

08.432

Iniziativa parlamentare

La Svizzera deve riconoscere i propri figli

Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 5 novembre 2009

Compendio

Gli stranieri della terza generazione nati in Svizzera devono poter ottenere la naturalizzazione agevolata. Essendo già i loro nonni immigrati in Svizzera e i loro genitori cresciuti in Svizzera, di fatto essi non sono più stranieri: generalmente si sentono svizzeri e vengono anche considerati tali.

A differenza del progetto respinto di misura dal popolo nel 2004, quello della Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale non prevede l'acquisizione automatica della cittadinanza in ragione della nascita sul territorio svizzero («ius soli»), bensì che venga presentata una domanda, ossia una dichiarazione di volontà dei genitori o del richiedente stesso.

Sono riconosciute come stranieri della terza generazione soltanto le persone i cui nonni e genitori erano o sono già al beneficio di un diritto di dimora durevole in Svizzera e che sono personalmente titolari di un permesso di domicilio (permesso C) o di un permesso di dimora (permesso B). Inoltre, i principali riferimenti del candidato alla naturalizzazione al momento della nascita devono trovarsi o essersi trovati in Svizzera. L'autorità federale ha la possibilità di esaminare in qual misura il candidato rispetta l'ordine giuridico e non compromette la sicurezza interna o esterna della Svizzera e, in caso di violazioni comprovate alla legislazione svizzera, di rifiutarne la naturalizzazione.

Sebbene la soluzione proposta non preveda una naturalizzazione automatica alla nascita nel senso dello «ius soli», la concessione della cittadinanza rimane comunque legata alla nascita in Svizzera. La presente modifica della legge sulla cittadinanza comporta dunque una corrispondente modifica della Costituzione federale.

Il progetto della Commissione è inteso a garantire un disciplinamento uniforme a livello svizzero nell'ambito delle naturalizzazioni agevolate per gli stranieri della terza generazione. Le condizioni talvolta molto discordanti, imposte dai disciplinamenti cantonali ai fini della naturalizzazione di questa categoria di persone, sono sempre più percepite come ingiuste, inaccettabili e arbitrarie.

1 Situazione iniziale

1.1 L'iniziativa parlamentare Marra del 9 giugno 2008

L'iniziativa parlamentare depositata dalla consigliera nazionale Ada Marra (PS, VD) e confermata da 49 membri del Consiglio chiede che gli stranieri della terza generazione possano ottenere la cittadinanza svizzera su richiesta dei genitori o dei diretti interessati.

Nella sua motivazione, l'autrice dell'iniziativa osserva che le persone nate in Svizzera da genitori anch'essi nati in Svizzera da genitori immigrati non possono più essere considerate straniere. Gran parte degli stranieri della terza generazione conosce solo vagamente la lingua dei propri nonni e intrattiene soltanto un legame simbolico con la terra d'origine dei propri antenati. Indipendentemente dalla realtà socioeconomica in cui vivono, le radici di queste persone si situano in Svizzera. Poiché sono il prodotto della realtà elvetica, la Svizzera dovrebbe pertanto «riconoscerle come propri figli».

1.2 Esame preliminare della Commissione delle istituzioni politiche

Il 24 ottobre 2008, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP) ha dato seguito, con 15 voti contro 8 e un'astensione, all'iniziativa parlamentare citata. Il 15 gennaio 2009, la Commissione parallela del Consiglio degli Stati ha deciso di sostenere tale iniziativa con 8 voti contro 1 e un'astensione.

Dopo che, il 26 settembre 2004, la modifica costituzionale che prevedeva di accordare la cittadinanza svizzera agli stranieri della terza generazione al momento della nascita era stata respinta in votazione popolare, le CIP hanno accolto l'idea di elaborare un progetto commissionale a destinazione del Parlamento. Grazie all'impostazione scelta dall'autrice dell'iniziativa, ossia – a differenza del progetto respinto nel 2004, che prevedeva un automatismo – di subordinare la concessione della cittadinanza agli stranieri della terza generazione alla presentazione di una domanda da parte dei genitori o dell'interessato direttamente alla nascita o più tardi, al progetto in esame sono attribuite buone opportunità di riuscita. La presente iniziativa parlamentare persegue così gli stessi obiettivi delle proposte difese invano da una forte minoranza del Consiglio nazionale e dalla maggioranza della Commissione del Consiglio degli Stati in occasione dei dibattiti sul progetto respinto nel 2004. La Commissione ritiene che la sostituzione dell'automatismo con l'obbligo di presentare una domanda abbia più possibilità di essere accettata da Popolo e Cantoni.

Le minoranze di entrambe le Commissioni hanno respinto l'iniziativa parlamentare argomentando che negli ultimi 20 anni il popolo ha già respinto tre volte (nel 1983, nel 1994 e nel 2004) progetti analoghi di revisione relativi alla naturalizzazione agevolata. Occorrerebbe ora tenere conto della volontà popolare rinunciando all'attuazione dell'iniziativa parlamentare in esame. Il dispositivo giuridico esistente consentirebbe peraltro di effettuare sufficienti naturalizzazioni. Poiché la nascita in Svizzera sarebbe una condizione essenziale per la naturalizzazione, si tratterebbe di fatto di un automatismo: non vi sarebbero motivi per rifiutarla e si precluderebbe ai cittadini svizzeri la possibilità di pronunciarsi liberamente a questo proposito. Tali minoranze ritengono infine che ogni straniero dovrebbe poter decidere

personalmente se intende acquisire la cittadinanza svizzera seguendo la procedura ordinaria.

1.3 Attuazione dell'iniziativa da parte della CIP

1.3.1 Istituzione di una sottocommissione

Nella sua seduta del 20 febbraio 2009, la CIP ha deciso di affidare l'attuazione dell'iniziativa parlamentare a una sottocommissione composta di sette membri (*Tschümperlin*, Geissbühler, Hiltbold, Hodgers, Hutter Jasmin, Marra, Schmidt Roberto). L'Ufficio del Consiglio nazionale ha approvato l'istituzione di una siffatta sottocommissione.

