

Votazioni del 26 settembre 2004

Revisione della legge sulla nazionalità

3 settembre 2004

Numero 16/1

dossier politica

Agevolare la naturalizzazione dei giovani stranieri

Il 26 settembre 2004 il popolo svizzero dovrà pronunciarsi su due temi relativi alla revisione della legge sulla nazionalità. Gli elementi centrali sono l'agevolazione della naturalizzazione per i giovani stranieri della seconda generazione e l'acquisizione della cittadinanza svizzera alla nascita per i figli della terza generazione. I progetti prevedono anche di uniformare e di semplificare le naturalizzazioni ordinarie. La maggioranza dei Cantoni, dei Comuni, dei partiti e delle associazioni approvano questi progetti, in particolare poiché ritengono che sia necessario agire. In effetti, da una parte, si osservano attualmente in Svizzera forti disparità nei termini di attesa delle procedure di naturalizzazione, mentre dall'altra parte la naturalizzazione permetterà di coinvolgere maggiormente nella vita politica i giovani stranieri che sono ben integrati sui piani sociale e culturale.

Due modifiche della Costituzione e tre modifiche di legge

La presente riforma della legge sulla nazionalità si compone di due elementi che si riferiscono alla Costituzione e di tre elementi che si riferiscono alla legge: il Parlamento ha adottato, il 3 ottobre 2003, i due decreti federali tendenti ad agevolare la naturalizzazione. Il prossimo 26 settembre il popolo si pronuncerà sulle due modifiche della Costituzione. In occasione dei dibattiti il Parlamento ha già elaborato le leggi d'applicazione di modo che il dettaglio delle disposizioni è noto. Dopo l'approvazione delle modifiche costituzionali da parte del popolo in settembre, sarà possibile chiedere il referendum facoltativo contro le due leggi d'applicazione corrispondenti della legge sulla nazionalità (LN). Il dibattito non interessa più la terza revisione della legge poiché quest'ultima non necessita di una modifica costituzionale e poiché nessuna domanda di referendum è stata depositata entro la scadenza del termine. L'articolo 38, capoverso 1, disciplina l'acquisizione della nazionalità per origine (parzialmente) svizzera e l'importo delle tasse. In futuro le autorità (Confederazione, Cantoni, Comuni) potranno esigere tasse volte alla sola copertura delle spese procedurali.

Oggetto n° 1 : Semplificazione ed agevolazione della naturalizzazione dei giovani stranieri della seconda generazione

La prima modifica costituzionale sottoposta al voto accorda alla Confederazione la competenza di fissare le regole per la naturalizzazione invece di prescrizioni minime: oltre alla semplificazione della procedura di naturalizzazione ordinaria, ciò concerne essenzialmente la naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione cresciuti in Svizzera. I giovani stranieri desiderosi di acquisire la nazionalità svizzera potranno depositare una domanda di naturalizzazione agevolata se hanno un'età compresa fra i 14 e i 24 anni, se hanno frequentato alme-

no cinque anni di scuola dell'obbligo in Svizzera e se sono titolari di un permesso di dimora o di domicilio. Inoltre il richiedente deve aver abitato per almeno due anni nel Comune nel quale egli deposita la domanda. Egli deve anche essersi integrato in Svizzera, essersi familiarizzato con le condizioni di vita, conoscere almeno una lingua nazionale e conformarsi alla legislazione svizzera. Infine la naturalizzazione non deve compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

La modifica costituzionale semplifica considerevolmente la procedura di naturalizzazione ordinaria – vale a dire tutte le altre naturalizzazioni – : un diritto d'approvazione sostituirà la procedura d'autorizzazione della Confederazione. La Confederazione non tratterà più le domande che le sottopongono i Cantoni e i Comuni, essa fornirà semplicemente il proprio consenso o meno. Così i Cantoni e i

Il contenuto del progetto

L'attuale revisione del diritto della nazionalità si basa su una modifica della Costituzione (art. 38, cpv. 1 - 2bis) e comporta modifiche della legge sulla nazionalità (LN).

