

Discriminazioni nelle procedure di naturalizzazione

Parere della CFR sulla situazione attuale



Commissione federale
contro il razzismo
(CFR)

Berna, settembre 2007

cf
ek

Discriminazioni nelle procedure di naturalizzazione

Parere della CFR sulla situazione attuale

Berna, settembre 2007

© EKR/CFR 2007

Editore	Commissione federale contro il razzismo (CFR)
Redazione	Doris Angst e Tarek Naguib
Traduzione	Servizi linguistici della Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG-DFI)
Veste grafica	Monica Kummer Color Communications, Zugo
Download (PDF)	www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation
Indirizzo per ordinare la versione stampata (prezzo: CHF 7.-)	Segreteria CFR, SG-DFI CH-3003 Berna Tel. +41 31 324 12 93 Fax. +41 31 322 44 37 E-mail: ekr-cfr@gs-edi.admin.ch www.ekr-cfr.ch

Indice

Sintesi	4
1. Considerazioni e raccomandazioni della CFR	6
2. Basi delle raccomandazioni della CFR	15
2.1 Decisioni del Tribunale federale in materia di naturalizzazione.....	15
2.2 Situazione nei Cantoni nel periodo 2004-2007	16
2.3 Estensione del divieto di discriminazione all'organo di naturalizzazione.....	17
2.4 Diritto alla parità di trattamento	17
2.5 Diritto di essere sentiti	20
2.6 Diritto di ricorso	21
2.7 Protezione della sfera privata	22
Allegato	24
Panoramica degli interventi parlamentari non ancora trattati relativi alla procedura di naturalizzazione	24
Bibliografia e link	27

Sintesi

La Commissione federale contro il razzismo (CFR) ha esaminato, nell'ottica di possibili discriminazioni, le procedure di naturalizzazione a livello comunale e gli interventi parlamentari sul tema non ancora trattati nel 2007. Nelle sue sette considerazioni, stabilisce che da un lato le procedure di naturalizzazione senza diritto di ricorso non garantiscono lo Stato di diritto e dall'altro servono criteri decisionali chiari per contrastare la diffidenza venutasi a creare tanto nei candidati alla naturalizzazione quanto nelle autorità competenti (cap. 1).

Come dimostrano gli esempi nel capitolo 2 (basi) vi possono essere rifiuti discriminatori o addirittura razzisti in particolare quando a decidere è il legislativo (assemblea comunale o assemblea dei cittadini). Le decisioni negative toccano in particolare cittadini dell'ex Jugoslavia e musulmani, il che rispecchia peraltro il sistema binario della politica svizzera degli stranieri. Nelle procedure di naturalizzazione si devono garantire la protezione dei dati personali e della sfera privata, il diritto di essere sentiti, la protezione dalle discriminazioni e altri vincoli sanciti dal diritto internazionale. La CFR è fermamente contraria all'inasprimento della procedura di naturalizzazione, che comporterebbe una categorizzazione dei cittadini svizzeri.

La CFR raccomanda sia misure per garantire la correttezza procedurale, sia interventi preventivi dello Stato a tutti i livelli. Questo per assicurare una prassi non discriminatoria e smorzare i toni del dibattito in corso focalizzato sugli abusi.

Il capitolo 2 riporta una panoramica dell'attuale prassi di naturalizzazione nei Cantoni dopo le decisioni del Tribunale federale del 2003 (cap. 2.2). Nell'allegato sono riportati gli interventi parlamentari non ancora trattati sul tema della cittadinanza e la naturalizzazione e un elenco di pubblicazioni recenti e link sull'argomento.

Le considerazioni e le raccomandazioni della CFR in breve

1. Lo Stato di diritto implica il diritto di ricorso

- Vanno respinte le iniziative volte ad abolire il diritto di ricorso contro le decisioni di rifiuto della naturalizzazione.
- Le autorità devono provvedere affinché le decisioni di rifiuto in materia di naturalizzazione vengano motivate in modo chiaro.

2. Per combattere la diffidenza occorrono chiari criteri decisionali

- Bisogna rafforzare la fiducia nella procedura di naturalizzazione. I diretti interessati devono sapere quali criteri sono importanti ai fini della decisione, chi è competente per l'esame delle domande e quali sono le possibilità di ricorso.
- Nei Comuni più grandi vanno creati, a complemento delle vie ricorsuali, servizi (di mediazione) indipendenti ai quali i candidati alla naturalizzazione possono rivolgersi in caso di incertezze e dubbi.

3. Rischio di decisioni arbitrarie e di stampo razzista

- Dato che il rischio di arbitrarietà è più elevato se le decisioni sono prese da organi di democrazia diretta, la CFR raccomanda che a statuire sulle domande di naturalizzazione sia un organo esecutivo eletto dall'assemblea comunale o dall'assemblea dei cittadini.
- I rappresentanti delle autorità devono evitare che prima e durante le assemblee indette per decidere sulle naturalizzazioni il dibattito assuma toni demagogici e rettificare le affermazioni infondate.

4. Le decisioni di rifiuto toccano in particolare i cittadini dell'ex Jugoslavia e i musulmani

- A tutti i richiedenti va garantita la parità di trattamento. Qualsiasi differenziazione fondata su caratteristiche quali la razza, l'etnia, il colore della pelle, l'origine, la religione, il modo di vita, il sesso è considerata discriminante (art. 8 cpv. 2 Cost.).
- Lo Stato dovrebbe assolvere maggiormente il compito che gli è proprio: prevenire il razzismo, i pregiudizi razziali e l'islamofobia.
- Vanno evitati comunicati ufficiali da parte delle autorità e campagne politiche da parte dei partiti che qualifichino come idonei o benaccetti solo i cittadini dell'Unione europea, mettendo sommariamente in cattiva luce gli immigrati provenienti dal resto del mondo.

5. I rifiuti arbitrari della naturalizzazione violano il diritto internazionale

- La Confederazione deve provvedere affinché le procedure cantonali e comunali vengano modificate in modo da adempiere gli impegni di diritto internazionale assunti dalla Svizzera.

6. La protezione dei dati personali e della sfera privata è minacciata

- Gli organi di naturalizzazione devono avere accesso soltanto ai dati confidenziali dei richiedenti strettamente necessari per una valutazione oggettiva dell'adempimento delle condizioni di naturalizzazione.
- L'appartenenza a una religione non può essere in nessun caso il criterio decisivo per valutare la capacità di integrazione di un richiedente.
- In generale si deve rinunciare alle visite a domicilio non annunciate da parte di funzionari.

7. Si vogliono creare cittadini di seconda classe

- Gli interventi parlamentari che mirano a perpetuare la distinzione tra cittadini svizzeri di lunga data e cittadini naturalizzati da poco devono essere respinti.

1. Considerazioni e raccomandazioni della CFR

Per ottenere la cittadinanza svizzera gli stranieri necessitano dell'autorizzazione della Confederazione, del Cantone e del Comune di domicilio. Questa norma è sancita dall'articolo 38 della Costituzione federale e dalla legge federale sulla cittadinanza (LCit) che risale al 1952. Poggia sulla ripartizione a tre livelli propria del federalismo e conferisce anche ai Cantoni e ai Comuni la facoltà di decidere chi può ottenere la cittadinanza e chi no. La revisione della legge sulla cittadinanza è tuttora in corso; le posizioni sulla portata e l'orientamento della revisione sono molto divergenti¹. La Svizzera applica uno dei periodi di attesa più lunghi d'Europa: basti pensare che nell'UE il periodo di residenza regolare per acquisire la cittadinanza varia da 3 (Belgio) a 10 anni (Spagna). Inoltre, a causa del sistema federalistico, la procedura è tra le più complicate. A seconda dei Cantoni e dei Comuni, vi sono differenze incomprensibili a livello di esigenze poste ai richiedenti.