Tra maggio e settembre 2009 la sottocommissione si è riunita tre volte allo scopo di adempiere il proprio mandato. In occasione della sua prima seduta ha preso le prime decisioni di principio, che sono state concretizzate nelle due sedute successive. Il 10 settembre 2009, la sottocommissione ha approvato il proprio progetto con 5 voti contro 1 a destinazione della commissione plenaria.

1.3.2 Approvazione da parte della commissione plenaria

Il 5 novembre 2009 la CIP ha esaminato il progetto preliminare della sua sottocommissione. Dopo averlo approvato con 16 voti contro 8 e 2 astensioni, l'ha inviato in consultazione fino al 15 febbraio 2010.

1.4 Acquisizione della cittadinanza alla nascita e naturalizzazione agevolata: cenni storici

Dalla fondazione dello Stato federale, nel 1848, le condizioni per l'acquisizione della cittadinanza svizzera sono sempre state oggetto di confronti politici, spesso appassionati. Qui di seguito sono tracciati i principali sviluppi della legislazione in materia di naturalizzazione di giovani stranieri in Svizzera sia alla nascita sia mediante acquisizione della cittadinanza per mezzo di una procedura agevolata.

1.4.1 Tentativi fino ai primi anni Ottanta del XX secolo¹

I primi tentativi volti a semplificare la naturalizzazione di giovani stranieri risalgono alla fine del XIX secolo e agli inizi del XX secolo. Dalla fine del XIX secolo alla vigilia della Prima Guerra mondiale, la popolazione straniera residente in Svizzera segnava un significativo aumento – raggiungendo il 15 per cento della popolazione totale nel 1910 – in ragione della crescente industrializzazione. Per contrastare questa tendenza, percepita come una minaccia da alcuni strati della popolazione, la legge federale del 25 giugno 1903 sull'acquisto della cittadinanza svizzera e sulla rinuncia alla stessa prevedeva provvedimenti volti a incoraggiare l'acquisto della cittadinanza da parte dei cosiddetti figli della seconda generazione di stranieri. I Cantoni vennero autorizzati a concedere per legge la cittadinanza ai figli di stranieri domiciliati nel Cantone, sempre che la madre fosse svizzera per origine oppure i

¹ Cfr. FF 1982 II, pag. 127-129

genitori fossero domiciliati da almeno cinque anni nel Cantone al momento della nascita del figlio.

Poiché nessun Cantone fece uso di tale competenza, nel 1910 il Consiglio nazionale chiese al Consiglio federale di voler facilitare la naturalizzazione degli stranieri residenti e nati in Svizzera. Nel 1920, il Consiglio federale sottopose al Parlamento il relativo progetto. Una modifica costituzionale avrebbe dovuto conferire al legislatore la facoltà di concedere sin dalla nascita la cittadinanza svizzera ai figli di genitori stranieri residenti in Svizzera, a condizione che la madre fosse svizzera per origine o che uno dei genitori fosse nato in Svizzera.

Dopo la chiara bocciatura di un'iniziativa popolare che prevedeva di rendere più difficile la naturalizzazione in generale, ma anche di dare al legislatore federale la competenza di accordare la cittadinanza svizzera a tutti gli stranieri nati e cresciuti in Svizzera, nel 1922 il Consiglio federale sottopose al Parlamento un nuovo progetto che si limitava all'acquisto della cittadinanza da parte dei figli di madre svizzera per origine e di uno straniero. Nel 1928, fu poi adottata la corrispondente modifica costituzionale, secondo cui la legislazione federale poteva prevedere che il figlio di genitori stranieri fosse cittadino svizzero fin dalla nascita se la madre fosse stata cittadina svizzera per origine e i genitori avessero il loro domicilio in Svizzera al momento della nascita del figlio. Si rinunciò temporaneamente a emanare una legislazione d'esecuzione poiché a quell'epoca il numero di cittadini stranieri era nuovamente in regresso.

Con l'entrata in vigore della legge federale del 29 settembre 1952² sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (LCit) la Confederazione ha attuato in parte la competenza conferitale dalla Costituzione, istituendo per i figli di una donna svizzera sposata con uno straniero la naturalizzazione agevolata, a condizione che la madre fosse nata svizzera e che i figli avessero vissuto per almeno dieci anni in Svizzera. I giovani stranieri cresciuti in Svizzera beneficiavano di uno statuto privilegiato nella procedura d'ottenimento dell'autorizzazione federale di naturalizzazione, poiché per loro la durata della residenza richiesta era stata ridotta.

Con la revisione del 1976, la base costituzionale è stata interamente attuata. I figli di madre svizzera e di padre straniero uniti in matrimonio acquistano infatti la cittadinanza svizzera alla nascita se la madre è svizzera d'origine e i genitori sono domiciliati in Svizzera al momento della nascita. Una disposizione transitoria dava ai figli nati prima della revisione la possibilità di beneficiare delle nuove condizioni, qualora non avessero ancora compiuto il ventiduesimo anno di età all'entrata in vigore della legge e proponessero entro un anno di essere riconosciuti cittadini svizzeri. Oltre 45'000 ne fecero uso.

1.4.2 Modifiche costituzionali respinte in votazione popolare nel 1983 e nel 1994

Anche dopo la revisione totale della legge sulla cittadinanza del 1952, la naturalizzazione agevolata di giovani stranieri cresciuti in Svizzera è rimasta un argomento controverso della politica federale, come peraltro attestano numerosi

² RS 141.0

interventi parlamentari depositati tra la fine degli anni Sessanta e gli anni Settanta³. Nel 1982, il Consiglio federale sottopose al Parlamento un progetto che impostava diversamente l'istituzione di una base costituzionale relativa alla naturalizzazione agevolata di questo gruppo di persone.⁴ Il decreto federale del 24 giugno 1983 inteso ad agevolare certe naturalizzazioni⁵ prevedeva un nuovo articolo costituzionale secondo cui la Confederazione avrebbe potuto agevolare la naturalizzazione di giovani stranieri, come pure di rifugiati e apolidi, cresciuti in Svizzera a condizione che fossero ben integrati. Nella votazione del 4 dicembre 1983, il progetto fu tuttavia respinto dal popolo con il 55,2 per cento di voti contrari e dai Cantoni con 16 ⁴/₂ no contro 4 ²/₂ sì⁶.

