

telefono
fax
e-mail

Via Carlo Salvioni 14
091 814 17 11
091 814 17 19
di-sel@ti.ch
www.ti.ch/sel

Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento delle istituzioni
Divisione degli interni

Funzionario
incaricato

Lava Vincenzo

**Sezione degli enti locali
6501 Bellinzona**

telefono
e-mail

091 814 17 62
vincenzo.lava@ti.ch

A tutti i Municipi
del Cantone Ticino
per e-mail

Bellinzona

25 giugno 2010



Ns. riferimento

Vs. riferimento

--

Circolare SEL n. 20100625-4 in materia di naturalizzazione

Proposta di iter procedurale a livello di organi comunali per le decisioni di naturalizzazione alla luce della modifica 21 dicembre 2007 della legge federale su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera e dei recenti sviluppi giurisprudenziali in materia

Signore e signori Sindaci,
signore e signori Municipali,

il 4 febbraio 2009 è stata inviata ai Municipi del Canton Ticino una circolare attirando l'attenzione sulle modifiche della legge federale su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera del 21 dicembre 2007 (LCit; <http://www.admin.ch/ch/i/as/2008/5911.pdf>), entrate in vigore con effetto al 1. gennaio 2009, rispettivamente quelle della legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (LCCit; <http://www.ti.ch/CAN/TEMI/FU/STRUMENTO/ARCHIVIOBU/2009/bu04-27.01.09.pdf>), entrate in vigore con effetto al 27 gennaio 2009.

In quell'occasione era stato rilevato che la modifica della LCit del 21 dicembre 2007 impone un adeguamento del diritto cantonale, che sarà affrontato unitamente ad una più importante e ulteriore modifica della medesima LCit, per il cui progetto di modifica si è conclusa la procedura di consultazione il 22 marzo scorso. Malgrado questo quadro giuridico d'esito ancora incerto, vi avevamo comunicato che le disposizioni introdotte dalla legge federale con effetto dal 1. gennaio 2009, in quanto prevalenti, andavano immediatamente applicate.

Alcuni principi conseguenti all'entrata in vigore dell'art. 15b LCit, ovvero i principi secondo cui:

- il rifiuto di una domanda di naturalizzazione deve essere motivato
- gli aventi diritto di voto possono respingere una domanda di naturalizzazione soltanto se una proposta di rifiuto è stata presentata e motivata

hanno posto durante il 2009 qualche problema pratico nell'iter decisionale davanti ai Consigli comunali. Ciò in particolare nei casi in cui, nonostante i preavvisi favorevoli di Municipio e della competente Commissione del legislativo, il plenum del CC – a voto segreto o palese – emana una decisione negativa.

In attesa dell'accennato adeguamento legislativo federale e cantonale, e a complemento di quanto indicato nelle Direttive emanate dalla Sezione degli enti locali nel corso del mese di maggio 2009 ed in occasione delle giornate informative del 18 e 20 novembre 2009, portiamo a conoscenza alcune indicazioni procedurali, elaborate con la collaborazione del Consulente giuridico del Gran Consiglio e Incaricato cantonale della protezione dei dati Michele Albertini, della Capo dell'ufficio amministrativo e del contenzioso della Sezione Enti locali Carla Biasca, del Capo dell'ufficio di vigilanza sullo stato civile Mario Taminelli e del Capo dell'ufficio centrale dello stato civile Vincenzo Lava. Le indicazioni seguenti possono costituire la traccia procedurale per i casi con esito verosimilmente negativo in Consiglio comunale.

E' rilevabile che il modo di procedere suggerito differisce in alcuni aspetti dal tradizionale iter previsto dalla LOC. Lo stesso è poi in taluni punti forzatamente laborioso: ciò è dato dalla necessità, impellente, di dover integrare in detto iter i principi imposti dal diritto federale e propri della procedura di naturalizzazione, in virtù dell'evoluzione giuridica recente. Come stabilito dal Tribunale federale (DTF 129 I 217 e DTF 129 I 232), in una giurisprudenza costantemente precisata e affinata, la concessione della cittadinanza non rappresenta infatti un atto di natura prevalentemente politica, ma costituisce piuttosto una vera e propria decisione amministrativa nell'ambito della quale l'autorità competente deve rispettare compiutamente le garanzie procedurali e formali, oltre che, evidentemente, i divieti d'arbitrio e di discriminazione. Se applicato in modo rigido, l'iter attuale della LOC non fornisce risposte adeguate a queste precisate esigenze.