Il parere della CFR si concentra sulla procedura di naturalizzazione a livello comunale. È a questo livello, infatti, che negli ultimi anni è sempre più evidente il pericolo di esclusioni di stampo razzista. Questo perché in molti casi non viene assolto il chiaro mandato di verificare in modo oggettivo i presupposti dei richiedenti. Prima della trattazione delle domande di naturalizzazione gli stereotipi si sovrappongono alla vera domanda da porsi nel caso concreto, ovvero quella di sapere se i requisiti per ottenere la cittadinanza sono soddisfatti. L'esame dell'idoneità e dell'integrazione dei candidati nella comunità svizzera (art. 14 LCit), presupposto per la naturalizzazione, lascia un margine di interpretazione troppo ampio.

Le Camere federali devono ancora esaminare una serie di interventi parlamentari che hanno per tema l'inasprimento della procedura di naturalizzazione. Alcune rivendicazioni non apportano novità rispetto all'attuale procedura. Altre, invece, chiedono misure di controllo che esplicano effetti ben al di là della data di naturalizzazione e, di fatto, concernono cittadini svizzeri naturalizzati. Tali interventi partono dalla convinzione che gli abusi in materia di naturalizzazione siano frequenti e che debbano essere combattuti. Questa posizione è osteggiata dai partiti di sinistra². Stando alla CFR, gli interventi parlamentari e le iniziative che insistono sulla dimensione politica dell'atto di naturalizzazione deciso dall'assemblea comunale e che contestano il carattere amministrativo della naturalizzazione a

¹ Cfr. 06.414 Iniziativa parlamentare: Modifica della legge federale sulla cittadinanza. Dichiarazione d'annullamento ed estensione del termine. Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 28 giugno 2007 e allegato.

² Ibidem, pag. 3.

livello comunale minacciano lo Stato di diritto. Secondo Regula Argast, il grado di realizzazione della democrazia elvetica si misura tra l'altro in base all'integrazione giuridica dei migranti che vivono da tempo in Svizzera³.

La CFR ritiene che vi sia una correlazione tra il tenore del dibattito politico in atto a livello nazionale e le decisioni di rifiuto non giustificate da motivi obiettivi – o addirittura razziste – adottate sempre più frequentemente dai Comuni. Nel clima di insicurezza venutosi a creare, infatti, è dato risalto solo alla lotta agli abusi in materia di naturalizzazione. Di conseguenza, candidati irreprensibili vengono sospettati ingiustamente e si favorisce un atteggiamento di rifiuto da parte dell'autorità comunale competente. Da notare, poi, che le decisioni di rifiuto concernono in misura superiore alla media i cittadini dell'ex Jugoslavia e della Turchia, che rappresentano tra l'altro il gruppo di richiedenti più numeroso. Parallelamente, si assiste al forte calo delle richieste di naturalizzazione di cittadini dell'Unione europea.

Considerazione 1: lo Stato di diritto implica il diritto di ricorso

Per evitare discriminazioni servono possibilità di controllo giuridiche, e questo vale anche per la procedura di naturalizzazione. Le decisioni di naturalizzazione adottate a livello comunale non possono quindi essere meri atti politici. Lo Stato di diritto è garantito solo se vi è diritto di ricorso, ossia se è possibile adire le vie legali contro la decisione. È quanto ha stabilito il Tribunale federale nella decisione del 9 luglio 2003 (DTF 129 I 232, v. cap. 2.1). Sebbene non vi sia un diritto assoluto alla naturalizzazione, le domande non possono essere respinte arbitrariamente.

Raccomandazioni ad 1

- Vanno respinte le iniziative volte ad abolire il diritto di ricorso contro le decisioni di rifiuto della naturalizzazione.
- Tutti i Cantoni devono prevedere procedure di ricorso contro le decisioni negative che indichino chiaramente i motivi del rifiuto come pure le conseguenze giuridiche in caso di approvazione o rifiuto della naturalizzazione.
- Le autorità devono provvedere affinché le decisioni di rifiuto vengano motivate in modo chiaro. Non bastano affermazioni sommarie del tipo «il candidato non è sufficientemente integrato». Sarebbe auspicabile che i Cantoni elaborassero

³ REGULA ARGAST, Hat das Gemeindebürgerrecht ausgedient?, terra cognita 4/2004, pag. 54.

delle linee guida destinate ai Comuni nelle quali siano elencate le condizioni quadro per la motivazione delle decisioni negative.

Considerazione 2: per combattere la diffidenza occorrono chiari criteri decisionali

L'attuale clima politico e gli ormai famosi casi di rifiuto arbitrario della naturalizzazione hanno fatto crescere nei candidati il timore che le autorità competenti possano adottare decisioni arbitrarie anche nei loro confronti. D'altro canto, il dibattito politico attuale suggerisce che i cittadini non hanno fiducia nella capacità delle autorità comunali di esaminare adeguatamente i candidati alla naturalizzazione in base ai requisiti fissati dalla legge. Questa diffidenza non poggia su motivi oggettivi.

Non è nemmeno ammissibile che l'atto politico dell'assemblea comunale di concedere la cittadinanza sia preminente o abbia maggior valore rispetto all'atto amministrativo dell'autorità competente. È quanto tuttavia viene suggerito in alcuni interventi parlamentari, in particolare nella mozione del consigliere nazionale Schlüer 07.3219 «Conseguenze di decisioni di naturalizzazione prese con leggerezza: responsabilità». La mozione spinge affinché in Parlamento venga data assoluta preminenza alle decisioni adottate democraticamente, che prevarrebbero così sui principi dello Stato di diritto a spese dei candidati alla naturalizzazione.

Raccomandazioni ad 2

- Occorre rafforzare la fiducia nella procedura di naturalizzazione. Per farlo, serve trasparenza. I diretti interessati devono sapere quali criteri sono importanti ai fini della decisione, chi è competente per l'esame delle domande e quali sono le possibilità di ricorso. Le decisioni devono essere motivate.
- Nel caso di decisioni pronunciate da assemblee comunali o da assemblee dei cittadini, il presidente deve provvedere affinché, in caso di rifiuto, sia formulata una motivazione fondata, che evidenzi le ragioni effettive del rifiuto.
- Nei Comuni più grandi vanno creati, a complemento delle vie ricorsuali, servizi (di mediazione) indipendenti ai quali i candidati alla naturalizzazione possono rivolgersi in caso di incertezze e dubbi.

Considerazione 3: rischio di decisioni arbitrarie e di stampo razzista

Nelle procedure di naturalizzazione attuali vi è il pericolo che le decisioni siano influenzate da stereotipi o da idee xenofobe e addirittura razziste. Tanto più l'organo decisionale funziona con i meccanismi della democrazia diretta, tanto più le decisioni assumono un carattere politico e aumenta il rischio che siano arbitrarie e discriminanti. Nel Comune di Rheineck le domande di naturalizzazione sono state respinte perché i candidati non erano sufficientemente integrati nella vita comunale⁴; a Buchs/AG l'assemblea comunale ha respinto la domanda di naturalizzazione di una musulmana perché portare il velo denota un orientamento religioso fondamentalista⁵. Come dimostra lo studio di Helbling/Kriesi⁶, vi è un nesso diretto tra votazioni popolari, concezione restrittiva della cittadinanza, clima politico dominante (pro UDC) e quota di domande respinte. La percentuale di stranieri non ha invece alcun influsso sulle decisioni di naturalizzazione negative⁷.

In determinati Comuni vi è tuttora la convinzione che dai candidati alla naturalizzazione si può esigere un'assimilazione completa⁸. In tal caso, l'interpretazione dell'articolo 14 LCit (idoneità e familiarità con la realtà svizzera) sarebbe eccessiva e esclusiva, ossia discriminatoria. La CFR ritiene che i danni sociologici legati a un numero consistente di cittadini naturalizzati la cui domanda di naturalizzazione è stata respinta a più riprese senza motivi obiettivi siano relativamente elevati.