Dodici anni più tardi, il Consiglio federale presentò al Parlamento un progetto più contenuto poiché i rifugiati erano esclusi dal campo d'applicazione ma che si muoveva nella stessa direzione⁷. Il corrispondente decreto federale, approvato dal Parlamento nella versione presentata dal Consiglio federale, prevedeva di inserire nell'articolo 44 della Costituzione federale una disposizione secondo cui la Confederazione avrebbe agevolato la naturalizzazione di giovani stranieri cresciuti in Svizzera. In occasione della votazione popolare del giugno 1994, il progetto fu accettato dal popolo con il 52,8 per cento dei voti, ma non dai Cantoni, 9 ²/₂ sì contro 11 ⁴/₂ no.

1.4.3 Le basi costituzionali del 2004

Il 21 novembre 2001, dando seguito a nuovi interventi parlamentari, il Consiglio federale presentò al Parlamento il «Messaggio relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza»⁸ (01.076): si tratta dell'ultimo progetto in ordine di tempo, presentato dall'esecutivo a questo proposito. Il messaggio era inteso a consentire agli stranieri della seconda generazione di acquistare la cittadinanza svizzera in base a una procedura semplificata e a concedere la naturalizzazione agli stranieri della terza generazione.

1.4.3.1 Naturalizzazione degli stranieri della terza generazione

Il Consiglio federale e il Parlamento partivano dal presupposto che gli stranieri della terza generazione avessero un legame ancora più stretto con il nostro Paese rispetto ai loro genitori, anch'essi cresciuti in Svizzera. Queste persone dovevano dunque ottenere per legge la cittadinanza svizzera alla nascita. Il Consiglio federale proponeva d'introdurre una versione restrittiva dello «ius soli» mediante una modifica dell'articolo 38 della Costituzione (Acquisizione e perdita della cittadinanza), ossia conferendo alla Confederazione la competenza di disciplinare l'acquisizione e la perdita della cittadinanza svizzera anche per nascita (Disegno

³ FF 1982 II, pag. 137-138

⁴ 82.019 Messaggio sulla revisione del diritto di cittadinanza nella Costituzione federale; FF 1982 125

⁵ FF 1983 674

⁶ FF 1984 450

⁷ 92.079 Messaggio concernente la naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri, FF 1992 445

⁸ FF 2002 1736

B1). Il progetto di disposizione d'esecuzione (Disegno B2), inserito nello stesso messaggio, concretizzava la disposizione costituzionale citata. Il Consiglio federale poneva quale condizione per l'acquisto della cittadinanza per nascita che un genitore avesse frequentato almeno cinque anni la scuola dell'obbligo in Svizzera e che lo stesso genitore fosse da cinque anni in possesso di un permesso di dimora o di domicilio alla nascita del fanciullo.

Nella sessione autunnale del 2002, nell'ambito del dibattito di entrata in materia al Consiglio nazionale fu sottolineata da più parti l'importanza di una riforma radicale del diritto di cittadinanza. Si osservò che la quota di naturalizzazioni era più bassa in Svizzera rispetto ad altri Paesi, poiché i requisiti in materia sono particolarmente severi e la procedura molto lunga. Diverse proposte di non entrata in materia e di rinvio al Consiglio federale sono state respinte. Nella votazione sul complesso, il Consiglio nazionale adottò, con 111 voti contro 31, il progetto di modifica costituzionale relativo alla naturalizzazione della terza generazione così come l'aveva presentato il Consiglio federale. Al Consiglio degli Stati, non vi è stata alcuna opposizione all'entrata in materia e l'oggetto è stato approvato con 23 voti contro 2.

Nell'ambito delle deliberazioni sul progetto di disposizioni d'esecuzione nella legge sulla cittadinanza sono invece state dibattute diverse proposte relative all'acquisto della cittadinanza alla nascita. Mentre il Consiglio federale e una minoranza della Commissione del Consiglio nazionale erano favorevoli a introdurre un sistema ampiamente automatico, una seconda minoranza chiedeva che fossero i genitori a depositare la domanda di naturalizzazione a nome del proprio figlio. La maggioranza della commissione, dal canto suo, aveva presentato una proposta secondo cui ai genitori era concessa la possibilità di rinunciare all'acquisto della cittadinanza alla nascita del figlio, con la clausola che quest'ultimo avrebbe potuto revocare la decisione parentale al momento della sua maggiore età. Il Consiglio nazionale accolse infine di misura 80 voti contro 80 con il voto decisivo della presidente la proposta della maggioranza e approvò il progetto con 117 voti contro 37 nella votazione sul complesso.

Nella sessione estiva 2003, il Consiglio degli Stati approvò a sua volta il principio della naturalizzazione alla nascita. La maggioranza della Commissione voleva subordinare la naturalizzazione a una espressa dichiarazione dei genitori nel primo anno di vita del figlio. Il Consiglio degli Stati, con 24 voti contro 13, si pronunciò tuttavia a favore della proposta della minoranza, che riproponeva in forma leggermente modificata la soluzione del Consiglio nazionale, ossia una dichiarazione di rinuncia da parte dei genitori. In fase di appianamento delle divergenze, il Consiglio nazionale si aggregò alla soluzione del Consiglio degli Stati.

Nella votazione finale, il Consiglio nazionale approvò poi il disegno B1 con 149 voti contro 40 e il disegno B2 con 147 voti contro 40. Il Consiglio degli Stati approvò entrambi gli oggetti all'unanimità con 38 voti.

