

Messaggio

numero

6270

data

22 settembre 2009

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 22 giugno 2009 presentata nella forma elaborata da Manuele Bertoli e cofirmatari per il Gruppo socialista per la modifica della Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (passaggio agli esecutivi della competenza in materia di concessione della cittadinanza)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

l'iniziativa parlamentare 22 giugno 2009 presentata da Manuele Bertoli e cofirmatari per il Gruppo socialista per il passaggio agli esecutivi della competenza in materia di concessione della cittadinanza, propone le seguenti modifiche della Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale dell'8 novembre 1994:

Art. 10 cpv. 1 (modifica)

¹Conclusi gli accertamenti, il Municipio decide sulla concessione dell'attinenza comunale.

Art. 11 (modifica)

Conferita l'attinenza comunale, il Consiglio di Stato si pronuncia sulla concessione della cittadinanza cantonale.

Art. 17 cpv. 1 (modifica)

¹Conclusi gli accertamenti, il Municipio decide sulla concessione dell'attinenza comunale.

Art. 19 (modifica)

Conferita l'attinenza comunale e rilasciata l'autorizzazione federale, il Consiglio di Stato si pronuncia sulla concessione della cittadinanza cantonale.

Art. 41a (modifica)

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

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

Motivazione portata a sostegno dell'iniziativa

I deputati Manuele Bertoli e cofirmatari a sostegno del loro atto parlamentare adducono le seguenti considerazioni:

- che la procedura a livello cantonale e comunale è retta dal diritto cantonale;
- che il rifiuto di una domanda di naturalizzazione deve essere motivato e che gli aventi diritto di voto possono respingere una domanda di naturalizzazione soltanto se una proposta di rifiuto è stata presentata e motivata;
- che le procedure di naturalizzazione a livello cantonale e comunale tutelano la sfera privata.

Con queste norme il diritto nazionale mette l'accento sulle necessità di trattare i casi in base ai principi di equità e di discrezione, non in base a concezioni ideologiche generiche di principio contrarie o favorevoli a tutte le naturalizzazioni.

Benché la LF preveda la possibilità di lasciare la competenza ai legislativi, l'esercizio di questa competenza da parte di questi organi, per loro natura più grandi degli esecutivi, pone dei problemi concreti sul rispetto dell'obbligo di motivazione e sulla tutela della sfera privata del richiedente, principi imposti dalla stessa legge federale.

Quanto al rispetto del principio della motivazione di un eventuale rifiuto, si fa osservare che, siccome la legge federale prevede espressamente che ciò può avvenire solo se una proposta di rifiuto è stata presentata e motivata, cosa che compete solo ai membri delle Commissioni delle petizioni dei Consigli Comunali e del Gran Consiglio, che soli possono stilare rapporti su questo tema, il mantenimento di decidere sull'attinenza comunale o sulla cittadinanza cantonale ai legislativi di fatto significa conferire a questi soli singoli Consiglieri Comunali o Deputati un diritto di veto di fatto su un tale rifiuto. Infatti, in mancanza di un rapporto, unico, di maggioranza o di minoranza, che proponga il rifiuto dell'attinenza comunale o della cittadinanza cantonale, il Consiglio Comunale rispettivamente il Gran Consiglio non può respingere la richiesta, poiché essa risulterebbe immotivata, quindi contraria alla legge federale. Ricordiamo che il 2 dicembre 2008 il Gran Consiglio ha provveduto a modificare gli articoli toccati dalla presente proposta introducendo il diritto di ricorso contro le decisioni dei legislativi, come sancito dal Tribunale federale, per cui oggi una reiezione immotivata di una domanda sarebbe con tutta probabilità immediatamente annullata per via giudiziaria.

Quanto invece al rispetto della sfera privata, ci si permetta di dire che mantenendo la competenza ai legislativi essa è semplicemente impossibile da tutelare. Nel nostro Cantone i casi di procedimenti di naturalizzazione finiti sulla stampa a seguito di discussioni nei legislativi comunali e cantonale non sono stati rari, disattendendo chiaramente questa norma.

Per queste ragioni i firmatari dell'iniziativa parlamentare elaborata ritengono che sia meglio che ad occuparsi di questa problematica siano gli esecutivi comunali e cantonale piuttosto che i rispettivi legislativi. Si avrebbe così una procedura meno sottoposta a vincoli ideologici, più rispettosa dei singoli casi, in definitiva più giusta.

