

# Rapporto di minoranza

numero

**6270 R2**

data

21 novembre 2012

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione  
sull'iniziativa parlamentare 22 giugno 2009 presentata nella forma  
elaborata da Manuele Bertoli e cofirmatari per il Gruppo socialista  
(ripresa da Francesco Cavalli) per la modifica della Legge sulla  
cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (passaggio agli Esecutivi  
della competenza in materia di concessione della cittadinanza)  
(v. messaggio 22 settembre 2009 n. 6270)**

## I. INTRODUZIONE

L'iniziativa parlamentare elaborata del 22 giugno 2009, presentata da Manuele Bertoli e cofirmatari per il gruppo socialista, propone di conferire agli esecutivi (municipi e Consiglio di Stato) la competenza esclusiva in materia di concessione della cittadinanza svizzera. Secondo gli iniziativaisti, i «*principi di equità e di discrezione*» sarebbero meglio rispettati se la decisione ultima non spettasse ai legislativi (consigli comunali e Gran Consiglio).

L'iniziativa prende spunto da alcune modifiche di legge a livello federale prese dagli anni 2000 in poi, attraverso le quali viene espressa la crescente necessità di uniformare la procedura a livello svizzero, di garantire alcuni diritti minimi ai richiedenti e di evitare decisioni discriminatorie.

Il Consiglio di Stato, nel suo messaggio n. 6270 del 22 settembre 2009, propone di respingere l'iniziativa, in particolare perché ritiene che si tratterebbe di un «*segnale sbagliato*» e 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*».

## II. LE RACCOMANDAZIONI DELLA CFM

Proprio quest'anno la Commissione federale della migrazione (CFM), una delle più importanti Commissioni extra-parlamentari nominate dal Consiglio federale, ha elaborato alcune proposte e raccomandazioni «*per una normativa in materia di naturalizzazioni al passo con i tempi*»<sup>1</sup>.

Vale la pena esaminarle brevemente.

<sup>1</sup> Cfr. [www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf\\_einbuerg.pdf](http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf_einbuerg.pdf)

La CFM ha individuato tre criteri determinanti il livello qualitativo della procedura di naturalizzazione. Si tratta dei criteri seguenti, esplicitati in forma di domande (p. 24):

- **Validità** «*Gli organi preposti alla procedura verificano i criteri che vanno verificati (e non altri aspetti quali potrebbero essere l'intelligenza o l'atteggiamento del richiedente)?*»
- **Affidabilità** «*I risultati della procedura sarebbero stati gli stessi in un altro momento, in un altro luogo o se i requisiti fossero stati valutati da altri organi?*»
- **Correttezza** «*Vi sono gruppi di richiedenti o singoli richiedenti che hanno maggiori probabilità di essere naturalizzati e, viceversa, richiedenti che vengono svantaggiati o addirittura discriminati?*»

La CFM rileva che non tutti i Comuni svizzeri rispettano questi criteri. «*In Comuni piccoli, nei quali solo ogni paio d'anni è presentata una domanda di naturalizzazione, è particolarmente difficile garantire una procedura professionale e decisioni che rispondano a standard qualitativi adeguati*» (p. 24).

Inoltre, la CFM afferma:

«*L'attuale legge sulla cittadinanza, datata 1952, è un collage formatosi negli anni, non più in grado di soddisfare le esigenze di una procedura professionale, poiché incapace di garantire parità di trattamento e di escludere discriminazioni. Vi è quindi una lampante contraddizione con l'interesse vitale del nostro Paese a far sì che i cittadini stranieri che hanno eletto la Svizzera a proprio domicilio stabile siano riconosciuti membri a tutti gli effetti della società in cui vivono e godano dei diritti di partecipazione politica. È dunque lecito domandarsi se il nostro Stato democratico possa permettersi di escludere dai processi politici un quarto della popolazione. Per una democrazia più vicina all'ideale liberale, la Svizzera avrebbe bisogno di un modello di naturalizzazione impostato su basi del tutto nuove*» (p. 25).

