

06.414

Iniziativa parlamentare
Modifica della legge federale sulla cittadinanza
Dichiarazione d'annullamento ed estensione del termine
Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del
Consiglio nazionale

del 30 novembre 2007

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica della legge del 29 settembre 1952 sulla cittadinanza, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

30 novembre 2007

In nome della Commissione:

Il presidente, Andreas Gross

Compendio

Le autorità federali stanno conducendo circa 400 procedimenti di annullamento della naturalizzazione in quanto nutrono forti sospetti che la cittadinanza sia stata ottenuta con dichiarazioni false od occultando fatti essenziali. La maggioranza degli abusi accertati sono stati commessi nell'ambito della naturalizzazione agevolata dei coniugi stranieri di cittadini svizzeri, introdotta nel 1992.

L'esperienza dimostra che il vigente articolo 41 della legge sulla cittadinanza (LCit), secondo cui la naturalizzazione o la reintegrazione può essere annullata entro cinque anni, in taluni casi non permette di perseguire gli abusi. Può infatti accadere che i casi di abuso si siano già prescritti nel momento in cui vengono scoperti o si prescrivano prima che le autorità possano portare a termine l'inchiesta.

Il presente progetto prolunga pertanto il termine di annullamento delle naturalizzazioni. Il nuovo articolo 41 capoverso 1^{bis} LCit prevede infatti che la naturalizzazione o la reintegrazione possa essere annullata entro due anni dal momento in cui l'Ufficio federale è venuto a conoscenza dell'evento giuridicamente rilevante, ma non oltre otto anni dall'acquisto della cittadinanza svizzera. Dopo ogni atto istruttorio comunicato alla persona naturalizzata decorre inoltre un nuovo termine di prescrizione di due anni e durante la procedura di ricorso i termini sono automaticamente sospesi.

La Commissione sottopone all'Assemblea federale il presente progetto dopo che l'Ufficio federale della migrazione (nel rapporto sulle questioni aperte nel settore della cittadinanza) e il Consiglio federale si sono pronunciati a favore di questa soluzione. Soltanto una sistematica opera di contrasto degli abusi potrà infatti contribuire sul lungo termine ad accrescere il consenso della popolazione nei confronti delle naturalizzazioni.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 L'iniziativa parlamentare

Il 24 marzo 2006 il consigliere nazionale Ruedi Lustenberger ha presentato, in forma di proposta generica, un'iniziativa parlamentare concernente la legge sulla cittadinanza (06.414 n Modifica della legge federale sulla cittadinanza. Dichiarazione d'annullamento ed estensione del termine). L'iniziativa chiede di modificare l'articolo 41 della legge sulla cittadinanza¹ (LCit) prolungando il termine quinquennale previsto per l'annullamento di una naturalizzazione conseguita con dichiarazioni false o in seguito all'occultamento di fatti essenziali.

Nella motivazione dell'iniziativa, l'autore ha rammentato che l'ufficio federale competente stava esaminando circa 400 casi di presunto abuso. Spesso la prova di tale abuso può nondimeno essere fornita soltanto tardivamente (è il caso soprattutto dei matrimoni di comodo). L'esperienza dimostra che il termine di cinque anni previsto dal diritto vigente per la pronuncia dell'annullamento è troppo breve. Nell'interesse di una lotta sistematica agli abusi, occorre pertanto prolungare tale termine.

1.2 Esame preliminare e attuazione ad opera delle Commissioni delle istituzioni politiche

Riunitasi il 4 luglio 2006, la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha esaminato l'iniziativa parlamentare e ha deciso di darle seguito con 13 voti contro 8. Il 30 ottobre 2006 la CIP del Consiglio degli Stati ha aderito alla proposta della sua omologa, senza formulare controproposte.

In sede di decisione, le Commissioni hanno tenuto conto del numero di procedimenti aperti dall'Ufficio federale della migrazione (UFM) a partire dal 2001, nonché del numero di naturalizzazioni annullate e di procedimenti archiviati nello stesso periodo. Basandosi sulle cifre e su concreti casi di abuso, le Commissioni hanno ritenuto necessario potenziare gli strumenti di lotta contro gli abusi prolungando il termine come richiesto dall'iniziativa parlamentare.