Occorre promuovere un dibattito civico su cosa significhi (o non significhi) il rispetto dei diritti fondamentali e umani in sede di naturalizzazione. Solo così è possibile fugare i timori della popolazione verso ciò che non si conosce – ad esempio una religione diversa – e promuovere una concezione moderna di cittadinanza in uno Stato di diritto (cfr. anche raccomandazioni ad 4).

Raccomandazioni ad 3

- Per i motivi esposti la CFR raccomanda che a statuire sulle domande di naturalizzazione sia un organo esecutivo eletto dall'assemblea comunale o dall'assemblea dei cittadini.
- Durante le assemblee comunali o le assemblee dei cittadini, che in alcuni Comuni sono tuttora chiamate a decidere in materia di naturalizzazione, il

⁴ Cfr. cap. 2.4.

⁵ Aargauer Zeitung, 16 giugno 2007: Kopftuch wurde zum roten Tuch.

⁶ MARC HELBLING/HANSPETER KRIESI (2004), Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden, Swiss Political Science Review 10 (4), pagg. 33-58

⁷ Ibidem, pag. 50.

⁸ Cfr. esempi al cap. 2.4.

presidente è tenuto a contribuire in modo proattivo ad oggettivare la discussione.

- Questo presuppone che si disponga di informazioni obiettive sui candidati alla naturalizzazione, che si entri nel merito delle affermazioni discriminanti fatte prima delle sedute e che, se necessario, si invalidino i pregiudizi nei confronti di una data persona.
- Le affermazioni false o ingannevoli fatte durante l'assemblea vanno immediatamente rettificate e i voti discriminanti respinti.
- I partecipanti all'assemblea vanno incoraggiati a fornire motivazioni fondate.

Considerazione 4: le decisioni di rifiuto toccano in particolare i cittadini dell'ex Jugoslavia e i musulmani

È palese che le decisioni di rifiuto della naturalizzazione toccano oltre misura cittadini dell'ex Jugoslavia e persone di fede musulmana (Emmen 2000⁹; Pratteln 1997¹⁰; Beromünster 1999¹¹; Rheineck 2005¹²; Buchs/AG 2007¹³, altri esempi al cap. 2.5). Si è così creata una «tipologia di rifiuto»¹⁴ che segue gli schemi del dibattito sugli stranieri, sugli abusi e sulla non integrazione in atto a livello nazionale e riflette quello sui musulmani¹⁵ e sui minareti lanciato dai media e da alcuni partiti l'anno scorso.

Non è tuttavia ammissibile che si muovano accuse di abuso e si adotti un atteggiamento di rifiuto generalizzato – fondato sulla religione, il colore della pelle o l'origine – verso richiedenti irreprensibili che possono concepire di diventare cittadini svizzeri e hanno inoltrato una domanda di naturalizzazione certi di ricevere un trattamento corretto e non discriminatorio da parte degli organi decisionali.

Mentre negli ultimi quindici anni le domande di naturalizzazione di cittadini dell'area UE/AELS hanno subito un forte calo, quelle di cittadini provenienti da Paesi al di fuori di questa zona sono aumentate notevolmente, in particolare le domande

⁹ DTF 129 I 217

¹⁰ Basler Zeitung, 1998: Auf dem Buckel der Türken ein Zeichen gesetzt; v.: <http://home.datacomm.ch/mheule/archiv/buerger.html> (27.8.2007)

¹¹ Cfr. nota 3, pag. 55.

¹² Cfr. cap. 2.5.

¹³ Cfr. cap. 2.4

¹⁴ V. nota 10.

¹⁵ Cfr. Commissione federale contro il razzismo (CFR), I rapporti con la minoranza musulmana in Svizzera, Berna 2006.

presentate da cittadini dell'ex Jugoslavia e della Turchia. Sono proprio loro ad essere toccati più della media dalle decisioni di rifiuto¹⁶.

Il sistema binario tipico della politica svizzera degli stranieri¹⁷ si rispecchia tanto nella distribuzione geografica delle domande quanto nell'atteggiamento di rifiuto nei confronti dei candidati provenienti da un Paese che non appartiene all'Unione europea. Si crea così una situazione paradossale: gli stranieri «benaccetti» non vogliono naturalizzarsi, mentre viene rifiutata la naturalizzazione alle persone che provengono da Stati che non esistono più o che sono rifugiate e non hanno più una patria.

Raccomandazioni ad 4

- A tutti i richiedenti va garantita la parità di trattamento. Ciò significa che a tutti i candidati si applicano le stesse condizioni legali per l'accettazione della domanda di naturalizzazione.
- Qualsiasi altra differenziazione fondata su caratteristiche quali la razza, l'etnia, il colore della pelle, l'origine, la religione, il modo di vita, il sesso è considerata discriminante (art. 8 cpv. 2 Cost.).
- Lo Stato dovrebbe assolvere maggiormente il compito che gli è proprio: prevenire il razzismo e i pregiudizi. A livello comunale lo si può fare nelle scuole, nelle serate per i genitori, nelle sedute informative destinate ai membri di organi esecutivi o a persone che ricoprono una carica onorifica (presidenti di associazioni o altro), nelle feste interculturali e interreligiose. Nel limite del possibile, queste manifestazioni vanno organizzate in collaborazione con minoranze residenti e con organizzazioni non governative specializzate.
- Vanno evitati comunicati ufficiali e campagne politiche che qualifichino come idonei o benaccetti solo i cittadini dell'Unione europea, mettendo sommariamente in cattiva luce gli immigrati provenienti dal resto del mondo.

Considerazione 5: i rifiuti arbitrari della naturalizzazione violano il diritto internazionale

¹⁶ Cfr. Commissione federale degli stranieri (CFS), Droit de cité et naturalisation / Bürgerrecht: www.eka-cfe.ch/f/buergerrecht.asp (francese) e www.eka-cfe.ch/d/buergerrecht.asp (tedesco) (27.8.2007)

¹⁷ Cfr. Presa di posizione sul sistema d'ammissione binario della politica svizzera in materia di stranieri, 2 maggio 2003: http://www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation/00109/030502_presa-posizione_binario_it.pdf (27.8.2007)

Le procedure di naturalizzazione che tollerassero decisioni arbitrarie violerebbero il diritto internazionale e in particolare gli impegni assunti dalla Svizzera in forza della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. La Convenzione prevede che ogni Stato contraente deve «*adottare delle efficaci misure per rivedere le politiche governative nazionali e locali e per modificare, abrogare o annullare ogni legge ed ogni disposizione regolamentare che abbia il risultato di creare la discriminazione o perpetuarla ove esista*» (art. 2c). Tale obbligo si estende al livello cantonale e comunale.

Nelle sue osservazioni conclusive del maggio 2002 in merito all'ultimo rapporto presentato dalla Svizzera, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale delle Nazioni Unite (CERD) – che funge da organo di sorveglianza dell'ONU – ha criticato la Svizzera per le sue procedure di naturalizzazione¹⁸.

Raccomandazioni ad 5

- Nell'ambito del suo mandato di vigilanza, la Confederazione è responsabile del rispetto da parte dei Cantoni (e di riflesso dei Comuni) degli obblighi di diritto internazionale.
- Ha quindi anche il compito di provvedere affinché le procedure cantonali e comunali vengano modificate in modo da adempiere gli impegni di diritto internazionale assunti dalla Svizzera.
- La CFR raccomanda di ratificare la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997¹⁹ alla cui elaborazione ha contribuito ampiamente anche la Svizzera. Nella primavera 2007 il documento era stato ratificato da 16 Stati europei e firmata da altri 11.

