



Riassunto del Rapporto dell'Ufficio federale della migrazione sulle questioni aperte nel settore della cittadinanza

20.12.2005

Indice

1.	Situazione iniziale	1
1.1	Perché un rapporto sulle questioni relative alla cittadinanza?	1
1.2	Stesura del rapporto	1
1.3	Breve presentazione del diritto vigente	1
1.4	I principali contenuti delle proposte di revisione respinte (acquisto agevolato della cittadinanza per giovani della seconda e terza generazione)	2
1.4.1.	Progetto relativo alla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione.....	3
1.4.2.	Progetto relativo all'acquisto della cittadinanza per gli stranieri della terza generazione	3
2.	Questioni aperte, conclusioni, raccomandazioni	3
2.1	Giovani stranieri della seconda e terza generazione	3
2.2	Semplificazioni procedurali.....	4
2.3	Termini di residenza	4
2.4	Naturalizzazioni a livello comunale e diritto di ricorso	5
2.5	Doppia cittadinanza	6
2.6	Lotta agli abusi.....	9

1. Situazione iniziale

1.1 Perché un rapporto sulle questioni relative alla cittadinanza?

Il 26 settembre 2004, Popolo e Cantoni hanno respinto una modifica costituzionale concernente agevolamenti all'acquisto della cittadinanza per giovani stranieri della seconda e terza generazione. Prima e dopo tale votazione vi sono stati sul tema numerosi interventi politici, a livello federale e cantonale, con intenti parzialmente divergenti. Il Consiglio federale ha pertanto incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di redigere, entro la fine del 2005, un rapporto sulle questioni aperte nel settore della cittadinanza.

1.2 Stesura del rapporto

L'Ufficio federale della migrazione ha reagito istituendo un gruppo di lavoro composto di rappresentanti di servizi federali interessati (Commissione federale degli stranieri CFS, Ufficio federale di giustizia UFG, Ufficio federale dello Stato civile UFSC, Direzione del diritto internazionale pubblico DDIP e Servizio degli Svizzeri all'estero del DFAE, Sezione degli obblighi militari del DDPS) nonché di alcuni Cantoni (Zurigo, Argovia, Lucerna e Vaud).

Il rapporto tiene conto delle proposte dei membri del gruppo di lavoro nonché della Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile - in cui sono rappresentate la maggior parte delle autorità cantonali di naturalizzazione -, invitata a prendere posizione in merito al rapporto.

1.3 Breve presentazione del diritto vigente

Il diritto svizzero in materia di cittadinanza si distingue per le particolarità seguenti:

Procedura a tre livelli per la naturalizzazione ordinaria

La competenza per la naturalizzazione ordinaria spetta ai Cantoni e ai Comuni. I Cantoni hanno prescrizioni proprie in materia di residenza e di idoneità. Essi disciplinano in maniera autonoma lo spazio lasciato ai Comuni per pertinenti esigenze ulteriori. Alla Confederazione non compete di obbligare un Cantone o un Comune a naturalizzare un cittadino straniero, né di prescrivere una determinata procedura (istanza decisionale, istanza di ricorso). Ogni naturalizzazione è però valevole unicamente se la Confederazione ha concesso l'autorizzazione federale di naturalizzazione. Tale autorizzazione è concessa unicamente se la persona richiedente risiede da almeno 12 anni in Svizzera (il tempo trascorso in Svizzera tra dieci e vent'anni compiuti è computato due volte), si conforma all'ordine giuridico svizzero, non compromette la sicurezza interna o esterna della Svizzera ed è ben integrata nel nostro Paese.

Nel 2004 sono state naturalizzate in Svizzera, in procedura ordinaria, oltre 27'000 persone.

Naturalizzazione agevolata di competenza della Confederazione

Se legata a un evento del diritto di famiglia (discendenza da un genitore svizzero, matrimonio con un cittadino svizzero), la naturalizzazione è di esclusiva competenza della Confederazione. Trattasi in questi casi di naturalizzazione agevolata. Prima è tuttavia sentito il Cantone. La naturalizzazione agevolata concerne anzitutto i coniugi stranieri di cittadini svizzeri.

Nel 2004 sono state naturalizzate in Svizzera, in procedura agevolata, ca. 9'500 persone.

