevolata. Il forte aumento delle domande ha indotto la Confederazione a vagliare, d'intesa con i Cantoni, soluzioni volte a semplificare la procedura di naturalizzazione, segnatamente per quel che concerne la naturalizzazione ordinaria.

2. Semplificazioni procedurali a livello cantonale

La procedura tradizionale prevede dapprima l'inoltro della domanda dell'autorizzazione federale di naturalizzazione presso la Confederazione, la quale sente Comune e Cantone. Solo una volta ultimata la procedura di concessione dell'autorizzazione federale si procede alla naturalizzazione nel Comune. Tale procedura tradizionale comporta una notevole mole di lavoro per la Confederazione, rallentando l'intera procedura di naturalizzazione.

Negli ultimi anni la Confederazione ha pertanto semplificato la procedura, d'intesa con il maggior numero di Cantoni possibile. L'idea era che la procedura dovesse iniziare non presso la Confederazione, bensì presso il Cantone o il Comune. Appare più logico che la domanda sia presentata alle autorità locali, le quali esaminano la completezza dell'incarto e sollecitano un rapporto d'inchiesta; e che solo in seguito sia trasmessa al competente Ufficio federale.

Con parecchi Cantoni - tra cui si annoverano segnatamente diversi grossi Cantoni quali Zurigo, Berna, Basilea Città, Vaud e Ginevra - è stato possibile, negli ultimi anni, semplificare considerevolmente la procedura di concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione. Alla fine del 2000, la Confederazione invitava anche gli altri Cantoni a introdurre semplificazioni procedurali. Il suo appello è stato seguito da quasi tutti i Cantoni. La procedura semplificata tipo, con variazioni a seconda dei Cantoni, si presenta come segue:

Presso il Comune o il Cantone è inoltrata una domanda unitaria che sollecita l'attinenza comunale, la cittadinanza cantonale e l'autorizzazione federale di

¹⁰⁵ RU 1991 1034 1043

naturalizzazione. Previa concessione dell'attinenza comunale, l'incarto è trasmesso alla Confederazione, la quale, grazie agli atti comunali, è in grado con poco dispendio di concedere l'autorizzazione federale di naturalizzazione. In seguito, la Confederazione trasferisce l'incarto al Cantone per la concessione della cittadinanza cantonale. Siccome il principale ostacolo alla naturalizzazione è dato dal Comune, il vantaggio di questa procedura è che, di regola, le domande respinte dal Comune non sono più trasmesse alla Confederazione, in quanto l'autorizzazione federale di naturalizzazione non è di nessuna utilità al richiedente qualora il Comune si opponga alla sua naturalizzazione.

Gli sforzi consentiti in questi ultimi anni dai Cantoni, di concerto con la Confederazione, per semplificare la procedura di naturalizzazione, meritano un particolare riconoscimento anche perché i Cantoni hanno accettato volontariamente di seguire le raccomandazioni della Confederazione, senza che fosse necessario procedere a una revisione preliminare della legge sulla cittadinanza.

La tendenza generale va viepiù nel senso di procedure ridotte al minimo e dell'esclusione di doppioni tra Confederazione e Cantoni. Negli ultimi anni va peraltro sempre più consolidandosi la convinzione secondo cui il ruolo precipuo della Confederazione è di vegliare, a mo' di organo di vigilanza, a che Cantoni e Comuni si conformino alle esigenze federali in materia di naturalizzazione.

Allegato 8

Concessione della cittadinanza

Passi successivi per quel che concerne la concessione della cittadinanza da parte del Comune, del Cantone e della Confederazione

| | Prima decisione | Seconda decisione | Terza decisione |
|-----------|--------------------------------|--------------------------|------------------------|
| AG | Comune | Confederazione | Cantone |
| AI | Confederazione | Comune | Cantone |
| AR | Comune | Confederazione | Cantone |
| BE | Comune | Cantone | Confederazione |
| BL | Comune e Confederazione | Cantone | |
| BS | Comune | Confederazione | Cantone |
| FR | Confederazione | Comune | Cantone |
| GE | Comune e Confederazione | Cantone | |
| GL | Confederazione | Comune | Cantone |
| GR | Comune | Confederazione | Cantone |
| JU | Comune | Confederazione | Cantone |
| LU | Comune | Confederazione | Cantone |
| NE | Confederazione | Comune | Cantone |
| NW | Confederazione | Comune | Cantone |
| OW | Confederazione | Comune | Cantone |
| SG | Comune | Confederazione | Cantone |
| SH | Confederazione | Comune | Cantone |
| SO | Comune | Confederazione | Cantone |
| SZ | Confederazione | Comune | Cantone |
| TG | Confederazione | Comune | Cantone |
| TI | Comune | Confederazione | Cantone |
| UR | Confederazione | Comune | Cantone |
| VD | Comune | Cantone | Confederazione |
| VS | Comune | Confederazione | Cantone |
| ZG | Confederazione | Comune | Cantone |
| ZH | Comune | Cantone | Confederazione |