1.4.3.2 Naturalizzazione agevolata degli stranieri della seconda generazione

La naturalizzazione agevolata degli stranieri della seconda generazione è il secondo tema principale del messaggio del Consiglio federale del 21 novembre 2001. Anche

a questo proposito il Consiglio federale ha presentato al Parlamento un progetto di modifica di un articolo costituzionale (disegno A1), nonché la relativa legislazione d'esecuzione (disegno A2) .

Un nuovo capoverso 2^{bis} all'articolo 38 Cost. avrebbe conferito alla Confederazione la competenza di agevolare la naturalizzazione dei giovani stranieri cresciuti in Svizzera da parte dei Cantoni. La modifica costituzionale fu approvata dal Consiglio nazionale nella votazione finale con 140 voti contro 41 e dal Consiglio degli Stati all'unanimità con 40 voti. Il corrispondente progetto di legislazione d'esecuzione nella LCit prevedeva di unificare a livello nazionale le condizioni per l'ottenimento della cittadinanza da parte di giovani stranieri della seconda generazione. Qualora avessero frequentato almeno cinque anni della scuola dell'obbligo in Svizzera e in seguito mantenuto il loro domicilio nella Confederazione, i giovani stranieri tra i 15 e i 24 anni compiuti avrebbero potuto chiedere la naturalizzazione agevolata se risiedevano da almeno due anni nel Comune in cui intendevano depositare la domanda. La Camera bassa inserì solo qualche lieve modifica. Conformemente a una proposta della Commissione, aggiunse un criterio supplementare per la naturalizzazione conoscenza di una lingua nazionale e anticipò a 14 anni il termine a partire dal quale sarebbe stato possibile depositare la domanda. Diverse proposte intese a inasprire le condizioni per l'ottenimento della cittadinanza furono respinte. Il Consiglio nazionale, seguito dal Consiglio degli Stati, approvò inoltre la proposta del Consiglio federale di ridurre da dodici a otto anni il periodo di domicilio richiesto per depositare la domanda. Nella votazione finale, il Consiglio nazionale approvò il progetto con 144 voti contro 42. Il Consiglio degli Stati lo approvò all'unanimità con 40 voti.

1.4.3.3 Entrambe le modifiche costituzionali respinte da popolo e Cantoni

Sebbene le due Camere si fossero espresse chiaramente in favore della concessione della cittadinanza svizzera alla nascita degli stranieri della terza generazione, nonché della naturalizzazione agevolata per gli stranieri della seconda generazione, e dopo una campagna lunga e appassionata, i due progetti furono respinti nella votazione popolare del 26 settembre 2004. Il decreto federale sull'acquisto della cittadinanza degli stranieri della terza generazione fu respinto dal popolo con il 51,6 per cento di voti contrari e dai Cantoni con 6 ½ sì contro 14 ½ no, mentre quello sulla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione fu respinto dal popolo con il 56,8 per cento di voti contrari e dai Cantoni con 5 ½ sì contro 15 ½ no. Le legislazioni d'esecuzione già elaborate dal Parlamento divennero così prive d'oggetto e non furono sottoposte al referendum.

1.4.4 La posizione del Consiglio federale in merito alla naturalizzazione agevolata nel rapporto del 2005 sulla cittadinanza

Nel dicembre 2005, l'Ufficio federale della migrazione ha pubblicato un rapporto concernente le questioni rimaste in sospeso nel settore della cittadinanza⁹. Una parte

⁹ Rapporto del 20 dicembre 2005 dell'Ufficio federale della migrazione sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza.

di tale documento è dedicata all'analisi sistematica delle agevolazioni alla naturalizzazione per i giovani stranieri della seconda e terza generazione in seguito ai progetti costituzionali respinti in votazione nel 2004. Il 9 marzo 2007 il Consiglio federale ha preso atto, senza modificarlo, del rapporto dell'UFM sul diritto della cittadinanza, approvando così implicitamente le conclusioni e le riflessioni ivi formulate.

Gli autori del rapporto hanno ritenuto che, visti i risultati della votazione, non era opportuno presentare un nuovo progetto di revisione entro tempi brevi, rilevando tuttavia che la Confederazione e i Cantoni potevano prevedere, nell'ambito delle loro competenze legislative, delle agevolazioni di carattere generale che contribuissero a semplificare la naturalizzazione dei giovani di seconda e terza generazione.

Per quanto riguarda la naturalizzazione agevolata dei giovani della terza generazione, il rapporto sottolinea che il diritto federale vigente non permette ai Cantoni di prevedere per queste persone l'acquisizione automatica della nazionalità alla nascita. Ha tuttavia mostrato in che modo le legislazioni cantonali possono di fatto avvicinarsi a tale regolamentazione, prevedendo una procedura per quanto possibile semplice quando questi fanciulli soddisfano le condizioni federali minime in materia di residenza, ossia all'età di 11 anni compiuti. Il rapporto menziona inoltre le possibilità di acquisire il diritto di cittadinanza cantonale e comunale sia mediante una dichiarazione unilaterale, sia automaticamente all'ottenimento del permesso federale di naturalizzazione, sapendo peraltro che i Cantoni e i Comuni non sono tenuti a fissare condizioni di residenza e di idoneità proprie che il richiedente deve soddisfare oltre alle condizioni federali di naturalizzazione.

1.5 Il diritto vigente

Eccettuata la disposizione di cui all'articolo 15 capoverso 2 LCit, secondo cui il tempo che il richiedente ha trascorso in Svizzera tra dieci e vent'anni compiuti è computato due volte, il diritto federale vigente non prevede ancora una procedura di naturalizzazione agevolata per i figli di genitori stranieri – siano essi della seconda o della terza generazione –, e ancor meno la concessione della cittadinanza svizzera per nascita. Il diritto svizzero distingue tre tipi di naturalizzazione: la naturalizzazione ordinaria, la naturalizzazione agevolata e la reintegrazione.

La *procedura di naturalizzazione ordinaria* concerne i tre livelli istituzionali costituiti da Comune, Cantone e Confederazione; la sua attuazione è tuttavia in gran parte di competenza dei Comuni e dei Cantoni. Questi ultimi emanano le proprie disposizioni sulle condizioni di residenza e di idoneità. Inoltre hanno piena autonomia per definire in che misura i Comuni possono stabilire requisiti supplementari. Se, da parte sua, la Confederazione non ha alcun mezzo per costringere un Cantone o un Comune a procedere a una naturalizzazione, è tuttavia di sua competenza concedere il permesso federale necessario prima di qualsiasi naturalizzazione definitiva ai livelli cantonale e comunale. Tale autorizzazione è rifiutata se non sono soddisfatti i criteri di cui agli articoli 14 e 15 LCit (RS 141.0), ossia se il richiedente non può attestare di aver risieduto in Svizzera da almeno 12 anni, se non si è familiarizzato con i modi di vita svizzeri, se non rispetta l'ordinamento giuridico svizzero o se compromette la sicurezza interna o esterna della Svizzera. La legislazione federale favorisce i giovani, poiché nel calcolo della durata del soggiorno preliminare in Svizzera il tempo trascorso tra i 10 e i 20 anni compiuti conta il doppio, per cui il requisito di aver risieduto dodici anni in Svizzera risulta spesso molto ridotto.

La *naturalizzazione agevolata* è segnatamente possibile per il coniuge straniero di un cittadino svizzero, nonché per i figli stranieri di un genitore svizzero. Benché questa procedura sia di competenza della Confederazione, il Cantone interessato è in ogni caso sentito prima della decisione finale. L'attuale legge federale sulla cittadinanza non prevede un regime speciale per gli stranieri della terza generazione, ma i Cantoni rimangono liberi di prevedere nel loro diritto agevolazioni in materia di cittadinanza dettagliate per questa categoria di persone.

In seguito alla votazione popolare del 12 giugno 1994, in cui è stato bocciato il progetto di naturalizzazione agevolata per i giovani stranieri, i Cantoni di Berna, Friburgo, Ginevra, Giura, Neuchâtel e Vaud hanno firmato, il 16 dicembre 1994, una convenzione di reciprocità sulle condizioni cantonali richieste per la naturalizzazione dei giovani stranieri, alla quale ha in seguito aderito anche il Cantone di Zurigo. I cofirmatari si sono segnatamente impegnati a prevedere una procedura agevolata in materia di naturalizzazione dei candidati in età compresa tra 16 e 25 anni e a riconoscere gli anni in cui i giovani stranieri hanno risieduto in un altro Cantone firmatario. Da allora, altri Cantoni hanno adottato disposizioni intese ad agevolare la naturalizzazione dei giovani stranieri.

1.6 Cifre attuali sulla naturalizzazione agevolata

In applicazione dell'articolo 38 capoverso 1 Cost., la legge sulla cittadinanza prevede una procedura di naturalizzazione agevolata per le categorie di persone seguenti: i coniugi stranieri dei cittadini svizzeri (art. 27 e 28 LCit), i figli stranieri di cui uno dei genitori è cittadino svizzero (art. 31a, 31b, 58a e 58c LCit), le persone la cui cittadinanza svizzera è stata ammessa per errore (art. 29 LCit) e i figli apolidi (art. 30 LCit).

Dal 2003, il numero annuo di naturalizzazioni agevolate è rimasto più o meno stabile. Nel 2008, ammontava complessivamente a 9 425, di cui 7 476 erano naturalizzazioni di coniugi stranieri di cittadini svizzeri. Queste persone provenivano principalmente dall'Italia, dalla Francia e dalla Germania.

In questi ultimi anni, il numero di naturalizzazioni agevolate di minori variava tra 670 e 830 (700 naturalizzazioni di persone al di sotto dei 18 anni nel 2008), e tra 10 000 e 15 000 per quanto riguarda le naturalizzazioni ordinarie (13 864 nel 2008)¹⁰. Questa statistica non consente tuttavia di stabilire la percentuale di stranieri della terza generazione.

In assenza di dati statistici specifici sul numero di persone che potrebbero beneficiare della prevista agevolazione si possono fare soltanto supposizioni. Nel 2008, sono nati in Svizzera 19 605 bambini di cittadinanza straniera¹¹, di cui 15 717 (ossia l'80 %) provengono dalla popolazione residente permanente e dispongono normalmente di un permesso B o C¹². Secondo una stima approssimativa, circa il 40 per cento di questi bambini dovrebbe soddisfare le condizioni necessarie per presentare una domanda, il che corrisponderebbe a circa 5 000-6 000 potenziali richiedenti

¹⁰ Cfr. statistica dell'UFM, tabella n. 672_00CH_A_D_2002-12_12M R, del 13.08.2009.

¹¹ Cfr. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/06/blank/data/01.html>, statistica «Naissances vivantes selon la nationalité par pays de l'enfant»

¹² Cfr. a questo proposito «Statistique des étrangers et de l'asile. Bulletin n° 2 : résultats rétrospectifs, 2008/2», dell'Ufficio federale della migrazione.

all'anno. Tuttavia, dato che non esiste un'età limite per presentare una domanda di naturalizzazione, teoricamente circa 100 000 persone soddisfano i requisiti per avviare la procedura di naturalizzazione agevolata fin dall'entrata in vigore delle nuove basi legali. Queste stime tengono conto per quanto possibile dell'evoluzione degli effetti della popolazione straniera in questi ultimi anni e delle naturalizzazioni ordinarie avvenute fino al momento dell'entrata in vigore.

2 Grandi linee del progetto preliminare

Il progetto preliminare presentato dalla Commissione delle istituzioni politiche intende garantire ai giovani stranieri il diritto di acquisire, a determinate condizioni, la cittadinanza alla nascita. Analogamente al progetto presentato dal Consiglio federale nel 2001, il nuovo progetto consiste in una modifica della legge sulla cittadinanza (progetto preliminare B) che a sua volta si fonda su una modifica della Costituzione (progetto preliminare A). Contrariamente alla proposta respinta nel 2004, la Commissione mira soltanto a una procedura agevolata per la naturalizzazione dei giovani stranieri della terza generazione in funzione di condizioni specifiche, mentre rimane esclusa l'acquisizione automatica della cittadinanza.

La Commissione propone che la garanzia del diritto alla cittadinanza per nascita sia subordinata alla presentazione di una domanda (da parte dei genitori alla nascita del figlio o del candidato maggiorenne). Questo iter consentirebbe in particolare di attestare con certezza la volontà del richiedente di integrarsi nella società svizzera o dell'impegno dei genitori a educare il figlio in tal senso. La Commissione va pertanto nella direzione della proposta formulata in occasione dei dibattiti del Consiglio nazionale nel 2002 la quale, pur essendo sostenuta da una forte minoranza, era stata respinta con il solo voto preponderante dell'allora presidente.

D'altro canto, per poter far valere la cittadinanza svizzera per nascita sul territorio elvetico, i richiedenti devono soddisfare criteri formali ben definiti. Saranno pertanto considerati stranieri della terza generazione soltanto le persone i cui nonni e genitori hanno o hanno avuto stretti legami con la Svizzera. Infatti almeno uno dei nonni dovrà essere o essere stato titolare di un diritto di soggiorno in Svizzera e almeno uno dei genitori deve essere nato in Svizzera o esservi immigrato prima dell'età di 12 anni. Occorre inoltre che i principali riferimenti del fanciullo al momento della nascita si trovassero in Svizzera e che sia titolare di un permesso di dimora (permesso B) o di domicilio (permesso C), il che corrisponde generalmente al permesso dei genitori. Il progetto preliminare della CIP non prevede quindi un vero e proprio «ius soli» (diritto all'acquisizione della cittadinanza alla nascita nel Paese), come esiste per esempio negli Stati Uniti.

La nozione di straniero della terza generazione ai sensi del presente progetto preliminare è quindi nettamente più restrittiva di quella del progetto costituzionale respinto nel 2004, secondo cui bastava che uno dei genitori avesse frequentato almeno cinque anni di scolarità obbligatoria in Svizzera e fosse titolare da cinque anni di un permesso di dimora o di domicilio al momento della nascita del figlio.

Mentre i criteri formali sono formulati in modo restrittivo, le condizioni materiali di naturalizzazione corrispondono a quelle previste per la naturalizzazione agevolata. Dato che si è voluto rinunciare a fissare un limite d'età per depositare la domanda, la

regolamentazione è applicabile allo straniero di qualsiasi età in grado di far valere i propri diritti in modo credibile. Legando la concessione della nazionalità alla titolarità di un permesso B o C, il legislatore parte de facto dal presupposto che il richiedente sia già integrato. Alle autorità federali è quindi riservata soltanto la facoltà di controllare se l'ordinamento giuridico è rispettato e se la sicurezza interna o esterna della Svizzera non sono compromesse. Mantengono così la competenza di negare la cittadinanza a una persona della terza generazione se è accertato che non ha rispettato l'ordinamento giuridico e che, pertanto, non sia sufficientemente integrata.

Benché gli stranieri della terza generazione non beneficino di un vero e proprio «ius soli» (vista la necessità di depositare una domanda di naturalizzazione e di soddisfare severi criteri concernenti i legami con la Svizzera mantenuti dai loro genitori e nonni), occorre sottolineare che in definitiva è grazie alla loro nascita in Svizzera che viene accordata loro la cittadinanza. Per questo motivo la modifica proposta della legge sulla cittadinanza è possibile soltanto se ai criteri di filiazione, di matrimonio e di adozione di cui all'articolo 38 Cost. si aggiunge anche quello della nascita in Svizzera.

3 Commento alle singole disposizioni

3.1 Decreto federale concernente la naturalizzazione agevolata degli stranieri della terza generazione

Art. 38 cpv. 1, 2 e 3

Acquisizione e perdita della cittadinanza

Il *capoverso 1* dell'articolo 38 Cost. è completato in modo tale che l'acquisizione della cittadinanza da parte degli stranieri della terza generazione sia ora di competenza della Confederazione. L'attuale diritto costituzionale abilita la Confederazione a disciplinare soltanto l'acquisizione della cittadinanza per filiazione, matrimonio o adozione. Questo stato di cose si fonda sul principio di naturalizzazione dello «ius sanguinis», prioritariamente valido finora. Il progetto di revisione prevede un lieve ampliamento della possibilità di naturalizzazione, in particolare a favore delle persone della terza generazione, che rientra nel principio dello «ius soli». Dato che non prevede questo principio, l'attuale Costituzione deve essere adeguata¹³. A tal fine, la disposizione dell'articolo 38 capoverso 1 Cost. va completata in modo tale che la Confederazione possa disciplinare l'acquisizione dei diritti di cittadinanza non solo per filiazione, matrimonio o adozione, nonché la perdita della cittadinanza svizzera e la reintegrazione, ma d'ora in poi anche l'acquisizione dei diritti di cittadinanza per nascita in Svizzera. Questo ampliamento delle circostanze che danno diritto all'agevolazione consente di collegare l'acquisizione della cittadinanza all'elemento di una nascita in Svizzera.

Nel *capoverso 2*, l'espressione «prescrizioni minime», troppo restrittiva, è sostituita con il termine «principi».

