



23 novembre 2017

Commento alla modifica dell'ordinanza sulla cittadinanza

Attuazione del decreto federale concernente la
naturalizzazione agevolata degli stranieri della
terza generazione

1. Situazione iniziale

Il 9 giugno 2008 la consigliera nazionale Ada Marra ha inoltrato l'iniziativa parlamentare 08.432 «La Svizzera deve riconoscere i propri figli», firmata da 49 membri del Consiglio nazionale. Il 24 ottobre 2008 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare e il 15 gennaio 2009 lo ha fatto anche l'omologa Commissione del Consiglio degli Stati (CIP-S). La CIP-N ha più volte rinviato la trattazione dell'iniziativa parlamentare Marra a causa della revisione totale della legge sulla cittadinanza (LCit; RS 141.0).

Dopo l'approvazione della revisione della LCit da parte delle Camere federali il 20 giugno 2014 e la scadenza inutilizzata del termine di referendum, la CIP-N ha elaborato un progetto di modifica costituzionale e un progetto di legge da sottoporre al Parlamento. Nel dibattito parlamentare le Camere hanno fissato le condizioni concrete per la naturalizzazione agevolata degli stranieri della terza generazione (art. 24a nLCit). Il 30 settembre 2016 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato il progetto rispettivamente con 123 voti a favore e 75 contrari e con 25 voti a favore e 19 contrari (entrambi senza astensioni). Il 12 febbraio 2017 il Popolo e i Cantoni hanno accettato la modifica costituzionale rispettivamente con 1 499 627 Sì contro 982 844 No e 15 4/2 Sì e 5 2/2 No¹. Il termine di referendum è scaduto inutilizzato il 10 agosto 2017².

2. Punti essenziali del progetto

L'accettazione del decreto federale concernente la naturalizzazione agevolata degli stranieri della terza generazione rende necessari adeguamenti nell'ordinanza. Grazie alla competenza conferita dalla Costituzione e alle modifiche di legge approvate dal Parlamento, è già stata risolta la maggior parte delle questioni esecutive. Inoltre, la revisione della LCit e l'ordinanza sulla cittadinanza (RS 141.01) disciplinano le questioni esecutive della procedura di naturalizzazione agevolata. Il 17 giugno 2016 il Consiglio federale ha fissato la data d'entrata in vigore della LCit e dell'OCit al 1° gennaio 2018. Per queste ragioni, nell'ordinanza sono necessari solo pochi interventi in riferimento alla naturalizzazione agevolata degli stranieri della terza generazione.

Le disposizioni dell'ordinanza relative alla naturalizzazione agevolata precisano innanzitutto i diritti di dimora determinanti di uno dei nonni. Il diritto svizzero in materia di migrazione prevede diversi diritti di dimora con condizioni e regole distinte. L'ordinanza elenca i diritti di dimora che, da una parte, presuppongono un soggiorno stabile in Svizzera e, dall'altra, permettono la convivenza familiare tra la prima e la seconda generazione. Alla domanda di naturalizzazione agevolata devono essere allegati i documenti volti a dimostrare in modo verosimile che uno dei nonni ha acquisito un diritto di dimora in Svizzera. Entrano in particolare in linea di conto gli estratti dei registri degli abitanti e dei sistemi d'informazione sulla migrazione dei Cantoni e della Confederazione. Se sono ritenuti insufficienti, possono essere allegati anche gli estratti del registro svizzero dello stato civile e gli atti delle autorità comunali e cantonali preposte alla migrazione o di autorità scolastiche.

¹ FF 2017 2961, RU 2017 2643

² FF 2017 2943

3. **Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni**

Uno studio dell'11 dicembre 2016³, eseguito su incarico della Segreteria di Stato della migrazione (SEM), mostra che 24 650 giovani stranieri della terza generazione tra i 9 e i 25 anni soddisferebbero in linea di massima i criteri per la naturalizzazione agevolata previsti dalle disposizioni di legge decise dal Parlamento. Inoltre, secondo le stime, nei prossimi dieci anni circa 23 250 bambini e giovani della terza generazione porteranno a termine il quinto anno scolastico (inclusi il livello prescolastico e la scuola per l'infanzia) e potranno quindi chiedere la naturalizzazione agevolata. Ciò significa che circa 2300 bambini all'anno soddisferanno le condizioni per la relativa procedura. Le disposizioni transitorie riguardano inoltre complessivamente circa 3520 stranieri della terza generazione di età compresa tra i 26 e i 35 anni.