Allegato 9
Competenza delle autorità comunali in materia di naturalizzazione

| Kanton | Volk an der Urne | | Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament | | Exekutivbehörden | | Bemerkungen |
|--------|---|---|---|---------------------------------|---|-----------------------------|---|
| | Vor 09.07.2003 | Nach 09.07.2003 | Vor 09.07.2003 | Nach 09.07.2003 | Vor 09.07.2003 | Nach 09.07.2003 | |
| AG | Sofern ein Referendum gegen Gemeindeversammlung | Kein Referendum Referendum mehr möglich | Ja | Ja | | | |
| AI | | | | | | | Das Gemeindebürgerrecht von Appenzell wird vom Grossen Rat, dasjenige von Oberegg vom Bezirksrat erteilt. |
| AR | Ja | Nein | | | - Rechtsanspruch - Falls in der Gemeindeordnung an Gemeinderat delegiert | Bei Rechtsanspruch Ja | |
| BE | | | Ja, wobei Drittel Gemeinden | ein Ja, wobei Drittel Gemeinden | ein Ja, wobei Drittel Gemeinden | | Ab 01.01.2006: Exekutivbehörde |

| | Zuständigkeit an Gemeinderat (Exekutive) delegiert haben | Zuständigkeit an Gemeinderat (Exekutive) delegiert haben | Zuständigkeit an Gemeinderat (Exekutive) delegiert haben | | | | |
|----|---|--|---|--------------------|--|---|--|
| BL | Ja | Ja | Ja | | | Seit 01.01.2001 grundsätzlich Gemeindeversammlung zuständig, der Möglichkeit, die Einbürgerungskompetenz der Exekutive zu übertragen. | ist die mit der die der |
| BS | Falls kein Rechtsanspruch besteht: in zwei Gemeinden (in das Stadt Parlament) | kein Rechtsanspruch (in das Stadt Parlament) | Falls kein Rechtsanspruch besteht: in zwei Gemeinden (in das Stadt Parlament) | Bei Rechtsanspruch | Bei Rechtsanspruch | | |
| FR | Oui | Oui | Oui | | Oui, dans le cas des étrangers de la 2 ^{ème} génération | Oui, dans le cas des étrangers de la 2 ^{ème} génération | |
| GE | | | | | | | Les communes n'ont pas de pouvoir de décision et ne peuvent que formuler un préavis. |
| GL | Teils | Teils | Fast alle (in wenigen Gemeinden blockierte | Bei Rechtsanspruch | Bei Rechtsanspruch | | |

| | | | | | Verfahren) | | | | |
|----|-------------|---|---|---|--------------------------------|----------------------------|----------------------------|--|--|
| GR | 2 Gemeinden | 2 Gemeinden bis (Moratorium zur Überarbeitung der Rechtsgrundlagen) | ca. 50 % | ca. 50 % | ca. 50 % | ca. 50 % | ca. 50 % | | |
| JU | | | Oui | Oui | | | | | |
| LU | 3 Gemeinden | Keine | In 98 Gemeinden Gemeindeversammlung; in 4 Gemeinden Gemeindeparlament | In 94 Gemeinden Gemeindeversammlung; in 2 Gemeinden Gemeindeparlament | Keine | Keine | Keine | | |
| NE | | | | | | | Oui | | |
| NW | | | Für Erwachsene | Für Erwachsene | Für Erwachsene und Jugendliche | Für Kinder und Jugendliche | Für Kinder und Jugendliche | | |
| OW | teilweise | Nein | Teilweise | Alle | | | | | |
| SG | vereinzelt | Nein | Ja | Ja | | | | | |
| SH | | | Ja | Ja | | | | | |
| SO | | | | | | | | | |

| | | In 96 % der Fälle | In 96 % der Fälle | In 4 % der Fälle | In 4 % der Fälle | |
|----|------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|------------------------|
| SZ | In 25 von 30 Gemeinden | | Ja | | | |
| TG | | | Ja | | | |
| TI | | | Si | | In caso di diritto | In caso di diritto |
| UR | 7 Gemeinden | Nein | 13 Gemeinden | In allen Gemeinden | | |
| VD | | | Oui | Oui | Oui* | * dès le 01.05.2005 |
| VS | | | Oui | Oui | | |
| ZG | | | Ja | Ja | Bei Rechtsanspruch | Bei Rechtsanspruch |
| ZH | | | Ja | Ja | Bei Rechtsanspruch | Bei Rechtsanspruch |