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 38, cpv. 2 et 2^{bis} (nuovo)

² La Confederazione stabilisce i principi per la naturalizzazione degli stranieri da parte dei Cantoni.

^{2bis} La Confederazione agevola la naturalizzazione, da parte dei Cantoni, dei giovani stranieri cresciuti in Svizzera.

Art. 38, cpv. 1 (nuovo)

¹ La Confederazione disciplina l'acquisizione della cittadinanza per origine, matrimonio e adozione nonché per nascita in Svizzera se almeno un genitore è cresciuto nel Paese. Disciplina inoltre la perdita della cittadinanza svizzera e la reintegrazione nella medesima.

Comuni saranno responsabili della procedura di naturalizzazione. La modifica costituzionale ridefinisce inoltre i criteri di residenza per la naturalizzazione ordinaria: a livello federale la durata richiesta è diminuita da 12 a 8 anni, nei Cantoni e nei comuni essa è limitata a 3 anni al massimo.

Oggetto n° 2 : Acquisizione della cittadinanza svizzera alla nascita per la terza generazione

La seconda modifica costituzionale introduce l'acquisizione della cittadinanza svizzera per i neonati della terza generazione: un bambino nato in Svizzera da genitori stranieri – che nella maggioranza dei casi sono cresciuti in Svizzera – riceverà la nazionalità svizzera alla nascita. La condizione è che uno dei genitori abbia frequentato per almeno cinque anni la scuola dell'obbligo in Svizzera e che al momento della nascita del figlio egli risieda in Svizzera da almeno cinque anni (che disponga pertanto di un permesso di dimora o di domicilio in Svizzera). Il Parlamento ha voluto lasciare ai genitori la possibilità di fare una dichiarazione nella quale essi rinunciano alla nazionalità svizzera entro il secondo mese del bambino. Quest'ultimo potrà tuttavia revocare la dichiarazione dei suoi genitori non appena sarà maggiorenne.

Il diritto di ricorso contro le decisioni di naturalizzazione, inizialmente previsto dal Parlamento, non figura in nessuno dei due oggetti posti in votazione. Il Consiglio federale aveva ancorato nel messaggio questo controverso diritto di ricorso, che permetteva di contestare tramite la giustizia decisioni di naturalizzazione negative, ma esso è fallito davanti al Parlamento. La presente revisione del diritto sulla nazionalità non tratta più la questione dei voti sulle domande di naturalizzazione. Sono in corso iniziative parlamentari su questi due temi.

Perché rivedere il diritto ?

Attualmente la politica in materia di naturalizzazione non è regolata in modo uniforme in Svizzera e il diritto federale non conosce la naturalizzazione agevolata. Nel 1983 e nel 1994, due progetti sulla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri sono falliti a livello federale – nel 1994 è la maggioranza dei Cantoni che non è stata raccolta (10 Cantoni contro 13 erano favorevoli e il 53% della popolazione). In seguito, 14 Cantoni hanno introdotto la naturalizzazione agevolata.

Chi sono gli stranieri della « seconda » o della « terza » generazione ?

Seconda generazione: persone di origine straniera che hanno frequentato la maggior parte della scuola dell'obbligo (almeno 5 anni) in Svizzera.

Terza generazione: persone di origine straniera che sono nate in Svizzera e di cui almeno un genitore è cresciuto in Svizzera o possiede un permesso di dimora o di domicilio da almeno 5 anni.

Secondo il rapporto del gruppo di lavoro nazionalità del Dipartimento federale di giustizia e polizia, questo processo ha già dato fatto le sue esperienze¹. La situazione attuale non è soddisfacente nella misura in cui la pratica in materia di naturalizzazione varia da un Cantone all'altro. Le durate di residenza richieste così come le tasse variano fortemente per una naturalizzazione. Così nel canton Vaud i giovani stranieri che sono cresciuti in Svizzera pagano 100 franchi di tassa per una naturalizzazione agevolata, mentre una naturalizzazione ordinaria costa in generale anche 10 000 franchi, o addirittura 50 000 franchi a Zurigo. Numerose strutture superflue esistono ancora, poiché la Confederazione verifica ancora una volta il dossier che è già stato esaminato dai Cantoni e dai Comuni.