Nella seduta del 28 giugno 2007 la Commissione ha deciso di porre in consultazione un progetto preliminare elaborato dalla sua Segreteria e dall'Amministrazione. Dati i pareri prevalentemente positivi dei partecipanti alla consultazione, il 30 novembre 2007 ha adottato il proprio progetto a destinazione del Consiglio nazionale con 12 voti contro 7. Una minoranza chiede nondimeno di non entrare in materia. A suo giudizio, l'estensione del termine per la dichiarazione di annullamento sarebbe infatti inutile, giacché il numero di abusi sarebbe molto limitato e l'attuale termine di cinque anni in generale sufficiente. Anche un'altra minoranza della Commissione auspica che sia mantenuto il vigente termine quinquennale. Approva tuttavia la disposizione secondo cui dopo ogni atto istruttorio decorre un nuovo termine di prescrizione di due anni e durante la procedura di ricorso i termini sono sospesi.

¹ RS 141.0

In applicazione dell'articolo 127 della legge sul Parlamento, contestualmente all'iniziativa la Commissione del Consiglio nazionale ha esaminato una petizione (06-18 Pet. Sensogiovane.ch, Dottikon. Moratoria di 10 anni alle naturalizzazioni) che, oltre a chiedere una moratoria di 10 anni sulle naturalizzazioni, proponeva di portare da cinque a dieci anni il termine di annullamento delle stesse. La Commissione ha tuttavia deciso di non recepire le istanze della petizione in una propria proposta.

1.3 Gli obiettivi dell'UFM e del Consiglio federale

L'iniziativa parlamentare sottolinea la necessità di legiferare, come aveva peraltro fatto l'UFM nel 2005 all'interno del rapporto sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza², pubblicato su Internet. Il rapporto descrive le varie forme di abuso, presenta gli strumenti a disposizione per contrastarle e ne propone di nuovi. A differenza dell'iniziativa parlamentare Lustenberger, che non precisa l'entità del prolungamento auspicato, il rapporto dell'UFM propone di portare il termine in questione da cinque a otto anni, come previsto dal presente progetto.

Nella decisione concernente gli obiettivi 2007³ dei dipartimenti federali e della Cancelleria federale, già nel novembre del 2006 il Consiglio prevedeva la presentazione del proprio parere sull'iniziativa parlamentare Lustenberger. L'8 marzo 2007 il Consiglio federale ha preso atto, senza modificarlo, del rapporto dell'UFM sulla cittadinanza, avallando così implicitamente il presente progetto.

1.4 Natura e frequenza degli abusi

1.4.1 Abusi nell'ambito della naturalizzazione agevolata

La maggior parte degli abusi è commessa nel contesto della naturalizzazione agevolata dei coniugi stranieri di cittadini svizzeri, introdotta nel 1992. Tali coniugi non sottostanno infatti alle condizioni previste per la naturalizzazione ordinaria (dodici anni di residenza): per poter presentare una domanda di naturalizzazione agevolata secondo l'articolo 27 LCit è infatti sufficiente che il coniuge straniero abbia risieduto complessivamente cinque anni in Svizzera, di cui l'ultimo prima della domanda, e che viva da almeno tre anni in unione coniugale con un cittadino svizzero.

Una piccola parte (ancorché non trascurabile) di tali matrimoni viene conclusa unicamente allo scopo di permettere al coniuge di rimanere in Svizzera e di ottenere in un secondo tempo la cittadinanza svizzera grazie alla naturalizzazione agevolata. Il caso tipico è costituito dal richiedente l'asilo che, poco dopo la reiezione della propria domanda, sposa una cittadina svizzera assai più anziana, evitando così l'allontanamento. Dopo tre anni di matrimonio e cinque di residenza in Svizzera questi ottiene la naturalizzazione agevolata, per divorziare poco dopo dal coniuge svizzero e risposarsi con una persona del proprio Paese d'origine.

² Rapporto dell'Ufficio federale della migrazione sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza, del 20 dicembre 2005, pag. 65 segg.

³ Obiettivi 2007 dei dipartimenti federali e della Cancelleria federale (decisione del Consiglio federale del 29 novembre 2006), pag. 13.

Secondo il Tribunale federale, un'unione coniugale ai sensi dell'articolo 27 LCit non presuppone unicamente il sussistere formale di un matrimonio, ma anche l'esistenza di una comunità di vita fattuale. Quest'ultima è data soltanto se la volontà comune di mantenere un'unione coniugale stabile è intatta (DTF 130 II 169 consid. 2.3.1).