Nell'applicazione del diritto assume particolare importanza la questione inerente il diritto di essere sentito (art. 29, cpv. 2 Costituzione Federale) che per giurisprudenza costante del Tribunale federale comprende varie prerogative, prima fra tutte quella di esprimersi prima che la decisione sia presa (senza che vi sia però, di principio, un obbligo dell'autorità di ascoltare verbalmente le parti essendo di regola sufficiente che esse siano poste in grado di far valere le loro ragioni in forma scritta), le facoltà di fornire prove sui fatti rilevanti per la decisione, di partecipare alla loro assunzione e di esprimersi sul risultato, di esaminare gli atti, di farsi rappresentare o assistere e, infine, di ottenere una decisione motivata da parte dell'autorità competente.

Nelle procedure di naturalizzazione, l'istante ha infine, ed in ogni momento della fase procedurale, il diritto di ritirare la domanda depositata.

L'interessato deve essere compiutamente informato di tutti questi diritti.

Ritenute tali premesse, indichiamo quindi in forma riassuntiva l'iter decisionale procedurale da seguire a livello comunale, onde rispettare i principi legali vigenti e poter risolvere anche le (rare) fattispecie che si concludono con una decisione del CC in contrasto con MM e rapporti commissionali.

Per agevolare la comprensione in un ambito oggettivamente complesso, alleghiamo alla presente anche due schemi sinottici riassuntivi con le possibili varianti indicate e precisate di seguito.

1. Messaggio Municipale

Sono ipotizzabili questi casi:

1a. Messaggio favorevole all'accoglimento della domanda

Questo caso non impone alcun novum procedurale

1b. Messaggio che propone di respingere la domanda

In tal caso occorre tenere in considerazione che:

- prima di emanare il MM negativo, il Municipio deve garantire al richiedente il diritto di essere sentito;

- per rispettare i principi della protezione dei dati, la motivazione del rifiuto non deve figurare nel MM, ma in una scheda separata allegata. La scheda va in questa fase procedurale messa a disposizione dei soli membri della preposta Commissione e non di tutti i consiglieri comunali. I membri della Commissione soggiacciono per prassi all'obbligo di riserbo, in virtù di un'applicazione analogica dell'art. 172 cpv. 2 LOC.

2. Rapporto(i) commissionale(i)

Sono ipotizzabili questi scenari:

2a. **Rapporto favorevole all'accoglimento della domanda**

Questo caso non impone alcun novum procedurale

2b. **Rapporto (di maggioranza o di minoranza) che propone di respingere la domanda**

In tal caso:

- la Commissione, prima di emanare il rapporto negativo su un MM favorevole, deve garantire all'interessato il diritto di essere sentito e di ciò deve tenerne traccia (verbale di audizione in Commissione, scritti all'interessato e allegati,...);
- per rispettare i principi della protezione dei dati, la motivazione del rifiuto non deve figurare nel rapporto commissionale ma in una scheda separata (non pubblica); la scheda servirà per la motivazione di un'eventuale decisione negativa del Legislativo. La scheda può essere trasmessa a tutti i consiglieri comunali, tuttavia con la seguente precauzione, siccome gli stessi non soggiacciono a particolari obblighi di discrezione secondo la LOC. Ai consiglieri comunali va pertanto fatta sottoscrivere una dichiarazione formale con la quale essi si impegnano a non diffondere a terzi i dati riservati contenuti nella scheda.

3. Decisioni nel plenum del Consiglio comunale

Sono ipotizzabili questi scenari:

3a. **Decisione che accoglie la domanda, confermando le proposte del MM e del/dei rapporto/i commissionale/i.**

Questo caso non impone alcun novum procedurale.

3b. **Decisione che respinge la domanda, confermando le proposte negative del MM e/o di un rapporto commissionale.**

In tal caso dev'essere intimata all'interessato una decisione negativa motivata, fondata sul contenuto del MM e del/dei rapporto/i commissionale/i, inoltre delle schede eventualmente redatte in corso di procedura. La decisione deve menzionare mezzi e termini di ricorso.

3c. **Decisione che respinge la domanda, in contrasto con il MM e il/i rapporto/i commissionale/i favorevoli, con nuovi argomenti emersi solo nel plenum (sui quali l'interessato non ha potuto esprimersi in precedenza)**

Simile situazione può presentarsi nelle due seguenti varianti 3c1 e 3c2, ovvero:

3c1 Con una decisione negativa emessa con voto palese o voto segreto, dopo che in seduta di CC uno o più consiglieri hanno proposto e motivato il diniego della domanda.

Questa situazione non consente al Legislativo di emettere una decisione formale seduta stante, anche se nel plenum sono emerse delle motivazioni: sui nuovi fatti e argomenti il naturalizzando non ha infatti avuto modo di esprimersi.