Il Consiglio federale e il Parlamento intendono eliminare questi ostacoli mediante la presente revisione della legge sulla nazionalità. Il progetto interessa prioritariamente la naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda e terza generazione. Grazie a questa revisione, essi avranno la possibilità di partecipare pienamente alla vita politica e sociale della Svizzera – con tutti i diritti e gli obblighi relativi. Come per tutti gli altri candidati alla naturalizzazione, la nazionalità svizzera sarà concessa unicamente a condizione che essi soddisfino le condizioni ancorate nella legge sulla nazionalità. Queste condizioni sono esaminate minuziosamente nel corso della procedura.

Conseguenze della nuova legge sulla nazionalità

Secondo le stime dell'Imes (Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione) la nuova legge potrebbe tradursi in un aumento delle domande di naturalizzazione da 7 500 a 15 000 all'anno – un terzo per generazione (naturalizzazione ordinaria di adulti della seconda e terza generazione). Attualmente, quasi 117 000 giovani e giovani adulti potrebbero beneficiare di una naturalizzazione agevolata. L'anno scorso 37 000 per-

¹ Vedi Rapporto finale del gruppo di lavoro nazionalità (2000) www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/aktuell/buergerrecht/weitere_infos/schlussbericht_f.pdf

sone sono state naturalizzate, di cui quasi 10 000 attraverso la procedura di naturalizzazione agevolata concessa agli sposi.

Uno studio di « Avenir Suisse » sulle conseguenze demografiche della revisione della legge sulla nazionalità mostra che il numero di naturalizzazioni tenderebbe a diminuire qualunque cosa avvenga – dunque anche se la revisione venisse respinta.

Durate di residenza richieste e tasse cantonali per la naturalizzazione agevolata e ordinaria

Cantone	Naturalizzazione di giovani stranieri		Naturalizzazione ordinaria	
	Durata di residenza richiesta nel Cantone (anni)	Importo massimo delle tasse (fr.)	Durata di residenza richiesta nel Cantone (anni)	Importo massimo delle tasse (fr.)
AG		750	5	5'000
AI			5	Salario minimo o $\frac{1}{12}$ del reddito annuo
AR	8		3	2'000
BE	2 anni almeno nel Comune	200	2	10'000
BL		500	5	500 fr. minimo, $\frac{1}{12}$ del reddito imponibile al massimo
BS	5	600	5	10'000
FR	2	2'000 (nessuna tassa per le persone di età inferiore ai 25 anni)	3	10'000
GE	2	300 (spese di Cancelleria)	2	2'200
GL	15		6	6'000
GR	20		6	3'000
JU	2	600	2 (nel Comune)	2'000
LU			3	10'000
NE	2	(come FR)	3	10'000
NW			12	7'500
OW			5	Fino a 15 000 circa
SG	5	Tariffa ridotta	5	Tassa di base 300 (+ supplementi)
SH		750	2 (nel Cantone e nel Comune)	5'000
SO	10 (nel Comune)		6	18'000
SZ			5 (nel Comune)	3'000
TG		200	6	10'000
TI	Dopo la nascita		5	10'000
UR		Tariffa ridotta	10	10'000
VD	2	100 (tasse forfettarie basse)	5	500
VS			5	15'000
ZG	5		5	10'000
ZH	2	Tariffa ridotta	2	50'000

Fonte : rapporto finale del gruppo di lavoro nazionalità (2000)

Tuttavia, la revisione della legge farebbe diminuire più rapidamente la proporzione di stranieri in Svizzera².