Prima di concedere la naturalizzazione agevolata al coniuge straniero di un cittadino svizzero, le autorità chiedono pertanto ai due coniugi di sottoscrivere una dichiarazione con cui confermano di convivere al medesimo indirizzo, in unione coniugale effettiva, indivisa e stabile, e di non avere l'intenzione di separarsi o divorziare. Ciò consente alla Confederazione di negare la naturalizzazione agevolata nel caso in cui i due coniugi non firmino il documento in questione, nel quale si puntualizza inoltre che la naturalizzazione conseguita con dichiarazioni false può essere annullata entro cinque anni conformemente all'articolo 41 LCit.

1.4.2 Entità del problema

Nell'ultimo decennio l'UFM ha aperto ogni anno circa 100 procedimenti volti a controllare la legalità delle naturalizzazioni, toccando quota 130 nel 2006. Nel 2006 è stato dunque sottoposto a verifica oltre l'1 per cento delle 10 000 naturalizzazioni concesse ogni anno e lo 0,5 per cento di queste è stato annullato. L'UFM sta esaminando circa 500 presunti casi di abuso, 400 dei quali hanno dato o daranno prossimamente luogo all'apertura di un procedimento secondo l'articolo 41 LCit.

Un'analisi statistica dei procedimenti pendenti non è tuttavia possibile, in quanto l'UFM non dispone degli strumenti informatici che gli consentano di rilevare e valutare con esattezza i dati della Confederazione. Per questo motivo, l'UFM ha sinora preferito rinunciare alla pubblicazione di statistiche ufficiali. Gli annullamenti pronunciati dal Cantone non vengono di norma comunicati all'UFM, sicché non si dispone di statistiche al riguardo. È comunque lecito presumere che gli annullamenti disposti dai Cantoni siano piuttosto rari, in quanto riguardano le naturalizzazioni ordinarie, che di norma non sono interessate da abusi. Nel corso del 2008 dovrebbe poter essere operativo un nuovo sistema informatico che consentirà di acquisire un quadro più preciso della situazione. Sono invece disponibili sin d'ora le cifre riguardanti i procedimenti aperti e gli annullamenti disposti negli ultimi anni dall'UFM, nonché quelle inerenti ai procedimenti archiviati.

Tra il 2003 e il 2006, l'UFM ha aperto complessivamente 638 procedimenti (140 nel 2003, 116 nel 2004 e 133 nel 2006), con una punta di 249 procedimenti nel 2005. Il forte aumento riscontrato nel 2005 è dovuto al fatto che in quell'anno l'UFM ha investito maggiori energie nella lotta contro gli abusi. Poiché diversi casi erano a rischio di prescrizione, l'UFM aveva assunto personale supplementare per aprire i procedimenti necessari. Negli ultimi quattro anni, l'UFM ha pronunciato 158 annullamenti (41 nel 2003, 36 nel 2004, 29 nel 2005 e 52 nel 2006). Tra il 2003 e il 2006 ha disposto l'archiviazione definitiva di oltre 300 procedimenti, un terzo dei quali nel 2006.

Come dimostrano le cifre, gli abusi non possono essere ritenuti un fenomeno di massa. Ciò non toglie tuttavia che la lotta contro gli abusi necessita di strumenti più efficaci, in quanto un'opera di contrasto sistematica concorre ad accrescere il consenso popolare nei confronti delle naturalizzazioni.

1.5

L'annullamento secondo il diritto vigente

Secondo il vigente articolo 41 capoverso 1 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. La disposizione mira a contrastare gli abusi in materia di cittadinanza. In quanto disposizione potestativa, l'articolo 41 LCit conferisce un certo potere discrezionale all'autorità, che può così tenere conto di tutte le circostanze del caso concreto.

L'articolo 41 LCit si applica soprattutto nel caso in cui il coniuge straniero di un cittadino svizzero abbia ottenuto in modo fraudolento la naturalizzazione agevolata giusta l'articolo 27 LCit. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la naturalizzazione agevolata ai sensi dell'articolo 27 LCit presuppone il sussistere di un'unione coniugale effettiva e stabile. Una simile unione è data soprattutto se lo straniero naturalizzato è intenzionato a costruire con il coniuge un futuro all'interno del vincolo matrimoniale. Se si sospetta un matrimonio di comodo o che il vincolo coniugale non dia più luogo a un'effettiva comunione di vita, la naturalizzazione non deve essere concessa. Se gli indizi di abuso vengono alla luce soltanto a naturalizzazione avvenuta e sono plausibili, l'Ufficio federale della migrazione apre un procedimento di annullamento della naturalizzazione. Di norma, è il Cantone, il Comune di domicilio, l'ufficio dello stato civile o il coniuge svizzero a segnalare i casi sospetti alla Confederazione.

I procedimenti di annullamento sono lunghi e difficili, in quanto occorre provare che la persona naturalizzata ha conseguito abusivamente la cittadinanza svizzera, contrando ad esempio un matrimonio di comodo. L'UFM prende visione degli atti della procedura di divorzio e all'occorrenza può consultare anche gli atti dell'ufficio cantonale della migrazione o di un'eventuale procedura d'asilo. Su incarico dell'UFM, le autorità cantonali interrogano poi l'ex coniuge svizzero ed eventualmente altre persone. Nell'ambito del procedimento, alle persone interessate dal potenziale annullamento della naturalizzazione viene più volte concesso il diritto di essere sentite. Prima che l'Ufficio federale possa disporre l'annullamento, occorre infine che il Cantone d'origine dia il proprio consenso. Questi procedimenti sono complessi e possono durare svariati anni.

Quando una naturalizzazione viene annullata, si considera non sia mai stata concessa: l'interessato non diviene quindi apolide, ma riacquista la cittadinanza precedente – ammesso che l'abbia persa a seguito della naturalizzazione. Secondo il vigente articolo 41 capoverso 3 LCit, salvo esplicita decisione contraria, l'annullamento implica la perdita della cittadinanza svizzera anche per i membri della famiglia che l'hanno acquistata in virtù della decisione annullata. In casi di rigore è nondimeno possibile che i figli conservino la cittadinanza svizzera, ad esempio se risiedono in Svizzera da lungo tempo, sono ormai integrati e hanno assolto la maggior parte della formazione nel nostro Paese.

1.6

Nuovi strumenti del Codice civile

Approvando la nuova legge federale sugli stranieri⁴ nella votazione del 24 settembre 2006, gli aventi diritto di voto hanno acconsentito anche a una revisione parziale del Codice civile⁵ (CC). Le nuove norme del CC, intese a contrastare gli abusi nell'ambito delle naturalizzazioni agevolate, permettono alle autorità di opporsi a un matrimonio abusivo tra un cittadino svizzero e uno straniero.

L'ufficiale dello stato civile deve ad esempio rifiutarsi di procedere se il fidanzato o la fidanzata non intende manifestamente creare l'unione coniugale, bensì eludere le disposizioni relative all'ammissione e al soggiorno degli stranieri. Allo scopo di accertare i fatti, l'ufficiale dello stato civile può sollecitare informazioni da altre autorità o terzi (art. 97a CC). Se i sospetti si rivelano fondati, è data una causa di nullità (art. 105 n. 4 CC). Soltanto tra alcuni anni sarà tuttavia possibile valutare l'efficacia delle nuove disposizioni per quanto riguarda la lotta agli abusi nell'ambito delle naturalizzazioni agevolate.

1.7

Risultati della procedura di consultazione

La stragrande maggioranza dei Cantoni approva la modifica dell'articolo 41 LCit proposta dalla Commissione. Soltanto cinque Cantoni (BS, GE, NE, ZG e ZH) vi si oppongono. Dei cinque partiti rappresentati nell'Assemblea federale che hanno espresso il proprio parere, tre (UDC, PLR e PPD) accolgono favorevolmente il progetto mentre due (PS e PES) lo respingono. Infine, tre organizzazioni mantello (Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile, Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile e Associazione dei Comuni Svizzeri) approvano il progetto di legge e 13 altre associazioni, sindacati e organizzazioni vi si oppongono.

2

Punti essenziali del progetto

Benché il diritto vigente permetta di annullare una naturalizzazione entro cinque anni, resta irrisolta la questione degli abusi manifesti di cui si viene a conoscenza poco prima o soltanto dopo lo scadere di tale termine. Se l'Ufficio federale ha notizia di un abuso solo vari anni dopo la naturalizzazione, può infatti accadere che, a causa della complessità del procedimento, l'annullamento non possa più essere pronunciato in tempo utile, vale a dire prima dello scadere del termine di cinque anni.

È soprattutto pensando a tali casi che la CIP intende permettere l'annullamento di una naturalizzazione anche oltre il termine di cinque anni previsto dal diritto vigente. Alla luce delle esperienze maturate dall'UFM, può essere considerato ragionevole il termine di otto anni proposto dall'UFM nel suo rapporto sulle questioni pendenti nel settore della cittadinanza e avallato dal Consiglio federale. Poiché condivide l'orientamento di tale rapporto, la Commissione ha deciso di fare propria tale proposta e di integrarla nel presente progetto.

⁴ RS 142.20 (entrata in vigore il 1° gennaio 2008).

⁵ RS 210

Oltre al prolungamento del termine, la CIP propone l'introduzione di termini di prescrizione differenziati: dopo ogni atto istruttorio decorre un nuovo termine di prescrizione di due anni e durante la procedura di ricorso i termini sono sospesi.

3 **Commento alla modifica della LCit**

Art. 41 cpv. 1 e 1^{bis}

Il principio del vigente *articolo 41 capoverso 1 LCit* è mantenuto, ma viene soppresso il termine quinquennale entro il quale può essere annullata una naturalizzazione. Il progetto prevede inoltre un nuovo capoverso 1^{bis}, che introduce termini di prescrizione differenziati.

Il nuovo *articolo 41 capoverso 1^{bis}* prevede che l'Ufficio federale possa annullare la naturalizzazione o la reintegrazione entro due anni dal momento in cui è venuto a conoscenza dell'evento giuridicamente rilevante, ma non oltre otto anni dall'acquisto della cittadinanza svizzera. Dopo ogni atto istruttorio comunicato alla persona naturalizzata decorre un nuovo termine di prescrizione di due anni. La nozione di «atto istruttorio» include ogni provvedimento istruttorio adottato dall'autorità ai fini dell'istruzione di un caso. Poiché solo gli atti istruttori comunicati alla parte determinano la decorrenza della nuova prescrizione, la nozione abbraccerà in primo luogo gli atti volti ad accertare i fatti (cfr. art. 12 segg. della legge federale del 20 dicembre 1968⁶ sulla procedura amministrativa) e i provvedimenti che consentono alla parte di esprimersi nell'ambito del diritto di essere sentito. Onde evitare che l'istruzione possa essere ritardata da un eventuale ricorso (ad es. un ricorso all'autorità di vigilanza), durante la procedura di ricorso i termini sono inoltre sospesi.

Questa disposizione permetterà a Confederazione e Cantoni di annullare una naturalizzazione entro otto anni (in luogo dei cinque attuali) dall'acquisto della cittadinanza svizzera. Anche dopo lo scadere del vigente termine quinquennale sarà così possibile perseguire gli abusi manifesti di cui le autorità sono venute a conoscenza solo alcuni anni dopo la naturalizzazione. Per evitare che i procedimenti di annullamento si protraggano oltre il necessario, l'Ufficio federale deve in linea di principio chiuderli entro due anni dal momento in cui è venuto a conoscenza dell'evento giuridicamente rilevante. Poiché detti procedimenti sono complessi, ciò non sarà sempre possibile: per questo motivo dopo ogni atto istruttorio comunicato alla persona naturalizzata decorre un nuovo termine di prescrizione di due anni.

L'articolo 41 capoverso 1^{bis} LCit si applica anche all'annullamento delle naturalizzazioni ordinarie da parte dei Cantoni, in quanto il vigente articolo 41 capoverso 2 LCit stabilisce che alle stesse condizioni l'autorità cantonale può annullare la naturalizzazione concessa conformemente agli articoli 12 a 17.

⁶ RS 172.021

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

4.1.1 Per la Confederazione

Il prolungamento del termine di prescrizione previsto dall'articolo 41 LCit comporterà un modesto aumento dei procedimenti, il quale non dovrebbe tuttavia avere ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale. Una naturalizzazione potrà essere annullata, soprattutto nei casi di abuso più evidenti, anche dopo lo scadere dell'attuale termine di cinque anni. Il numero di casi supplementari sarà comunque contenuto, dato che la maggioranza degli abusi può essere perseguita nei cinque anni seguenti la naturalizzazione.

4.1.2 Per i Cantoni e per i Comuni

Quanto detto al numero 4.1.1 vale *mutatis mutandis* anche per i Cantoni e i Comuni.

5 Rapporto con il diritto europeo

Il progetto è conforme al diritto europeo, in particolare alla Convenzione europea del 6 novembre 1997 sulla cittadinanza, a cui la Svizzera non ha tuttavia aderito.

6 Costituzionalità

La modifica della legge sulla cittadinanza proposta dal presente progetto è fondata sull'articolo 38 capoverso 1 Cost.