Allegato 10

Competenza delle autorità cantonali in materia di naturalizzazione ordinaria

| Cantone | Legislativo | Esecutivo | Osservazioni |
|----------------|--------------------|--|-------------------------------|
| AG | Grosser Rat | | |
| AI | Grosser Rat | | |
| AR | | Regierungsrat | |
| BE | | Regierungsrat o Direktion | dal 1.1.2006 |
| BL | Landrat | | |
| BS | Grosser Rat | Regierungsrat se diritto garantito per legge | |
| FR | Grosser Rat | | |
| GE | | Conseil d'Etat | |
| GL | | Regierungsrat | |
| GR | | Regierungsrat | |
| JU | | Gouvernement | |
| LU | | Justiz- und Sicherheitsdepartement | |
| NE | | Conseil d'Etat | |
| NW | | Landrat | Justizdirektion für Unmündige |
| OW | Kantonsrat | | |
| SG | | Regierungsrat | |
| SH | Kantonsrat | | |
| SO | | Regierungsrat | |
| SZ | Kantonsrat | | |
| TG | | Regierungsrat | |
| TI | Gran Consiglio | | |
| UR | Landrat | | |
| VD | | Conseil d'Etat | |
| VS | Grosser Rat | | |
| ZG | Kantonsrat | | |
| ZH | | Direktion des Innern | |

Allegato 11

Termini cantonali di residenza per la naturalizzazione ordinaria

1. Cantoni con termini di residenza brevi (2 - 3 anni)

| Cantone | Durata minima della residenza |
|---------|--|
| AR | 3 anni nel Comune |
| BE | 2 anni, deroghe possibili |
| FR | 3 anni nel Cantone |
| GE | 2 anni |
| JU | 2 anni nel Comune di naturalizzazione, deroghe possibili |
| LU | almeno 3 anni nel Comune di naturalizzazione, di cui almeno 1 anno ininterrotto immediatamente prima dell'inoltro della domanda |
| NE | i 3 anni immediatamente precedenti la domanda ininterrottamente nel Cantone |
| SH | 2 anni nel Cantone e nel Comune di naturalizzazione |
| VD | 3 anni nel Cantone, 3 anni (esigenza mass.) nel Comune. Chiunque adempie al termine di residenza cantonale può inoltrare una domanda al Comune, purché vi abbia risieduto per almeno 2 anni. |
| ZH | almeno 2 anni di dimora ininterrotta nel Comune di naturalizzazione |

2. Cantoni con termini di residenza medi (5 - 6 anni)

| | |
|----|---|
| AG | 5 anni nel Cantone, di cui 3 di dimora ininterrotta nel Comune di naturalizzazione immediatamente precedenti l'inoltro della domanda |
| AI | 5 anni nel Cantone |
| BL | 5 anni nel Cantone, 5 anni (esigenza mass.) nel Comune di naturalizzazione |
| BS | 5 anni nel Cantone, 5 anni (esigenza mass.) nel Comune di naturalizzazione |
| GL | 6 anni nel Cantone, di cui 3 anni ininterrotti nel Comune di naturalizzazione immediatamente precedenti l'inoltro della domanda |
| GR | 6 anni nel Cantone, di cui 3 negli ultimi 5 anni e almeno 4 nel Comune, di cui i 2 anni immediatamente precedenti l'inoltro della domanda |
| OW | 5 anni |
| SG | 5 anni nel Cantone |
| SO | 6 anni nel Cantone |
| SZ | di regola 5 anni in un Comune del Cantone |
| TG | 6 anni nel Cantone, di cui almeno 3 anni di dimora ininterrotta nel Comune |
| TI | 5 anni nel Cantone, 3 anni nel Comune di naturalizzazione, di cui 2 anni di dimora ininterrotta immediatamente prima dell'inoltro della domanda |
| VS | 5 anni nel Cantone, di cui 1 nei 3 anni immediatamente precedenti l'inoltro della domanda |
| ZG | 5 anni nel Cantone, di cui gli ultimi 3 ininterrottamente nel Comune di naturalizzazione |

