

01.455

**Iniziativa parlamentare
Diritto di ricorso contro le decisioni di naturalizzazione
discriminatorie**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale**

del 25 ottobre 2001

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo simultaneamente al Consiglio federale per parere.

Con 13 voti contro 5 e un'astensione, la Commissione vi propone di approvare il progetto allegato di modifica di legge. Una minoranza della Commissione (Joder, Baader Caspar, Engelberger, Fischer, Glur, Scherer, Tschuppert) vi propone di non entrare in materia.

25 ottobre 2001

Per la Commissione:

Il vicepresidente, Charles-Albert Antille

Rapporto

1 Genesi

La questione della possibilità di ricorrere contro le decisioni di naturalizzazione arbitrarie o discriminatorie è sorta da talune recenti decisioni negative di naturalizzazione scaturite da votazioni a livello comunale e dal dibattito politico che ne fu alla base.

Poiché la legislazione in materia di naturalizzazione ha bisogno di essere riformata in diversi ambiti, il capo del Dipartimento di giustizia e polizia aveva istituito già il 30 aprile 2000 un gruppo di lavoro incaricato di elaborare proposte di riforma in merito alla naturalizzazione facilitata e alla riduzione dei relativi emolumenti. Il mandato è stato in seguito esteso per inglobare parimenti la possibilità di ricorso contro le decisioni di reiezione di domande di naturalizzazione.

Il 1° marzo 2001, all'atto dell'audizione del capo del Dipartimento di giustizia e polizia e dell'amministrazione, la Commissione ha preso atto del rapporto finale del gruppo di lavoro e delle raccomandazioni che conteneva in merito alla revisione della legge sulla cittadinanza. La soluzione minima proposta nel rapporto, che prevedeva una possibilità di ricorso davanti a un giudice cantonale per violazione dei diritti fondamentali iscritti nella Costituzione, è stata ampiamente accettata nel corso della successiva procedura di consultazione. Il Consiglio federale è del parere che la soluzione minima in questione debba essere integrata nella revisione totale della legge sulla cittadinanza.

L'audizione del capo del DFGP, quella di esperti giuridici, nonché la costante importanza del tema nell'attualità politica hanno indotto la Commissione a concludere che per introdurre un diritto di ricorso non conveniva aspettare finché il Consiglio federale presentasse la revisione completa del disciplinamento sulla cittadinanza. Con 13 voti contro 7, la CIP ha deciso di istituire una sottocommissione con il compito di elaborare un'iniziativa commissionale: quest'ultima deve modificare il diritto federale in modo tale che, nel quadro di un ricorso di diritto pubblico del richiedente, le decisioni di naturalizzazione possano essere esaminate per quanto concerne il rispetto dei diritti fondamentali e, in caso di violazione, essere cassate.

La sottocommissione ha elaborato il testo, nel corso di 3 sedute tenute il 17 maggio, il 5 luglio e il 4 ottobre 2001, sotto la presidenza della consigliera nazionale Vallender e con la collaborazione dei consiglieri nazionali Aeppli Wartmann, Leuthard, Vermut, Cina, de Dardel, Engelberger, Joder e Scherer.

2 Caratteristiche del progetto

2.1 Proposta della Commissione

La Commissione propone un disciplinamento che permetta di garantire l'accesso ai tribunali a livello federale e cantonale in caso di decisioni di naturalizzazione arbitrarie o discriminatorie. L'obiettivo di questo disciplinamento è di garantire il rispetto dei diritti fondamentali iscritti nella Costituzione. Con la soppressione dell'articolo 51 capoverso 3 LCit è ormai ammesso il ricorso di diritto amministrati-

vo contro le decisioni dell'Ufficio federale degli stranieri. Inoltre le persone le cui domande di naturalizzazione ordinaria sono state respinte devono da ora in poi poter interporre un ricorso di diritto pubblico davanti al Tribunale federale per violazione del divieto di arbitrio o per violazione del divieto di discriminazione. Il disciplinamento prevede altresì che i Cantoni, prima del ricorso di diritto pubblico – segnatamente per violazione del divieto di arbitrio e del divieto di discriminazione – siano tenuti a far sì che le decisioni di naturalizzazione ordinaria siano impugnabili davanti a un tribunale.

