

RAPPORTO

5 marzo 2007

ISTITUZIONI

della Commissione delle petizioni e dei ricorsi relativamente al tema delle naturalizzazioni

1. PREMESSA

La *Commissione delle petizioni e dei ricorsi (CPR)*, tra i propri compiti istituzionali, ha anche quello dell'esame degli incarti di naturalizzazione ordinaria (art. 12-15 LCit¹ e art. 7-21 LCCit²) e dell'allestimento dei relativi rapporti con la proposta di concessione della cittadinanza cantonale ticinese all'attenzione del plenum del Gran Consiglio.

Competente nel Cantone Ticino ad esaminare e proporre le decisioni in materia di cittadinanza e naturalizzazione è il *Servizio naturalizzazioni* dell'Ufficio di vigilanza sullo stato civile.

A livello federale la competenza è dell'*Ufficio federale della migrazione (UFM)*.

2. TIPI DI NATURALIZZAZIONE

La normativa federale distingue tra procedura ordinaria e procedura agevolata di naturalizzazione.

a. Naturalizzazione ordinaria (art. 12-15 e 33-41 LCit)

Nella procedura ordinaria di naturalizzazione, la cittadinanza svizzera si acquista mediante la naturalizzazione in un Cantone e in un Comune.

Chiunque ha risieduto in Svizzera per 12 anni - gli anni tra il 10° e il 20° anno d'età contano doppio - può richiedere l'autorizzazione federale di naturalizzazione. Di norma, nelle domande di naturalizzazione ordinaria la Confederazione verifica unicamente se esistono delle informazioni a livello federale che possano precludere la naturalizzazione (esame della conformità all'ordine giuridico e dell'assenza di impedimenti connessi alla sicurezza interna od esterna della Svizzera). L'esame delle altre condizioni richieste (adempimento delle condizioni di residenza; integrazione; adeguamento agli usi e costumi svizzeri; adempimento delle obbligazioni nell'ambito delle esecuzioni e dei fallimenti, così come del pagamento delle imposte) è affidato all'apprezzamento dei Cantoni e dei Comuni.

L'esame dell'incarto di naturalizzazione avviene a tre livelli. L'autorizzazione federale di naturalizzazione - la durata della sua validità è di tre anni e può essere prorogata; essa è concessa per un Cantone determinato - è solo il benessere della Confederazione all'acquisto della cittadinanza. I Comuni e i Cantoni possono prevedere condizioni proprie per quel

¹Legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (LCit; RS 141.0); cfr. anche Ordinanza del 2 dicembre 1996 sulle tasse riscosse in applicazione della legge sulla cittadinanza (Ordinanza sulle tasse LCit; RS 141.21).

²Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (LCCit), dell'8 novembre 1994 (RL 1.2.1.1); cfr. anche Regolamento della legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (RLCCit), del 10 ottobre 1995 (RL 1.2.1.1.1).

che concerne la residenza e l'idoneità. La cittadinanza svizzera può essere concessa solo se il candidato ha ottenuto, oltre all'autorizzazione di naturalizzazione, anche la cittadinanza del Comune e del Cantone. Di regola non sussiste un diritto legale alla naturalizzazione nel Comune o nel Cantone né un diritto di ricorso contro il suo diniego.

Riassuntivamente le condizioni da adempiere sono le seguenti:

a. Confederazione:

- 12 anni di residenza (gli anni tra il 10° e il 20° anno d'età contano doppio), di cui tre nel corso dei cinque anni che precedono la domanda;
- integrazione nella comunità svizzera;
- familiarità con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri;
- conformarsi all'ordine giuridico svizzero;
- non compromettere la sicurezza interna e esterna della Svizzera.

b. Cantoni:

- residenza (in Ticino: 5 anni nel Cantone; 3 anni nel Comune di naturalizzazione, di cui 2 anni di dimora ininterrotta immediatamente prima dell'inoltro della domanda);
- criteri cantonali d'idoneità (in Ticino: integrazione nella comunità ticinese).

c. Comuni:

- residenza;
- criteri comunali d'idoneità.

In Ticino, in applicazione della procedura ordinaria, sono stati 1'131 i cittadini stranieri naturalizzati nel corso dell'anno 2005 (cfr. rendiconto del Consiglio di Stato, 2005, allegato statistico, tabella 3.T6)³.

b. Naturalizzazione agevolata (art. 26-32 e 33-41 LCit)

Le decisioni in materia di naturalizzazione agevolata spettano, invece, esclusivamente alla Confederazione. Il Cantone è dapprima sentito e gode - come d'altronde il Comune - di un diritto di ricorso. Lo straniero che desidera ottenere la cittadinanza svizzera in procedura agevolata deve essersi integrato nella comunità svizzera, conformarsi all'ordine giuridico svizzero e non compromettere la sicurezza interna od esterna della Svizzera.

Possono beneficiare della naturalizzazione agevolata, purché siano adempite determinate condizioni legali, segnatamente i coniugi stranieri di cittadini svizzeri nonché i figli di un genitore svizzero che ancora non beneficiano della cittadinanza svizzera.