Diritto di ricorso di regola solo nel contesto della naturalizzazione agevolata

È previsto un diritto generale di ricorso solo nel contesto della naturalizzazione agevolata e della reintegrazione – assai rara quest'ultima. In ambo i casi, la naturalizzazione è di competenza della Confederazione. Non solo la persona richiedente, bensì anche il Cantone può impugnare la decisione dell'Ufficio federale della migrazione. Nel contesto della naturalizzazione ordinaria, è dato un diritto generale di ricorso solo se il diritto cantonale lo prevede (eccezione: il diritto di ricorso contro le decisioni discriminanti conformemente alla prassi del Tribunale federale nell'ambito dell'art. 8 cpv. 2 Cost). Sinora, tre Cantoni hanno introdotto un diritto generale di ricorso (VD, BE, GE).

Doppia cittadinanza

Dal 1° gennaio 1992 il diritto svizzero ammette il principio della doppia cittadinanza, per cui le persone naturalizzate in Svizzera non devono più rinunciare alla cittadinanza d'origine. Ciò nonostante, numerosi cittadini stranieri perdono automaticamente la loro cittadinanza al momento della naturalizzazione in Svizzera a motivo del diritto nazionale del loro Paese d'origine. Prima del 1992, le persone naturalizzate in procedura ordinaria dovevano rinunciare alla loro cittadinanza d'origine, sempre che ciò fosse ragionevolmente esigibile date le circostanze.

1.4 I principali contenuti delle proposte di revisione respinte (acquisto agevolato della cittadinanza per giovani della seconda e terza generazione)

Il 26 settembre 2004, il Sovrano ha respinto una revisione costituzionale sui temi "Naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione" e "Acquisto della cittadinanza alla nascita per la terza generazione". Anche la maggioranza dei Cantoni era contraria ai due progetti.

È invece stata approvata una modifica della legge sulla cittadinanza vertente sull'introduzione di tasse volte alla sola copertura delle spese nonché su agevolamenti per la naturalizzazione di persone di origine svizzera.

1.4.1. Progetto relativo alla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione

Il progetto prevedeva una modifica della Costituzione federale onde consentire alla Confederazione di agevolare la naturalizzazione da parte dei Cantoni di giovani stranieri cresciuti in Svizzera.

In caso di approvazione della revisione costituzionale, la normativa avrebbe previsto un diritto alla naturalizzazione agevolata per i giovani che hanno frequentato almeno cinque anni della scuola dell'obbligo in Svizzera. Il progetto è stato respinto dal 56,8% dei votanti.

1.4.2. Progetto relativo all'acquisto della cittadinanza per gli stranieri della terza generazione

Il progetto costituzionale avrebbe istituito la possibilità per la Confederazione di disciplinare anche l'acquisto della cittadinanza alla nascita in Svizzera, qualora almeno un genitore sia cresciuto nel nostro Paese.

In caso di approvazione della revisione costituzionale, la normativa avrebbe previsto l'acquisto della cittadinanza alla nascita se almeno un genitore ha effettuato almeno cinque anni della scuola dell'obbligo in Svizzera e, alla nascita del figlio, possiede da almeno cinque anni un permesso di dimora o di domicilio. Il progetto è stato respinto dal 51,6% dei votanti.

2. Questioni aperte, conclusioni, raccomandazioni

2.1 Giovani stranieri della seconda e terza generazione

Dopo l'insuccesso dei due progetti costituzionali ci si interroga sul ruolo futuro della Confederazione e dei Cantoni in questo settore.

Il 26 settembre 2004 è stata respinta per la terza volta in votazione popolare una modifica costituzionale in vista dell'introduzione della naturalizzazione agevolata per i giovani stranieri della seconda generazione. Popolo e Cantoni hanno parimenti respinto un oggetto inerente all'acquisto della cittadinanza alla nascita, a determinate condizioni, per la terza generazione di stranieri. Visto il risultato del voto, sarà impossibile proporre a breve o medio termine un nuovo progetto in tale ambito. La Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile rileva tuttavia che, nonostante la decisione negativa del Popolo, continuerà a farsi sentire, a lungo termine, la necessità di agevolamenti unitari a livello del diritto federale per quel che concerne la naturalizzazione degli stranieri della seconda e della terza generazione. Intanto i Cantoni hanno la possibilità, nel quadro del diritto vigente, di prevedere nelle rispettive legislazioni agevolamenti per la naturalizzazione degli stranieri della seconda e terza generazione.