Considerazione 6: la protezione dei dati personali e della sfera privata è minacciata

Che i dati personali dei candidati alla naturalizzazione – ad esempio professione, hobby, appartenenza religiosa – vengano verificati fa parte delle procedure di naturalizzazione. Vi è tuttavia il pericolo che, da un lato, dati personali finiscano nelle mani di persone non coinvolte nella procedura e che, dall'altro, vengano

¹⁸ Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: Switzerland 21/05/2002. CERD/C/60/CO/14: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.60.CO.14.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.60.CO.14.Fr?Opendocument) (27.8.2007)

¹⁹ Cfr. <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=166&CM=1&CL=ITA> (27.8.2007)

utilizzati dati non strettamente necessari all'esame oggettivo dell'idoneità alla naturalizzazione. È infatti frequente che nelle votazioni sulle naturalizzazioni vengano resi noti dettagli della vita privata, ad esempio conflitti con vicini o familiari. Le visite a domicilio non annunciate da parte di funzionari di polizia sono problematiche in quanto tangono il rispetto della vita privata (art. 13 Cost., art. 8 CEDU).

Raccomandazioni ad 6

- I Cantoni e i Comuni devono stabilire per legge chi ha accesso a quali informazioni sui candidati alla naturalizzazione. Dovranno tuttavia essere accessibili unicamente le informazioni strettamente necessarie alla valutazione obiettiva dell'adempimento delle condizioni di naturalizzazione.
- Le informazioni personali sui richiedenti non devono comprendere indicazioni su caratteristiche o preferenze che rientrano nella sfera privata o che non sono ammesse in virtù dell'articolo 8 capoverso 2 Cost. Altre informazioni – ad esempio hobby, sport ecc. – devono basarsi solo su affermazioni spontanee dei diretti interessati.
- L'appartenenza a una religione non può essere in nessun caso il criterio decisivo per valutare la capacità di integrazione di un richiedente.
- Se in seno all'assemblea comunale o dei cittadini vengono fornite informazioni false o ingannevoli, in particolare nell'ambito della procedura di naturalizzazione, il presidente dell'assemblea deve subito intervenire per rettificarle. Affermazioni relative a malattie o altro non sono tollerabili.
- In generale si deve rinunciare alle visite a domicilio non annunciate da parte di funzionari.

Considerazione 7: si vogliono creare cittadini di seconda classe

Vi sono iniziative e interventi parlamentari che mirano a perpetuare la distinzione tra cittadini svizzeri di lunga data e cittadini naturalizzati da poco (interpellanza 06.3071 del consigliere nazionale Jean-Henri Dunant (UDC): Lottare in modo più efficace contro la criminalità degli stranieri e la violenza giovanile attraverso la conoscenza dei fatti; mozione 06.3848 del consigliere nazionale Thomas Müller (PPD): Rilevazione delle persone naturalizzate nelle statistiche). Tale distinzione creerebbe una profonda spaccatura nella società.

Queste distinzioni sono contrarie alla legge (cfr. in allegato la risposta del Consiglio federale alla mozione 06.3848 del consigliere nazionale Thomas Müller (PPD): Rilevazione delle persone naturalizzate nelle statistiche), minacciano l'ordine pubblico e la convivenza pacifica. Attizzano la diffidenza nella popolazione e propugnano una cittadinanza di seconda classe.

Raccomandazione ad 7

- Gli interventi parlamentari che mirano a perpetuare la distinzione tra cittadini svizzeri di lunga data e cittadini naturalizzati da poco devono essere respinti per i motivi summenzionati.

2. Basi delle raccomandazioni della CFR

2.1 Decisioni del Tribunale federale in materia di naturalizzazione

La CFR attribuisce grande importanza alle prime decisioni in materia di naturalizzazione pronunciate dal Tribunale federale nel luglio 2003. Ritiene infatti che concretizzino per la prima volta il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale entrata in vigore il 1° gennaio 2000. Qui di seguito è riportata una breve sintesi delle decisioni.

- Nella **decisione 129 I 217** del 9 luglio 2003, il Tribunale federale ha ritenuto che il rifiuto del Comune di Emmen del marzo 2000 di concedere la cittadinanza a tutti i candidati provenienti dall'ex Jugoslavia violasse il divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale (art. 8 cpv. 2). Le domande di naturalizzazione oggetto della votazione popolare a Emmen erano 23. Gli otto candidati di origine italiana hanno ottenuto la naturalizzazione, mentre a tutti gli altri – per lo più provenienti dall'ex Jugoslavia – la cittadinanza è stata rifiutata in blocco. Il Tribunale federale ha concluso che le decisioni di naturalizzazione sottostanno all'obbligo di motivazione conformemente all'articolo 29 capoverso 2 Cost. in combinato disposto con l'articolo 8 capoverso 2 Cost.²⁰. Nelle votazioni popolari a scrutinio segreto, tuttavia, tale motivazione è impossibile proprio a causa della natura del sistema²¹. Il Tribunale federale ha invitato il Consiglio di Stato del Cantone di Lucerna a garantire una procedura di naturalizzazione conforme alla Costituzione.
- Nella **decisione 129 I 232** del 9 luglio 2003, il Tribunale federale ha confermato la dichiarazione di nullità pronunciata dall'esecutivo comunale e cantonale di Zurigo contro l'iniziativa dell'UDC di sottoporre alle urne le domande di naturalizzazione. L'iniziativa, presentata il 5 ottobre 1999, chiedeva che a decidere sulle naturalizzazioni fossero gli aventi diritto al voto e non la commissione competente del Municipio. Anche in questo caso il Tribunale federale ha concluso che ogni richiedente – in virtù del diritto di essere sentito in combinato disposto con l'articolo 8 capoverso 2 Cost. – ha diritto alla motivazione della decisione di rifiuto. Se facesse dipendere una decisione dall'origine, dalla razza, dal sesso o dalla lingua del richiedente, lo Stato dovrebbe motivare questa differenziazione in modo particolarmente convincente in base ad argomenti oggettivi. Nell'ambito di uno scrutinio popolare è impossibile fornire una motivazione proprio a causa della natura stessa del voto.

²⁰ Cfr. DTF 129 I 217, consid. 3.3.

²¹ Cfr. consid. 3.6.

2.2 Situazione nei Cantoni nel periodo 2004-2007

Il più recente rapporto dell'Ufficio federale della migrazione sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza²², pubblicato il 20 dicembre 2005, offre una panoramica degli sviluppi in atto nei Cantoni dopo che il Tribunale federale ha stabilito l'inammissibilità delle naturalizzazioni decise alle urne. L'estratto riportato qui di seguito illustra la situazione a fine 2005.

«Nove Cantoni (AG, AR, GL, GR, OW, SZ, SG, UR, ZG) hanno adeguato le loro basi legali. Le decisioni alle urne continuano ad essere ammesse unicamente in un Comune del Cantone BS per le domande senza diritto garantito per legge, purché ciò venga deciso dall'Assemblea comunale. Nella prassi, tuttavia, ciò non si è mai verificato. Il Cantone GR, di cui due soli Comuni praticano le decisioni alle urne, ha introdotto una moratoria.

Prima delle decisioni del Tribunale federale, BE (ca. 2/3 dei Comuni), BS (per le domande senza diritto garantito per legge), FR (in parte), GL (per le domande senza diritto garantito per legge), GR (ca. in ragione della metà), JU, LU²³, NW, SH, SO (la grande maggioranza), SG, TG, TI (per le domande senza diritto garantito per legge), UR, VD, VS, ZG (per le domande senza diritto garantito per legge) e ZH (per le domande senza diritto garantito per legge)²⁴ hanno dichiarato l'Assemblea comunale o il Parlamento comunale competenti per le decisioni sulla naturalizzazione.

Dal 2003, altri Cantoni e Comuni sono passati al sistema che attribuisce la competenza decisionale all'Assemblea o al Parlamento comunale. Oltre a OW, SZ e SG, anche GL (quasi tutti i Comuni), LU e UR (tutti i Comuni) hanno aderito a tale prassi.

Nel medesimo periodo, la competenza per le decisioni sulla naturalizzazione è stata parzialmente delegata anche alle autorità dell'esecutivo. Già prima del 2003 la competenza incombeva all'esecutivo nei Cantoni AR (giovani stranieri della seconda generazione), BS (per le domande senza diritto garantito per legge), FR (stranieri della seconda generazione), GE, GL (giovani stranieri della seconda generazione), GR (ca. il 50 % dei casi), NE, NW (bambini e giovani), SO (ca. il 4 % dei casi), TI (giovani stranieri della seconda generazione), ZG (stranieri della seconda generazione) e ZH (candidati alla naturalizzazione nati in Svizzera o di età tra i 16 e i 25 anni che hanno frequentato cinque anni di scuola in una lingua nazionale). Nel proseguo della discussione, sono venuti ad aggiungersi anche VD e parte dei Comuni di ZH»²⁵.