I sostenitori e gli oppositori

Davanti al Parlamento, il PRD, il PDC, il PS nonché i Verdi e il PEV hanno sostenuto i due progetti. Secondo i partiti borghesi è essenziale sopprimere procedure burocratiche superflue e uniformare le procedure di naturalizzazione, in particolare per quanto concerne la lunghezza nei Cantoni e nei Comuni. Essi sottolineano inoltre che i giovani stranieri integrati e presenti in Svizzera da numerosi anni potranno maggiormente essere chiamati ad assumere le loro responsabilità politiche al momento dell'acquisizione della nazionalità svizzera. La maggior parte dei membri dell'UDC, i rappresentanti dei Democratici Svizzeri e la Lega dei Ticinesi in Parlamento hanno respinto i progetti. Essi hanno ritenuto insufficienti le esigenze della legge per quanto concerne la naturalizzazione agevolata. In effetti, essi ritengono inaccettabile che un bambino della terza generazione possa essere automaticamente naturalizzato alla nascita anche se uno dei genitori è appena immigrato in Svizzera.

Dibattuto il diritto di ricorso

I due progetti a favore della naturalizzazione agevolata della seconda e terza generazione sono passati davanti al Parlamento senza troppi ostacoli, il consenso era generalizzato – ad eccezione dell'UDC, dei rappresentanti dei Democratici Svizzeri e della Lega dei Ticinesi. L'unico punto di frizione, nel corso del dibattito parlamentare, era il diritto di ricorso contro le decisioni di naturalizzazione arbitrarie e discriminatorie ancorato nel progetto di legge iniziale. Il Consiglio federale e la maggioranza del Consiglio Nazionale si sono mobilitati per pianificare la possibilità di lanciare una procedura di ricorso contro le decisioni arbitrarie presso un tribunale cantonale superiore o presso il Tribunale federale. I dibattiti del Parlamento si sono conclusi con la soppressione di questo diritto di ricorso nel progetto di legge, su consiglio della commissione del Consiglio degli Stati. Quest'ultima ha giustificato il suo suggerimento indicando che il divieto relativo all'arbitrario e alla discriminazione figurante nella Costituzione federale autorizza un ricorso presso il Tribunale federale. Nel corso della sessione estiva 2003 il Consiglio competente si è pronunciato contro il suddetto diritto di ricorso. La commissione della Camera del popolo e la Ca-

mera stessa si sono infine allineate alla decisione del Consiglio degli Stati ed hanno soppresso il diritto di ricorso. Il giudizio del Tribunale federale emanato in precedenza, secondo il quale i voti sulle naturalizzazioni erano anticonstituzionali, non è totalmente estraneo alla decisione del Parlamento. L'allora ministra della giustizia, Ruth Metzler, che aveva sempre sostenuto il diritto di ricorso, ha infine accettato questa soluzione. Così la legge sulla nazionalità si è sbarazzata di una questione controversa e l'oggetto ha potuto essere rapidamente concluso durante la sessione autunnale 2003.

² Vedi « Avenir Suisse » (2003) : Politica di naturalizzazione e conseguenze demografiche.

www.avenirsuisse.ch/download.php?id=917

Commento

In Svizzera le procedure di naturalizzazione sono parecchie e caratterizzate da strutture superflue. Una persona che possiede un passaporto straniero, che assolve le condizioni in materia di naturalizzazione, può depositare una domanda di naturalizzazione dopo due anni in alcuni Cantoni e soltanto dopo dodici anni presso altri. Uno straniero cresciuto in Svizzera che decide di acquisire la nazionalità svizzera deve risiedere nello stesso Comune per tutto il periodo della procedura. Ciò ostacola la mobilità dei lavoratori. Ora la mobilità è un fattore essenziale per la nostra economia. La revisione della legge sulla nazionalità sopprime le differenze in materia di durata della residenza e nell'ottica della naturalizzazione.

La procedura di naturalizzazione per i giovani stranieri che sono cresciuti in Svizzera, che parlano una delle lingue nazionali, che frequentano le scuole in Svizzera e che sono integrati è molto pesante. Essa lo è al punto da dissuadere molti giovani stranieri dall'iniziare la procedura. Tuttavia questi stranieri rendono grandi servizi alla Svizzera e devono essere accettati dal nostro paese come cittadini completi che godono di tutti i diritti ed obblighi. Qualsiasi individuo che chiede la naturalizzazione è pronto a compiere l'ultimo passo verso un'integrazione totale. Secondo l'economia si tratta di utilizzare in Svizzera il potenziale dei giovani lavoratori formati nel nostro paese.