È presumibile che dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni aumenteranno le domande di naturalizzazione agevolata. Dai risultati dello studio redatto su incarico dalla SEM a maggio 2017⁴, emerge che alcuni giovani della terza generazione escludono la naturalizzazione a quante pare in modo categorico, ma la maggior parte dei giovani interpellati adotta un atteggiamento piuttosto aperto e pragmatico in merito. Considerano, infatti, di acquisire la cittadinanza svizzera per rendere più stabile il loro stato, non ostacolare il proprio percorso professionale, partecipare alla vita politica e far riconoscere la loro appartenenza alla Svizzera che si riflette nella vita quotidiana.

Nel rapporto della CIP-N del 30 ottobre 2014⁵ concernente l'iniziativa parlamentare «La Svizzera deve riconoscere i propri figli» si stimava che circa 100 000 persone avrebbero soddisfatto i requisiti per la naturalizzazione agevolata, a cui si sarebbero aggiunte circa 5000-6000 persone all'anno. Sulla base di tali stime, sarebbe stato necessario aumentare l'effettivo della SEM (di tre persone). Poiché ora i requisiti formali per la naturalizzazione agevolata sono più severi e il numero di domande stimato nel summenzionato rapporto della CIP-N sarà quindi inferiore, la SEM potrà trattare le domande con le risorse di personale attualmente a disposizione. Per la Confederazione l'aumento delle domande comporta un onere maggiore, che tuttavia secondo l'articolo 35 nLCit è compensato da entrate supplementari. La SEM riscuote una tassa di 500 franchi per le decisioni di naturalizzazione agevolata di persone che al momento della domanda sono maggiorenni e di 250 franchi se sono invece minorenni (art. 25 cpv. 1 lett. c nOCit).

Le disposizioni dell'ordinanza non fissano o restringono gli obblighi dei Cantoni, ma si limitano a concretizzare cosa s'intenda per «diritto di dimora» e «rendere verosimile» al fine di garantire una prassi uniforme della Confederazione. Le autorità cantonali preposte alla migrazione incaricate di riscuotere emolumenti nel quadro della naturalizzazione di richiedenti, dovranno far fronte a un onere supplementare che tuttavia verrà coperto dagli emolumenti riscossi in virtù dell'articolo 35 nLCit.

Un nuovo onere risulterà dalle domande a carico delle autorità cantonali dei richiedenti in merito all'eventuale iscrizione dei loro nonni nei registri dei Cantoni. Il rilascio di tali informazioni da parte delle autorità è di norma sottoposto a emolumenti retti dalle rispettive tariffe. Spetta al richiedente assumersi i costi derivanti dall'ottenimento dei documenti necessari.

³ Reperibile sul sito www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Ricerca e valutazione > Progetti conclusi > Studio sui giovani stranieri di terza generazione residenti in Svizzera (stato: 20.09.2017).

⁴ Cfr. nota 4

⁵ FF 2015 717, 733

4. Commento alle singole disposizioni

Art. 15a Diritto di dimora degli stranieri della prima generazione

Quale requisito formale per chiedere la naturalizzazione agevolata, gli stranieri della terza generazione devono rendere verosimile il diritto di dimora della prima generazione ossia di uno dei loro nonni. Quanto al diritto di dimora determinante di uno dei nonni (stranieri di prima generazione), va osservato che almeno uno dei genitori (seconda generazione di stranieri) deve aver frequentato per almeno cinque anni la scuola dell'obbligo in Svizzera (art. 24a cpv. 1 lett. b nLCit). Sono pertanto determinanti i diritti di dimora dei nonni che consentono una convivenza familiare (prima e seconda generazione di stranieri) in Svizzera che permetta ai loro figli di frequentarvi la scuola. Inoltre, il suddetto rapporto della CIP-N del 30 ottobre 2014⁶ sottolinea che è determinante un soggiorno stabile in conformità con le disposizioni del diritto degli stranieri. Un breve soggiorno temporaneo o un transito come turista non è quindi sufficiente.

Il diritto svizzero in materia di migrazione prevede vari tipi di soggiorno con condizioni e regolamentazioni distinte. Ne fanno parte fondamentalmente i permessi di domicilio, di dimora, di soggiorno di breve durata e per frontalieri come pure per i soggiorni durante una procedura d'asilo o nell'ambito dell'ammissione provvisoria. Fino al 2002 rientrava in tale categoria anche lo statuto di stagionale.

Il nuovo articolo 15a non elenca in modo esaustivo tutti i tipi di dimora che entrano in linea di conto. L'elemento decisivo è che, fino alla presentazione della domanda da parte del richiedente di terza generazione, uno dei nonni abbia acquisito una volta il permesso di dimora richiesto, anche se al momento della domanda non lo possiede più.

