

Iniziativa parlamentare
Acquisto della cittadinanza svizzera.
Durata del soggiorno

Parere del Consiglio federale

del 19 settembre 1994

Onorevoli presidente e consiglieri,

In virtù dell'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli, vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto e alle proposte della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 9 settembre 1993 (FF 1993 III 1135).

L'iniziativa parlamentare persegue fundamentalmente due obiettivi:

- la riduzione da dodici a sei anni del periodo di residenza previsto dal diritto federale per la naturalizzazione ordinaria (modificazione art. 15 cpv. 1 e 2 LCit);
- la riduzione dei periodi di residenza nell'ambito della naturalizzazione agevolata (modificazione art. 31 e 58a LCit).

Il nostro parere si limita essenzialmente alla riduzione del periodo di residenza per la naturalizzazione ordinaria. Per quanto attiene alla naturalizzazione agevolata, condividiamo pienamente le proposte e le considerazioni della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, eccettuata una modifica redazionale di un articolo.

Compendio

L'obiettivo principale dell'iniziativa parlamentare è quello di dimezzare il periodo di residenza nella Confederazione per la naturalizzazione ordinaria, attualmente più lungo rispetto a quello previsto dalla legislazione di altri Paesi. La maggioranza della Commissione si è pronunciata, concordemente al promotore dell'iniziativa, a favore di un periodo di sei anni. Per le persone che, dopo avere risieduto per sei anni in Svizzera, sono già sufficientemente integrate, il diritto federale non costituirebbe più un ostacolo alla naturalizzazione. La naturalizzazione potrebbe dunque avvenire già dopo sei anni, nella misura in cui il Cantone consideri questo periodo sufficiente. Una minoranza ha però espresso riserve a causa dell'accettabilità politica dell'intervento, prediligendo una riduzione del periodo di residenza da dodici a otto anni.

Per i motivi seguenti il nostro Collegio ritiene indicato mantenere il periodo legale di residenza a dodici anni:

- *Numerosi richiedenti - in particolare persone di altre culture - non possono essere sufficientemente integrati sul piano sociale e culturale dopo un soggiorno di sei anni in Svizzera. La percentuale delle decisioni negative aumenterebbe notevolmente; molti richiedenti potrebbero avere l'impressione di adempire alle condizioni per la naturalizzazione direttamente alla scadenza del termine previsto dal diritto federale. Un periodo di residenza più lungo - dodici anni, anziché sei - lascia invece presumere che, di regola, il richiedente sia sufficientemente integrato nella realtà svizzera. In tal modo è possibile evitare che molte persone si facciano false speranze a causa dei periodi troppo ridotti.*
- *Un periodo di sei anni per la naturalizzazione ordinaria, se confrontato con il periodo di cinque anni in caso di naturalizzazione agevolata per il coniuge straniero risiedente in Svizzera di un cittadino svizzero, appare molto corto. Le possibilità che un tale periodo sia accettato da Cantoni, Comuni e popolazione sono abbastanza ridotte. Non sarebbe da escludere che singoli Cantoni e Comuni fissino ulteriori periodi di residenza sul territorio della Confederazione oltre a quelli esistenti per la residenza nel Cantone e nel Comune, che superano quelli federali. Questo sarebbe tuttavia controproducente e potrebbe tradursi in un generale inasprimento delle pratiche di naturalizzazione.*
- *Il 12 giugno 1994, la maggioranza dei Cantoni ha respinto una naturalizzazione agevolata per i giovani stranieri, nonostante il progetto fosse incontestato alla vigilia della votazione. Non sarebbe sensato, a breve termine dopo tale risultato, proporre una riduzione del periodo di residenza federale per la naturalizzazione ordinaria, nonostante un'adeguata riduzione a dieci anni fosse di per sé auspicabile.*

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha inoltre giudicato sproporzionata una riduzione generalizzata della metà di tutti i periodi di residenza in caso di naturalizzazione agevolata e di reintegrazione,

come auspicava originariamente il promotore dell'iniziativa. Essa ha dunque previsto unicamente periodi di residenza ridotti per la naturalizzazione agevolata di figli stranieri di madre o di padre svizzeri. Il nostro Collegio approva questa misura. La riduzione è giustificata soprattutto se si considera che anche il coniuge straniero di un cittadino svizzero può presentare una domanda di naturalizzazione agevolata se vive da sei anni in unione coniugale con quest'ultimo, anche all'estero.