Concretamente, la CFM raccomanda l'adozione delle seguenti riforme (p. 25):

1. una procedura di naturalizzazione a un unico livello che sostituisca i tre livelli procedurali attuali;
2. una procedura semplice, unica e trasparente per tutti i richiedenti, a prescindere dallo stato civile e dal titolo di soggiorno;
3. meccanismi di naturalizzazione automatica per gli stranieri a partire dalla seconda generazione.

### III. CONSIDERAZIONI DELLA MINORANZA DELLA COMMISSIONE

Le leggi che regolano la procedura di naturalizzazione variano da un Paese all'altro. Ogni nazione ha le sue regole e le sue sensibilità. La domanda da porsi è la seguente: in base a quale principio una persona può/deve diventare cittadina del Paese X? Le risposte a questa domanda si possono attribuire ai due principali modelli di acquisizione della cittadinanza:

- *Jus sanguinis*. In base a questo principio, un/a neonato/a con almeno un genitore con la cittadinanza del Paese X diventa automaticamente cittadino/a del Paese X. Esempio: un bambino nato in Australia da padre e/o madre svizzeri è automaticamente cittadino svizzero. Magari nella sua vita imparerà solo l'inglese e nessuna lingua nazionale

elvetica, oppure non metterà mai il piede in Svizzera. Rimarrà però sempre svizzero, così come i suoi figli e i figli dei suoi figli. Qualcuno troverà che tutto ciò sia assurdo, ma è la conseguenza diretta e logica del principio *jus sanguinis*, il diritto di sangue.

- *Jus solis*. In base a questo principio, chi nasce nel Paese X diventa automaticamente cittadino di tale Paese. Esempio: una bambina nata a New York diventa automaticamente cittadina americana, anche se a un mese dalla sua nascita dovesse lasciare per sempre gli Stati Uniti. Qualcuno troverà che sia assurdo, ma è la conseguenza diretta e logica del principio *jus solis*, il diritto di suolo. La variante più leggera di questo principio è quella francese: un bambino straniero nato in Francia diventa automaticamente cittadino francese a 18 anni compiuti.

La maggior parte dei Paesi ha optato per un sistema misto, basato sostanzialmente sullo *jus sanguinis*, con alcuni elementi dello *jus solis*. Le procedure di naturalizzazione, così come le intendiamo nel contesto della presente discussione, riguardano ovviamente soltanto l'aspetto del problema riferibile allo *jus solis*.

In questo contesto ben preciso, la domanda che si pone è la seguente: chi deve decidere sulle domande di naturalizzazione e in che modo deve farlo? Nel rispondere possiamo distinguere due approcci diametralmente opposti:

- *Procedura amministrativa*. Un modello possibile sarebbe rendere la procedura totalmente amministrativa: la legge indica i criteri di naturalizzazione e incarica gli organi amministrativi specializzati di decidere se un candidato adempie a tali criteri. Chi favorisce questo approccio è dell'opinione che la procedura debba essere equa e uguale per tutti, indipendentemente dal Comune di residenza. In fondo, si tratta di conferire la cittadinanza di un'intera nazione, con i relativi diritti e doveri, e non solo di una sua parte.
- *Procedura politica*. Un altro modello consiste invece nel delegare la decisione agli organi politici. Chi favorisce questo secondo approccio è dell'opinione che la naturalizzazione sia un atto tramite il quale il richiedente diventi membro di una comunità; comunità non intesa in senso esclusivamente politico, bensì nel senso più forte del termine (comunità linguistica, comunità di valori, comunità religiosa, ecc.). Questo approccio richiede, per necessità pratiche prima ancora che ideologiche o storiche, che a decidere sia l'entità politica più piccola: il Comune.

In Svizzera, come ben noto, è in vigore il secondo modello. A nostra conoscenza, nessun altro Paese liberal-democratico dell'Occidente conosce un modello simile. Persino in Germania, Paese ritenuto particolarmente restrittivo in materia di naturalizzazione (tanto che ancora oggi obbliga i nuovi naturalizzati ad abbandonare la loro cittadinanza d'origine), la procedura è amministrativa e non politica.