In passato, la competenza della Confederazione definita nell'articolo 38 capoverso 2 Cost. è stata interpretata in modo restrittivo, tenuto conto dell'esigenza di un eserci-

¹³ Cfr. René Rhinow/Markus Schefer, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2^a ed., Basilea 2009, cifra marg. 299, p. 57.

zio ragionevole delle competenze e dell'autonomia dei Cantoni. Oggi è invece generalmente ammesso che, nonostante l'attuale tenore del suddetto capoverso, la Confederazione sia abilitata a emanare principi vincolanti applicabili dai Cantoni, in vista di uniformare la prassi in materia di naturalizzazione su scala nazionale¹⁴. La Confederazione ha segnatamente fatto uso di questa competenza quando ha emanato l'ordinanza sulle tasse riscosse in applicazione della legge sulla cittadinanza (RS 141.21), che si fonda sull'articolo 38 LCit ed è applicabile anche alle procedure ordinarie. Tuttavia, dalla dottrina si evince che questa concezione non accoglie sempre un consenso unanime: alcuni criticano il fatto che la Confederazione abbia oltrepassato le proprie competenze quando ha emanato la sua regolamentazione sugli emolumenti che obbliga i Comuni a rivedere le loro tariffe (talvolta proibitive)¹⁵.

Il disegno del 2004 prevedeva già di adeguare la Costituzione in questo senso, come si può evincere dal relativo messaggio: «Dato che la Confederazione dispone già tuttora di una competenza normativa in materia di naturalizzazione ordinaria e che in base a tale competenza emana determinate direttive di fondo, è d'uopo, per maggiore chiarezza, sostituire la nozione di "prescrizioni minime" mediante quella di "principi"»¹⁶. La modifica prevista, di cui nessuno aveva messo in questione la necessità al momento della campagna precedente la votazione, è tuttavia stata respinta nella votazione popolare del 26 settembre 2004, contemporaneamente al progetto concernente la naturalizzazione dei giovani stranieri della seconda generazione.

Sebbene si possa considerare che l'articolo 38 capoverso 2 Cost. sancisce una competenza legislativa (sotto forma di principi), si tratta di una competenza *sui generis*: esclude in particolare qualsiasi competenza esclusiva della Confederazione a scapito dei Cantoni quando si tratta di categorie di persone specifiche. In questo senso, il progetto di regolamentazione federale esaustiva applicabile agli stranieri della terza generazione ha conseguenze anche sul settore della naturalizzazione ordinaria, conseguenze che – a seconda dell'interpretazione che se ne fa – possono superare ampiamente quelle che possono avere delle semplici prescrizioni minime emanate dalla Confederazione. Occorre quindi approfittare della revisione attuale della Costituzione per eliminare qualsiasi imprecisione e adeguare il testo in modo tale che sia giuridicamente corretto per quanto riguarda il settore della naturalizzazione agevolata e quello della naturalizzazione ordinaria, pure interessata dalla nuova regolamentazione.

Il *capoverso 3 lettera a* prevede che la procedura di naturalizzazione agevolata si applichi agli stranieri della terza generazione. Dato che la competenza in questo settore spetta alla Confederazione, l'uniformità della procedura su scala nazionale è garantita. Il *capoverso 3 lettera b* riprende la formulazione dell'attuale capoverso 3.

¹⁴ B. Ehrenzeller et al., Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zurigo 2008, cap. 7 ad art. 38 cpv. 2 Cost., p. 752; J.-F. Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, vol. I, p. 286.

¹⁵ Cfr. cap. 13 ad art. 38 Cost., in : Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurigo 2007.

¹⁶ FF 2002 1752

3.2 Modifica della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (progetto preliminare B)

Art. 31c (nuovo)

Naturalizzazione agevolata degli stranieri della terza generazione

Il figlio nato da genitori stranieri deve avere il diritto di essere naturalizzato se presenta la domanda e soddisfa talune condizioni. Oltre alle esigenze di carattere formale poste per la domanda e agli effetti della naturalizzazione, la presente legge deve definire la nozione di straniero della terza generazione. Essa prevede infatti che per beneficiare della naturalizzazione agevolata la persona interessata (ivi compresi i nonni e i genitori) deve soddisfare criteri formali. In contropartita, si presume che il richiedente sia integrato: viene pertanto dispensato dall'obbligo di fornire la prova che soddisfa le condizioni materiali della naturalizzazione. Un'inchiesta approfondita sarà effettuata soltanto se durante la procedura sono emersi indizi di una mancata integrazione (per es. una violazione dell'ordinamento giuridico).

Sono applicabili le condizioni per la concessione della naturalizzazione agevolata di cui all'articolo 26 LCit. Ciò significa che un'inchiesta intesa ad appurare se l'ordinamento giuridico è stato rispettato e se la sicurezza interna ed esterna della Svizzera non è compromessa rimane possibile e può comportare il rifiuto della domanda, per esempio se il richiedente è stato condannato a più riprese o se la sua reputazione in ambito finanziario è dubbia. I dettagli dovranno essere disciplinati nell'ambito di un'ordinanza d'esecuzione.

Considerato che l'integrazione di una persona è direttamente legata alla durata del suo soggiorno in Svizzera, per presentare la domanda di naturalizzazione non è stato fissato alcun limite di età. Ciò significa che le conseguenze di una naturalizzazione possono essere diverse a seconda del momento in cui il richiedente la ottiene; per esempio gli uomini di età inferiore a 25 anni hanno l'obbligo del servizio militare o civile, come pure quello di presentarsi al reclutamento. Non è così se hanno superato i 25 anni, ma in questo caso dovranno versare la tassa d'esenzione conformemente alle pertinenti disposizioni legali. Lo stesso vale per l'esercizio dei diritti politici. Questa realtà non potrebbe tuttavia giustificare da sola una restrizione per presentare la domanda sulla base di un limite d'età.

In applicazione dell'articolo 34 LCit, le persone di età inferiore ai 16 anni possono chiedere la naturalizzazione soltanto per mezzo del loro rappresentante legale. Se il richiedente ha superato i 16 anni, deve inoltre allegare alla domanda una dichiarazione scritta relativa alla sua intenzione di acquisire la cittadinanza svizzera. I richiedenti di età superiore ai 18 anni possono presentare personalmente la domanda.