I coniugi stranieri di cittadini svizzeri che vivono in Svizzera da un anno possono ottenere la naturalizzazione agevolata dopo tre anni di matrimonio e a condizione di aver risieduto

³Leggermente diverse sono le cifre indicate nel comunicato stampa del 4 aprile 2006 del Dipartimento delle istituzioni, riguardante il *Rapporto 2005 del Delegato e della Commissione cantonale per l'integrazione degli stranieri e la lotta contro il razzismo (Cisr)*. Esso indica che le naturalizzazioni (ordinarie e agevolate) sono state 1'509 nel 2005, in diminuzione dal 2003, anno che rappresenta un picco nell'evoluzione dal 2000. Nell'anno di riferimento è continuato il calo costante del numero di naturalizzati italiani (1'207 nel 2000, 657 nel 2004, 567 nel 2005), mentre si è stabilizzato quello delle persone provenienti dalle nazioni dell'area balcanica: 614 nel 2004, 617 nel 2005. L'84% delle naturalizzazioni ha riguardato 9 nazioni, tutte europee. Se è vero che in Ticino vi è la presenza di molte nazionalità, è pur altrettanto da sottolineare che quasi il 90% degli stranieri residenti nel Cantone proviene da 10 nazioni, tutte europee. Suddivise per continente, si hanno queste cifre riguardo alle naturalizzazioni concesse: 1'312 Europa, 27 Africa, 79 America Latina, 10 America del Nord, 78 Asia, 3 Oceania.

complessivamente cinque anni in Svizzera. Chi ha vincoli stretti con la Svizzera può chiedere la naturalizzazione agevolata anche se risiede all'estero presso la competente Rappresentanza svizzera. Ciò a condizione di vivere in unione coniugale con il cittadino svizzero.

In applicazione della procedura agevolata, sono stati 280 i cittadini stranieri residenti in Ticino naturalizzati nel corso dell'anno 2005 (cfr. rendiconto del Consiglio di Stato, 2005, allegato statistico, tabella 3.T6).

3. IL SERVIZIO NATURALIZZAZIONI DELL'UFFICIO DI VIGILANZA SULLO STATO CIVILE – LA PROCEDURA CANTONALE

Il *Servizio naturalizzazioni* svolge compiti amministrativi e costituisce la cerniera fra l'inizio e la parte finale della procedura di concessione della cittadinanza cantonale. La parte principale spetta ai Comuni, anche perché a nessun altro livello istituzionale è possibile conoscere le persone direttamente. Se la domanda di naturalizzazione supera lo scoglio comunale, il Servizio naturalizzazioni compie le verifiche materiali; poi invia l'incarto a Berna, all'UFM, per l'ottenimento dell'autorizzazione federale. In seguito l'incarto ritorna al Servizio naturalizzazioni, dove sono compiuti nuovamente accertamenti fiscali, per stabilire la tassa di concessione cantonale e per verificare se il richiedente è in regola con il pagamento delle imposte, e accertamenti presso la polizia. Alla fine l'incarto arriva alla CPR. Questo *iter* riguarda le naturalizzazioni ordinarie.

La concessione della cittadinanza agevolata cantonale riguarda i giovani che risiedono in Ticino ininterrottamente dalla nascita e fanno domanda tra il 12° e il 22° anno di età (art. 24 LCCit). Con questa procedura il richiedente non deve sottoporsi all'esame e non c'è una decisione del Consiglio comunale, ma solo un preavviso del Municipio. Bisogna sempre richiedere il nullaosta federale. L'incarto non arriva alla CPR, perché la decisione spetta al Consiglio di Stato, che di fatto concede sia la cittadinanza cantonale sia l'attinenza comunale.

4. MANDATO E LAVORI DELLA SOTTOCOMMISSIONE "NATURALIZZAZIONI"

La CPR ha rilevato nel corso della proprie attività istituzionali che vi sono nell'ambito della concessione della cittadinanza cantonale e, di conseguenza, di quella svizzera, diversi problemi necessitanti di chiarimento e approfondimento, che dovrebbero comportare modifiche procedurali e sostanziali nell'operato delle autorità preposte a tale compito.

Ha deciso, pertanto, di istituire una Sottocommissione "Naturalizzazioni" (detta in seguito anche "Sottocommissione"), costituita dai deputati Carlo Luigi Caimi (presidente), Nicola Brivio, Francesco Cavalli, Piergiorgio Fornera e Norman Gobbi, con il mandato di allestire un rapporto sul tema all'attenzione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato. La Sottocommissione ha svolto i propri lavori dal 4 aprile 2005 al 15 gennaio 2007, con interruzioni dovute ad approfondimenti e a priorità d'altra natura della CPR, effettuando diverse audizioni di cui si dirà nel seguito.

5. PROBLEMI RILEVATI E POSSIBILI SOLUZIONI

La Sottocommissione ha rilevato una serie di problematiche degne di particolare attenzione e delineato alcune possibili soluzioni che la CPR fa sue, che comporteranno modifiche sia delle attuali norme cantonali che delle procedure adottate finora:

a. Problemi di integrazione, soprattutto carenze nella conoscenza della lingua italiana

Spesso la CPR è confrontata a casi di richiedenti ai quali è già stata concessa la cittadinanza comunale e che formalmente sono in regola, ma i cui incarti lasciano adito a dubbi fondati, soprattutto dal punto di vista dell' *integrazione*, ad esempio perché *manca la conoscenza della lingua italiana*. Più grave ancora è la *mancaanza totale di conoscenza della lingua italiana* in alcuni casi: fra gli incarti esaminati, ve ne erano di persone che si sono presentate all'esame comunale accompagnate da un interprete.

Per quanto riguarda l'esame, legge e regolamento sulla cittadinanza stabiliscono chi deve sostenerlo e chi ne è dispensato, la composizione della commissione e i contenuti della prova. Rispetto al passato, l'esito dell'esame non blocca la procedura⁴; tocca al richiedente che non lo ha superato, se lo desidera, domandare una sospensione della pratica, della durata di sei mesi, al termine dei quali sosterrà nuovamente l'esame. Il suo scopo è di verificare che il candidato posseda le conoscenze che mediamente appartengono a un cittadino svizzero di analoga formazione. Per facilitare l'approfondimento da parte delle competenti istanze e per ricordare come sono ripartite le competenze in materia, il Capo dell'Ufficio di vigilanza sullo stato civile, signor Mario Taminelli, ha redatto il 23 novembre 2005 un apposito documento⁵.

Per ottenere la naturalizzazione ordinaria occorre dimostrare di condividere conoscenze e valori appartenenti ai cittadini svizzeri. La legge e il regolamento fissano determinati criteri facilmente verificabili che devono essere soddisfatti, ma non esiste una norma che definisca chiaramente il concetto di integrazione. Sarebbe opportuno stabilire dei criteri minimi inderogabili, ad esempio un'adeguata conoscenza della lingua italiana (perlomeno parlata). La CPR ritiene una simile conoscenza *imprescindibile* e da verificare nel corso della procedura comunale, come stabilito del resto dalla normativa vigente.

L'autonomia dei Comuni è però ampia: essi possono decidere di concedere l'attinenza anche a chi non conosce la lingua⁶. Si riconosce che è difficile bloccare un incarto quando arriva alla CPR, ma essa, se lo ritiene giusto, ha la facoltà di farlo. Il problema della conoscenza della lingua può essere contenuto, anche se non si ritiene possa essere risolto in ogni caso: se ad esempio una richiedente di origine turca, in Ticino da 30 anni, i cui figli sono stati naturalizzati in via ordinaria, domanda la cittadinanza svizzera assieme al marito e non conosce la lingua perché ha passato la sua vita a occuparsi dell'economia domestica, bisogna reputarla non integrata e rifiutarle la naturalizzazione?

⁴Fino alla fine del 1995 l'esito negativo dell'esame bloccava la procedura per un anno, oggi non più. Si ritiene che il momento privilegiato della verifica non sia l'esame, bensì la stesura del modulo 5b, che fornisce una valutazione globale sulla persona del richiedente. Chi ha frequentato le scuole medie in Svizzera è dispensato dall'esame, la cui importanza deve essere circoscritta.

⁵Mario Taminelli, *La valutazione delle conoscenze della lingua italiana da parte di persone confederate o straniere che richiedono la cittadinanza ticinese*.

⁶Un esempio emblematico relativo ad un altro Cantone è quello riportato, sotto il titolo "Eine weihnächtliche Geste", nella NZZ del 16/17.12.2006, n. 293, pag. 59, riguardante un caso di naturalizzazione trattato dall'assemblea comunale di Horgen (Canton Zurigo): «Elf Uhr abends war bereits vorüber, als sich die Gemeindeversammlung von Horgen am Donnerstag endlich den Einbürgerungsgeschäften zuwandte. 44 Personen, davon gut die Hälfte Kinder und Jugendliche, hatten sich um das Gemeindebürgerrecht von Horgen bemüht. Ein Gesuch um das andere wurde routiniert bewilligt, nur ein falsches Geburtsdatum bemängelt. Und fürsorglich bat ein einzelner Redner, doch bitte zu prüfen, ob eine Familie nicht günstiger fahre, wenn ihr Junior erst nach erreichter Volljährigkeit im nächsten Jahr eingebürgert werde. Erst bei Traktandum 17, der Einbürgerung eines seit 35 Jahren in Horgen lebenden Tibeters, horchten die ermatteten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf. Streng genommen, sagte Gemeindepräsident Walter Bosshard, dürfte dieser 70-jährige Mann nicht eingebürgert werden, weil seine Deutschkenntnisse den Anforderungen nicht genügten. Die Aussicht, dass sich daran noch etwas ändere, sei gering. Der Staatenlose wünsche sich aber nichts sehnlicher, als einmal in seinem Leben noch die alte Heimat besuchen zu können. Das sei nur mit einer Staatsbürgerschaft möglich. Die Versammlung erhob sich wie ein Mann und bürgerte den Mann unter kräftigem Applaus ein.»

Ci si può domandare se l'integrazione debba venire intesa come discorso sociale⁷, e quindi come un processo senza termine che inizia al momento dell'arrivo in Svizzera, destinato a continuare nel tempo⁸. Oppure se essa debba essere già a buon punto, o addirittura conclusa, al momento della concessione della cittadinanza svizzera^{9 10}.

La CPR è del parere che la concessione della cittadinanza svizzera sia da considerare - purché le condizioni minime poste dal legislatore siano in ogni caso adempiute - *una tappa importante* del processo d'integrazione, ma sicuramente non l'ultima. Anche Ermete Gaurio, Delegato cantonale all'integrazione degli stranieri e alla lotta contro il razzismo, che ha avuto modo di esprimersi dinnanzi alla Sottocommissione in occasione dell'audizione del 15 maggio 2006, non ha al proposito dubbi¹¹:

«Premette che l'integrazione è *un processo*, non un fatto puntuale. Bisogna quindi fare attenzione a non ritenere integrazione e naturalizzazione come fenomeni legati da un rapporto di causa ed effetto. Ci possono essere casi di persone perfettamente integrate nella nostra società, ma che non desiderano richiedere la cittadinanza. D'altra parte, come ricordato dal presidente, vi sono casi di persone che richiedono la naturalizzazione, che si presentano con un interprete perché non conoscono la lingua.

Inoltre, il processo di integrazione è un processo biunivoco, i cui attori sono cioè da una parte coloro che arrivano e, dall'altra, chi già è presente in un certo contesto sociale, territoriale, culturale, ecc. Questo processo può essere facilitato dalla personalità di chi viene, ma anche dal modo in cui viene accolto. Si tratta quindi anche di un fatto personale: alcuni sono più aperti, altri sono meno attivi e dinamici; questo discorso vale tanto per gli stranieri, quanto per gli svizzeri.

Ci sono anche cittadini ticinesi che, per loro scelta, non partecipano ad alcuna attività sociale; lo stesso vale per persone straniere. Bisogna quindi essere molto attenti a volere prendere e valutare questi elementi singolarmente, e non inseriti nel loro contesto.

L'integrazione è quindi un concetto piuttosto complesso, visto che esistono parametri

⁷È stato sottolineato da un commissario che ci sono altri criteri validi per giudicare l'integrazione, soprattutto per quanto riguarda gli adulti. Ad esempio, interessarsi all'iter scolastico dei figli è importante più della partecipazione a un'associazione, eppure ciò non risulta negli incarti.

⁸Nel senso che la concessione della cittadinanza deve essere non un punto di arrivo, ma un punto di partenza sulla strada dell'integrazione. Molte volte la naturalizzazione è chiesta a seguito della necessità umana di avere un'appartenenza.

⁹Si ricorda che prima dell'introduzione del concetto di integrazione vigeva quello di *assimilazione*: per ottenere la cittadinanza svizzera occorre rinunciare a quella originaria. Oggi c'è un'apertura maggiore, ma è ragionevole domandare che il richiedente dimostri almeno pari attaccamento alla Svizzera che alla propria patria d'origine.

¹⁰Il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS), attraverso la Divisione della formazione professionale, con l'Area formazione continua del Centro professionale di Lugano-Trevano, in collaborazione con la Città di Lugano, organizza per esempio da alcuni anni un ciclo di corsi di civica per cittadini stranieri candidati alla naturalizzazione. Come indicato in un comunicato stampa del DECS del 27 marzo 2006, si è concluso così presso il Centro professionale di Trevano il corso pro 2006 di "Civica per cittadini stranieri candidati alla naturalizzazione", frequentato per 30 ore/lezione da 22 adulti, volto ad una loro migliore integrazione.

Il programma di formazione ha avuto come scopo generale di fornire ai cittadini conoscenze varie di natura istituzionale, economica, geografica e culturale utili ad una partecipazione attiva e consapevole nella nostra società.

Gli obiettivi specifici della formazione sono stati:

- creare un momento di incontro e di scambio fra diverse culture;
- fornire gli elementi di procedura giuridica relativa alla pratica della naturalizzazione;
- favorire un approccio sintetico verso le strutture politiche del Comune, del Cantone e della Confederazione;
- promuovere l'apprendimento di alcuni aspetti economici, sociali e culturali peculiari della Svizzera;
- favorire una riflessione sulla partecipazione attiva alla vita civica nel rispetto delle differenze culturali;
- fornire alcune nozioni sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

¹¹Il servizio che dirige collabora con enti e associazioni che organizzano attività (per esempio corsi di lingua) che favoriscono il processo di integrazione, anche specificamente indirizzati a tipologie di persone (donne casalinghe, ad esempio) che possono incontrare difficoltà particolari o specifiche in questo processo.

oggettivi per valutarla - la conoscenza della lingua può esserne uno -, ma dipende anche da fattori soggettivi e dall'intreccio di relazioni fra le persone. Ad esempio, la persona che giunge da sola in Svizzera può vedere l'integrazione in un altro modo rispetto a chi giunge qui con tutta la famiglia.

Di base, quindi, bisogna considerare l'integrazione come un processo molto lungo, in cui ha una sua importanza anche la personalità del soggetto. In modo particolare in una realtà pluriculturale e plurilinguistica come la nostra, va quindi usata un'estrema precauzione nella valutazione dell'integrazione. Conosce casi, quasi aneddotici, di persone provenienti dalla Svizzera interna e che, dopo trent'anni di residenza in Ticino, parlano esclusivamente lo svizzero tedesco: non si può dire che queste persone non siano cittadini svizzeri, o che non siano integrati nella realtà ticinese, nella quale sono domiciliati da decenni, eppure non parlano italiano.

In secondo luogo, non vanno assolutamente confusi i concetti di *integrazione* con quello di *assimilazione*. Proprio in questo senso è stata modificata la legislazione federale, che non mira cioè più all'assimilazione (era il concetto caro allo "Schweizermacher"), bensì all'integrazione. Questo significa che chi arriva da fuori non deve perdere la propria cultura e la propria identità, bensì integrarle con quelle del posto.»

Rispondendo alla domanda se vi siano comunità che hanno più difficoltà di altre ad integrarsi, Gauro ha specificato alla Sottocommissione quanto segue:

«Non si può dire che esista una comunità che incontra maggiori difficoltà in questo senso. Trattandosi di un processo in evoluzione, non si può certo affermare che tutte le comunità, e all'interno di esse tutte le persone che ne fanno parte, si trovino allo stesso punto sulla strada dell'integrazione.» «Nelle "citadelles" francesi a creare problemi sono giovani di nazionalità francese perfettamente integrati. Da noi, non esistono ancora ghetti, mentre non si può certo negare l'esistenza di quartieri a forte popolazione straniera (Molino Nuovo a Lugano, Morettina a Locarno, Semine a Bellinzona, ecc.); gioca un ruolo importante anche il fattore socioeconomico. Attualmente non esistono quindi ghetti, ma bisogna anche evitare che si formino in futuro. Progetti di integrazione interculturali vengono svolti proprio in quei quartieri a forte popolazione straniera.»

b. Disparità nella documentazione fornita dai Comuni

Un problema ricorrente sono le *disparità nella documentazione fornita dai Comuni*. Ad esempio, alcuni incarti sono completi, altri evidenziano carenze più o meno gravi. Ve ne sono che contengono i risultati dell'esame, dai quali si comprende se una persona ha informazioni sulla realtà nella quale vive da molti anni, mentre altri non comprendono nulla oltre al formulario 5.B ("Procedura di concessione della cittadinanza svizzera, della cittadinanza cantonale ticinese e dell'attinenza cantonale per stranieri - Accertamento dell'idoneità"), dal quale è spesso difficile valutare l'integrazione dei richiedenti. Colpisce quanto è indicato dal richiedente al punto 5.13 ("Partecipazione attiva alla vita di enti o società locali e regionali") del formulario 5.B: raramente vi sono annotazioni al di là della semplice partecipazione a qualche società sportiva (nella migliore delle ipotesi) o ad attività associative o sociali (molto raramente). La CPR auspica che ai richiedenti si esiga di comprovare un minimo di impegno anche nella partecipazione attiva alla vita sociale cantonale; e che ciò trovi riscontro in coerenti informazioni confrontabili, fornite dai Comuni.

La mancanza di uniformità nella documentazione dovrebbe derivare direttamente dall'alto numero dei Comuni ticinesi. La CPR ammette che sia estremamente difficile coordinare ca. 200 realtà differenti¹². Essa aveva già segnalato in passato il problema al capo del

¹²Nell'ambito di un'inchiesta svolta nel 2005 presso i Comuni ticinesi, si è rilevato che 105 Comuni non avevano trattato alcuna domanda di naturalizzazione negli ultimi 5 anni. In alcuni piccoli Comuni le domande sono molto rare, spesso meno di una all'anno.

Dipartimento delle istituzioni e il tema era stato oggetto anche dell'iniziativa parlamentare generica presentata da Guido Quadri e cof. il 10 dicembre 2001, *Legge sulla cittadinanza ticinese (uniformare gli esami comunali di naturalizzazione)*. L'Amministrazione aveva a suo tempo deciso di non emanare circolari o direttive, ma di organizzare serate informative con i Comuni (tramite l'Ufficio del Delegato alla formazione degli enti locali, Carlo Donadini), che si sono tenute a partire dal maggio 2005.

In alcuni incarti esaminati dalla CPR *mancaivano documenti basilari* quali gli atti di nascita. Si riconosce che la tematica documentale costituisce un problema. Dal 2005 sono state impartite dal Servizio naturalizzazioni ai Comuni indicazioni precise sui documenti che i richiedenti la cittadinanza svizzera devono presentare, secondo gli stessi criteri validi nell'ambito dello stato civile. Alcuni documenti essenziali non devono mancare per essere certi dell'identità di una persona; non ci si può accontentare, ad esempio, della presentazione di una fotocopia semplice di un vecchio passaporto. L'unica eccezione riguarda chi beneficia dello statuto di rifugiato politico, esonerato dalla presentazione dei documenti. A detta dei responsabili del Servizio naturalizzazioni alcuni Comuni collaborano meglio di altri, ma tutti sanno oggi che l'amministrazione bloccherà gli incarti con documenti mancanti. Valgono per principio gli stessi criteri adottati per le procedure di stato civile.

Attualmente esiste una *lista di controllo* per le procedure (ordinaria e agevolata per stranieri, ordinaria e agevolata per confederati), ma non per i documenti, perché occorrerebbe una lista diversa per ogni nazione d'origine. Non dispone di una simile lista nemmeno l'Ufficio di vigilanza sullo stato civile. Il Comune possiede la lista dei documenti¹³ che è tenuto a inserire nell'incarto; fra di essi dovrebbe esserci sempre anche il verbale dell'esame (si constata a volte, invece, che il verbale dell'esame del naturalizzando non viene steso¹⁴). La CPR chiede *che i Comuni completino e trasmettano gli incarti come richiesto dalla normativa in vigore*.

La CPR auspica che i Comuni forniscano regolarmente al Cantone *dati sulle domande di naturalizzazione presentate*, su quelle *tenute in sospeso* e su quelle *respinte o ritirate*. Attualmente, infatti, le istanze cantonali non dispongono di informazioni al riguardo.

Per quanto riguarda le modifiche legislative della LCit e della LCCit, a partire dal 1.1.2006, non viene più richiesta una tassa commisurata al reddito, bensì solo una tassa di cancelleria, che copre le spese procedurali¹⁵ ¹⁶. Non viene più, quindi, verificato il dato fiscale del richiedente, ma solo il fatto se egli paga regolarmente le imposte. La CPR reputa, tuttavia, che *l'accertamento dei dati fiscali* sarà utile e necessario anche in futuro: non tanto per la verifica della tassa di cancelleria, quanto per altri controlli e, eventualmente, approfondimenti.

¹³Regolamento della legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (RLCCit), art. 1 cpv. 2:

«Alla domanda vanno allegati i seguenti documenti:

- a. certificati di residenza per tutto il tempo trascorso nel Cantone e nel comune;
- b. atti di stato civile delle persone comprese nella naturalizzazione;
- c. estratto del casellario giudiziale federale;
- d. dichiarazione dell'ufficio di esecuzione e fallimenti circa eventuali procedimenti esecutivi o fallimentari in corso ed eventuali attestati di carenza di beni già rilasciati;
- e. dichiarazioni circa il pagamento delle imposte comunali, cantonali e federali;
- f. ultima notifica di tassazione in possesso del richiedente;
- g. ogni altro documento indicato nel modulo ufficiale».

¹⁴Cfr. art. 10 cpv. 3 RLCCit: «Il verbale, con il suo esito, resta allegato agli atti dell'incarto».

¹⁵Art. 38 Legge sulla cittadinanza (LCit):

¹Le autorità federali e le autorità cantonali e comunali possono prelevare, per le loro decisioni, al massimo tasse che coprano le spese procedurali.

²La tassa federale è condonata in caso di indigenza.

¹⁶Cfr. *Circolare concernente la revisione della legge sulla cittadinanza (Acquisto della cittadinanza delle persone di origine svizzera e tasse)*, del 23 giugno 2005 (N. UFM: 01-000 / Gam).

c. Difficoltà nell'accertamento di eventuali precedenti penali del richiedente

Al di là del casellario federale e delle verifiche compiute dalla Polizia cantonale si pone la questione a sapere se vi sia modo di accertare l'esistenza di eventuali precedenti penali del richiedente rispettivamente un suo comportamento penalmente rilevante fintanto che ha dimorato all'estero. Un esempio è dato dai richiedenti originari dell'area balcanica che hanno partecipato ad atti di guerra: potrebbe essere necessario avere informazioni - soprattutto in merito agli aspetti con possibili connotazioni penali - su questo capitolo della loro vita.

Secondo quanto dichiarato alla Sottocommissione durante l'audizione del 4 aprile 2005 dal Capo dell'Ufficio di vigilanza sullo stato civile, signor Mario Taminelli, sistematicamente questa possibilità non c'è. Taminelli ha ricordato di aver discusso di questo tema con il capo della sezione federale della cittadinanza, il quale gli ebbe a spiegare che se ne era parlato anche a livello federale, giungendo però alla conclusione che sarebbe impossibile pretendere un equivalente dell'estratto del casellario giudiziale dalla nazione di origine dei richiedenti. Questo aspetto è rimasto nella Legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera, limitatamente all'annullamento (art. 41, cpv. 1 LCit): «*Con il consenso dell'autorità del Cantone d'origine, l'Ufficio federale può, entro il termine di cinque anni, annullare la naturalizzazione o la reintegrazione conseguita con dichiarazioni false o in seguito all'occultamento di fatti essenziali*».

Attualmente, a livello di autorità federale, viene applicato il principio dell'*autocertificazione* relativamente ad eventuali procedimenti penali dinnanzi ad autorità estere, limitatamente però a richiedenti che abbiano già avuto problemi con la giustizia svizzera (per esempio segnalazioni, multe con iscrizione a casellario giudiziale, furti di poca entità, ecc.). In tali casi l'Ufficio federale della migrazione (UFM) fa firmare al richiedente la naturalizzazione un «Dichiarazione di osservanza dell'ordine giuridico»¹⁷. È, comunque, perlomeno dubbio che questa procedura possa migliorare sensibilmente la qualità ed attendibilità delle informazioni utili per un giudizio da parte della CPR¹⁸.

d. Necessità di aggiornamento delle informazioni di polizia prima della decisione del plenum del Gran Consiglio

Tra il controllo a livello amministrativo dei precedenti e dei procedimenti penali in occasione dell'allestimento degli incarti di naturalizzazione destinati alla CPR e il momento della decisione da parte del plenum del Gran Consiglio trascorrono spesso settimane, se non mesi.

¹⁷Cfr. lettera 1.12.2005 dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) alla Segreteria del Gran Consiglio, con allegata la "Dichiarazione di osservanza dell'ordine giuridico", nella quale il richiedente dichiara - dopo essere stato reso attento alle conseguenze di cui all'art. 41 LCit - che:

1. non sussistono nei miei confronti condanne antecedenti non radiate né procedimenti penali in sospeso in Svizzera o in altri Stati;
2. negli ultimi cinque anni mi sono conformato all'ordine giuridico della Svizzera nonché degli altri Stati dove ho soggiornato (non è necessario informarci delle condanne radiate nel frattempo dal casellario giudiziale);
3. anche prima di questo periodo non ho commesso delitti che potrebbero condurre a un procedimento penale o a una sentenza nei miei confronti;
4. non sussistono attualmente nei miei confronti esecuzioni pendenti e negli ultimi cinque anni non è stato emanato nei miei confronti nessun attestato di carenza di beni. Ho pagato tutte le imposte degli anni scorsi esigibili sinora oppure ho pattuito un accordo con gli uffici competenti per il pagamento dei pubblici tributi e ho fatto fronte regolarmente al pagamento delle rate.

¹⁸Un possibile strumento migliorativo potrebbe essere rappresentato da una *dichiarazione giurata resa dinnanzi ad un notaio* ("Affidavit"). Vista la sua accresciuta forza probatoria - l' "Affidavit" rappresenta in tal caso, infatti, un documento pubblico attestante un fatto d'importanza giuridica - il Tribunale federale ha statuito recentemente che chi fa in questa forma dichiarazioni inveritiere all'attenzione dell'autorità (in concreto l'Ufficio federale della migrazione UFM) può essere condannato per il reato di conseguimento fraudolento di una falsa attestazione (art. 253 cpv. 1 CP): cfr. sentenza 6S.258/2006 del 3.11.2006, con rimando alla DTF 125 IV 273 cons. 3a/aa.

Lo spunto per un intervento migliorativo della gestione dei problemi legati al trascorrere del tempo in questo ambito lo offre quanto accaduto durante una seduta di Gran Consiglio del novembre 2005, quando all'ultimo momento, avuto notizia di un'operazione di polizia nei confronti di un candidato alla naturalizzazione, si è bloccata la procedura di concessione della cittadinanza svizzera poco prima del voto parlamentare. Tale episodio pone il problema dell'aggiornamento delle informazioni e della collaborazione tra le varie istanze competenti in materia di naturalizzazione o che lavorano in questo ambito. In futuro ciò potrebbe manifestarsi in tutta la sua portata in relazione a reati legati alla tratta di esseri umani, all'usura, ma anche in altri ambiti (ad esempio: terrorismo). La Sottocommissione ha esaminato con attenzione il problema. Parimenti, ha richiesto al Consiglio di Stato¹⁹ di indicare le prospettive per un miglioramento della collaborazione nell'ambito dell'assunzione delle informazioni, in particolare per quanto concerne l'accertamento dell'eventuale esistenza di problemi che potrebbero ostare alla concessione della cittadinanza da parte del Gran Consiglio. In particolare, ha chiesto di introdurre un ultimo controllo di polizia poco prima che il Parlamento cantonale si pronunci sulle richieste di naturalizzazione.

La CPR ha preso atto con soddisfazione che il Consiglio di Stato ha accolto la richiesta: a partire dal 2006 l'inesistenza di pendenze penali che potrebbero ostare alla concessione della cittadinanza svizzera - pur rispettando adeguatamente il segreto istruttorio - viene controllata nuovamente una volta che la CPR ha rassegnato il proprio rapporto all'attenzione del *plenum* del Gran Consiglio. La "finestra" temporale di incertezza è destinata sempre più a restringersi, pertanto, in modo considerevole. Ciò nonostante non potranno essere esclusi neppure in futuro eventuali interventi dell'ultimo minuto, volti a bloccare la concessione della cittadinanza a richiedenti oggetto di procedimenti penali non antecedentemente noti o già aperti. La CPR chiede che l'Esecutivo continui i propri sforzi per escludere nella misura del possibile che persone oggetto di inchieste di polizia o di procedimenti penali possano malgrado ciò acquisire la cittadinanza svizzera.

e. Il problema dei giovani richiedenti stranieri che commettono (o hanno commesso) reati

Un problema particolarmente delicato è rappresentato dai *giovani richiedenti stranieri che, prima dell'inizio o durante la procedura di naturalizzazione, commettono reati*. Dato che i fatti rilevanti avvengono spesso prima dell'età per la quale deve essere presentato l'estratto dal casellario giudiziale federale, i reati vengono alla luce dell'autorità soltanto durante la fase finale della procedura di concessione della cittadinanza. Si pone a questo momento la questione a sapere se la procedura debba essere sospesa fino ad espiazione della pena rispettivamente fino ad avvenuta scadenza del periodo di prova, oppure se la domanda debba essere respinta. Particolari problemi si pongono allorché al resto della famiglia, che ha svolto contestualmente e concluso con successo la procedura di naturalizzazione, viene concessa la cittadinanza svizzera.

La CPR intende fare uso, come finora, della possibilità di esaminare e decidere ogni singolo caso tenendo conto delle sue peculiarità. Dando la priorità agli aspetti pedagogici della decisione - fondamentali nel caso di giovani richiedenti stranieri²⁰ - si propenderà, di

¹⁹Con lettera del 16.11.2005.

²⁰In occasione dell'audizione del 15 maggio 2006 il Delegato cantonale all'integrazione degli stranieri e alla lotta contro il razzismo, Ermete Gauro, ha osservato quanto segue: «se si esula dal discorso del traffico di droga, spesso specificatamente legato al mondo dei richiedenti l'asilo, molto spesso le situazioni di rilevanza penale testé descritte, sono legate anche ad altre problematiche, per esempio di difficoltà giovanili. Ci si sta occupando del fenomeno, in primo luogo cercando di identificare con precisione il problema e di quantificarlo, al fine anche di evitare che se ne diffonda un'idea sbagliata. Subentrano poi anche aspetti legati alla sicurezza, di competenza della polizia e non più nostra. Comunque, da parte nostra, cerchiamo di individuare le zone in cui l'integrazione incontra maggiori difficoltà a realizzarsi, e li promuoviamo azioni volte a favorire il processo integrativo. Evidentemente poi subentrano e si accavallano altri tipi di problema, in particolare di carattere socio-economico (disoccupazione, violenza giovanile, ecc.); il rapporto redatto recentemente dall'Ufficio federale della migrazione si dice chiaramente che gli stranieri sono discriminati dal punto di vista del lavoro: la

regola, per la *sospensione* della procedura e non si respingerà la domanda. La procedura potrà essere riattivata senza necessità di iniziare da capo tutto l'iter.

La CPR chiede al Consiglio di Stato di seguire con particolare attenzione questa problematica, attuando le misure che si impongono.

6. IL RAPPORTO DELL'UFFICIO FEDERALE DELLA MIGRAZIONE SULLE QUESTIONI PENDENTI NEL SETTORE DELLA CITTADINANZA, DEL 20.12.2005

L'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha rassegnato il 20 dicembre 2005 un *Rapporto sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza*²¹. Dalla lettura di questo documento e del relativo riassunto²² risulta evidente che le questioni sollevate e affrontate dalla Sottocommissione e dalla CPR si riscontrano anche a livello federale. Si segnala a questo proposito in particolare la "Parte 7" del rapporto ("*Lotta agli abusi nel settore della naturalizzazione*"): fra le altre cose, vi si afferma che il numero di abusi veri e propri in questo campo - seppur esistenti - è piuttosto limitato. È giusto prenderne atto e cercare di fare qualcosa, sia prima che dopo l'eventuale compimento di tali abusi. Sono pure interessanti le proiezioni per il futuro, anche sul piano legislativo, contenute nel citato rapporto.

Il Riassunto²³ fa il punto sulla tematica come segue:

«Si parla di naturalizzazione abusiva qualora essa sia stata conseguita con dichiarazioni false o in seguito all'occultamento di fatti essenziali.

Il 23 giugno 2004, in un rapporto relativo alla migrazione illegale, l'Ufficio federale della migrazione (allora Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione, IMES) rilevava tra l'altro il fenomeno delle naturalizzazioni abusive. In tale contesto esso proponeva una proroga del termine per un'eventuale revoca della naturalizzazione, senza tuttavia entrare in ulteriori dettagli. Il presente rapporto tratta pertanto questo punto in maniera più circostanziata.

Visto l'attuale art. 41 cpv. 1 della legge sulla cittadinanza (LCit), con il consenso dell'autorità del Cantone d'origine, l'Ufficio federale può, entro il termine di cinque anni, annullare la naturalizzazione o la reintegrazione conseguita con dichiarazioni false o in seguito all'occultamento di fatti essenziali; tuttavia, se l'abuso è constatato poco prima dello scadere del predetto termine, non è più possibile svolgere la complessa procedura di annullamento a motivo della prescrizione imminente. Tale situazione è insoddisfacente per le autorità.

Alla luce delle raccomandazioni formulate nel rapporto sulla migrazione illegale, l'art. 41 LCit andrebbe modificato in modo da prevedere l'avvio di una procedura al più tardi entro due anni dall'individuazione, da parte dell'Ufficio federale, della fattispecie giuridicamente rilevante. Il termine di prescrizione di due anni è interrotto da ogni atto d'istruzione; la procedura dev'essere portata a termine entro otto anni al massimo dall'avvenuta naturalizzazione.

Tale modifica di legge avrebbe un influsso anche sulla lotta agli abusi da parte dei Cantoni, che in virtù dell'art. 41 cpv. 2 LCit possono annullare le naturalizzazioni ordinarie.»

disoccupazione fra gli stranieri è molto più elevata. Una ricerca condotta dall'Università di Neuchâtel in diverse città svizzere ha provato che, nella ricerca di un lavoro, conta di più il nome che la formazione.»

²¹UFM, *Rapporto dell'Ufficio federale della migrazione sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza*, del 20 dicembre 2005.

²²*Riassunto del Rapporto dell'Ufficio federale della migrazione sulle questioni aperte nel settore della cittadinanza*, del 20 dicembre 2005.

²³Punto 2.6, *Lotta agli abusi*.

7. CONCLUSIONI

La tematica delle naturalizzazioni e dei problemi ad essa connessi dovrà rimanere al centro delle preoccupazioni della CPR, del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato anche nei prossimi anni. Le problematiche evidenziate nel presente Rapporto dovranno essere seguite costantemente con attenzione e fatte oggetto delle necessarie o opportune attenzioni e iniziative sia dell'Esecutivo che del Legislativo.

Sono, infatti, in corso sviluppi che modificheranno sostanzialmente l'approccio al tema, in particolare riguardo all'aspetto dell'integrazione. Se ne è fatta interprete anche l'autorità federale competente, l'Ufficio federale della migrazione (UFM), che il 2 maggio 2006 ha presentato due Rapporti²⁴. Nel comunicato stampa²⁵ pubblicato quel giorno l'UFM ha sintetizzato come segue l'attuale situazione e i prossimi sviluppi che ci si deve attendere:

«Se si vuole garantire la pace sociale, è importante che gli stranieri residenti a lungo termine in Svizzera siano bene integrati e beneficino di pari opportunità rispetto ai cittadini svizzeri dal profilo della formazione e dell'accesso al mercato del lavoro. È inoltre importante che gli stranieri desiderosi di acquistare la cittadinanza svizzera siano perfettamente integrati. Tale duplice approccio è oggetto di due rapporti presentati in data odierna dall'Ufficio federale della migrazione (UFM).

Il milione e mezzo di stranieri residenti in Svizzera vivono perlopiù in armonia con la popolazione autoctona. Esistono tuttavia dei deficit concernenti l'integrazione di una parte di questa popolazione. Una situazione socio-economica difficile e l'assenza di formazione costituiscono le cause essenziali dei problemi d'integrazione.

All'inizio del 2005, il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha incaricato l'UFM di stendere un quadro della situazione in materia d'integrazione. In base agli elementi constatati è stato redatto un rapporto sulla situazione attuale in materia d'integrazione degli stranieri in Svizzera, sulle cause dei problemi constatati e sulle misure esistenti onde ovviare a tali problemi.

Gli stranieri che risiedono da lungo tempo nel nostro Paese desiderano sovente acquistare la cittadinanza svizzera. A più riprese, in occasione di votazioni popolari sulla naturalizzazione agevolata, il popolo svizzero ha mostrato di attribuire importanza al fatto che gli stranieri desiderosi di farsi naturalizzare siano perfettamente integrati. Nel febbraio 2005, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di analizzare i problemi pendenti nel settore della cittadinanza. Tale analisi è oggetto del secondo rapporto presentato in data odierna e che dovrà essere sottoposto al Consiglio federale.»

Il Consiglio federale, da parte sua, ha deciso nell'estate 2006 come procedere in merito all'attuazione del rapporto sull'integrazione allestito dall'Ufficio federale della migrazione (UFM). Entro la fine di giugno 2007 il DFGP sottoporrà al Consiglio federale una proposta di attuazione concreta di ulteriori misure atte ad agevolare l'integrazione della popolazione straniera. Nel comunicato stampa²⁶ pubblicato il 30 agosto 2006 dal DFGP si legge:

«Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto "Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera" allestito dall'Ufficio federale della migrazione. Il rapporto giunge alla conclusione che la coabitazione tra la popolazione svizzera e quella straniera residente nel nostro Paese nel complesso risulta positiva. In determinati ambiti si verificano tuttavia alcune lacune: circa il 15% dei giovani stranieri a lungo termine non seguono una formazione professionale regolare e sono pertanto esposti a un rischio più elevato di disoccupazione e di

²⁴I rapporti sono disponibili all'indirizzo <http://www.bfm.admin.ch>

²⁵ Comunicato stampa «Per una migliore integrazione degli stranieri», del 2 maggio 2006.

²⁶Comunicato stampa «Misure per migliorare l'integrazione degli stranieri», del 30 agosto 2006. Il comunicato è disponibile all'indirizzo <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2006/2006-08-300.html>

dipendenza dall'assistenza sociale. Circa il 40% dei beneficiari dell'aiuto sociale sono stranieri. 25'000 giovani di provenienza straniera sono disoccupati; questa cifra è due volte e mezzo più alta rispetto ai loro coetanei svizzeri. La metà delle sentenze penali iscritte nel casellario giudiziale concernono persone straniere. Solo un quinto dei rifugiati riconosciuti di competenza della Confederazione in età lavorativa svolge un'attività lucrativa.

Da tempo esistono misure per colmare queste lacune nell'ambito dell'integrazione. La competenza di attuare queste misure volte a migliorare ulteriormente l'integrazione e a mitigare i problemi esistenti spetta ai diversi uffici federali nonché ai Cantoni e Comuni. Occorre ora migliorare la coordinazione tra queste misure. In questo senso la competenza linguistica dei genitori, ad esempio, influisce sulla riuscita scolastica e professionale dei figli.

Il Consiglio federale ha quindi incaricato il Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM), diretto dall'UFM di esaminare con gli uffici federali e i dipartimenti competenti ulteriori misure atte ad agevolare l'integrazione della popolazione straniera. Entro la fine di giugno 2007 il DFGP sottoporrà al Consiglio federale una proposta di attuazione concreta, caratterizzata da una visione d'insieme circa la necessità d'intervento concreto e le proposte inerenti a una serie di provvedimenti coordinati.»

Per la Commissione delle petizioni e dei ricorsi:

Carlo Luigi Caimi, relatore
Bagutti - Bergonzoli - Brivio - Butti -
Calastri - Cavalli (con riserva) -
Fornera - Pestoni (con riserva)