Parere

- 1 **Riduzione da dodici a sei anni del periodo di residenza previsto dal diritto federale nell'ambito della naturalizzazione ordinaria (modificazione art. 15 cpv. 1 e 2 LCit)**
- 11 **In merito alla questione dell'auspicabilità della riduzione del periodo di residenza**

Conformemente all'articolo 15 capoverso 1 della legge sulla cittadinanza (LCit), può richiedere il rilascio dell'autorizzazione di naturalizzazione soltanto lo straniero che ha risieduto in Svizzera durante dodici anni, di cui tre nel corso dei cinque anni che precedono la domanda. Giusta l'articolo 15 capoverso 2 LCit, nel calcolo dei dodici anni di residenza, il *tempo che il richiedente ha trascorso in Svizzera tra i dieci e i vent'anni è computato due volte*.

L'autorizzazione federale non conferisce al richiedente il diritto soggettivo alla naturalizzazione; essa rappresenta meramente la condizione di validità per una naturalizzazione successiva nel Cantone e nel Comune. Il richiedente ottiene tuttavia la cittadinanza svizzera soltanto dopo che il Cantone e il Comune hanno approvato la naturalizzazione. Questi ultimi possono emanare disposizioni proprie in merito alla residenza e all'idoneità, indipendentemente dalle condizioni poste dal diritto federale, nonché riscuotere tasse in parte considerevoli per le loro decisioni.

È incontestato che un periodo di residenza di dodici anni è molto lungo. Il confronto con le legislazioni degli altri Paesi europei dimostra che negli Stati limitrofi tali periodi sono più brevi (Germania e Austria: dieci anni; Francia: cinque anni; Italia: dieci anni, quattro per i cittadini comunitari). Va tuttavia osservato che la Germania, l'Austria e gli Stati scandinavi pongono un'ulteriore condizione alla naturalizzazione, ovvero la rinuncia all'attuale cittadinanza; un requisito che la Svizzera ha abrogato in occasione dell'ultima revisione della legge sulla cittadinanza.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha ritenuto unanimemente che la condizione dei 12 anni di residenza va ridimensionata. Una maggioranza si è infine espressa a favore di una riduzione a sei anni, mentre una minoranza ha sostenuto una riduzione a otto anni.

Riterremmo di per sé auspicabile una riduzione del periodo di residenza da dodici a dieci anni. Tuttavia, poiché la maggioranza dei Cantoni, il 12 giugno di quest'anno, ha respinto persino facilitazioni di naturalizzazione per giovani stranieri cresciuti nel nostro Paese, assolutamente integrati, reputiamo il momento politicamente non opportuno per ridurre il periodo di residenza di dodici anni in materia di naturalizzazione ordinaria.

12 Riduzione del periodo di residenza a sei anni (Proposta della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale)

Questa variante coincide letteralmente con l'iniziativa parlamentare e riduce il periodo di residenza per la naturalizzazione ordinaria, previsto dal diritto federale, da dodici a sei anni. Essa presenta il vantaggio seguente: i cittadini degli Stati limitrofi, i quali al loro arrivo in Svizzera parlano già una lingua nazionale, sono generalmente più integrati dopo un soggiorno di sei anni nel nostro Paese di quanto lo siano, dopo dodici anni, le persone che provengono da ambienti culturali completamente diversi. Grazie alla riduzione del periodo di residenza da dodici a sei anni, il diritto federale non costituirebbe più un ostacolo alla loro naturalizzazione. Infatti, potrebbero essere naturalizzati già dopo sei anni, nella misura in cui il diritto cantonale lo consenta. Una riduzione del periodo di residenza da dodici a sei anni presenterebbe tuttavia anche diversi svantaggi:

- Numerosi richiedenti, dopo un soggiorno di sei anni in Svizzera, non saranno sufficientemente integrati. Contrariamente alla legislazione attuale, in base alla quale il periodo di residenza fissato nella legge sulla cittadinanza giustifica generalmente l'ipotesi che la persona richiedente sia sufficientemente integrata nella realtà svizzera, operando una riduzione troppo netta sarebbe necessario verificare di volta in volta se il richiedente adempie effettivamente la condizione prevista dall'articolo 14 LCit. Dal punto di vista delle procedure, ciò rappresenterebbe un notevole carico supplementare per le autorità preposte all'applicazione del diritto. Va inoltre aggiunto che elementi soggettivi come la familiarizzazione con la realtà svizzera, ovvero l'integrazione sociale e culturale, sono molto più difficilmente verificabili, a causa della loro vaghezza, rispetto a elementi obiettivi come i periodi di residenza. Gli elementi soggettivi, inoltre, possono assumere valenze diverse a seconda dell'autorità cantonale che svolge la verifica: potrebbero dunque conseguire giudizi iniqui.
- Un periodo di residenza di sei anni potrebbe presumibilmente causare il rigetto di un numero considerevole di domande di naturalizzazione, presentate immediatamente dopo la scadenza del periodo di residenza. In particolare, alle persone provenienti da altri ambienti culturali sei anni potrebbero non bastare per familiarizzarsi a sufficienza con la realtà svizzera. Il rifiuto di una domanda di naturalizzazione può, in molti casi, causare difficoltà non irrilevanti alla persona richiedente e ai membri della sua famiglia: anche alla luce di questa considerazione non dovrebbero essere fissati periodi troppo brevi.
- In molti richiedenti, un periodo di residenza di sei anni potrebbe risvegliare la falsa speranza di avere la possibilità di acquisire la cittadinanza svizzera già alla scadenza di tale periodo. Fissando un periodo di residenza in molti casi troppo breve, si rischierebbe di creare meno trasparenza nelle condizioni di naturalizzazione. Ne consegue che la naturalizzazione diventerebbe meno calcolabile, e questo fatto andrebbe a scapito delle persone che, più di altre, hanno bisogno della cittadinanza svizzera.

