

numero			Bellinzona
4556	cl	1	21 ottobre 2015

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Segreteria di Stato della migrazione
Quellenweg 6
3003 Berna-Wabern

Ordinanza d'esecuzione della riveduta legge sulla cittadinanza: procedura di consultazione

Gentili signore,
Egredi signori,

abbiamo ricevuto, da parte della Consigliera federale Simonetta Sommaruga, la documentazione inerente la procedura di consultazione dell'Ordinanza sulla cittadinanza e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. INTRODUZIONE

Occorre premettere che si saluta molto positivamente l'emanazione, per la prima volta, di un'ordinanza sulla cittadinanza che contempra precisazioni importanti concernenti l'applicazione della legge e non solo riguardo al disciplinamento delle tasse.

La definizione di chiari criteri per la valutazione dell'integrazione nell'ambito della naturalizzazione, dell'osservanza dell'ordine e della sicurezza pubblici, delle conoscenze linguistiche, della partecipazione alla vita economica o dell'acquisizione di una formazione, il sostegno all'integrazione dei familiari e la familiarità con le condizioni di vita svizzere, rappresentano un evidente aiuto nell'accertamento delle condizioni di idoneità degli istanti. Definizioni chiare appaiono come estremamente importanti per procedure valutate ed esaminate, come è il caso nel nostro Cantone, da una vasta cerchia di addetti ai lavori ed autorità in particolare dai legislativi comunali e cantonale.

2. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

Art. 2 – Familiarità con le condizioni di vita svizzere per la naturalizzazione ordinaria

La disposizione indica come accertare l'esistenza delle condizioni di familiarizzazione con le condizioni di vita svizzere, specificando il criterio generale previsto dall'art. 11 lett. b della nuova Legge sulla cittadinanza del 20 giugno 2014 (LCit) e precisando che il richiedente soddisfa tale requisito se dimostra di possedere conoscenze basilari del contesto geografico, storico, politico e

societale della Svizzera, se partecipa alla vita sociale e culturale della società in Svizzera e se intrattiene rapporti con cittadini svizzeri.

Con soddisfazione evidenziamo come il contenuto di tale norma corrisponda, in buona sostanza, a quanto previsto dall'art. 16 cpv. 2 della Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (LCCit, RL 1.2.1.1) attualmente in vigore.

Tra l'altro anche i contenuti del secondo capoverso sono sostanzialmente conosciuti nelle disposizioni cantonali ticinesi.

La disposizione proposta è pertanto da noi condivisa.

Art. 3 – Compromissione della sicurezza interna o esterna della Svizzera

La disposizione esplicita meglio il principio disposto agli art. 11 lett. c, 20 cpv. 2 e 26 cpv. 1 lett. e LCit, elencandone le tipologie, segnatamente il terrorismo, l'estremismo violento, la criminalità organizzata oppure lo spionaggio.

Come ben lo descrive il rapporto esplicativo, gli accertamenti di tali situazioni estreme, competono alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Quest'ultima, grazie alle regolari consultazioni del Servizio delle attività informative della Confederazione ed eventualmente della fedpol, ha modo di sincerarsi che non vi siano dubbi circa la compromissione della sicurezza interna o esterna della Svizzera.

Non abbiamo osservazioni da formulare in merito.

Art. 4 – Osservanza della sicurezza e dell'ordine pubblici

La disposizione esplicita i principi stabiliti agli art. 12 cpv. 1 lett. a, 20 cpv. 1 e 26 cpv. 1 lett. c LCit.

Merita particolare attenzione il terzo capoverso che dispone quanto segue: *“Fintantoché nel casellario giudiziale della Confederazione sussiste un'iscrizione visibile per le autorità di naturalizzazione, la naturalizzazione è esclusa. Sono consentite deroghe per le pene con la condizionale e le contravvenzioni; il criterio determinante è la gravità del reato”*.

La questione è di particolare importanza ed il disciplinamento, così come proposto può, a nostro avviso, comportare possibili problemi pratici e favorire l'insorgere di procedure claudicanti.

Il criterio di accertamento proposto per considerare il candidato alla naturalizzazione ordinaria conforme alle prescrizioni di cui all'art. 12 cpv. 1 lett. a LCit ha già posto in passato numerosi interrogativi, segnatamente per quanto riguarda l'applicazione del concetto di conformità al rispetto dell'ordine giuridico svizzero (penale), disciplinato nel diritto attuale dall'art. 14 lett. c LCit. Il 9 marzo 2010, rispondendo all'interrogazione 10 dicembre 2009 n. 328.09 dal titolo *“Importante sentenza in tema di naturalizzazioni”*, abbiamo affermato di ritenere che il candidato alla naturalizzazione si conformi all'ordine giuridico penale in senso stretto allorché non compaiono iscrizioni a suo carico sull'estratto del casellario giudiziale destinato ai privati.