Per poter accedere alla naturalizzazione agevolata, i candidati devono rispondere alle esigenze cumulative esposte qui appresso.

Il *capoverso 1* lettera a) dispone che almeno uno dei nonni del richiedente deve essere o essere stato titolare di un diritto di dimora o essere nato in Svizzera. Deve obbligatoriamente attestare un soggiorno stabile in conformità con le disposizioni del diritto degli stranieri: un semplice soggiorno temporaneo, per esempio come turista, non è sufficiente.

In virtù della lettera b, almeno uno dei genitori del richiedente deve essere nato in Svizzera o deve essere o essere stato titolare di un permesso di dimora o di un permesso di domicilio prima del suo dodicesimo anno di età.

Le lettere c e d prevedono che il richiedente debba essere nato in Svizzera ed essere titolare di un permesso di dimora o di domicilio.

Va rilevato che per le tre generazioni, i riferimenti al momento della nascita hanno la priorità sul luogo di nascita: il presente progetto non si oppone quindi a priori alla concessione della naturalizzazione agevolata a un richiedente che sarebbe nato durante un breve soggiorno della madre fuori dalle frontiere della Svizzera.

Gli effetti della naturalizzazione sono disciplinati nel *capoverso* 2. La cittadinanza è acquisita per nascita ma non in modo automatico. È pertanto logico che il luogo d'origine non sia il luogo di dimora o di domicilio della persona al momento della sua nascita, bensì quello in cui risiede al momento in cui gli è concessa la cittadinanza (che generalmente coincide con quello in cui è stata presentata la domanda). Questa disposizione si giustifica tanto più che il richiedente riceve così la cittadinanza del Cantone e del Comune in cui ha generalmente vissuto la fase più importante della sua integrazione.

4 Conseguenze

4.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

Dato che le nuove disposizioni non prevedono un'età limite per presentare la domanda, sono circa 100 000 le persone che potrebbero chiedere la cittadinanza svizzera in virtù delle nuove disposizioni sin dall'entrata in vigore della modifica di legge, alle quali dovrebbero aggiungersi da 5000 a 6000 casi l'anno (cfr. n. 1.6). Secondo le stime sarebbero circa 700 000 le persone che soddisfano le condizioni di naturalizzazione in vigore, di cui una certa percentuale soddisferebbe già le disposizioni previste dal presente progetto preliminare. Si dovrebbe tuttavia osservare una riduzione del numero di naturalizzazioni ordinarie a vantaggio della naturalizzazione agevolata. Occorre infine rilevare che, secondo le esperienze del passato, soltanto una piccola percentuale di persone idonee ad essere naturalizzate fa uso di questa possibilità. Si dovrebbe quindi riscontrare un aumento del numero di naturalizzazioni soltanto nel corso dei primi anni successivi all'entrata in vigore del nuovo disciplinamento, in seguito questa cifra dovrebbe ritornare alla normalità. In altri termini, occorrerebbe dotare l'Ufficio federale competente di risorse supplementari (circa tre persone) soprattutto per un periodo di tre o quattro anni. Senza questo aumento dell'effettivo, è prevedibile un prolungamento temporaneo dei termini di trattamento delle domande, il che non sarebbe nell'interesse delle persone interessate.

4.2 Attuazione

È opportuno chiedersi se, ed eventualmente come, sarebbe possibile attuare una procedura semplice per controllare le condizioni di concessione della naturalizzazione agevolata, in particolare per quanto riguarda il soggiorno minimo in Svizzera dei ge-

nitori e dei nonni. I dettagli potranno essere definiti ulteriormente per via d'ordinanza.

In generale va sottolineato che spetta al richiedente – o, se del caso, ai genitori – fornire la prova che le persone interessate soddisfano le condizioni di cui all'articolo 31c, lettere a-c, in particolare per quanto riguarda il soggiorno in Svizzera. Le principali difficoltà dovrebbero porsi per attestare che almeno uno dei nonni è stato titolare di un diritto di dimora, in particolare se i nonni in questione sono deceduti o se sono di nuovo emigrati; per contro, dovrebbe essere assai semplice provare che almeno uno dei genitori era in possesso di un diritto di dimora durevole prima di compiere i 12 anni, e più facile ancora attestare che il richiedente è nato in Svizzera e beneficia di un permesso di dimora o di domicilio.

5 Relazione con il diritto europeo e internazionale

Le modifiche della Costituzione federale e della legge sulla cittadinanza corrispondono ampiamente al diritto della cittadinanza adottato da numerosi Stati europei, pur sapendo che a livello europeo non esiste un diritto uniforme in materia dato che ogni Stato europeo dispone di disciplinamenti specifici. La Convenzione europea del 6 novembre 1997 sulla cittadinanza (STE 166)¹⁷, entrata in vigore il 1° marzo 2000 e alla quale hanno già aderito numerosi Stati costituisce la prima codifica internazionale delle norme e dei principi fondamentali nel settore del diritto della cittadinanza. Il presente progetto preliminare va nel senso di tale Convenzione (rileviamo che l'Amministrazione sta attualmente valutando la questione dell'adesione della Svizzera), nonché dell'articolo 24 paragrafo 3 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici¹⁸, secondo cui ogni fanciullo ha il diritto di acquisire una cittadinanza.

6 Costituzionalità e legalità

La modifica della legge sulla cittadinanza proposta nel presente progetto preliminare si basa sull'articolo 38 Cost. Presuppone una revisione della Costituzione, che dovrà essere sottoposta a votazione popolare. Se la suddetta revisione è accettata dal popolo, la legge sulla cittadinanza potrà entrare in vigore, con riserva del referendum facoltativo.

¹⁷ Convention européenne sur la nationalité,
<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/166.htm>
¹⁸ RS 0.103.2 http://www.admin.ch/ch/i/rs/0_103_2/a24.html