- Per la naturalizzazione i Cantoni pongono generalmente la condizione di un periodo di residenza in territorio cantonale che va dai due agli otto anni. Essi partono dal presupposto che il periodo base di residenza nella Confederazione previsto dal diritto federale sia di regola superiore a quello cantonale. Una riduzione del periodo di residenza nel diritto federale, la quale corrisponde pur sempre a un dimezzamento, potrebbe essere considerata sproporzionata da diversi Cantoni. Tale misura potrebbe celare il pericolo che singoli Cantoni - e anche Comuni - aumentino addirittura il periodo cantonale o comunale di residenza: questa circostanza risulterebbe assai urtante vista l'attuale mobilità molto importante delle forze di lavoro. Il diritto della cittadinanza risulterebbe dunque ancora meno trasparente.
- Anche se la Confederazione, con il rilascio dell'autorizzazione federale per la naturalizzazione, stabilisce meramente che le condizioni del diritto federale sono adempiute e che il richiedente è ora nella misura di inoltrare una domanda di ammissione nella cittadinanza cantonale e nell'attinenza comunale, nella pratica l'autorizzazione federale ha un'importanza più estesa. L'autorizzazione federale ha favorito una certa armonizzazione delle condizioni per la naturalizzazione, anche nel senso che numerosi Comuni contrari alle naturalizzazioni sono indotti a concedere naturalizzazioni, se riconoscono che qualcuno adempie a tutte le condizioni del diritto federale. Questo effetto dell'autorizzazione federale per la naturalizzazione presuppone però l'attendibilità delle condizioni di naturalizzazione del diritto federale. Questa sarebbe compromessa da una riduzione troppo netta dei periodi di residenza, il che renderebbe più difficili le naturalizzazioni.
- Se si considera che il coniuge straniero di un cittadino svizzero può presentare la domanda di naturalizzazione agevolata dopo tre anni di matrimonio, se risiede da cinque in Svizzera, un periodo di sei anni per la naturalizzazione ordinaria appare piuttosto breve. Da un lato, si può addurre che la naturalizzazione agevolata, a causa del diritto connesso del coniuge alla naturalizzazione, non è paragonabile alla naturalizzazione ordinaria. Dall'altro, è tuttavia necessario ribadire che un periodo di residenza di sei anni a livello di diritto federale solleva l'impressione che, secondo il legislatore federale, dopo un soggiorno di sei anni in Svizzera, uno straniero sia di regola integrato a tal punto da giustificare l'acquisizione della cittadinanza svizzera.
- Il 12 giugno 1994, la maggioranza dei Cantoni ha respinto la naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri cresciuti in Svizzera, nonostante il progetto fosse incontestato nella fase immediatamente precedente la votazione. Visto il risultato di detto scrutinio, il nostro Consiglio è costretto, laddove si tratti di ulteriori modificazioni nel settore della cittadinanza, a limitarsi a quanto è semplicemente auspicabile. Ove si parta dal principio che la riduzione del periodo di residenza federale concernerebbe non soltanto i giovani stranieri cresciuti nel nostro Paese, bensì anche tutte le altre persone straniere meno integrate nella vita del nostro Paese, nel momento attuale non risulta politicamente opportuno ridurre tale periodo da dodici a sei anni. Viste le circostanze occorrerebbe rinunciare in generale a ridurre l'esigenza federale in materia di residenza. Il nostro Collegio nutre seri dubbi in merito all'accettabilità politica del periodo di residenza di sei anni. Troppo grande sarebbe

il pericolo di un referendum che, a lungo termine, renderebbe impossibile una riduzione adeguata del periodo di residenza.

- Occorre infine rilevare che la difficoltà principale nel settore della naturalizzazione ordinaria non consiste nel periodo di residenza di dodici anni richiesto dal diritto federale, bensì nelle condizioni relative alla naturalizzazione fissate da Cantoni e Comuni e in parte molto diversificate. A questo proposito rinviamo segnatamente ai periodi di residenza fissati dai Cantoni e dai Comuni, spesso lunghi, alle tasse di naturalizzazione spesso molto rilevanti nonché alla possibilità di ricorso che manca nella maggior parte dei Cantoni e Comuni, circostanza che può sfociare in un rigetto arbitrario delle domande. Una modificazione costituzionale nel senso di un'armonizzazione, da parte della Confederazione, delle condizioni di naturalizzazione nei Cantoni, non avrebbe nel momento attuale però nessuna possibilità di riuscita, vista la temperie politica.

Per i motivi menzionati, ci pronunciamo a favore della conservazione dell'esigenza di un periodo di residenza di dodici anni.

2 Riduzione dei periodi di residenza a livello di diritto federale nell'ambito della naturalizzazione agevolata (modificazione art. 31 e 58a LCit)

21 Modificazione dell'art. 31 cpv. 2 LCit

È ridotto il periodo di residenza per i figli stranieri di un genitore svizzero che non hanno ancora la cittadinanza svizzera. Il nostro Collegio condivide questa opinione e rinvia integralmente alle pertinenti considerazioni e proposte del rapporto della Commissione delle istituzioni politiche. La modificazione dovrebbe avvenire anche allorché si rinunciasse alla revisione dei periodi di residenza per la naturalizzazione ordinaria. Le esperienze fatte a partire dall'entrata in vigore dell'ultima modificazione della legge sulla cittadinanza rivelano che la disparità di trattamento oggi esistente tra coniugi stranieri di una cittadina svizzera o di un cittadino svizzero e figli stranieri dell'unione coniugale di una cittadina svizzera è stata, spesso e giustamente, considerata urtante nelle cerchie degli Svizzeri dell'estero. Mentre i primi, dopo una durata di sei anni dell'unione coniugale, ove siano dati vincoli stretti con la Svizzera, possono essere naturalizzati con atto agevolato anche in caso di residenza all'estero, i secondi hanno accesso alla naturalizzazione agevolata soltanto in caso di residenza in Svizzera. Se è d'età superiore ai 32 anni il figlio straniero nato dal matrimonio di una cittadina svizzera con uno straniero deve perfino, secondo il diritto attuale, aver risieduto in totale cinque anni in Svizzera. Queste incongruenze dovrebbero essere accantonate con una modificazione della legge sulla cittadinanza.

22 Modifica redazionale dell'articolo 58a capoverso 2^{bis} LCit

L'articolo 58a concerne la naturalizzazione agevolata dei figli nati dal matrimonio di una cittadina svizzera con uno straniero. L'attuale tenore del capo-

verso 1, che dovrà rimanere invariato, prevede che il figlio che non ha ancora compiuto il 32° anno di età ha la possibilità di presentare una domanda di naturalizzazione agevolata se risiede in Svizzera. Il capoverso 2, modificato, prevede che i figli che hanno compiuto 32 anni devono aver risieduto in Svizzera per tre anni, anziché cinque.

Il nuovo capoverso 2^{bis} prevede che il figlio che ha stretti legami con la Svizzera può presentare una domanda di naturalizzazione agevolata anche se vive all'estero. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, nel suo rapporto, ha ritenuto giustamente che la domanda può essere evidentemente presentata anche se il figlio ha trasferito la sua residenza dall'estero in Svizzera. Per questo motivo il nostro Collegio propone - in concordanza con la formulazione dell'articolo 28 capoverso 1 LCit in cui si era posta questione identica - una modificazione redazionale giusta la quale il figlio che vive o è *vissuto* all'estero può presentare una domanda di naturalizzazione agevolata se ha vincoli stretti con la Svizzera. In questi casi, l'età del richiedente non è determinante.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

19 settembre 1994

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Stich

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Legge federale su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (Legge sulla cittadinanza)

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 44 capoverso 2 della Costituzione federale;
visti il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 9 settembre 1993¹⁾ e il parere del Consiglio federale del 19 settembre 1994²⁾,

decreta:

I

La legge federale sulla cittadinanza del 29 settembre 1952³⁾ è modificata come segue:

Art. 31 cpv. 2

² Dopo il compimento del ventiduesimo anno d'età, il figlio può presentare la domanda se ha risieduto in Svizzera durante almeno tre anni complessivamente e vi risiede da un anno.

Art. 58a cpv. 2 e 2^{bis} (nuovo)

² Dopo il compimento del 32° anno d'età, può presentare la domanda se ha risieduto in Svizzera durante tre anni complessivamente e se vi risiede da un anno.

^{2bis} Egli può presentare una domanda di naturalizzazione agevolata anche se vive o è vissuto all'estero, purché abbia vincoli stretti con la Svizzera.

II

Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ FF 1993 III 1135

²⁾ FF 1995 II 377

³⁾ RS 141.0

Iniziativa parlamentare Acquisto della cittadinanza svizzera. Durata del soggiorno Parere del Consiglio federale del 19 settembre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.257
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1995
Date	
Data	
Seite	377-385
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 171

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.