Per quel che concerne la naturalizzazione agevolata dei giovani della *seconda generazione*, i Cantoni possono riprendere la regolamentazione proposta dalla Confederazione nell'autunno 2004 e prevedere quindi agevolamenti per la naturalizzazione dei giovani stranieri che hanno frequentato almeno cinque anni della scuola dell'obbligo in Svizzera.

La regolamentazione proposta per gli stranieri della *terza generazione* non può invece essere semplicemente ripresa. I Cantoni potrebbero però prevedere, nel quadro del diritto vigente, agevolamenti alla naturalizzazione di queste persone,

come ad esempio la possibilità di depositare una domanda di naturalizzazione in procedura non burocratica già a partire dall'11° anno d'età.

2.2 Semplificazioni procedurali

Nel progetto costituzionale relativo alla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione, era inoltre previsto di sostituire l'autorizzazione federale di naturalizzazione mediante l'istituto più maneggevole del diritto di approvazione della Confederazione. Dopo il rifiuto di tale progetto ci si può chiedere se non vi siano altre possibilità di migliorare lo svolgimento della procedura di naturalizzazione nella sua triplice dimensione federale, cantonale e comunale.

Non val la pena elaborare una nuova modifica costituzionale all'unico scopo di sostituire l'autorizzazione federale di naturalizzazione con il diritto di approvazione della Confederazione. L'Ufficio federale della migrazione ha concluso con la maggior parte dei Cantoni pertinenti accordi in base ai quali la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione differisce ben poco da un diritto di approvazione della Confederazione. La regolamentazione vigente può pertanto essere mantenuta.

Si raccomanda ai Cantoni di impegnarsi onde semplificare il più possibile la procedura tra Confederazione, Cantoni e Comuni. La procedura di naturalizzazione è ridotta al minimo se viene conclusa a livello comunale prima dell'inoltro della domanda alla Confederazione in vista della concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione. Meglio ancora se a questo punto anche la procedura cantonale è già terminata – a meno che la competenza di naturalizzazione a livello cantonale spetti a un'autorità legislativa. È pertanto bene che il Cantone e il Comune conferiscano l'attinenza comunale e la cittadinanza cantonale (fatta salva la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione) prima che la domanda sia trasmessa alla Confederazione per la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione. Tale prassi è tuttora applicata nei Cantoni Berna, Vaud e Zurigo.

Nel contesto delle domande di naturalizzazione ordinaria, la Confederazione dovrebbe normalmente, come sinora, chiarire solo se sussistono informazioni a livello federale che escludono la naturalizzazione (concernenti il conformarsi all'ordine giuridico e il non sussistere di una minaccia per la sicurezza interna o esterna). L'esame delle restanti condizioni di naturalizzazione (termini di residenza, integrazione, familiarità con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri, obblighi dal profilo delle esecuzioni e dei fallimenti, obblighi fiscali) è lasciato già tuttora perlopiù ai Cantoni e ai Comuni. Le condizioni di naturalizzazione del diritto cantonale coincidono in questo settore con quelle della Confederazione.

2.3 Termini di residenza

Al confronto internazionale, la Svizzera prevede un termine di residenza elevato (dodici anni). Se la revisione costituzionale relativa alla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione fosse stata accolta, la conseguente modifica di legge avrebbe comportato anche una riduzione ad otto anni del termine di residenza per la naturalizzazione agevolata di questi giovani. Una pertinente modifica potrebbe essere effettuata anche ora in quanto non necessita una revisione preliminare della Costituzione.

Poco dopo la predetta votazione popolare è stata inoltrata una mozione in Consiglio nazionale che chiedeva la riduzione da dodici a otto anni del termine di residenza previsto dal diritto svizzero nonché la possibilità per Cantoni e Comuni di prevedere termini di residenza propri, per la naturalizzazione ordinaria, fino ad un massimo di tre anni. Il Consiglio federale ha respinto la mozione, pur rilevando che il Dipartimento federale di giustizia e polizia avrebbe steso entro la fine del 2005 un rapporto sulle questioni aperte in materia di cittadinanza, nel quale avrebbe trattato anche la questione della residenza.