Va aggiunto che i Cantoni AR, BE e VD hanno nel frattempo delegato tutte le decisioni in materia di naturalizzazione all'organo esecutivo cantonale e comunale.

²² Rapporto dell'Ufficio federale della migrazione sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza del 20 dicembre 2005. Nella versione italiana vengono citati dieci Cantoni (incluso ZH) anziché nove.

²³ In alcuni Comuni le decisioni sono emanate da una Commissione eletta dal popolo.

²⁴ Nella misura in cui i Comuni avevano delegato interamente all'esecutivo la competenza di decidere in materia di naturalizzazione.

²⁵ Rapporto dell'Ufficio federale della migrazione sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza del 20 dicembre 2005, cap. 5.3, pag. 29 e segg.

2.3 Estensione del divieto di discriminazione all'organo di naturalizzazione

Poiché assolve un compito statale, l'organo che decide in materia di naturalizzazioni è vincolato al divieto di discriminazione sancito dall'articolo 35 capoverso 2 Cost. ed è tenuto a rispettarlo²⁶.

A livello federale l'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha la competenza di verificare i presupposti minimi per la naturalizzazione. Nel verificare tali presupposti non deve agire in modo discriminatorio.

A livello cantonale l'autorità decisionale (di regola il dipartimento cantonale competente) deve rispettare il divieto di discriminazione.

A livello comunale gli organi decisionali – ad esempio la commissione naturalizzazioni, il consiglio comunale, l'assemblea comunale o l'assemblea dei cittadini – devono garantire che le decisioni di naturalizzazione siano adottate senza discriminazioni.

2.4 Diritto alla parità di trattamento

Il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 8 capoverso 2 Cost. prevede che nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, (...), della lingua, (...), delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche (...). Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, si configura una discriminazione secondo l'articolo 8 capoverso 2 Cost. quando una persona non viene trattata in modo giuridicamente paritario solo perché appartiene ad un determinato gruppo (...) che storicamente e nell'attuale realtà sociale è tendenzialmente emarginato o è stato sfavorito (...). La discriminazione rappresenta una forma qualificata di disparità di trattamento di soggetti in situazione analoga in quanto comporta la penalizzazione di una persona. Tale penalizzazione va assimilata al discredito o all'emarginazione poiché si fonda su una caratteristica distintiva che rappresenta un elemento fondamentale e irrinunciabile (o solo difficilmente rinunciabile) dell'identità (...). In questo senso, la discriminazione si ripercuote anche su aspetti della dignità umana (art. 7 Cost.)²⁷.

Il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 1 capoverso 1 della Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale tutela da «ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il

²⁶ DTF 129 I 217 consid. 2.2.1.

²⁷ DTF 129 I 217 consid. 2.1.

godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica».

Posto l'articolo 2 capoverso 1 del Patto internazionale dell'ONU relativo ai diritti civili e politici, il divieto di discriminazione etnico-culturale si estende, secondo la Commissione ONU per i diritti umani, «a qualsiasi distinzione, limitazione o preferenza fondata in particolare sulla razza, il colore, (...), la lingua, la religione»²⁸.

Anche la Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) prevede all'articolo 14 il divieto di discriminazione, in particolare in base «alla razza, al colore della pelle, alla lingua, alla religione, (...), all'origine nazionale». Tale divieto, tuttavia, acquista piena validità esclusivamente in relazione ad altri diritti sanciti dalla CEDU. Pertanto, in sede di naturalizzazione, può essere invocato solo in caso di non naturalizzazione per motivi di fede religiosa, in quanto la libertà di pensiero, di coscienza e di religione è tutelata dall'articolo 9 CEDU.

Nella procedura di naturalizzazione si ha discriminazione quando il rifiuto di concedere la cittadinanza è riconducibile esclusivamente o prevalentemente all'origine etnica, nazionale o religiosa, al colore della pelle o alla religione, ad esempio se:

- il voto dei membri dell'autorità di naturalizzazione sono discriminanti;
- la decisione di rifiuto contiene una motivazione discriminante;
- a prescindere dalla motivazione, la decisione di rifiuto poggia su argomentazioni xenofobe e razziste.

Di norma si denotano decisioni discriminatorie soprattutto nelle procedure di naturalizzazione comunali, in particolare quando a decidere sono gli aventi diritto di voto o l'assemblea comunale. Proprio perché la naturalizzazione è vincolata essenzialmente al criterio dell'idoneità, vi è sempre il rischio che venga rifiutata sulla base di stereotipi che l'opinione pubblica ha nei confronti di determinati gruppi e, di riflesso, che ciò pregiudichi la valutazione oggettiva del singolo caso. Si considera che vi è discriminazione razziale quando determinati gruppi etnico-culturali o cittadini di determinati Paesi terzi vengono regolarmente considerati non

²⁸ Osservazione generale 18 [37], n. 7, cit. secondo WALTER KÄLIN/GIORGIO MALINVERNI/MANFRED NOWAK, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 2ª edizione, Basilea, 1997, pag. 401.

idonei e quando, in base a questa caratteristica non oggettiva, viene loro rifiutata la naturalizzazione²⁹.

Di seguito riportiamo alcuni esempi tratti dalla giurisprudenza.

Decisione del Tribunale federale del 9 luglio 2003 (DTF 129 I 217) – Comune di Emmen

Nella sua decisione il Tribunale federale ha concluso che il rifiuto del Comune di Emmen del marzo 2000 di concedere la cittadinanza a tutti i candidati alla naturalizzazione provenienti dall'ex Jugoslavia violasse il divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale (art. 8 cpv. 2). Le domande di naturalizzazione oggetto della votazione popolare a Emmen erano 23. Gli otto candidati di origine italiana hanno ottenuto la naturalizzazione, mentre a tutti gli altri – per lo più provenienti dall'ex Jugoslavia – la cittadinanza svizzera è stata rifiutata in blocco. Il Tribunale federale ha invitato il Consiglio di Stato del Cantone di Lucerna a garantire una procedura di naturalizzazione conforme alla Costituzione.

Comune di Rheineck (SG)

Il 21 marzo 2005 l'assemblea comunale di Rheineck, nel Cantone di San Gallo, ha respinto dodici delle 14 domande di naturalizzazione adducendo che i candidati non erano sufficientemente integrati e non partecipavano abbastanza alla vita comunale. Le decisioni negative concernevano 27 persone prevalentemente di religione musulmana. La decisione dell'assemblea comunale è stata impugnata dinanzi al Dipartimento cantonale per gli affari interni. Questi ha concluso che la motivazione formulata (integrazione e partecipazione insufficiente alla vita comunale) non bastava a giustificare una decisione negativa e che l'assemblea comunale doveva tornare a votare. La seconda votazione si è tenuta il 19 marzo 2007. A tutti i candidati musulmani è stata nuovamente rifiutata la naturalizzazione a causa anche della loro appartenenza religiosa³⁰.