3. Cantoni con termini di residenza lunghi (10 - 12 anni)

| | |
|----|--|
| NW | 12 anni nel Cantone, 3 anni nel Comune |
| UR | 10 anni di dimora ininterrotta nel Cantone |

Allegato 12 Perdita della cittadinanza per naturalizzazione

| Stati, i quali cittadini perdono automaticamente la nazionalità al momento della naturalizzazione in Svizzera ¹⁾ | | Stati, i quali cittadini non perdono la nazionalità al momento della naturalizzazione in Svizzera ¹⁾ | |
|--|-------------------------------|--|-----------------------------|
| Andorra | Mali | Afghanistan | Macedonia |
| Austria ²⁾ | Mauritania | Albania | Malta |
| Belarus | Maurizio | Algeria | Marocco |
| Belgio | Messico (non chiaro!) | Argentina | Moldova |
| Bolivia | Mozambico | Armenia ³⁾ | Mongolia |
| Bosnia e Erzegovina | Nepal | Australia | Nuova Zelanda ³⁾ |
| Botswana | Nicaragua | Azerbaigian | Palestina, originario della |
| Brasile ⁴⁾ | Nigeria | Bangladesh | Perù |
| Burundi | Norvegia | Bulgaria | Polonia |
| Camerun | Paesi Bassi ⁴⁾ | Cambogia | Portogallo |
| Capo Verde | Pakistan | Canada | Regno Unito ⁷⁾ |
| Cina (Rep. pop.) | Panama | Ciad | Repubblica dominicana |
| Congo, Rep. dem. | Paraguay | Cile | Romania |
| Congo, Rep./Brazz. | Repubblica ceca ⁷⁾ | Cina (Taiwan) | Russia |
| Corea (Sud) | Ruanda | Cipro | Saint Lucia |
| Côte d'Ivoire | Senegal | Colombia | San Marino |
| Cuba | Somalia | Corea rep. pop. dem. (Nord) ³⁾ | Seicelle |
| Danimarca | Sri Lanka | Costa Rica | Serbia e Montenegro |
| Ecuador ⁴⁾ | Sudafrica | Croazia | Sierra Leone |
| Estonia | Tanzania | Egitto | Singapore |
| Etiopia | Thailandia | El Salvador | Siria |
| Filippine | Tonga | Finlandia | Slovacchia |
| Gabon | Trinidad e Tobago | Francia | Slovenia |
| Georgia | Tunesia ³⁾ | Gambia | Spagna ⁴⁾ |
| Germania ²⁾ | Ucraina | Giordania | Sudan |
| Ghana | Uganda | Grecia | Svezia |
| Giappone | Venezuela | Guatemala | Tagikistan |
| Gibuti | Zambia | Hongkong | Tibet, originario del |
| Haiti | | Iran ³⁾ | Togo |
| Honduras | | Irlanda | Turchia |
| India | | Israele | Turkmenistan |
| Indonesia | | Italia | Ungheria |
| Iraq ²⁾ | | Laos | Uruguay |
| Islanda | | Lettonia ⁴⁾ | USA |
| Kazakistan | | Libano | Vietnam |
| Kenia | | Liechtenstein | Yemen |
| Kuwait | | Lituania | |
| Liberia | | | |
| Libia | | | |
| Lussemburgo | | | |
| Madagascar | | | |
| Malaysia ³⁾ | | | |

¹⁾ Diese Liste beruht auf Informationen, die dem Bundesamt für Migration (BFM) am 01. Juni 2005 zur Verfügung standen. Für die Richtigkeit kann **keine Gewähr** übernommen werden.

Verbindliche Informationen können ausschliesslich die zuständigen Behörden der einzelnen Staaten erteilen (in der Schweiz die entsprechenden diplomatischen oder konsularischen Vertretungen).

²⁾ Angehörige dieser Staaten können in gewissen Fällen bei ihren Heimatbehörden ein Gesuch um Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit stellen. Genauere Auskünfte erteilen die entsprechenden diplomatischen oder konsularischen Vertretungen.

³⁾ Die bisherige Staatsangehörigkeit geht zwar nicht automatisch verloren, kann jedoch aberkannt werden.

⁴⁾ Verlust in bestimmten Fällen möglich.

⁵⁾ Ausländer der 2. Generation und die Ehepartner verlieren die niederländische Staatsangehörigkeit nicht.

⁶⁾ Die spanische Staatsangehörigkeit wird bei Abgabe einer Beibehaltserklärung beibehalten.

⁷⁾ Die Ehepartner verlieren die tschechische Staatsangehörigkeit nicht.

* (Grossbritannien und Nordirland)