Dopo l'esito negativo della votazione del 26 settembre 2004, si deve partire dall'idea che attualmente anche una riduzione dei termini di residenza sarebbe politicamente inopportuna. Ciò a maggior ragione in quanto sono in gioco agevolamenti alla naturalizzazione che non concernono solo i giovani stranieri della seconda e terza generazione, bensì anche stranieri venuti in Svizzera in età più avanzata.

L'armonizzazione dei termini cantonali e comunali di residenza sarebbe verosimilmente meno contestata della riduzione del termine federale di residenza da dodici a otto anni. È infatti scioccante che uno straniero che vive in Svizzera da dodici anni e che si trasferisce in un altro Cantone debba, nella maggior parte dei casi, aspettare ulteriori cinque a dodici anni prima di poter presentare una domanda di naturalizzazione. In determinati casi, basta addirittura un trasferimento in un altro Comune dello stesso Cantone per ritardare di parecchi anni la possibilità di chiedere la naturalizzazione. Ora, tale situazione è anacronistica e contraria alla tendenza generale ad una grande mobilità della popolazione. La necessità di una soluzione unitaria a livello del diritto federale è rilevata in particolar modo dalla Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile.

Ai Cantoni che applicano tuttora lunghi termini cantonali e comunali di residenza, è raccomandato di ridurre tali termini. I Cantoni e – nel quadro del diritto cantonale – i Comuni che applicano tuttora termini di residenza medi o lunghi, hanno sin d'ora la possibilità di abbreviarli, riducendo per quanto possibile a una durata che non oltrepassi i tre anni la residenza richiesta per poter chiedere la naturalizzazione.

2.4 Naturalizzazioni a livello comunale e diritto di ricorso

Nel contesto di due decreti emanati il 9 luglio 2003, il Tribunale federale ha deciso tra l'altro che non sono più ammesse le votazioni alle urne in materia di naturalizzazione. La procedura di naturalizzazione non è un atto politico, bensì amministrativo. Sebbene non esista un vero e proprio diritto alla naturalizzazione, non devono essere emanate decisioni discriminanti. Le decisioni negative vanno motivate.

I due decreti del Tribunale federale hanno suscitato una discussione animata. A livello federale vi sono tuttora due iniziative parlamentari pendenti sul tema. A ciò si aggiungono tre iniziative cantonali. Il 18 novembre 2005, l'Unione democratica di centro (UDC) ha peraltro inoltrato l'iniziativa popolare "per naturalizzazioni democratiche".

Al centro dell'interesse, verso la fine del 2005, vi era anzitutto l'iniziativa parlamentare Pfisterer. Il progetto del 27 ottobre 2005 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) enunciava il principio secondo cui la competenza per la procedura di naturalizzazione nel Cantone e nel Comune spetta ai Cantoni. Il progetto prevede inoltre che le decisioni negative in materia di naturalizzazione necessitano una motivazione e devono essere

impugnabili a livello cantonale. Il progetto non si pronuncia invece, volutamente, circa l'organo decisionale in materia di naturalizzazioni né circa la procedura applicabile alla motivazione delle decisioni negative. È previsto unicamente che la domanda di naturalizzazione può essere sottoposta al voto alle urne solo se è stata stesa preliminarmente una domanda di rifiuto debitamente motivata. I Cantoni sono infine tenuti a proteggere la sfera privata delle persone richiedenti la naturalizzazione in modo che siano resi noti unicamente i dati necessari onde valutare se sono adempite le condizioni di naturalizzazione, nonché adeguando la scelta di tali dati in funzione dei destinatari. Il Consiglio federale ha approvato il progetto della CIP-S il 2 dicembre 2005; il Consiglio degli Stati il 14 dicembre 2005.

2.5 Doppia cittadinanza

Già alcuni mesi prima della votazione popolare è stata inoltrata in Consiglio nazionale una mozione sul tema dell'esclusione della doppia cittadinanza. Essa è stata respinta dal Consiglio federale, con riferimento al presente rapporto.

Nel rapporto sono illustrate le varie modalità della doppia cittadinanza. Attualmente, un terzo dei matrimoni contratti da cittadini svizzeri sono binazionali. In quasi tutti gli Stati vige inoltre il principio della parità di diritti dei genitori per quel che concerne la trasmissione della cittadinanza ai figli, per cui quasi tutti i figli di coppie binazionali hanno la doppia cittadinanza. Non vi sono statistiche atte a stabilire se vi siano più casi di doppia cittadinanza per filiazione o per naturalizzazione, ma si può partire dall'idea che le pertinenti proporzioni siano equilibrate.