Decisione del Tribunale federale del 3 gennaio 2007 (n. 1P.550/2006) – Comune di Tägerig (AG)

Il Tribunale federale ha confermato la decisione di non naturalizzazione del Comune argoviese di Tägerig nei confronti di un candidato proveniente dall'ex Jugoslavia, considerando che il rifiuto di concedere la cittadinanza non si fondava su motivazioni discriminanti. Il ricorrente aveva fatto valere che la motivazione della decisione era discriminante. Nel caso concreto, nel corso della seduta dell'assemblea comunale erano state segnalate le minacce proferite dal richiedente nel caso in cui la sua candidatura non fosse stata accolta. Erano inoltre stati menzionati il coinvolgimento del richiedente in una rissa a coltellate con un compatriota, le infrazioni al codice stradale commesse e il suo comportamento discriminatorio nei confronti delle donne. Il Tribunale federale ha concluso all'unanimità che la decisione dell'assemblea comunale non era discriminante e ha ritenuto, al contrario, che le motivazioni addotte dall'organo decisionale erano neutrali e non permettevano di dedurre che vi fosse stata una disparità di trattamento qualificata tra persone in situazione analoga fondata sulla religione, la razza o l'origine nazionale. Questo tanto più che, lo stesso giorno, l'assemblea comunale ha concesso la cittadinanza alla figlia del ricorrente. Secondo il Tribunale federale, il fatto di sapere se le motivazioni addotte erano corrette nel caso concreto è irrilevante in relazione alla questione della discriminazione.

²⁹ Cfr. anche REGINA KIENER, Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren, recht 2000/5, pag. 217.

³⁰ St. Galler Tagblatt, martedì 20 marzo 2007: Muslime weiterhin unerwünscht.

Segnaliamo che tra gli esempi citati ai capitoli 2.4 e 2.5 non figurano decisioni di rifiuto pronunciate nella Svizzera francese e in Ticino. Ciò è dovuto da un lato alle diverse procedure, dall'altro al fatto che nei Cantoni romandi e nella Svizzera italiana il tema della naturalizzazione è meno politicizzato.

2.5 Diritto di essere sentiti

Per potersi opporre efficacemente a una decisione discriminatoria di rifiuto della cittadinanza bisogna conoscere le considerazioni e le riflessioni dell'organo chiamato a decidere. Per questa ragione chi non ha ottenuto la cittadinanza ha il diritto di conoscerne i motivi. L'obbligo di motivazione risulta dal diritto di essere sentiti sancito dall'articolo 29 capoverso 2 Cost. e dal divieto di discriminazione di cui all'articolo 8 capoverso 2 Cost.³¹. La motivazione deve soddisfare esigenze qualitative formali: dev'essere chiara e non sommaria e deve riferirsi ad una persona e non a un intero gruppo.

Se tali esigenze non sono adempiute si configura una violazione del divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione. L'organo deve prendere una nuova decisione fornendo una motivazione conforme alle esigenze legali.

Finora la giurisprudenza ha ritenuto insufficiente la motivazione fornita nei seguenti casi:

- l'organo che ha esaminato la richiesta non ha fornito una motivazione e l'organo decisionale non ha discusso la decisione;
- in caso di rifiuto deciso a scrutinio segreto non è stata fornita una motivazione formale;
- le domande sollevate durante la seduta dell'organo decisionale non possono valere come motivazione;
- le affermazioni sommarie che non si riferiscono specificatamente a una persona non equivalgono formalmente ad una motivazione.

Decisione del Tribunale federale del 3 gennaio 2007 (n. 1P.552/2006) – Comune di Tägerig (AG)

Il Tribunale federale ha criticato la decisione di rifiuto della cittadinanza nei confronti di un giovane serbo-montenegrino, considerando che la motivazione era lacunosa. L'esecutivo comunale, che ha proceduto all'esame preliminare, ha proposto all'assemblea di naturalizzare il richiedente. Né prima né durante la seduta dell'assemblea sono state sollevate opposizioni. I votanti, pur ponendo domande, non hanno contestato la decisione di rifiuto adottata a scrutinio segreto.

³¹ Cfr. a questo proposito DTF 129 I 217 consid. 3.3.

**Decisione del Tribunale federale del 22 marzo 2007 (n. 1P.786/2006)
– Comune di Engelberg (OW)**

Il 18 maggio 2004 l'assemblea comunale di Engelberg ha respinto la proposta dell'esecutivo di accogliere varie domande di naturalizzazione di cittadini della Bosnia-Erzegovina. Mancando una discussione approfondita, la decisione negativa non è stata motivata. Il presidente dell'assemblea ha invitato invano i votanti a giustificare il rifiuto, suggerendo ad esempio l'integrazione insufficiente dei candidati. I membri dell'assemblea, tuttavia, non hanno seguito l'invito e non hanno voluto motivare la decisione. Il Tribunale federale ha ritenuto che in questo caso la motivazione è insufficiente.

**Decisione del Tribunale federale del 22 marzo 2006 (n. 1P.787/2006)
– Comune di Engelberg (OW)**

In una seduta dell'assemblea comunale di Engelberg il presidente ha motivato il rifiuto di concedere la cittadinanza adducendo che la famiglia aveva superato a malapena il test, non era sufficientemente integrata e le conoscenze linguistiche del coniuge erano lacunose. Il Tribunale federale ha ritenuto che né dalle dichiarazioni dei cittadini né dal voto del presidente dell'assemblea emergeva con chiarezza se il risultato appena sufficiente del test si riferiva a entrambi i coniugi o a uno solo (...). Per le controparti (richiedenti) le ragioni del rifiuto della naturalizzazione non sono chiare.

Decisione del Tribunale federale del 10 maggio 2006 (n. 1P.570/2005) – Comune di Burg (AG)

Il 10 maggio 2006 il Tribunale federale ha accolto all'unanimità il ricorso presentato da una cittadina serba-montenegrina contro la decisione di rifiuto di naturalizzazione (1P.570/2005). I giudici hanno ritenuto che nel corso dell'assemblea comunale di Burg (AG) i votanti non avevano motivato sufficientemente la loro decisione. L'esecutivo comunale, infatti, aveva raccomandato la naturalizzazione della donna. Durante la seduta dell'assemblea due votanti avevano criticato il fatto che la donna beneficia di una rendita AI e avevano biasimato il comportamento da lei avuto in un precedente posto di lavoro.

Decisione del Tribunale federale del 10 maggio 2006 (n. 1P.324/2005) – Cantone di Basilea Campagna

Il 7 aprile 2005 il legislativo del Cantone di Basilea Campagna ha respinto, su raccomandazione della commissione preliminare, la domanda di naturalizzazione di una docente di religione musulmana di origine turca. La decisione è stata preceduta da un'ampia e approfondita discussione ed è stata giustificata in base alla scarsa volontà di integrazione della donna. I giudici hanno respinto il ricorso presentato dalla richiedente con tre voti contro due.

2.6 Diritto di ricorso

Secondo l'articolo 29 capoverso 1 Cost. in caso di controversie giuridiche ognuno ha diritto ad essere giudicato dall'autorità giudiziaria. In virtù dell'articolo 6 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, gli Stati contraenti garantiscono «ad ogni individuo sottoposto alla propria giurisdizione una protezione ed un mezzo di gravame effettivi davanti ai tribunali nazionali ed agli altri organismi dello Stato competenti per tutti gli atti di discriminazione razziale che, contrariamente alla presente Convenzione, ne violerebbero i diritti individuali e le libertà fondamentali nonché il diritto di chiedere

a tali tribunali soddisfazione o una giusta ed adeguata riparazione per qualsiasi danno di cui potrebbe essere stata vittima a seguito di una tale discriminazione».

Pertanto, i richiedenti la cui domanda di naturalizzazione è stata respinta hanno diritto di impugnare la decisione dinanzi a un tribunale indipendente. Se il ricorso fa valere una violazione del diritto di essere sentiti – compresa una motivazione insufficiente – e del divieto di discriminazione, spetta al Tribunale federale decidere in ultima istanza.

2.7 Protezione della sfera privata

La protezione della sfera privata (vita privata) – che fa parte sia dei diritti fondamentali che dei diritti umani – garantisce tra l'altro l'«autodeterminazione informativa». Ciò significa che, in linea di massima, ognuno può determinare a chi e quando comunicare o rivelare fatti personali, riflessioni, emozioni o sentimenti. La protezione ingloba qualsiasi attività statale di rilevamento, raccolta, elaborazione, conservazione o trasmissione di dati correlati alla sfera privata di una persona³². L'uso di dati personali è ammesso unicamente se sono soddisfatte le condizioni generali di una restrizione legittima dei diritti fondamentali, ovvero se la restrizione ha una base legale, se è giustificata da un interesse pubblico e se è proporzionata allo scopo (principio di proporzionalità)³³. Tanto più i dati sono personali, quanto più rilevante dev'essere l'interesse pubblico.