Presuppongono un soggiorno stabile e permettono la convivenza familiare in particolare i seguenti tipi di dimora:

- soggiorni con permesso di dimora (permesso B) o di domicilio (permesso C);
- soggiorni in seguito all'ammissione provvisoria (permesso F); o
- soggiorni con una carta di legittimazione rilasciata dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) o con un permesso di dimora con attività lucrativa (permesso Ci).

Soggiorni con permesso di dimora o di domicilio

Il permesso di dimora è rilasciato per soggiorni superiori a un anno, presuppone un soggiorno durevole e stabile in Svizzera ed è a tempo indeterminato. Il permesso di dimora e quello di domicilio sono per definizione diritti di dimora stabili. In entrambi i casi è ammesso il ricongiungimento familiare.

Soggiorni in seguito all'ammissione provvisoria

L'ammissione provvisoria è una misura sostitutiva nel caso di una decisione d'allontanamento passata in giudicato non eseguibile. Ciò significa che le persone ammesse provvisoriamente devono in linea di massima lasciare la Svizzera. Se l'esecuzione è impossibile, inammissibile o inesigibile, l'allontanamento è tuttavia rinviato a tempo indeterminato. Le persone ammesse provvisoriamente possono essere raggiunte dai propri familiari il più presto dopo tre anni dalla decisione di ammissione (art. 85 cpv. 7 della legge federale del 16 dicembre 2005⁷ sugli stranieri [LStr]).

⁶ FF 2015 717, 732

⁷ RS 142.20

Soggiorni con una carta di legittimazione rilasciata dal DFAE o permesso di dimora con attività lucrativa (permesso Ci)

I funzionari internazionali, i membri delle rappresentanze estere e le persone che possono accompagnarle ricevono, quale titolo di soggiorno, una carta di legittimazione del DFAE. Il ricongiungimento familiare è in linea di massima possibile (art. 43 cpv. 2 e 3 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007⁸ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa [OASA]).

Il permesso Ci è destinato ai familiari dei funzionari di organizzazioni intergovernative e dei membri di rappresentanze estere. Si tratta dei coniugi nonché dei figli fino al 25° anno di età. Il permesso Ci è rilasciato in cambio della carta di legittimazione. La validità del permesso è limitata alla durata della funzione del titolare principale (art. 22 cpv. 3 dell'ordinanza del 7 dicembre 2007⁹ sullo Stato ospite [OSosp]).

Soggiorni con un permesso di breve durata (permesso L) o per stagionale (permesso A)

I soggiorni con un permesso di breve durata (permesso L) o con il permesso A rilasciato agli stagionali non sono esplicitamente menzionati all'articolo 15a. Possono tuttavia entrare in linea di conto a determinate condizioni:

a partire dal 1934, con l'entrata in vigore della legge federale del 26 marzo 1931¹⁰ concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), a livello nazionale vigeva un disciplinamento uniforme per gli stagionali. Un permesso per stagionale era valido al massimo 9 mesi per anno civile e il ricongiungimento familiare non era possibile. In virtù di un accordo tra l'Italia e la Svizzera, nel 1964 era poi possibile trasformare un permesso stagionale in un permesso annuale (permesso B). L'estensione di tale disciplinamento ad altri Stati è avvenuta in un secondo momento. Se lo stagionale, durante gli ultimi quattro anni consecutivi, aveva lavorato in Svizzera regolarmente come stagionale per un totale di 36 mesi, il permesso stagionale veniva automaticamente trasformato in un permesso annuale (permesso B; art. 28 dell'ordinanza del 6 ottobre 1986¹¹ che limita l'effettivo degli stranieri [OLS]). Sebbene il ricongiungimento familiare fosse possibile soltanto dopo la trasformazione del permesso¹², alcuni membri famigliari si trasferivano in parte già prima in Svizzera.

Il permesso di soggiorno di breve durata è per definizione previsto per un soggiorno temporalmente limitato, è rilasciato per un soggiorno di al massimo un anno e può essere prorogato fino a due anni. Tuttavia, nelle zone turistiche la concessione ininterrotta di permessi di soggiorno di breve durata sull'arco di diversi anni è in parte prassi comune. Il ricongiungimento familiare è possibile dal 2008, grazie al permesso di breve durata.

⁸ RS **142.201**

⁹ RS **192.121**

¹⁰ RU **2007** 5437

¹¹ RU **2007** 5497

¹² Rolf Schmid, Die Rechtsstellung des ausländischen Saisonarbeiters in der Schweiz, tesi di dottorato, Zurigo 1991, pag. 167 e 223.