La Svizzera consente da sempre ai suoi cittadini domiciliati all'estero di acquistare una seconda cittadinanza oltre a quella svizzera. Dei ca. 623'000 Svizzeri all'estero, ca. 443'000 (ovvero ca. il 71%) possiedono anche una seconda cittadinanza.

La mozione presentata al Consiglio nazionale da Jasmin Hutter (UDC) sul tema della doppia cittadinanza non si oppone essenzialmente alla doppia cittadinanza degli Svizzeri all'estero, né a quella per filiazione, bensì alla doppia cittadinanza dei cittadini stranieri naturalizzati svizzeri.

Il Gruppo di lavoro ha esaminato diverse varianti concernenti l'eventuale divieto della doppia cittadinanza, riflettendo dal canto suo sulla tematica:

a) Esperienze in materia di doppia cittadinanza

Le esperienze effettuate nel contesto della doppia cittadinanza (Svizzeri all'estero, persone naturalizzate in Svizzera, figli di matrimoni binazionali) mostrano che tale possibilità non ha mai causato difficoltà degne di nota. Il Gruppo di lavoro, di cui erano parte anche rappresentanti dei Cantoni di Zurigo, Argovia, Lucerna e Vaud, è pertanto giunto unanimemente alla conclusione che in questo contesto non s'impone attualmente una modifica della legge vigente.

b) Problemi legati alla doppia cittadinanza

In casi singoli, la doppia cittadinanza può tuttavia generare un conflitto di lealtà. Tale è il caso soprattutto qualora vi siano conflitti tra i due Stati d'origine del doppio cittadino. Se tali conflitti si inaspriscono al punto da sfociare in un conflitto bellico, il doppio cittadino può essere indotto a dover optare per uno Stato d'origine contro l'altro. Storicamente parlando, un eventuale conflitto bellico tra i due Stati d'origine è il principale problema della doppia cittadinanza. Nel contesto degli attentati terroristici del 7 luglio 2005 a Londra, che hanno provocato 55 morti e 700 feriti, vi è da chiedersi in che misura l'estremismo violento non venga favorito dalla doppia cittadinanza. Agli attentati hanno partecipato fondamentalisti islamici dimoranti in Inghilterra sin dalla giovinezza. Essi non avevano sinora attirato l'attenzione in maniera particolare ed erano considerati come integrati nella società. Il loro passaggio al terrorismo è stato spiegato segnatamente con la divisione personale tra i valori occidentali dello Stato di residenza e quelli del mondo islamico rappresentato dai genitori. È stato detto inoltre che una siffatta crisi identitaria può condurre segnatamente le persone di carattere labile ad associarsi ad attività terroristiche. La possibilità di essere naturalizzati pur mantenendo la cittadinanza d'origine può, in persone che vivono un conflitto di lealtà, promuovere l'estremismo. Ciò a maggior ragione per chi, oltre alla cittadinanza svizzera, possiede la cittadinanza di uno Stato che non si distanzia dal terrorismo o che addirittura lo fomenta.

c) Diverso trattamento a seconda dello Stato d'origine?

È stata vagliata l'idea di procedere in modo diverso, dal profilo dell'ammissione della doppia cittadinanza, a seconda dello Stato d'origine della persona richiedente. La soluzione è tuttavia stata abbandonata in quanto violerebbe il divieto di qualsiasi discriminazione.

d) Rifiutare la naturalizzazione alle persone che non possono rinunciare alla cittadinanza d'origine?