In simili fattispecie indichiamo di procedere come segue:

1. L'incarto è rinviato al Municipio, che procede ad aggiornarlo sulla base delle motivazioni espresse in seduta di CC; in questa fase il Municipio garantisce all'interessato il diritto di essere sentito, dandogli la facoltà di completare e/o confutare le obiezioni avanzate a suo carico, rispettivamente di eventualmente ritirare l'istanza.
2. Il Municipio formula un nuovo MM che tenga conto dei nuovi elementi scaturiti e sottopone nuovamente l'oggetto al CC che si pronuncerà seguendo l'usuale iter (nuovo esame commissionale) tenendo conto della situazione aggiornata. Nel Messaggio l'Esecutivo inserirà una proposta negativa nel dispositivo; è tuttavia nelle sue facoltà segnalare di non condividerla, indicandone le ragioni. Anche in questa evenienza il Municipio elabora una scheda separata (non pubblica) con le motivazioni, onde rispettare i principi della protezione dei dati. La scheda, in questa fase procedurale, va messa inizialmente a disposizione dei soli membri della preposta Commissione e servirà semmai per la motivazione del rapporto commissionale e dell'eventuale nuova decisione negativa del Legislativo. Quest'ultima, comprensiva delle motivazioni, va poi intimata all'interessato, indicando mezzi e termini di ricorso. Per l'obbligo di discrezione dei commissari si rimanda a quanto detto al punto 1. 1b. e per l'obbligo di discrezione dei consiglieri comunali si rimanda a quanto detto al punto 2. 2b.

oppure

3c2 Con una decisione negativa emessa con voto segreto, senza proposte di rifiuto motivate in seduta di CC (malgrado MM e rapporto/i commissionale/i favorevoli).

Pure in questa particolarissima e rara situazione, la decisione del Legislativo non è fondata su una proposta motivata negativa e non rispetta i diritti procedurali, segnatamente il diritto di essere sentito dell'interessato.

Anche in tale evenienza l'incarto dev'essere rinviato al Municipio, perché proceda ad assumer presso i consiglieri comunali le motivazioni alla base della decisione negativa. A garanzia dell'anonimato dell'opinione dei consiglieri (formulata con il voto segreto) suggeriamo questo modo di procedere:

- il Municipio assume le motivazioni tramite schede preimbrate consegnate ai membri del CC, in cui quest'ultimi – in forma anonima o come essi stessi desiderano - argomentano la propria posizione.
- la procedura segue poi il corso indicato per il caso c1, ovvero: l'esecutivo, assunte le motivazioni, garantisce al richiedente il diritto di essere sentito , dandogli la facoltà di completare e/o confutare le obiezioni avanzate a suo carico, rispettivamente di eventualmente ritirare l'istanza. Il Municipio formula quindi un nuovo MM che tenga conto dei nuovi elementi scaturiti e sottopone nuovamente l'oggetto al CC che si pronuncerà seguendo l'usuale iter indicato sopra (nuovo esame commissionale) tenendo conto della situazione aggiornata. In caso di proposta commissionale negativa, fondata su nuovi elementi, la motivazione, come indicato in precedenza (2b e 3c1 variante 2), va allegata in una scheda separata (non pubblica). Per l'obbligo di discrezione dei commissari si rimanda a quanto detto al punto 1. 1b. e per l'obbligo di discrezione dei consiglieri comunali si rimanda a quanto detto al punto 2. 2b.

L'eventuale decisione negativa motivata del plenum dev'essere intimata all'interessato e contenere l'indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso.

4. Rimedi giuridici

Riguardo ai mezzi di ricorso ricordiamo che l'art. 41a LCCit, entrato in vigore il 27 gennaio 2009, stabilisce quanto segue:

¹Contro le decisioni del legislativo comunale è dato ricorso al Consiglio di Stato.

²Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

³Contro le decisioni del Gran Consiglio è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

Proponiamo quindi di indicare nel dispositivo della decisione negativa del Legislativo comunale la formula seguente:

Contro la presente decisione è data facoltà di ricorso al Consiglio di Stato entro 15 giorni dall'intimazione (art. 41a cpv. 1 LCCit e 46 LPAm).

I competenti funzionari della SEL restano a disposizione per ogni ulteriore informazione necessaria.

Validità

La presente ha valore di proposta di iter procedurale (art. 23 RLCCit).

Distinti saluti.

PER LA SEZIONE DEGLI ENTI LOCALI

Il Capo Sezione:
E. Genazzi

Il Capo dell'Ufficio centrale dello stato civile:
V. Lava

Allegati:

- Allegato 1: con decisione del Consiglio comunale coincidente con il messaggio e/o il/i rapporto/i commissionale/i
- Allegato 2: con decisione del Consiglio comunale divergente dal messaggio e/o dall/i rapporto/i commissionale/i