Art. 15b Documenti per rendere verosimile il diritto di dimora

Capoverso 1

Il richiedente che presenta una domanda di naturalizzazione agevolata deve rendere verosimile che uno dei suoi nonni ha o aveva un diritto di dimora in Svizzera. A tal fine, oltre ai documenti di polizia degli stranieri, possono essere presentati anche quelli di altre autorità¹³, tra cui:

- l'estratto del registro degli abitanti dei Comuni e dei Cantoni;
- l'estratto del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) della SEM o dei sistemi precedenti: il registro centrale degli stranieri (RCS) e il sistema automatizzato di registrazione delle persone (AUPER);
- l'estratto dei sistemi d'informazione sulla migrazione dei Comuni e dei Cantoni;
- l'estratto del sistema d'informazione Ordipro del DFAE;
- gli atti di autorità comunali e cantonali preposte alla migrazione nonché di autorità scolastiche;
- l'estratto o l'attestazione del registro svizzero dello stato civile;
- l'attestazione di autorità fiscali per dimostrare che uno dei nonni è stato assoggettato all'imposta in seguito a un soggiorno in Svizzera.

Registri degli abitanti dei Comuni e dei Cantoni

In Svizzera vengono tenuti più di 2300 registri comunali degli abitanti. Secondo l'articolo 6 lettera n della legge federale del 23 giugno 2006¹⁴ sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone (legge sull'armonizzazione dei registri, LArRa) nel caso degli stranieri domiciliati o dimoranti in Svizzera, i registri cantonali e comunali degli abitanti devono registrare il loro tipo di permesso. Le informazioni rilasciate dai registri comunali degli abitanti sono rette dalle disposizioni cantonali in materia di notificazioni e di protezione dei dati. Di norma, il rilascio di informazioni a un terzo presuppone il consenso o la procura dell'interessato (nonni). Le informazioni sono soggette a emolumenti a loro volta retti dalle tariffe cantonali o comunali. A seconda delle norme vigenti sull'archiviazione, i dati sono già archiviati nel registro degli abitanti e in parte conservati negli archivi centrali dello Stato o della città. Le competenze sono in parte suddivise tra Comuni e archivi, per cui il Comune è in grado di consultare dati che risalgono soltanto fino a un determinato anno. I dati e i processi precedenti possono essere verificati solamente dalla pertinente autorità di archiviazione.

Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) della SEM o i sistemi precedenti: registro centrale degli stranieri (RCS) e sistema automatizzato di registrazione delle persone (AUPER)

A livello federale i sistemi d'informazione per i dati degli stranieri esistono dal 1982. Il primo è stato il registro centrale degli stranieri (RCS), che nel 1985 è stato completato dal sistema automatizzato di registrazione delle persone (AUPER). Nel 2008 entrambi i sistemi sono stati rimpiazzati dal SIMIC, che serve al trattamento dei dati personali del settore degli stranieri e dell'asilo e contiene, tra le altre cose, i dati sul diritto di dimora.

¹³ CF Sommaruga, Boll. uff. 2016 N 1625 seg.; Boll. uff. 2016 S 823

¹⁴ RS **431.02**

Sistemi d'informazione sulla migrazione dei Comuni e dei Cantoni

I Cantoni e i Comuni tengono sistemi d'informazione propri sulla migrazione anch'essi utilizzati per il trattamento dei dati personali del settore degli stranieri e dell'asilo.

Sistema d'informazione Ordipro del DFAE

In Ordipro sono registrate le informazioni relativi al personale diplomatico in Svizzera che ha ricevuto una carta di legittimazione del DFAE (art. 2 dell'ordinanza Ordipro del 7 giugno 2004¹⁵).

Atti delle autorità comunali e cantonali preposte alla migrazione e delle autorità scolastiche

Per atti s'intendono documenti ufficiali quali pagelle, decisioni di promozione oppure decisioni della polizia degli stranieri. Si tratta di documenti rilevanti che testimoniano dell'operato delle autorità e permettono di ricostruire le tappe principali che hanno portato alle loro decisioni. Il rilascio di informazioni da atti cartacei o digitali delle autorità comunali o cantonali preposte alla migrazione sono rette dalle disposizioni cantonali in materia di protezione dei dati. Di norma, il rilascio di informazioni a un terzo presuppone il consenso o la procura dell'interessato (nonni). Le informazioni sono soggette a emolumenti.