La prassi riferita a tale principio permette di far sì che i Comuni, che per primi decidono circa la concessione dell'attinenza comunale e che non hanno accesso al sistema VOSTRA, rispettivamente il Cantone che - dopo l'ottenimento dell'autorizzazione federale - decide per ultimo la concessione della cittadinanza cantonale e conseguentemente della cittadinanza svizzera, apprezzino il criterio di conformità al rispetto dell'ordine giuridico penale sulla base del medesimo criterio.

Già oggi crea qualche problema il fatto che la SEM rilascia talora l'autorizzazione federale alla naturalizzazione anche ai candidati colpiti da condanne con condizionale (considerate di lieve entità) ma ancora visibili sugli estratti del casellario giudiziale per privati.

Con i principi enunciati all'art. 4 cpv. 3 dell'Ordinanza in consultazione, si prevede d'un canto l'inasprimento delle condizioni per la naturalizzazione (esclusione della naturalizzazione fintantoché nel casellario giudiziale della Confederazione svizzera è visibile un'iscrizione, cpv. 3 primo periodo) e d'altra parte si ammettono deroghe per pene con la condizionale e le contravvenzioni, ritenuto il principio di proporzionalità (cpv. 3 secondo periodo; cfr. rapporto esplicativo, commento ad art. 4, pag. 8).

La regolamentazione proposta appare assai dicotomica e pone a nostro avviso problemi di coerenza procedurale nell'insieme della pratica di naturalizzazione.

Nel nostro Cantone, come abbiamo accennato sopra, il Comune decide per primo la concessione dell'attinenza comunale dopo aver svolto l'istruttoria sul candidato alla naturalizzazione e, in quest'ambito, giudica la condizione penale sulla base dell'estratto del casellario giudiziale per privati, non essendo abilitato ad accedere alla banca dati del sistema VOSTRA.

Eventuali condanne ancora iscritte a casellario, ma non più riportate sull'estratto per privati (dopo trascorsi 2/3 del periodo di condanna) sfuggirebbero conseguentemente alle autorità comunali.

D'altra parte, la prassi odierna della SEM che ammette il rilascio dell'autorizzazione alla naturalizzazione in casi di pene con la condizionale di lieve entità, ancora visibili in VOSTRA per un termine di 10 anni e durante il periodo di prova anche sugli estratti del casellario giudiziale per privati, crea insicurezza giuridica per le autorità dei diversi ordini implicati nella decisione e per gli stessi richiedenti la naturalizzazione.

L'interdipendenza delle decisioni di naturalizzazione sui 3 livelli istituzionali, Comune, Cantone, Confederazione, fa a nostro avviso propendere per una scelta più coerente e praticabile per la valutazione della condizione penale, ossia l'adozione di un criterio che sia oggettivamente applicabile in egual modo da tutte le 3 autorità coinvolte nelle rispettive decisioni che riguardano la medesima domanda.

Conseguentemente questo auspicio potrebbe essere realizzato, a dipendenza del grado di severità scelto, concedendo anche alle autorità comunali il diritto di accesso al sistema VOSTRA ed uniformando il criterio per tutte le tipologie di condanna (esclusione della naturalizzazione finché nel casellario giudiziale della Confederazione sussiste un'iscrizione), oppure prevedendo quale soglia, così come praticato attualmente nel nostro Cantone, l'assenza di iscrizioni sull'estratto del casellario giudiziale per privati.

Sarebbero evidentemente riservati i casi di inchieste penali pendenti, non ancora iscritte.

Pertanto, in relazione alle considerazioni che precedono non condividiamo il cpv. 3 come proposto e ne proponiamo una modifica che tenga conto della nostra proposta.

Art. 6 – Dimostrazione delle conoscenze linguistiche

In applicazione dell'importante principio sancito nella LCit del 20 giugno 2014 (art. 12 cpv. 1 lett. c, 20 cpv. 1 e 26 cpv. 1 lett. a LCit), inerente il cruciale elemento di integrazione costituito dalla conoscenza della lingua, il primo cpv. dell'art. 6 stabilisce in modo puntuale il grado di conoscenza linguistico necessario alla naturalizzazione, sulla base dei livelli di riferimento del Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue (QCER). Sono in specie previsti i livelli B1 per la conoscenza orale e A2 per quanto riguarda lo scritto.

Il cpv. 2 specifica quindi quando il livello stabilito al cpv. 1 è considerato raggiunto, ovvero allorquando il richiedente:

- a. è parlante nativo di una delle lingue nazionali (sia oralmente sia per scritto);*
- b. ha frequentato almeno cinque anni della scuola dell'obbligo in Svizzera in una lingua nazionale;*
- c. ha ultimato una formazione di livello secondario II o terziario in Svizzera in una lingua nazionale;*

d. produce un certificato attestante le conoscenze linguistiche richieste conformemente al capoverso 1, basato su un test linguistico conforme agli standard qualitativi generalmente riconosciuti per le procedure di test linguistici”.

Rileviamo come le lettere b e c prevedano una frequentazione conclusa in diversi ordini di scuola e non prevedono soluzioni per chi sta frequentando una di queste scuole, rispettivamente per situazioni ibride che spesso si presentano nella pratica. Pensiamo ad esempio, per chi - complessivamente ha svolto 5 anni di scolarizzazione in Svizzera - ma in parte nella scuola dell'obbligo e parzialmente in una scuola del livello secondario, oppure parzialmente in una scuola del livello secondario e in parte di quello terziario.

A nostro avviso la disposizione dovrebbe essere formulata in modo più aperto e flessibile, prevedendo d'un canto la regolamentazione per chi sta frequentando una delle scuole previste, d'altra parte prevedendo un numero minimo di anni di frequentazione in Svizzera cumulabili nei differenti ordini di scuola considerati.

La disposizione proposta, ritenute le osservazioni concernenti il cpv. 2 lett. b e c, è condivisa.

Art. 9 – Deroghe ai criteri di integrazione

La disposizione, in applicazione dell'art. 12 cpv. 2 LCit, definisce le condizioni di deroga dei criteri di integrazione di cui agli art. 6 e 7.

Visto il tenore dell'art. 2, che concede alle autorità cantonali di sottoporre il richiedente a un test obbligatorio sulle conoscenze del contesto geografico, storico, politico e societale della Svizzera, l'applicabilità dell'art. 9 va a nostro avviso estesa anche ai criteri di cui all'art. 2 cpv. 1 lett. a.

La disposizione, ritenuto che sia completata come suggerito sopra, è condivisa.

Art. 13 – Decisione cantonale di naturalizzazione

Il cpv. 1, riprende l'essenziale principio di verifica della conformità della situazione penale del candidato alla naturalizzazione.

Rendiamo attenti al fatto che, conformemente all'art. 11 cpv. 4 dell'Ordinanza VOSTRA, è possibile che procedimenti penali pendenti non siano immediatamente iscritti e sfuggano ad un simile controllo.

Pertanto, in relazione a questa constatazione, sarebbe oltremodo opportuno che prima della concessione finale della naturalizzazione, si possano richiedere ulteriori accertamenti presso le autorità giudiziarie o di polizia.

La disposizione, ritenuta la richiesta di cui sopra, è condivisa.

Art. 16 – Soggiorno

La disposizione propone una soluzione in contrasto con quanto disposto all'art. 33 cpv. 3 LCit, il quale specifica che il soggiorno cessa di fatto quando lo straniero ha vissuto effettivamente all'estero durante più di sei mesi.

La disposizione di cui all'art. 16, siccome in contrasto con una norma di rango superiore, non è approvata.

Art. 17 – Indagini in vista della naturalizzazione ordinaria

Ci riallacciamo all'osservazione avanzata riguardo all'art. 9. Pertanto, per coerenza, chiediamo che nel cpv. 3 sia citato, oltre agli art. 6 e 7, anche l'art. 2, in particolare laddove le autorità cantonali dovessero decidere di sottoporre il richiedente ad un test obbligatorio.

La disposizione, ritenuto che sia completata nel cpv. 3 come richiesto sopra, è condivisa.

Art. 22 – Termine per lo svolgimento delle indagini

Si rileva che l'esecuzione di indagini, ordinate dalla SEM, per valutare se sono adempiute le condizioni di naturalizzazioni sono eseguite nel Canton Ticino con la collaborazione delle autorità comunali del domicilio del richiedente. Per tale motivo, reputiamo già sin d'ora opportuno evidenziare che il termine d'ordine di sei mesi indicato per la restituzione del rapporto d'indagine, non potrà essere sempre rispettato.

La disposizione, considerata la non perentorietà del termine, è quindi condivisa.

Sperando che le nostre osservazioni possano essere tenute in considerazione, vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra stima.

Il Presidente:

N. Gobbi

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Cancelliere:

G. Gianella

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch);
- Ufficio dello stato civile (di-ucsc.ticino@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (joerg.debernardi@ti.ch, nicolo.parente@ti.ch; renata.gottardi@ti.ch, sara.guerra@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.