Questa proposta si integra nel sistema dei rimedi giuridici attualmente in vigore e deve permettere la transizione fino all'entrata in vigore del decreto federale sulla riforma giudiziaria, dall'altra e della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria (01.023). Il disciplinamento proposto dovrà essere riveduto in occasione dei dibattiti concernenti il disegno di legge sul Tribunale federale.

La Commissione ha adottato questo progetto con 5 voti contro 2. Una minoranza della Commissione respinge di massima, per ragioni giuridiche e politiche, il diritto di ricorso contro le decisioni relative alle naturalizzazioni.

2.2 Varianti proposte dal Gruppo di lavoro cittadinanza

Il Dipartimento di giustizia e polizia ha formato nel 1999 un Gruppo di lavoro incaricato segnatamente di esaminare l'istituzione di un diritto di ricorso contro le decisioni di rifiuto di naturalizzazione. Nel suo rapporto finale del dicembre 2000, il Gruppo di lavoro ha proposto due varianti. La prima, detta soluzione minima, modifica l'articolo 51 LCit in modo che possa essere interposto un ricorso contro una decisione cantonale o comunale di naturalizzazione davanti a un'autorità giudiziaria cantonale competente per violazione dei diritti costituzionali. La seconda, detta soluzione allargata, modifica l'articolo 51 LCit in modo che il diritto cantonale preveda un diritto di ricorso contro le decisioni comunali e cantonali di naturalizzazione presso un'autorità di ricorso indipendente dell'Amministrazione la cui competenza non sia limitata alla violazione dei diritti costituzionali.

Le due varianti proposte dal Gruppo di lavoro sono state sottoposte a una procedura di consultazione. L'obbligo di prevedere una possibilità cantonale di ricorso contro le decisioni arbitrarie di naturalizzazione è stato approvato dalla maggior parte dei Cantoni, dai partiti governativi a eccezione dell'UDC, nonché dalla maggior parte delle organizzazioni consultate. Tra le due varianti, la preferenza è stata data chiaramente alla soluzione minima. Soltanto cinque Cantoni (BE, BL, GE, JU, SO), il PS e alcune organizzazioni preferiscono la soluzione allargata.

Il disciplinamento proposto dalla Commissione corrisponde essenzialmente alla soluzione minima presentata dal Gruppo di lavoro.

3 Iter ricorsuali e garanzie costituzionali

3.1 Iter ricorsuali nel diritto attuale

Secondo l'articolo 38 capoverso 2 Cost. e l'articolo 12 capoverso 2 della legge sulla cittadinanza (Lcit; RS 141.0), la naturalizzazione ordinaria di uno straniero implica anzitutto un'autorizzazione federale. Questa autorizzazione è la condizione per poter ottenere la naturalizzazione in un determinato Cantone e in un determinato Comune. Se l'Ufficio federale degli stranieri rifiuta l'autorizzazione, lo straniero può ricorrere davanti al Dipartimento federale di giustizia e polizia (art. 51 cpv. 1 LCit, art. 44 segg. della legge sulla procedura amministrativa, PA; RS 172.021). Se il Dipartimento respinge il ricorso e dunque rifiuta a sua volta l'autorizzazione, lo straniero non dispone più di alcun rimedio giuridico. Il ricorso di diritto amministrativo davanti al Tribunale federale è in effetti escluso (art. 100 cpv. 1 lett. c della legge sull'organizzazione giudiziaria, OG; RS 173.110). Soltanto i Cantoni sono legittimati a ricorrere davanti al Consiglio federale (art. 51 cpv. 3 LCit; art 74 lett. e PA).

Se l'autorizzazione federale è stata accordata, la procedura di naturalizzazione prosegue a livello cantonale. Le condizioni da adempiere sono stabilite dal diritto cantonale; in generale, quest'ultimo non accorda alcun diritto all'acquisizione della cittadinanza comunale. Il diritto cantonale stabilisce anche la procedura da seguire. Quest'ultima implica in generale una decisione di una autorità comunale, poi di un'autorità cantonale. La maggior parte dei Cantoni non conosce alcun diritto di ricorso contro decisioni comunali e cantonali in materia di naturalizzazione ordinaria. Lo straniero che ritiene discriminatorio o arbitrario il rifiuto della sua domanda di naturalizzazione ordinaria da parte del Comune o del Cantone non dispone dunque usualmente di alcun rimedio giuridico a livello cantonale per far controllare il rispetto dei suoi diritti fondamentali. A titolo di eccezione si può segnalare segnatamente il Cantone di Basilea Campagna, in cui le decisioni di naturalizzazione ordinaria possono essere impugnate per violazione dei diritti costituzionali davanti al tribunale costituzionale (cfr. decisione del «Verfassungsgericht» del 29 marzo 2000, n. 98/324-328).

Il ricorso di diritto pubblico davanti al Tribunale federale (art. 84 segg. OG) è ammissibile contro qualsiasi decisione di ultima istanza di un'autorità cantonale o comunale, in particolare per violazione dei diritti costituzionali. La reiezione di una domanda di naturalizzazione ordinaria può dunque, già nel diritto attuale, essere oggetto di un ricorso di diritto pubblico. L'accesso al Tribunale federale è tuttavia in pratica limitato dalle esigenze relative alla legittimazione al ricorso, che il Tribunale federale ha dedotto dall'articolo 88 OG. Secondo la giurisprudenza, la legittimazione al ricorso richiede segnatamente che il ricorrente abbia un interesse giuridico. Per la maggior parte dei diritti costituzionali questo interesse giuridicamente protetto deriva direttamente dal diritto fondamentale. Pertanto lo straniero che obietasse una violazione della sua sfera privata in seguito alla pubblicazione dei suoi dati personali nel bollettino destinato agli elettori comunali avrebbe, in virtù dell'articolo 13 capoverso 2 Cost., un interesse giuridico all'esame di questa censura e alla conferma di una violazione (cfr. decisione non pubblicata del Tribunale federale n. 1P.3/2001, consid. 1). Per contro il Tribunale federale ha deciso il 20 marzo 2000 di mantenere la sua giurisprudenza secondo la quale il divieto costituzionale dell'arbitrio non procura da solo un interesse giuridicamente protetto, nonostante il tenore dell'articolo 9 Cost. e dei lavori preparatori (DTF 126 I 81 consid. 2c); pertanto la persona la cui

domanda di naturalizzazione ordinaria è stata respinta è autorizzata a ricorrere davanti al Tribunale federale per arbitrio soltanto se la legislazione cantonale le conferisce un diritto di naturalizzazione. Lo stesso dicasi quando il ricorrente invoca l'uguaglianza davanti alla legge (art. 8 cpv. 1 Cost.; DTF 112 Ia 172 consid. 3c). Finora, per contro, il Tribunale federale non si è espresso in merito alla questione se la legittimazione a ricorrere sia legata alle stesse condizioni del ricorso per arbitrio quando il ricorrente invoca il divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.).

3.2 Garanzia costituzionale dell'accesso al giudice

Il 12 marzo 2000 il popolo e i Cantoni hanno accettato il decreto federale sulla riforma giudiziaria (FF 2000 2656). Questo decreto introduce nella Costituzione federale un articolo 29a che garantisce l'accesso al giudice. Secondo la prima frase di questa disposizione, qualsiasi persona, nel caso di controversie giuridiche, ha il diritto di essere giudicata da un'autorità giudiziaria. Questo significa che almeno un'autorità giudiziaria deve poter esaminare liberamente le questioni di fatto e di diritto (messaggio 1997 I 493).

La garanzia dell'accesso al giudice è completata dall'articolo 191b Cost. (riforma giudiziaria) che obbliga i Cantoni a istituire autorità giudiziarie per giudicare controversie di diritto civile e di diritto pubblico, nonché reati. Contrariamente all'attuale articolo 98a OG, l'articolo 191b Cost. è anche applicabile alle decisioni fondate sul diritto pubblico cantonale.

Gli articoli 29a e 191b Cost. (riforma giudiziaria) non sono ancora in vigore. Secondo il messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, il decreto federale sulla riforma giudiziaria entrerà in vigore simultaneamente alla futura legge sul Tribunale federale. Se l'Assemblea federale adotta la proposta del Consiglio federale, non ci si deve aspettare un'entrata in vigore prima del 2005.

3.3 Gli iter ricorsuali secondo il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria

Il 28 febbraio 2001, il Consiglio federale ha presentato il suo messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria. Questo messaggio contiene segnatamente un disegno di legge sul Tribunale federale (LTF), destinato a sostituire l'attuale legge sull'organizzazione giudiziaria, nonché un disegno di legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF). Questi due progetti modificano considerevolmente il sistema della giurisprudenza svizzera, anche in materia di iter ricorsuali per quanto concerne la naturalizzazione ordinaria.

4

Commento delle singole disposizioni

4.1

Modifiche della legge sulla cittadinanza

Art. 51

La Commissione propone di ammettere che in futuro le decisioni pronunciate su ricorso dal Dipartimento federale di giustizia e polizia contro le decisioni dell'Ufficio federale degli stranieri relative all'autorizzazione federale di naturalizzazione ordinaria possano essere impugnate con ricorso di diritto amministrativo davanti al Tribunale federale (cfr. anche la modifica dell'art. 100 cpv. 1 lett. c OG). L'ammissione del ricorso di diritto amministrativo permette di soddisfare pienamente le esigenze della garanzia dell'accesso al giudice poiché il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto federale pertinente, compresi i diritti costituzionali (art. 104 lett. a OG) e, in assenza di una Commissione di ricorso, controlla liberamente i fatti (art. 104 lett. b e 105 OG). L'onere supplementare di lavoro causato da questo nuovo compito dovrebbe essere infimo poiché negli ultimi cinque anni il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha pronunciato soltanto tre decisioni su ricorso in materia.

A causa della futura ammissione del ricorso di diritto amministrativo, il capoverso 3 dell'articolo 51 LCit deve essere soppresso. Detta soppressione implica che la legittimazione a ricorrere contro la decisione del Dipartimento spetterà non più soltanto al Cantone (art. 103 lett. c OG e art. 51 cpv. 2 LCit), bensì anche al Comune interessato (art. 103 lett. c OG in rapporto con l'art. 51 cpv. 2 LCit) e soprattutto al singolo respinto (art. 103 lett. a OG).

Nella versione francese, il titolo dell'articolo 51 LCit deve essere adeguato poiché il ricorso non è più esclusivamente un ricorso amministrativo. Le versioni tedesca e italiana del titolo dell'articolo 51 rimangono per contro immutate,

Art. 51a Ricorso contro le decisioni cantonali di naturalizzazione (*nuovo*)

Il capoverso 1 disciplina e chiarisce l'accesso al Tribunale federale mediante il ricorso di diritto pubblico, mentre i capoversi 2 e 3 obbligano i Cantoni a istituire una possibilità di ricorso davanti a un tribunale cantonale.

Cpv. 1: ricorso di diritto pubblico davanti al Tribunale federale

Per evitare che il Tribunale federale possa dichiarare inammissibili i ricorsi per arbitrio (art. 9 Cost.) o per violazione del diritto all'uguaglianza davanti alla legge (art. 8 cpv. 1 Cost.), la Commissione propone di specificare nell'articolo 51a capoverso 1 LCit che la persona la cui domanda di naturalizzazione è stata respinta è legittimata a invocare questi motivi in un ricorso di diritto pubblico. Fondamentalmente, questo capoverso 1 concretizza l'importanza che l'Assemblea federale ha voluto dare all'articolo 9 Cost., vale a dire che il diritto alla protezione contro l'arbitrio conferisce un interesse giuridicamente protetto (cfr. Boll. uff. 1998 S pag. 39). L'articolo 51a capoverso 1 LCit è necessario per chiarire che qualsiasi persona la cui domanda di naturalizzazione ordinaria è stata respinta è legittimata a ricorrere per violazione degli articoli 8 capoversi 1 e 2 nonché 9 della Costituzione federale. Questo è d'altronde indispensabile a causa della giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 126 I 81 consid. 6).

Per quanto concerne gli altri motivi di ricorso suscettibili di essere invocati davanti al Tribunale federale da parte della persona la cui domanda di naturalizzazione è

stata respinta (p. es. violazione del diritto di essere sentita [art. 29 cpv. 2 Cost.], il diritto alla protezione contro l'impiego abusivo dei dati personali [art. 13 cpv. 2 Cost.]), non si giustifica un disciplinamento speciale della legittimazione a ricorrere. Per la maggior parte dei diritti fondamentali, comprese le garanzie di procedura, l'interesse giuridico, secondo la giurisprudenza, deriva direttamente dalla Costituzione.

Per quanto concerne il motivo di ricorso della discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.), la giurisprudenza non ha ancora deciso se la legittimazione a ricorrere debba essere determinata conformemente alla prassi relativa al divieto dell'arbitrio o se il divieto costituzionale stesso di discriminazione conferisca un interesse giuridicamente protetto ai sensi dell'articolo 88 OG. Nella misura in cui il diritto conceda un ampio potere di valutazione all'autorità, la non discriminazione è un principio essenziale da considerare. Si giustifica pertanto precisare l'articolo 51a capoverso 1 LCit nel senso che la persona che muove tale censura contro un rifiuto di naturalizzazione ordinaria è legittimata a farla valere come motivo di ricorso.

La Commissione ha preso in considerazione altre alternative per il ricorso davanti al Tribunale federale, segnatamente la possibilità dell'ammissione del ricorso di diritto amministrativo anche contro le decisioni cantonali relative alla naturalizzazione ordinaria. La Commissione ritiene tuttavia che siffatta soluzione si integri male nell'attuale sistema dei ricorsi davanti al Tribunale federale. Secondo il diritto vigente, il ricorso di diritto pubblico è il mezzo per far controllare dal Tribunale federale il rispetto della Costituzione federale in seguito a una decisione fondata sul diritto pubblico cantonale.

Cpv. 2: obbligo di istituire un iter ricorsuale davanti a un tribunale cantonale

La Commissione propone nell'articolo 51a capoverso 2 LCit di obbligare i Cantoni a prevedere che le decisioni sulla naturalizzazione ordinaria possano essere impugnate davanti a un tribunale. Il controllo del rispetto del diritto federale e del diritto cantonale nelle decisioni cantonali e comunali deve essere in primo luogo assicurato dai Cantoni.

Non sarebbe sufficiente esigere dai Cantoni che prevedano un iter ricorsuale cantonale. Occorre che questo iter ricorsuale sfoci, in ultima istanza cantonale, davanti a un'autorità giudiziaria. Siccome le decisioni di naturalizzazione a livello cantonale spesso sono pronunciate dal Governo o dal Parlamento cantonale, soltanto un tribunale dispone dell'indipendenza e dell'autorità necessarie per poter sanzionare le decisioni di naturalizzazione che violino i diritti fondamentali federali, indipendentemente dall'autorità che ha pronunciato la decisione impugnata. L'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 51a capoverso 2 LCit non deve necessariamente essere un tribunale amministrativo cantonale. Può trattarsi per esempio anche di una Commissione di ricorso. Occorre tuttavia che questa Commissione abbia le prerogative di un'autorità giudiziaria, dunque che la sua indipendenza nei confronti dei poteri esecutivo e legislativo sia garantita.

L'articolo 51a capoverso 2 LCit proposto esige che un tribunale decida in ultima istanza cantonale, ma lascia ai Cantoni piena libertà per quanto concerne le istanze precedenti. Questo riguarda senza dubbio le istanze di ricorso: i Cantoni possono, per esempio, prevedere che le decisioni comunali di naturalizzazione soggiacciano al ricorso davanti a un'autorità amministrativa cantonale prima che il ricorso davanti a un tribunale sia ammissibile. L'autonomia cantonale rimane salvaguardata anche

per quanto concerne la procedura davanti all'autorità competente in materia di domande di naturalizzazione. L'articolo 51a LCit non esclude che questa competenza sia attribuita per esempio al corpo elettorale comunale.

La questione della costituzionalità di una decisione popolare in caso di naturalizzazione è oggetto di commenti controversi nella dottrina (cfr. A. Auer e N. von Arx, *Direkte Demokratie ohne Grenzen?*, AJP 2000, pag. 923 segg.; Y. Hangartner, *Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts*, AJP 8/2000 pag. 949 segg.). La pratica delle autorità considera ammissibili le decisioni della cittadinanza in materia di naturalizzazione (cfr. anche la perizia dell'Ufficio federale di giustizia, GAAC 65.35).

L'articolo 51a LCit non si pronuncia sulla motivazione delle decisioni che soggiacciono al ricorso davanti all'autorità giudiziaria cantonale. La Commissione è conscia che il compito dell'autorità giudiziaria non è semplice quando la decisione non può essere motivata dall'autorità che l'ha pronunciata perché si tratta del corpo elettorale comunale. La Commissione ritiene tuttavia che spetti al diritto cantonale determinare in che misura una decisione impugnabile davanti a un'autorità giudiziaria cantonale debba essere motivata.

Cpv. 3: standard minimo per quanto concerne il potere d'esame e la legittimità a ricorrere

L'articolo 51a capoverso 3 LCit è l'espressione del principio dell'unità della procedura: i Cantoni devono garantire da una parte che l'autorità immediatamente precedente al Tribunale federale non abbia un potere d'esame più ristretto di quello del Tribunale federale e d'altra parte che qualsiasi persona legittimata a ricorrere davanti a quest'ultimo possa anche ricorrere davanti all'autorità precedente. L'articolo 51a capoverso 3 LCit riprende così la norma enunciata nell'articolo 98a capoverso 3 OG per il ricorso di diritto amministrativo applicandola al ricorso di diritto pubblico.

Per quanto concerne il potere d'esame, l'articolo 51a capoverso 3 LCit esige che i motivi ammissibili per il ricorso di diritto pubblico davanti al Tribunale federale possano anche essere esaminati dall'autorità giudiziaria che decide in ultima istanza cantonale. Per una decisione di naturalizzazione ordinaria è prioritario il motivo di ricorso della violazione di diritti costituzionali (cfr. art. 84 cpv. 1 lett. a OG), segnatamente dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione federale, dalla Costituzione cantonale o da un trattato internazionale come la CEDU. Non è tuttavia escluso che uno straniero possa far valere anche la violazione di diritti politici quando la decisione sulla sua domanda di naturalizzazione è presa dal corpo elettorale comunale (cfr. art. 85 lett. a OG; la giurisprudenza riconosce anche la legittimazione a ricorrere per violazione dei diritti politici del candidato a un'elezione anche se quest'ultimo non ha il diritto di voto, DTF 119 Ia 167, consid. 1). Persino la censura della violazione di trattati internazionali (scambio di note tra la Svizzera e l'Italia che agevola l'accesso alla doppia cittadinanza; RS 0.141.145.4) o di trattati intercantionali è pensabile (art. 84 cpv. 1 lett. b e c OG). Le altre censure che possono essere mosse nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico (cfr. art. 84 cpv. 1 lett. d e art. 85 lett. b e c OG) non entrano in considerazione nel caso di un ricorso contro un rifiuto di naturalizzazione ordinaria.

L'articolo 51a capoverso 3 LCit fissa uno standard minimo. È rispettato da una parte se il rimedio giuridico cantonale è paragonabile a un ricorso di diritto pubblico, dall'altra anche nell'ipotesi in cui le decisioni di naturalizzazione ordinaria possono

essere l'oggetto di un ricorso che quanto a legittimazione e motivi è più esteso di un ricorso di diritto pubblico. I Cantoni potranno scegliere tra l'apertura dell'accesso alla giurisdizione amministrativa e la creazione di un particolare rimedio giuridico per le decisioni di naturalizzazione ordinaria. Evidentemente i Cantoni, come per esempio Basilea Campagna, possono continuare a sottoporre le decisioni in materia di naturalizzazione ordinaria alla giurisdizione costituzionale cantonale. Pertanto l'autonomia organizzativa dei Cantoni è dunque soltanto moderatamente ristretta dall'articolo 51a capoversi 2 e 3 LCit.

La prescrizione dell'articolo 51a capoverso 3 LCit relativa a uno standard minimo in materia di legittimità a ricorrere non dovrebbe in pratica svolgere alcun ruolo. A livello cantonale, la legittimazione a ricorrere è usualmente più ampiamente riconosciuta che nel ricorso di diritto pubblico davanti al Tribunale federale.

Per il resto, l'articolo 51a capoverso 3 LCit corrisponde essenzialmente alla soluzione minima proposta dal Gruppo di lavoro cittadinanza, che obbliga i Cantoni a prevedere un iter ricorsuale davanti a un'autorità giudiziaria cantonale per controllare il rispetto dei diritti costituzionali. Va tuttavia un po' più lontano di questa soluzione minima in quanto obbliga inoltre i Cantoni a riconoscere anche altri motivi ammissibili nel caso di un ricorso di diritto pubblico, per esempio quello della violazione dei diritti politici.

Disposizione transitoria

Siccome l'articolo 51a capoversi 2 e 3 LCit obbligherà la maggior parte dei Cantoni a modificare il disciplinamento dell'iter ricorsuale in materia di naturalizzazione ordinaria, occorre il tempo necessario per modificare le pertinenti leggi. Una disposizione transitoria prevede a questo scopo un termine di un anno a partire dall'entrata in vigore della revisione. Questo termine promuove la certezza del diritto. Ha d'altronde il vantaggio di permettere al Consiglio federale di mettere rapidamente in vigore la presente revisione e dunque di garantire che la legittimità al ricorso di diritto pubblico davanti al Tribunale federale non potrà più essere negata per il motivo che il diritto cantonale non accorda alcun diritto alla naturalizzazione. La persona la cui domanda di naturalizzazione ordinaria è stata respinta arbitrariamente o in modo discriminatorio beneficerà così, a decorrere dall'entrata in vigore della revisione, della garanzia della protezione giuridica da parte del Tribunale federale.

Alla scadenza del termine transitorio di un anno, l'articolo 51a capoversi 2 e 3 LCit sarà direttamente applicabile. Se la legislazione cantonale non sarà ancora stata adeguata, occorrerà che un'autorità giudiziaria cantonale si dichiari competente per decidere su un ricorso contro una decisione di naturalizzazione. Questo corrisponde alla giurisprudenza del Tribunale federale fondata sull'articolo 33 della legge sulla pianificazione del territorio (RS 700) e all'articolo 6 paragrafo 1 CEDU (decisione del Tribunale federale n. 1P.145/2001 consid. 8 e 9; DTF 119 Ia 88, 98 consid. 7). Siccome l'articolo 51a capoverso 3 LCit fissa uno standard minimo, il potere d'esame dell'autorità cantonale sarà retto dai principi generali della procedura cantonale.

Nel caso in cui il diritto cantonale non sia adeguato tempestivamente e in cui nessuna autorità giudiziaria cantonale si dichiari competente per decidere un ricorso contro una decisione di naturalizzazione ordinaria, l'interessato potrà interporre un

ricorso di diritto pubblico davanti al Tribunale federale per violazione della forza derogatoria del diritto federale o per diniego di giustizia. Il Tribunale federale potrà allora rinviare la causa al Cantone affinché le sue autorità giudiziarie determinino quale di esse sia competente per decidere il ricorso in virtù dell'articolo 51a LCit.

4.2 Modifica della legge sull'organizzazione giudiziaria

L'articolo 100 capoverso 1 lettera c OG è abrogato per permettere il ricorso di diritto amministrativo davanti al Tribunale federale contro le decisioni del Dipartimento di giustizia e polizia relative alla concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione ordinaria. Il ricorso potrà essere interposto non soltanto dallo straniero (art. 103 lett. a OG) bensì anche dal Cantone o dal Comune interessato (art. 103 lett. c OG e art. 51 cpv. 2 LCit).

5 Costituzionalità

L'ammissione del ricorso di diritto amministrativo contro le decisioni delle autorità federali in materia di autorizzazione di naturalizzazione (art. 51 cpv. 3 LCit e 100 cpv. 1 lett. c OG) si basa sull'articolo 190 capoverso 1 Cost. (art. 189 cpv. 1 Cost. - riforma giudiziaria).

La prescrizione sul ricorso di diritto pubblico contro le decisioni cantonali in materia di naturalizzazione ordinaria (art. 51a cpv. 1 LCit) si basa sull'articolo 189 capoverso 1 lettera a Cost. (art. 189 cpv. 1 Cost. - riforma giudiziaria). L'obbligo dei Cantoni di istituire un iter ricorsuale davanti a un'autorità giudiziaria ha un doppio fondamento negli articoli 38 e 189 Cost.

L'articolo 38 capoverso 2 Cost. attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare disposizioni minime sulla naturalizzazione degli stranieri da parte dei Cantoni. Secondo i lavori preparatori, questa competenza significa che la Confederazione è incaricata di emanare le disposizioni necessarie a garantire una uguaglianza di trattamento minima (messaggio FF 1197 I pag. 209). Benché il Consiglio federale nel 1982 e 1992 abbia fatto sapere che l'introduzione di un iter ricorsuale a livello cantonale presupponeva una modifica della costituzione (FF 1982 II 135, 1992 VI 451), si può ritenere attualmente, considerata la nuova Costituzione, che la competenza federale comprenda anche l'emanazione di disposizioni minime indispensabili per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali. L'articolo 35 capoverso 2 Cost. obbliga in effetti la Confederazione a contribuire, nell'esercizio delle sue competenze, alla realizzazione dei diritti fondamentali. Imponendo ai Cantoni uno standard minimo che garantisca il controllo da parte di un tribunale del rispetto dei diritti fondamentali (art. 51a cpv. 2 e 3 LCit), il legislatore federale emana una disposizione minima con cui viene concretato l'articolo 35 capoverso 2 Cost. nel campo della naturalizzazione ordinaria.

La seconda base costituzionale può essere trovata nell'articolo 189 capoverso 1 lettera a Cost. Questa disposizione conferisce al Tribunale federale la competenza di decidere sui ricorsi per violazione dei diritti fondamentali. Il legislatore federale può