I. OSSERVAZIONI

Il tema inerente le competenze in materia di concessione della cittadinanza era scaturito in modo importante a seguito delle decisioni 9 luglio 2003 del Tribunale federale (DTF 129 I 217 e DTF 129 I 232).

Alcune iniziative a livello federale e in altri Cantoni svizzeri avevano alimentato le discussioni sfociate nella votazione popolare federale del 1. giugno 2008. In tale data, lo ricordiamo, i cittadini svizzeri si sono pronunciati sull'iniziativa popolare federale denominata "per naturalizzazioni democratiche", che formulava le seguenti richieste:

- i Comuni devono poter decidere autonomamente quale organo è autorizzato a concedere la cittadinanza comunale e
- la decisione sulla naturalizzazione pronunciata da tale organo è definitiva, ovvero non sottosta a verifica da parte di un'altra autorità.

Il testo in votazione popolare è stato respinto dal 63.75% dei votanti.

Le contrastanti tesi in discussione, sollevate in modo conclusivo con l'iniziativa popolare dell'Unione democratica di centro del 6 aprile 2004 di cui alla succitata votazione popolare, riguardavano in sostanza la classificazione della concessione della cittadinanza in atto politico o in atto amministrativo, con la conseguente ammissibilità di una via di ricorso in caso di diniego.

Con le menzionate decisioni del 9 luglio 2003 il Tribunale federale, come ben riportato dal rapporto sulle questioni pendenti in materia di cittadinanza pubblicato il 20 dicembre 2005 dall'Ufficio federale della migrazione

(http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/buergerrecht/berichte.Par.0005.File.tmp/ber_buergerrechte-i.pdf), da cui è rilevato lo stralcio che segue, 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. L'Alta Corte federale ha stabilito di conseguenza che, anche nell'ambito delle procedure di naturalizzazione, le parti beneficiano di tutte le garanzie procedurali previste dall'art. 29 Cost. per le procedure giudiziarie e amministrative.

Concretamente, il richiedente ha il diritto di essere sentito, da cui deriva l'obbligo di motivare la decisione. Le parti beneficiano peraltro delle citate garanzie procedurali, indipendentemente dal fatto che possano far valere un diritto in merito.

Nelle sue due decisioni, il Tribunale federale rileva ugualmente che i cittadini, allorquando decidono sulla concessione della naturalizzazione, agiscono in qualità di organi del Comune. Siccome svolgono funzioni amministrative dello Stato, i cittadini del Comune devono rispettare i diritti fondamentali (cfr. art. 35 cpv. 2 Cost.) e il principio che vieta qualsivoglia discriminazione. Di 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'art. 34 cpv. 2 Cost. 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'art. 13 Cost. 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, ma nel contempo lo stesso Tribunale federale ritiene tuttavia eccessivo, com'è avvenuto nella Città di Zurigo, riprodurre e distribuire tali dati a tutti i votanti.

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.

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 2004, 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.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (in seguito CIP-S), nel rapporto allestito il 27 ottobre 2005 riguardo all'iniziativa parlamentare concernente la modifica della Legge sulla cittadinanza, sentiti i pareri di alcuni periti a livello nazionale, del professor Andreas Auer dell'Università di Ginevra, del professor Bernhard Ehrenzeller

dell'Università di San Gallo e del Giudice federale Giuseppe Nay, nella sua conclusione, rileva che, se da un lato i risultati della consultazione hanno rafforzato la Commissione nella sua volontà di introdurre un obbligo di motivare la decisione e un diritto di ricorso (due elementi centrali del progetto), d'altro lato l'hanno spinto a distanziarsi dall'idea di una motivazione *a posteriori* delle decisioni negative. Per tener conto delle critiche espresse sulla mancanza di chiarezza della disposizione concernente la protezione della sfera privata, la Commissione ha deciso di limitarne ulteriormente la portata. In compenso, ha precisato che la pubblicazione di informazioni personali sul richiedente devono tener conto del numero di persone chiamate a decidere.

Sulla base del rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 27 ottobre 2005 (FF 48 del 6.12.2005, pag. 6177), del parere espresso in proposito dal Consiglio federale il 2 dicembre 2005 (FF 50 del 20.12.2005, pag. 6331), è stata pubblicata sul Foglio Federale n. 30 del 29 luglio 2008 la modifica della Legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera del 21 dicembre 2007 (Procedura nel Cantone/Ricorso dinanzi a un Tribunale cantonale).

Le seguenti disposizioni della Legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza (LCit) sono quindi entrate in vigore il 1° gennaio 2009.