Registro svizzero dello stato civile

L'articolo 6a dell'ordinanza del 28 aprile 2004¹⁶ sullo stato civile (OSC), per registri dello stato civile s'intendono tutti i registri dello stato civile tenuti dal 1876 sotto forma cartacea o elettronica (registro delle nascite, registro delle morti, registro dei matrimoni, registro dei riconoscimenti, registro delle legittimazioni, registro delle famiglie e registro dello stato civile). Oggetto di questa documentazione è lo stato civile di una persona. La documentazione è effettuata in occasione di un fatto di stato civile (p. es. nascita, matrimonio, morte; cfr. art. 7 cpv. 2 OSC) e comprende ad esempio anche la registrazione del luogo di domicilio o dimora della persona in questione al momento della documentazione del fatto di stato civile.

Di conseguenza l'iscrizione nel registro dello stato civile consente solamente di rendere verosimile il diritto di dimora in Svizzera. Infatti, dall'iscrizione si può desumere soltanto che al momento della documentazione dell'evento di stato civile la persona in questione soggiornava in Svizzera, ma non si può accertare da quanto tempo si trovasse in Svizzera e se essa era titolare di un permesso di soggiorno.

Il domicilio al momento di un evento di stato civile può, ad esempio, essere comprovato mediante certificato di matrimonio dei nonni celebrato in Svizzera oppure mediante certificato di nascita di un genitore nato in Svizzera. In linea di principio, un documento di stato civile di questo tipo può essere ordinato, presso l'ufficio di stato civile del luogo dell'evento, soltanto dalla persona direttamente interessata dall'evento (art. 81 OSC). La divulgazione di dati dello stato civile a terzi (ad esempio nipoti) si effettua se è comprovato un interesse diretto e degno di protezione e se non è possibile ottenere i dati presso le persone interessate (p. es. dati relativi a nonni già deceduti) o non lo si può ragionevolmente pretendere (art. 59 OSC). L'ammontare degli emolumenti è retto dall'ordinanza del 27 ottobre 1999¹⁷ sugli emolumenti in materia di stato civile (OESC).

¹⁵ RS 235.21

¹⁶ RS 211.112.2

¹⁷ RS 172.042.110

Attestazione dell'autorità fiscale

L'articolo 110 capoverso 1 della legge federale del 14 dicembre 1990¹⁸ sull'imposta federale diretta (LIFD) obbliga le autorità incaricate dell'esecuzione della legge fiscale a mantenere il segreto. Il rilascio di informazioni dagli atti fiscali è ammesso nella misura in cui esista un fondamento legale nel diritto federale (art. 110 cpv. 2 LIFD). L'attestazione da parte dell'autorità fiscale secondo la quale un nonno è stato assoggettato alle imposte in seguito a un soggiorno in Svizzera di norma non viola l'obbligo al segreto. Tale documento permette soltanto di rendere verosimile il diritto di soggiorno in Svizzera, ma non fornisce alcuna informazione circa un diritto di soggiorno valido. Le informazioni riguardo all'obbligo fiscale di un nonno sono rette dalle disposizioni cantonali sull'archiviazione e pertanto non sono disponibili presso l'autorità fiscali per un periodo indeterminato.

Capoverso 2

Nel caso dei richiedenti i cui nonni sono entrati in Svizzera negli anni Ottanta o Novanta, è probabile che il titolo di soggiorno di questi ultimi sia stato iscritto nel registro degli abitanti o nei registri relativi alla migrazione. In tal caso è sufficiente allegare alla domanda di naturalizzazione un pertinente estratto da cui risulta che le condizioni in materia di diritto di dimora sono soddisfatte.

Il disciplinamento della LCit, che prevede di rendere verosimile il diritto di dimora di uno dei nonni, tiene conto del fatto che i soggiorni della prima generazione, ossia di uno dei nonni, spesso non sono stati registrati ufficialmente in quanto risalgono a parecchio tempo fa. Per il richiedente potrebbe pertanto rivelarsi oneroso raccogliere i documenti necessari, che in parte risalgono a più decenni addietro.

Quando cerca i documenti necessari, è importante che il richiedente controlli dapprima se il titolo di soggiorno è stato ufficialmente registrato nei registri o nei sistemi di cui al capoverso 1. Se questo non è il caso, il richiedente è libero di inoltrare tutti i documenti, atti a dimostrare il diritto di dimora della prima generazione. Questo modo di procedere intende ridurre per quanto possibile sia per il richiedente che per le autorità l'onere per la raccolta dei documenti necessari.

Art. 27 Incasso

Il capoverso 4 subisce un mero adeguamento redazionale poiché la sigla DFAE è già stata introdotta all'articolo 15a.

* * *

¹⁸ RS 642.11