Per poter valutare l'idoneità di un candidato, l'organo competente per la naturalizzazione necessita di informazioni complete sulla situazione personale e sociale del richiedente. Ciò presuppone tuttavia che il rilevamento e l'elaborazione dei dati personali nell'ambito della procedura poggino su una base legale. A livello federale trovano applicazione l'articolo 49a e seguenti della legge sulla cittadinanza (LCit) previo consenso dell'Ufficio federale della migrazione. Nei limiti della loro competenza, i Cantoni e i Comuni devono disciplinare sufficientemente a livello legislativo l'impiego di dati personali. La CFR ritiene che la domanda relativa alla religione, che viene tuttora posta in molti Comuni, sia irrilevante e non possa in nessun caso costituire un criterio decisivo per il conferimento della cittadinanza³⁴. Sempre secondo la CFR, il fatto di utilizzare altri dati personali quali l'etnia, il tipo di partenariato, le abitudini alimentari e quant'altro – o di interrogare i richiedenti in

³² JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3^a edizione, Berna 1999, pag. 44 segg.

³³ Cfr. art. 36 Cost.

³⁴ Anche tra i giuristi non vi è unanimità in merito alle domande che si possono porre ai richiedenti nell'ambito della procedura di naturalizzazione. Yvo Hangartner (AJP 8/2001, pag. 961) ritiene ad esempio che non vadano poste domande in merito alla religione.

merito – è inammissibile in quanto non è rappresentativo del grado di integrazione dei candidati. Le visite a domicilio non annunciate prima della decisione sono particolarmente discutibili in quanto costituiscono una violazione sostanziale della sfera privata e non hanno alcuna giustificazione³⁵.

³⁵ Tages-Anzeiger, 3 luglio 2007: «Die Schweizermacher zu Besuch».

Allegato

Panoramica degli interventi parlamentari non ancora trattati relativi alla procedura di naturalizzazione

Attualmente (chiusura di redazione: agosto 2007) 12 interventi parlamentari risultava non ancora trattati. Qui di seguito sono riportati in base alla tematica specifica che affrontano.

Armonizzazione dei termini di naturalizzazione

04.3468 – Mozione Gruppo dei Verdi (portavoce: consigliera nazionale Cécile Bühlmann): Armonizzazione dei termini di naturalizzazione. Nella legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera i termini di naturalizzazione devono essere armonizzati a livello nazionale.

Nella risposta del 16 febbraio 2005 il Consiglio federale propone di respingere la mozione: entro la fine del 2005, il Dipartimento federale di giustizia e polizia stenderà un rapporto³⁶ in cui illustrerà i principali problemi pendenti che caratterizzano il diritto in materia di cittadinanza e prenderà posizione in merito. Solo allora i quesiti sollevati potranno essere oggetto di una valutazione globale.

Abolizione del vincolo di domicilio

06.3745 – Mozione del consigliere nazionale Louis Schelbert (Verdi): Abolizione del vincolo di domicilio. Il Consiglio federale è invitato a sottoporre al Parlamento una modifica di legge che abolisce il requisito del medesimo domicilio durante tutta la procedura di naturalizzazione.

Nella risposta del 21 febbraio 2007 il Consiglio federale propone di respingere la mozione: le modalità della procedura per il rilascio della cittadinanza cantonale e comunale rientrano nella competenza dei cantoni e, nell'ambito del diritto cantonale, dei comuni. Vi rientrano anche le disposizioni relative alle condizioni di domicilio durante la procedura. Nell'ambito della revisione della legge sulla cittadinanza, respinta nel 2004, non era previsto di definire regole di diritto federale in rapporto con il domicilio nei Cantoni e nei Comuni durante la procedura di naturalizzazione. È giustificato che come finora la competenza in proposito sia lasciata ai cantoni e ai comuni.

Introduzione nella Costituzione della possibilità di concedere la cittadinanza tramite il voto

03.454 – Iniziativa parlamentare del consigliere agli Stati Thomas Pfisterer (PLR): Legge sulla cittadinanza. Modifica. La sovranità in materia di procedura di naturalizzazione nel Cantone e nel Comune va esplicitamente attribuita ai Cantoni. La legge deve introdurre l'obbligo di motivare le decisioni negative e il diritto di ricorso a livello cantonale contro tali decisioni. Il 12 gennaio 2007 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha presentato un controprogetto indiretto all'iniziativa dell'UDC n. 06.086 (cfr. qui di seguito).

06.086 – Iniziativa popolare del Gruppo UDC: Per naturalizzazioni democratiche. I Comuni devono poter decidere autonomamente quale organo può concedere l'attinenza comunale; le decisioni di tale organo devono essere definitive.

³⁶ Cfr. rapporto dell'Ufficio federale della migrazione sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza del 20 dicembre 2005

Concessione della cittadinanza solo dietro dichiarazione di fedeltà

06.3530 – Mozione del consigliere nazionale Bernhard Hess (DS): Riconoscimento della Costituzione, della democrazia e dei valori fondamentali per i candidati alla naturalizzazione. L'autore propone una modifica della legge sulla cittadinanza, che preveda la possibilità di naturalizzare soltanto chi è disposto a condividere la Costituzione; accetta le leggi civili in quanto pilastri della convivenza sociale; ha una reputazione irrepreensibile ed è in grado di provvedere a sé stesso; ha una padronanza di una lingua nazionale tale da poter partecipare alla vita sociale; rinuncia alla sua cittadinanza d'origine.

06.3673 – Mozione del consigliere nazionale Felix Müri (UDC): Naturalizzazioni soltanto dietro dichiarazione di fedeltà alla Costituzione federale [sic]. L'autore chiede che ogni candidato alla naturalizzazione rilasci una dichiarazione formale di fedeltà nei confronti della Costituzione federale e dell'ordinamento giuridico. La mozione fa seguito a un caso di stupro avvenuto a Zurigo-Seebach nella primavera 2007.

Privazione della cittadinanza svizzera

06.486 – Iniziativa parlamentare del Gruppo UDC (portavoce: consigliere nazionale Ulrich Schlüer): Privazione della cittadinanza svizzera. L'iniziativa chiede che la legge sulla cittadinanza venga modificata in modo da prevedere la privazione della cittadinanza svizzera nei confronti degli stranieri che ne possiedono una seconda entro un determinato lasso di tempo e nel caso di condanna a una pena privativa della libertà di notevole entità.

Estensione del diritto d'accesso ai dati relativi ai candidati alla naturalizzazione

06.3071 – Interpellanza del consigliere nazionale Jean-Henri Dunant (UDC): Lottare in modo più efficace contro la criminalità degli stranieri e la violenza giovanile attraverso la conoscenza dei fatti. L'autore propone che in futuro gli autori di reati non vengano distinti unicamente tra cittadini svizzeri e stranieri, ma anche in funzione della loro nazionalità e della data di un'eventuale naturalizzazione. Propone inoltre di ricorrere più spesso all'espulsione per i cittadini stranieri autori di reati e chiede di creare le basi legali necessarie

Nella risposta del 31 maggio 2006 il Consiglio federale rileva che la proporzione di minorenni stranieri oggetto di condanne penali è quasi il doppio rispetto a quella dei loro coetanei svizzeri, che il fatto di conformarsi all'ordine pubblico è un presupposto importante in vista della naturalizzazione e che si provvede a controllare il casellario giudiziale. Una volta pronunciata la naturalizzazione, il naturalizzato è un cittadino svizzero, e tutti i cittadini svizzeri vanno trattati allo stesso modo. Con la revisione della parte generale del Codice penale del 1° gennaio 2007 è stata abolita l'espulsione giudiziaria. In futuro vi sarà unicamente la possibilità dell'espulsione secondo il diritto in materia di stranieri, che tiene conto delle esigenze dal profilo della sicurezza.