Gran parte delle persone richiedenti la naturalizzazione non hanno affatto la possibilità di rinunciare alla cittadinanza d'origine a motivo della legislazione vigente nello Stato d'origine (p.es. cittadini del Kosovo; cittadini maschi tra i 16 e i 60 anni di Serbia e Montenegro; stranieri della seconda generazione originari della Turchia che non hanno prestato servizio militare; cittadini di determinati Stati arabi). L'applicazione sistematica del divieto della doppia cittadinanza significherebbe che le persone degli Stati in questione non potrebbero affatto essere naturalizzate, neppure qualora fossero nate in Svizzera, si fossero perfettamente integrate e avessero vissuto per decenni nel nostro Paese. Nel contempo, i figli di matrimoni misti (p.es. padre kosovaro e madre svizzera)

otterrebbero come sinora la cittadinanza di ambo i genitori in base al principio dei pari diritti uomo-donna per quel che concerne la trasmissione della cittadinanza ai figli. Sarebbe difficilmente comprensibile che lo Stato fosse privato della propria libertà di manovra per quel che concerne la possibilità di naturalizzare persone ben integrate, unicamente in quanto lo Stato d'origine di queste persone non consente loro di rinunciare alla cittadinanza d'origine. Nessuno Stato europeo contrario alla doppia cittadinanza rifiuta di naturalizzare una persona per il solo motivo che il diritto del suo Stato d'origine le vieta di rinunciare alla cittadinanza attuale.

e) Impatto dal profilo statistico

Da quanto suesposto consegue che, in caso di introduzione del divieto della doppia cittadinanza, si dovrebbe esigere la rinuncia alla cittadinanza precedente unicamente dalle persone il cui Stato d'origine consente tale rinuncia. Ciò significherebbe tuttavia che sarebbero proprio i cittadini degli Stati dell'Europa occidentale - segnatamente dei Paesi limitrofi - a dover rinunciare alla loro cittadinanza una volta naturalizzati.

In cifre assolute, il divieto della doppia cittadinanza farebbe indubbiamente calare il numero delle naturalizzazioni. L'esempio dei cittadini d'origine italiana in Svizzera illustra come, presso i cittadini degli Stati limitrofi, la disponibilità a farsi naturalizzare è praticamente triplicata se vi è la possibilità di conservare anche la cittadinanza d'origine. Combattendo la doppia cittadinanza risultante dalla naturalizzazione si otterrebbe un aumento della percentuale di persone naturalizzate originarie di Stati terzi e un calo della proporzione di naturalizzazioni di cittadini dell'UE; ciò non da ultimo in quanto queste persone sono comunque autorizzate a risiedere e lavorare in Svizzera in virtù degli Accordi bilaterali con l'UE.

f) Il divieto della doppia cittadinanza provocherebbe un forte onere burocratico e sarebbe facilmente aggirabile

L'obbligo di rinunciare alla cittadinanza precedente una volta naturalizzati in Svizzera avrebbe un senso unicamente se fosse possibile sorvegliarne l'osservanza, il che implicherebbe un forte onere burocratico. Le esperienze effettuate nel contesto del divieto della doppia cittadinanza vigente prima del 1.1.1992 hanno mostrato che in numerosi casi l'obbligo di rinunciare alla cittadinanza d'origine è aggirato; le persone interessate rinunciano infatti in un primo tempo alla cittadinanza d'origine, per poi recuperarla ulteriormente all'insaputa della autorità elvetiche. Nessuno Stato è tenuto a comunicare a un altro Stato l'acquisto o la perdita della cittadinanza di un proprio cittadino. Solo con un forte onere burocratico si potrebbe pertanto ovviare a siffatti abusi.

g) Revoca della cittadinanza svizzera possibile solo nei confronti dei doppi cittadini

L'articolo 48 LCit prevede che l'Ufficio federale della migrazione può, con il consenso dell'autorità del Cantone d'origine, revocare la cittadinanza svizzera, la cittadinanza cantonale e l'attinenza comunale a una persona che possiede anche un'altra cittadinanza, se la sua condotta è di grave pregiudizio agli interessi o alla buona reputazione della Svizzera. Se ad esempio una persona naturalizzata che

possiede anche un'altra cittadinanza commettesse un atto terroristico, giusta il diritto vigente le potrebbe essere revocata la cittadinanza svizzera. Ora, ciò non sarebbe possibile se la persona in questione avesse dovuto rinunciare alla cittadinanza precedente una volta naturalizzata, restando in possesso della sola cittadinanza svizzera. La revoca della cittadinanza svizzera è pertanto possibile solo nei confronti di doppi cittadini; in caso contrario, infatti, la persona interessata diverrebbe apolide.