Tuttavia, anche le autorità svizzere hanno dovuto riconoscere che il sistema in vigore diventa sempre meno accettabile dal punto di vista di principi quali equità, parità di trattamento, trasparenza e affidabilità. Alcuni aspetti più discutibili del sistema svizzero sono stati quindi aboliti. Persino il Popolo e la maggioranza dei Cantoni hanno rifiutato, il 1° giugno 2008, un'iniziativa popolare federale denominata "*Per naturalizzazioni democratiche*" che chiedeva di lasciare ai singoli comuni la facoltà di decidere liberamente circa l'organo comunale cui spettava pronunciarsi sull'attinenza comunale (voto popolare, assemblea comunale, consiglio comunale, municipio). L'iniziativa è stata respinta dal 64% dei votanti (58% in Ticino) e da tutti i Cantoni tranne uno (Svitto). Ciò indica che di là dalla retorica politica, l'uso del concetto di "democrazia" è fuorviante in questo contesto, poiché

si tratta di decidere su richieste individuali che riguardano un diritto, quello alla naturalizzazione (diritto che in Svizzera, tuttavia, non è assoluto bensì sottomesso a precise condizioni).

In questo contesto più ampio, l'iniziativa in esame non propone di stravolgere il sistema attualmente in vigore. Essa lascia infatti ai Comuni e al Cantone la facoltà di decidere in materia di naturalizzazioni. Semplicemente, proponendo di trasferire questa competenza agli esecutivi, essa cerca di rendere la procedura più equa, più trasparente, meno soggetta a preclusioni ideologiche o a decisioni arbitrarie, tenendo presente che in alcuni Comuni si pratica ancora persino il voto segreto. Certo, la sua attuazione non eliminerebbe del tutto questi problemi. Permetterebbe però di ridurli in modo significativo. Infine, essa è anche perfettamente in linea con le proposte formulate dalla CFM (in particolare con la raccomandazione n. 2) presentate poc'anzi.

#### **IV. CONCLUSIONI**

L'iniziativa parlamentare affronta un problema reale. Essa propone una soluzione praticabile, che non stravolge il sistema attualmente in vigore ma permette di migliorarlo, riducendo in modo significativo i suoi aspetti più problematici. Accettarla non significa lasciare "porte aperte" ma unicamente avere un maggior rispetto delle leggi e di certi principi fondamentali dello stato di diritto quali equità, parità di trattamento, trasparenza e affidabilità.

La minoranza della Commissione della legislazione invita quindi il Gran Consiglio ad accogliere l'iniziativa parlamentare del 22 giugno 2009 presentata nella forma elaborata da Manuele Bertoli e cofirmatari per il Gruppo socialista che chiede la modifica della Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Nenad Stojanovic, relatore  
Gysin

Disegno di

## **LEGGE**

### **sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale dell'8 novembre 1994; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 22 giugno 2009 presentata nella forma elaborata da Manuele Bertoli e cofirmatari per il Gruppo socialista (ripresa da Francesco Cavalli);
- visto il messaggio 22 settembre 2009 n. 6270 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di minoranza 21 novembre 2012 n. 6270 R2 della Commissione della legislazione,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale dell'8 novembre 1994 è modificata come segue:

#### **Art. 10 cpv. 1**

<sup>1</sup>Conclusi gli accertamenti, il Municipio decide sulla concessione dell'attinenza comunale.

#### **Art. 11**

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

#### **Art. 17 cpv. 1**

<sup>1</sup>Conclusi gli accertamenti, il Municipio decide sulla concessione dell'attinenza comunale.

#### **Art. 19**

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

#### **Art. 41a**

<sup>1</sup>Contro le decisioni del Municipio è dato ricorso al Consiglio di Stato.

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

#### **II. Entrata in vigore**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.