06.3616 – Mozione del consigliere nazionale Oskar Freysinger (UDC): Procedura di naturalizzazione. Accesso al casellario giudiziale informatizzato Vostra. Il 29 novembre 2006 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione e di modificare il Codice penale in tal senso.

06.3875 – Mozione del consigliere nazionale Marcel Scherer (UDC): Naturalizzazioni soltanto in presenza di basi chiare. Il Consiglio federale è invitato a creare i presupposti affinché le autorità preposte alle naturalizzazioni ricevano tutte le basi disponibili, quali attestazioni di buona condotta, accesso al casellario giudiziale e procedimenti in corso.

Risposta del Consiglio federale del 21 febbraio 2007 e proposta di accettazione della mozione: poiché il quadro giuridico varia da Cantone a Cantone, la Confederazione deve «elaborare una base legale che sia conforme alle disposizioni in materia di protezione dei dati e autorizzi le autorità cantonali preposte alle naturalizzazioni a chiedere alle autorità competenti le

informazioni rilevanti ai fini della decisione» (sotto forma di norma di delega nella prevista nuova legge sulla cittadinanza).

Creazione di basi statistiche separate per le persone naturalizzate

06.3848 – Mozione del consigliere nazionale Thomas Müller (PPD): Rilevazione delle persone naturalizzate nelle statistiche. L'autore chiede che la legislazione venga adeguata in modo da consentire di rilevare le persone naturalizzate recentemente (fino a 5 anni) in una categoria apposita ogniqualvolta vengano realizzate statistiche sulla criminalità e sulle assicurazioni sociali.

Nella risposta del 28 febbraio 2007 il Consiglio federale propone di respingere la mozione adducendo che quanto richiesto comporterebbe un massiccio incremento dei costi amministrativi. Sapere da quanto tempo una persona è naturalizzata non è rilevante per le attività concernenti l'assicurazione sociale, l'aiuto sociale e il diritto penale. A motivo della parità di trattamento, dopo la naturalizzazione non dev'essere operata una distinzione rispetto a una persona d'origine svizzera.

Responsabilità dei servizi comunali preposti alle naturalizzazioni

07.3219 – Mozione del consigliere nazionale Ulrich Schlüer (UDC): Conseguenze di decisioni di naturalizzazione prese con leggerezza. Responsabilità. Si chiede di modificare la legislazione in modo che «i funzionari che approvano le naturalizzazioni al posto del sovrano, escluso dalla decisione democratica, debbano assumersi la responsabilità di eventuali conseguenze delle loro decisioni».

Nella risposta del 30 maggio 2007 il Consiglio federale propone di respingere la mozione adducendo che la Confederazione risponde conformemente all'articolo 146 Cost. dei danni illecitamente causati dai suoi organi nell'esercizio delle attività ufficiali. La legge federale sulla responsabilità (RS 170.32) concretizza la responsabilità dei membri delle autorità federali. Le autorità federali, cantonali e comunali sono tenute a esaminare con la massima cura le domande di naturalizzazione e a scambiarsi informazioni sui fatti rilevanti.

Bibliografia e link

AREND Michael; Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz; Kulturelle Vielfalt und nationale Identität; Programma nazionale di ricerca 21; Basilea e Francoforte 1991

AUER Andreas / VON ARX Nicolas; Direkte Demokratie ohne Grenzen. Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch das Volk; AJP 8/2000, pagg. 923-935

BONER Barbara; Le procedure cantonali di concessione ordinaria della nazionalità a stranieri; Commissione federale contro il razzismo, Commissione federale degli stranieri, Ufficio federale degli stranieri, Berna 1999

CENTLIVRES Pierre; Devenir Suisse; Adhésion et diversité culturelles des étrangers en Suisse; Institut universitaires d'études européennes; Ginevra 1990

COMMISSIONE FEDERALE DEGLI STRANIERI; Droit de cité et naturalisation / Bürgerrecht und Einbürgerung; cfr. link <http://www.eka-cfe.ch/f/buergerrecht.asp> (in francese), www.eka-cfe.ch/d/buergerrecht.asp (in tedesco)

COMMISSIONE FEDERALE DEGLI STRANIERI; Mesurer la naturalisation à la même aune / Bei der Einbürgerung mit gleichen Ellen messen; giornata comune del PNR 51 e della CFS del 24 maggio 2007; cfr. link <http://www.eka-cfe.ch/f/mediens.asp#pnr> (in francese), www.eka-cfe.ch/d/mediens.asp#nfp (in tedesco)

COMMISSIONE FEDERALE DEGLI STRANIERI; einbürgern, naturaliser (=terra cognita, Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione) 4/2004

COMMISSIONE FEDERALE CONTRO IL RAZZISMO; La Commission fédérale contre le racisme (CFR) salue avec satisfaction les arrêts du Tribunal fédéral concernant la procédure de naturalisation / Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) nimmt die Bundesgerichtsentscheide zum Einbürgerungsverfahren mit Freude zur Kenntnis; comunicato stampa del 10 luglio 2003 (in francese e tedesco)

COMMISSIONE FEDERALE CONTRO IL RAZZISMO; Prise de position de la CFR sur le durcissement des mesures en matière d'asile / Stellungnahme der EKR zu den Verschärfungen im Asylwesen, Berna, settembre 2005 (in francese e tedesco)

COMMISSIONE FEDERALE CONTRO IL RAZZISMO; La Commissione federale contro il razzismo è favorevole alla naturalizzazione agevolata; comunicato stampa del 24 agosto 2004

COMMISSIONE FEDERALE CONTRO IL RAZZISMO: I rapporti con la minoranza musulmana in Svizzera. Berna 2006

HANGARTNER Yvo; Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts; AJP 8/2001, pagg. 949-967

HELBLING Marc / KRIESI Hanspeter (2004); Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden; Swiss Political Science Review 10 (4), pagg. 33-58

KÄLIN Walter / MALINVERNI Giorgio / NOVAK Manfred; Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2^a edizione, Basilea 1997

KIENER Regina; Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren, In: recht 2000/5, pag. 213 segg.

KREIS Georg / KURY Patrick; Die schweizerische Einbürgerungsnorm im Wandel der Zeiten: Une étude sur la naturalisation avec un résumé en français; Berna 1996

MÜLLER Jörg Paul; Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3a edizione, Berna 1999

MÜNZ Rainer / ULRICH Ralf; Das Schweizer Bürgerrecht; Die demographischen Auswirkungen der aktuellen Revision; Avenir Suisse; Zurigo 2003

STEINER Pascale / WICKER Hans-Rudolf; Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden; studio pilota sul progetto di ricerca «Discriminazione e naturalizzazione» (Diskriminierung

und Einbürgerung) condotto dall'Istituto di etnologia dell'Università di Berna su incarico della Commissione federale contro il razzismo CFR; Berna 2000

UFFICIO FEDERALE DI GIUSTIZIA; Perizia del 13 febbraio 2004: Conseguenze per l'istituzione del referendum amministrativo della sentenza del Tribunale federale DTF 129 I 232 segg. concernente le naturalizzazioni (in tedesco), GAAC 68.82

UFFICIO FEDERALE DELLA MIGRAZIONE; Rapporto sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza del 20 dicembre 2005

THÜRER Daniel / FREI Michael; Einbürgerung im Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Zu zwei historischen Entscheiden des Schweizerischen Bundesgerichts; ZSR / NF Bd. 123 / I. Hb., pagg. 205-232

WANNER Philippe / D'AMATO Gianni; Naturalisation en Suisse; Le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation; Avenir Suisse; Zurigo 2003

WICKI Peter; Wenn die Bürger Dampf ablassen; plädoyer 3/02, pagg. 29-31

WICKI Peter / STREBEL Dominique; Einige Gemeinden verhalten sich bockig; plädoyer 5/03, pagg. 39-41