h) Diritto comparato

I seguenti Stati dell'UE sono contrari - almeno di principio - alla doppia cittadinanza, sia dei propri cittadini all'estero che dei cittadini stranieri naturalizzati entro i rispettivi confini: Germania, Austria, Danimarca, Paesi Bassi (eccezione fatta per le coppie sposate e per i giovani stranieri), Lussemburgo, Repubblica ceca (eccezione fatta per le coppie sposate), Estonia e Norvegia. Per citare un esempio, i cittadini tedeschi o austriaci che si fanno naturalizzare in un altro Stato possono sollecitare il mantenimento della cittadinanza d'origine; la prassi diverge tuttavia da un Land all'altro. La Germania ammette la doppia cittadinanza per i cittadini di un altro Stato dell'UE che ammette parimenti la doppia cittadinanza.

Sempre in seno all'UE, Francia, Italia, Finlandia, Svezia, Grecia, Portogallo, Ungheria, Islanda, Irlanda, Malta, Gran Bretagna e Slovacchia non si oppongono alla doppia cittadinanza, né per i loro cittadini all'estero né per i cittadini stranieri naturalizzati sul loro suolo.

Uno Stato dell'UE (Belgio) è contrario alla doppia cittadinanza solo per quel che concerne i propri cittadini che si fanno naturalizzare all'estero. Grecia, Spagna, Lettonia, Liechtenstein, Polonia e Slovenia sono contrari alla doppia cittadinanza solo per quel che concerne i cittadini stranieri che si fanno naturalizzare sul loro territorio. La Spagna esige dai candidati alla naturalizzazione una semplice rinuncia scritta alla cittadinanza d'origine, ma non procede a controlli di sorta. In tutti gli Stati europei contrari alla doppia cittadinanza in seguito a naturalizzazione, la rinuncia alla cittadinanza d'origine è richiesta unicamente se ciò è possibile e ragionevolmente esigibile.

Dalle considerazioni qui sopra emerge che la doppia cittadinanza comporta anche inconvenienti in base ai quali sarebbe giustificato lottare contro la doppia cittadinanza. La prassi mostra comunque che una lotta efficace alla doppia cittadinanza non è possibile, da un lato in quanto i cittadini di taluni Stati non possono affatto rinunciare alla cittadinanza d'origine, d'altro canto anche in quanto la lotta alla doppia cittadinanza sarebbe legata a oneri burocratici considerevoli e sarebbe peraltro facilmente aggirabile. Si raccomanda pertanto di non procedere a una modifica del diritto vigente.

2.6 Lotta agli abusi

Si parla di naturalizzazione abusiva qualora essa sia stata conseguita con dichiarazioni false o in seguito all'occultamento di fatti essenziali.

Il 23 giugno 2004, in un rapporto relativo alla migrazione illegale, l'Ufficio federale della migrazione (allora Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione, IMES) rilevava tra l'altro il fenomeno delle naturalizzazioni abusive. In tale contesto esso proponeva una proroga del termine per un'eventuale revoca della naturalizzazione, senza tuttavia entrare in ulteriori

dettagli. Il presente rapporto tratta pertanto questo punto in maniera più circostanziata.

Visto l'attuale articolo 41 capoverso 1 della legge sulla cittadinanza (LCit), con il consenso dell'autorità del Cantone d'origine, l'Ufficio federale può, entro il termine di cinque anni, annullare la naturalizzazione o la reintegrazione conseguita con dichiarazioni false o in seguito all'occultamento di fatti essenziali; tuttavia, se l'abuso è constatato poco prima dello scadere del predetto termine, non è più possibile svolgere la complessa procedura di annullamento a motivo della prescrizione imminente. Tale situazione è insoddisfacente per le autorità.

Alla luce delle raccomandazioni formulate nel rapporto sulla migrazione illegale, l'articolo 41 LCit andrebbe modificato in modo da prevedere l'avvio di una procedura al più tardi entro due anni dall'individuazione, da parte dell'Ufficio federale, della fattispecie giuridicamente rilevante. Il termine di prescrizione di due anni è interrotto da ogni atto d'istruzione; la procedura dev'essere portata a termine entro otto anni al massimo dall'avvenuta naturalizzazione.

Tale modifica di legge avrebbe un influsso anche sulla lotta agli abusi da parte dei Cantoni, che in virtù dell'articolo 41 capoverso 2 LCit possono annullare le naturalizzazioni ordinarie.