Art. 15a Procedura nel Cantone

¹La procedura a livello cantonale e comunale è retta dal diritto cantonale.

²Il diritto cantonale può prevedere che una domanda di naturalizzazione sia sottoposta per decisione agli aventi diritto di voto nell'ambito di un'assemblea comunale.

Art. 15b Obbligo di motivazione

¹Il rifiuto di una domanda di naturalizzazione deve essere motivato.

²Gli aventi diritto di voto possono respingere una domanda di naturalizzazione soltanto se una proposta di rifiuto è stata presentata e motivata.

Art. 15c Protezione della sfera privata

¹I Cantoni provvedono affinché le procedure di naturalizzazione a livello cantonale e comunale tutelino la sfera privata.

²Agli aventi diritto di voto sono comunicati i dati seguenti:

- a. cittadinanza;
- b. durata di residenza;
- c. informazioni indispensabili per stabilire se il candidato adempie le condizioni di naturalizzazione, in particolare per quanto attiene alla sua integrazione nella società svizzera.

³Nella scelta dei dati secondo il capoverso 2, i Cantoni tengono conto della cerchia dei destinatari.

Art. 50 Ricorso dinanzi a un tribunale cantonale

I Cantoni istituiscono autorità giudiziarie che decidono in ultima istanza cantonale sui ricorsi contro le decisioni di rifiuto della naturalizzazione ordinaria.

Art. 51 Ricorsi a livello federale (titolo marginale)

La Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (LCCit) è stata modificata dal Gran Consiglio il 2 dicembre 2008 concretizzando le più importanti innovazioni introdotte dal diritto federale, in attuazione della Legge sulla giurisdizione amministrativa (cfr. messaggio n. 5994 del 13 novembre 2007) ed è entrata in vigore il 27 gennaio 2009 (cfr. i modificati art. 10 cpv. 1, 11, 17 cpv. 1, 19, 41a).

II. CONSIDERAZIONI

L'aspetto sollevato dall'iniziativa parlamentare è strettamente legato ai temi giurisprudenziali e di diritto citati sopra. Ai vantaggi che sarebbero attuati accettando l'iniziativa parlamentare, inerenti in particolare una parziale semplificazione della procedura e del rispetto della protezione dei dati personali, rispettivamente una maggior facilità di formazione ed informazione delle persone addette all'esame ed all'assunzione delle decisioni in materia di naturalizzazione, si contrappongono gli svantaggi che risiedono principalmente nel fatto che le decisioni oggi estese ad un alto numero di persone (tutti i membri dei legislativi comunali o, laddove ancora presenti, delle assemblee comunali) sarebbero concentrate ai soli esecutivi. In questo senso il Consiglio di Stato ritiene essere un segnale nella direzione sbagliata quello di sottrarre al CC, al GC ed alle rispettive commissioni, la possibilità di esprimersi sul processo di naturalizzazione.

Nell'ambito delle procedure di naturalizzazione, ritenuto che sono ora considerate procedure di applicazione del diritto per le quali è prevista una procedura di ricorso, le garanzie di equità e correttezza nell'applicazione del diritto sono peraltro garantite, sia che le competenze decisionali spettino all'esecutivo che al legislativo.

Di particolare rilievo appare inoltre il fatto che la valutazione dell'integrazione comporta un giudizio di valore che, in assenza di disposizioni vincolanti e di giurisprudenza consolidata, è maggiormente e più democraticamente esercitata dagli organi legislativi. Questo aspetto è peraltro fortemente radicato nella tradizione del nostro Cantone, che ha sempre prestato particolare attenzione alla gestione democratica dell'iter di naturalizzazione, sin qui garantito dai legislativi. Questa procedura assicura inoltre nel migliore dei modi la trasparenza nei processi di concessione dell'attinenza comunale e della cittadinanza cantonale. Il coinvolgimento allargato dell'autorità che rappresenta l'intera società comunale o cantonale e che -per certi versi- accoglie tra sé i nuovi cittadini, permette anche di esercitare una sorta di "verifica referenziale estesa", così da meglio scongiurare l'eventualità che sia concessa l'attinenza comunale o la cittadinanza cantonale a chi non soddisfa i necessari requisiti di idoneità e, in definitiva, non ne è meritevole.

III. CONCLUSIONE

Sulla base delle considerazioni contenute nel presente rapporto, considerata la delicatezza della tematica e l'evoluzione in ambito federale del problema inerente le naturalizzazioni, chiediamo al Gran Consiglio di respingere l'iniziativa elaborata oggetto del presente rapporto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella