

06.086

**Messaggio
relativo all'iniziativa popolare federale
«per naturalizzazioni democratiche»**

del 25 ottobre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il messaggio e il disegno di decreto concernenti l'iniziativa popolare «per naturalizzazioni democratiche» invitandovi a sottoporla al voto di popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Se presenterete il progetto di legge del Consiglio degli Stati relativo all'iniziativa parlamentare 03.454s Legge sulla cittadinanza. Modifica (Thomas Pfisterer) quale controprogetto indiretto, a livello di legge, all'iniziativa popolare, avrete il nostro appoggio.

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

25 ottobre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 13 settembre 2003, in seguito alla decisione della propria assemblea dei delegati, l'Unione democratica di centro (UDC) ha lanciato l'iniziativa popolare federale «per naturalizzazioni democratiche». La raccolta delle firme ha preso il via il 18 maggio 2004¹. I promotori dell'iniziativa hanno consegnato le firme alla Cancelleria federale il 18 novembre 2005, termine previsto per la raccolta delle firme. Con decisione del 9 gennaio 2006, la Cancelleria federale ha constatato la validità di 100 038 firme delle 102 326 depositate, per cui l'iniziativa popolare è formalmente riuscita.²

L'iniziativa popolare, presentata sotto forma di progetto elaborato, contiene le richieste seguenti:

- i Comuni devono poter decidere autonomamente quale organo concede la cittadinanza comunale;*
- le decisioni di tale organo devono essere definitive, ovvero non sottoposte a verifica da parte di un'ulteriore istanza.*

A tal scopo l'iniziativa popolare chiede che l'attuale articolo 38 della Costituzione federale sia completato mediante un quarto capoverso.

L'intenzione dei promotori dell'iniziativa è di ripristinare il quadro giuridico vigente prima delle due decisioni del 9 luglio 2003 del Tribunale federale. Partendo dal presupposto che una decisione di naturalizzazione non è un atto puramente politico, bensì anche un atto d'applicazione della legge, con la prima decisione il Tribunale federale aveva cassato in quanto discriminatoria una decisione sulla naturalizzazione presa da un Comune; con la seconda decisione ha qualificato come incostituzionale il principio delle decisioni sulla naturalizzazione prese per il tramite di votazioni. Fondamentalmente la nuova giurisprudenza del Tribunale federale ha limitato il margine di manovra procedurale in materia di naturalizzazione; da allora in Svizzera non sono più state prese decisioni sulla naturalizzazione in sede di voto popolare.

In seguito alla giurisprudenza del Tribunale federale del 9 luglio 2003 sono stati presentati molti interventi parlamentari relativi alle questioni sollevate attorno al tema della naturalizzazione. Il 3 ottobre 2003, il consigliere agli Stati Thomas Pfisterer ha presentato in forma di proposta generica un'iniziativa parlamentare concernente la modifica della legge sulla cittadinanza (03.454s Legge sulla cittadinanza. Modifica). In vista dell'iniziativa popolare, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) è giunta alla conclusione che occorreva elaborare al più presto una proposta concreta quale controprogetto indiretto all'iniziativa. Il 27 ottobre 2005, la CIP-S ha licenziato il progetto di normativa e del pertinente rapporto all'attenzione del Consiglio degli Stati³. Nel parere del

¹ FF 2004 2137

² Cfr. decisione concernente la riuscita formale, FF 2006 781

³ FF 2005 6177

2 dicembre 2005 il Consiglio federale ha approvato il progetto della CIP-S⁴, dichiarando quindi di condividere l'opinione del Tribunale federale secondo cui la naturalizzazione non è un atto politico, bensì un atto d'applicazione della legge. Questa posizione si concilia con la nuova concezione giuridica sulla quale si fondano le decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003. In passato l'opinione più diffusa nella dottrina e nella prassi era che la naturalizzazione fosse un atto politico che non necessitava di una motivazione e che, in assenza di un diritto, non era nemmeno impugnabile mediante ricorso. A quell'epoca quindi i Comuni, a seconda del diritto cantonale applicabile, potevano decidere in modo ampiamente autonomo a chi concedere la cittadinanza comunale. Nel 2003, dopo aver modificato la sua prassi, che da allora è stata ripetutamente confermata, il Tribunale federale qualificò le naturalizzazioni come atti d'applicazione della legge e dichiarò in particolare che il principio delle decisioni sulla naturalizzazione prese per il tramite di votazioni è inconciliabile con i principi dello Stato di diritto come definiti dalla nuova concezione giuridica. Per quel che concerne la natura giuridica delle naturalizzazioni, il progetto della CIP-S difendeva invece una posizione intermedia: nell'atto della naturalizzazione vedeva infatti una combinazione di atti politici e d'applicazione della legge. Di conseguenza, anche le decisioni sulla naturalizzazione prese per il tramite di votazioni venivano, a determinate condizioni, qualificate come legali.

Il 14 dicembre 2005, il Consiglio degli Stati ha accolto il progetto della CIP-S con 31 voti favorevoli e 6 contrari. Attualmente il progetto è dibattuto in seno alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale. Alla seduta del 27 aprile 2006, quest'ultima ha deciso, per motivi di gestione del lavoro, di attendere il messaggio relativo all'iniziativa dell'UDC. Il trattamento della revisione della legge sulla cittadinanza elaborata dal Consiglio degli Stati è pertanto riportato al 2007.

Secondo il Consiglio federale, il progetto di legge del 27 ottobre 2005 della CIP-S ha il vantaggio di ricalcare, dal punto di vista contenutistico, la linea della giurisprudenza del Tribunale federale e quindi della Costituzione federale vigente. Inoltre, in occasione della procedura di consultazione svolta presso i Cantoni, i partiti e ulteriori organizzazioni interessate, i punti essenziali delle proposte sono stati ampiamente approvati.

Dal punto di vista del contenuto, il progetto della CIP-S prevede di attribuire esplicitamente ai Cantoni la sovranità in materia di procedura di naturalizzazione nel Cantone e nel Comune. Esso mantiene peraltro l'obbligo di motivare le decisioni negative e prevede l'introduzione di un diritto di ricorso a livello cantonale contro tali decisioni. I Cantoni sono tenuti a salvaguardare la sfera privata delle persone candidate alla naturalizzazione, rendendo noti unicamente i dati necessari per determinare se sono soddisfatte le condizioni per la naturalizzazione. Nel determinare quali dati vanno resi noti dev'essere tenuto conto dei destinatari.

I promotori dell'iniziativa popolare ritengono invece che le questioni giuridiche contestate a livello politico non possono essere chiarite unicamente mediante un'interpretazione della Costituzione federale da parte del Tribunale federale, ma

vanno chiarite dal costituente stesso. Grazie alla riforma costituzionale perseguita, i Comuni sarebbero autorizzati a stabilire la procedura e gli organi competenti in materia di naturalizzazione a livello comunale. Il progetto costituzionale in questione non è tuttavia atto ad appianare l'evidente tensione tra la democrazia applicata alla naturalizzazione e le esigenze della nostra epoca nei confronti dello Stato di diritto. Se l'iniziativa popolare sarà accolta, gli iter procedurali di numerosi Cantoni risulteranno obsoleti. Infine, la perseguita revoca di regolamentazioni dettate dallo Stato di diritto per quel che concerne la concessione della cittadinanza comunale rischierebbe di provocare ulteriori conflitti con il diritto internazionale.

Poiché l'iniziativa popolare «per naturalizzazioni democratiche» mira sia ad una rottura con i principi dello Stato di diritto che a una riduzione delle competenze cantonali a motivo dell'assolutezza dell'autonomia comunale, il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa. Se le Camere federali presenteranno il progetto di legge del Consiglio degli Stati relativo all'iniziativa parlamentare 03.454s Legge sulla cittadinanza. Modifica (Thomas Pfisterer) quale controprogetto indiretto, a livello di legge, all'iniziativa popolare, avranno l'appoggio del Consiglio federale.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Aspetti formali

1.1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale «per naturalizzazioni democratiche» è stata depositata presso la Cancelleria federale il 18 novembre 2005 con 100 038 firme valide in forma di progetto elaborato. Il suo tenore è il seguente:

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

Art. 38 cpv. 4 (nuovo)

⁴ Gli aventi diritto di voto di ciascun Comune stabiliscono nel regolamento comunale quale organo concede la cittadinanza comunale. Le decisioni di tale organo concernenti la concessione della cittadinanza comunale sono definitive.

1.1.2 Riuscita formale

Con decisione del 9 gennaio 2006, la Cancelleria federale ha constatato la riuscita formale dell'iniziativa popolare «per naturalizzazioni democratiche».⁵

1.1.3 Termine di trattazione

Giusta l'articolo 97 della legge federale sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, RS 171.10), il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale il più tardi un anno dopo il deposito di un'iniziativa popolare formalmente riuscita, il messaggio con il disegno di decreto federale per parere. Il nostro messaggio concernente l'iniziativa «per naturalizzazioni democratiche» deve essere quindi presentato alle Camere federali al più tardi entro il 18 novembre 2006.

1.2 Validità

1.2.1 Unità formale

In virtù degli articoli 139 (vecchio) capoversi 2 e 3, nonché 194 capoverso 3 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), l'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale può essere formulata esclusivamente in forma di proposta generica o di progetto elaborato. Le forme miste non sono ammesse. L'iniziativa «per naturalizzazioni democratiche» riveste pienamente la forma di progetto elaborato. L'unità formale è in tal senso rispettata.

⁵ FF 2006 781

1.2.2 Unità della materia

L'obbligo dell'unità materiale (art. 139 [vecchio] cpv. 3 e 194 cpv. 2 Cost.) mira a impedire che, mediante un'unica iniziativa popolare, siano posti in votazione più aspetti materialmente disgiunti fra loro. In tal modo si intende garantire l'espressione libera e fedele della volontà dell'elettorato. L'iniziativa popolare intende garantire la democrazia delle naturalizzazioni a livello comunale dichiarando definitive le decisioni dell'organo competente per le naturalizzazioni. Dal profilo del contenuto, l'iniziativa tocca una sola tematica, ossia quella della cittadinanza. Le due nuove disposizioni costituzionali disciplinano entrambe la procedura di naturalizzazione ordinaria a livello comunale. Le due disposizioni dell'iniziativa popolare presentano dunque un nesso oggettivo ai sensi dell'articolo 75 capoverso 2 della legge federale sui diritti politici⁶. L'obbligo dell'unità materiale risulta di conseguenza rispettato.

1.2.3 Attuabilità

Ogni iniziativa popolare deve essere esaminata sul piano della sua concreta attuabilità⁷. La prassi costante vuole che soltanto le iniziative indubbiamente e di fatto inattuabili siano sottratte al verdetto popolare. L'iniziativa postula l'autorizzazione dei Comuni a definire l'organo competente in materia di naturalizzazione. Tale richiesta dell'iniziativa popolare non è inattuabile dal punto di vista giuridico o pratico. È pertanto data l'attuabilità dell'iniziativa.

1.2.4 Compatibilità con il diritto internazionale

In virtù dell'articolo 139 (vecchio) capoverso 3 Cost., se l'iniziativa viola disposizioni cogenti del diritto internazionale, l'Assemblea federale la dichiara nulla in tutto o in parte. Occorre pertanto esaminare se l'iniziativa o parti di esse violano norme vincolanti del diritto internazionale.

Se l'iniziativa popolare «per naturalizzazioni democratiche» dovesse essere accolta, l'eventuale esclusione di qualsiasi verifica giudiziaria delle decisioni comunali sulla naturalizzazione non sarebbe conciliabile con il diritto internazionale convenzionale. Siamo addirittura d'avviso che tale regolamentazione determinante dell'iniziativa viola diversi trattati internazionali di rilievo.

1.2.4.1 Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale⁸

La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale è entrata in vigore per la Svizzera il 29 novembre 1994. Con gli attuali 171 Stati contraenti essa costituisce un trattato ampiamente avvalorato. Nella Con-

⁶ RS 161.1

⁷ FF 1997 I 419, 1998 184

⁸ RS 0.104

venzione, l'espressione «discriminazione razziale» sta ad indicare ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica (art. 1 par. 1).

La Convenzione non si applica alle distinzioni, esclusioni, restrizioni o trattamenti preferenziali stabiliti da uno Stato parte della Convenzione nei confronti dei propri cittadini o dei cittadini stranieri. Si applica invece alle distinzioni operate in uno Stato parte tra cittadini stranieri, ad esempio tra candidati alla naturalizzazione di diversa origine nazionale, etnica ecc. (art. 1 par. 2).

In virtù della Convenzione, gli Stati contraenti condannano la discriminazione razziale e si impegnano a perseguire, con tutti i mezzi adeguati e senza indugio, una politica tendente a eliminare ogni forma di discriminazione razziale e a favorire l'intesa tra tutte le razze (art. 2 par. 1). Ogni Stato contraente si impegna segnatamente a non porre in opera atti o pratiche di discriminazione razziale verso individui, gruppi di individui o istituzioni e a fare in modo che tutte le pubbliche attività e le pubbliche istituzioni, nazionali e locali, si uniformino a tale obbligo (art. 2 par. 1 lett. a) e ad adottare misure efficaci per rivedere le politiche governative nazionali e locali e per modificare, abrogare o annullare ogni legge ed ogni disposizione regolamentare che abbia il risultato di creare la discriminazione o perpetuarla ove esista (art. 2 par. 1 lett. c).

Gli Stati contraenti garantiranno ad ogni individuo sottoposto alla propria giurisdizione una protezione ed un mezzo di gravame effettivi davanti ai tribunali nazionali (art. 6).

La Convenzione obbliga gli Stati contraenti a stendere un rapporto periodico sull'attuazione della Convenzione stessa all'attenzione del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale. Il primo rapporto della Svizzera al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (Committee on the Elimination of Racial Discrimination [CERD]), del 18 dicembre 1996, è stato esaminato dal Comitato in occasione della seduta del marzo 1998. Nelle sue osservazioni conclusive del 20 marzo 1998, il Comitato esprimeva preoccupazione in merito alla politica di naturalizzazione e alle procedure considerate troppo lunghe e selettive.

Nel secondo e terzo rapporto periodico al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, del dicembre 2002, in risposta alla preoccupazione espressa dal Comitato delle Nazioni Unite, è fatto riferimento alla revisione allora in corso della legge sulla cittadinanza, la quale prevedeva tra l'altro l'introduzione di un diritto di ricorso contro le decisioni discriminanti sulla naturalizzazione. Nella sessione estiva del 2003, il Consiglio degli Stati ha tuttavia escluso esplicitamente il diritto di ricorso dalla revisione della legge sulla cittadinanza. Nella seduta autunnale del medesimo anno, alla luce di due decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003, il Consiglio nazionale ha seguito l'esempio del Consiglio degli Stati. Mentre una parte del Consiglio nazionale era semplicemente contraria all'introduzione di un diritto di ricorso, l'altra aveva invece accolto con favore la

nuova giurisprudenza del Tribunale federale rinunciando di conseguenza a sancire il diritto di ricorso nella legge.⁹

L'iniziativa popolare prevede che la decisione emanata dall'organo comunale competente in virtù del Regolamento del Comune, sia definitiva. Fintanto che è escluso qualsiasi esame delle decisioni sulla naturalizzazione – anche in caso di infrazione contro il divieto di qualsiasi discriminazione –, la Svizzera non potrebbe ossequiare il proprio obbligo di diritto internazionale di garantire una protezione ed un mezzo di gravame effettivi davanti ai tribunali nazionali competenti. L'iniziativa contiene pertanto una contraddizione insanabile nei confronti della Convenzione.

1.2.4.2 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici¹⁰

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (detto anche Patto II) è entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992. Con gli attuali 169 Stati contraenti esso costituisce un trattato ampiamente avvalorato alla stregua della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale.

Gli Stati contraenti s'impegnano a garantire che qualsiasi persona, i cui diritti o libertà riconosciuti dal Patto siano stati violati, disponga di effettivi mezzi di ricorso e che le autorità competenti diano esecuzione a qualsiasi pronuncia di accoglimento di tali ricorsi (art. 2 par. 3).

In virtù del Patto II, tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione (art. 26). Al momento di aderire al Patto II, la Svizzera ha tuttavia formulato diverse riserve e dichiarazioni. La Svizzera garantisce il diritto delle persone alla medesima protezione da parte della legge, senza discriminazione, unicamente in combinato disposto con altri diritti postulati dal Patto. Ora, il Patto II non postula un diritto alla naturalizzazione o a una pertinente procedura in tale contesto. Nella procedura di decisione in merito a una domanda di naturalizzazione – a seconda della competenza dell'autorità – determinati dati personali dei candidati alla naturalizzazione sono resi accessibili a una cerchia di destinatari più o meno estesa.¹¹ Ciò può provocare una violazione della protezione della sfera privata ai sensi dell'articolo 17 del Patto II¹². Le persone interessate beneficiano pertanto, in virtù dell'articolo 2 capoverso 3 lettera a del Patto II, di un diritto di ricorso effettivo per il controllo dell'osservanza dell'articolo 17 del Patto. Per quel che concerne il divieto di qualsiasi discriminazione, neppure la riserva formulata dalla Svizzera può fare in modo che l'articolo 26 sia applicabile unicamente qualora sia dato un diritto garantito per legge alla naturalizzazione. Poiché il divieto è applicabile in combinato disposto con l'articolo 17 del Patto, i candidati alla naturalizzazione hanno diritto di

⁹ Cfr. n. 2.3

¹⁰ RS 0.103.2

¹¹ Cfr. nota 14

¹² W. Kälin/G. Malinverni/M. Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 2a edizione, Basilea 1997, pag. 379; W. Kälin/M. Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Basilea 2005, pag. 378

non subire discriminazioni nel contesto della pubblicazione dei loro dati personali nel quadro della procedura di naturalizzazione. L'esclusione di qualsiasi diritto di ricorso contro una decisione comunale sulla naturalizzazione violerebbe inoltre l'articolo 2 capoverso 3 lettera a del Patto.

1.2.4.3 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹³

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) postula, all'articolo 8, il diritto ogni persona al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza. Le persone desiderose di farsi naturalizzare hanno pertanto diritto al rispetto della loro sfera privata anche nel quadro della procedura di naturalizzazione.¹⁴ A seconda della cerchia di destinatari e della portata dei dati resi accessibili nel quadro della procedura di naturalizzazione, la protezione della sfera privata ai sensi dell'articolo 8 CEDU può risultare compromessa. In virtù dell'articolo 13 CEDU, ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella Convenzione (nella fattispecie dall'articolo 8 CEDU) siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale. In caso di esclusione di qualsiasi diritto di ricorso contro le decisioni comunali sulla naturalizzazione, il diritto a un ricorso effettivo garantito dall'articolo 13 CEDU sarebbe violato.

1.2.4.4 Conclusioni

In virtù dell'articolo 139 (vecchio) capoverso 3 Cost., se l'iniziativa viola disposizioni cogenti del diritto internazionale, l'Assemblea federale la dichiara nulla in tutto o in parte. Tuttavia, solo una piccola parte delle disposizioni del diritto internazionale sono considerate «norme imperative» (ius cogens).

Ai sensi dell'articolo 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati «per norma imperativa di diritto internazionale generale si intende una norma che sia stata accettata e riconosciuta dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme in quanto norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che non può essere modificata che da una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere.»¹⁵

In diversi messaggi abbiamo menzionato esempi di diritto internazionale cogente; tra tali norme figurano segnatamente i divieti di tortura, genocidio, schiavitù e le garanzie della CEDU¹⁶ e del Patto II¹⁷ alle quali non si può derogare neppure in stato di necessità. Se tali norme sono sancite nel diritto dei trattati internazionali, anche una denuncia non può esimere il singolo Stato dal tenerne conto a motivo del loro carattere cogente.¹⁸

¹³ RS 0.101

¹⁴ In merito alla problematica della protezione della sfera privata nel quadro della procedura di naturalizzazione, vedasi DTF 129 I 232 consid. 4 nonché FF 2005 6187 e 6189

¹⁵ Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati; RS 0.111

¹⁶ RS 0.101

¹⁷ RS 0.103.2

¹⁸ FF 1997 I 441; FF 2001 3068; FF 2005 4223 seg.

La garanzia dei rimedi giuridici giusta l'articolo 6 della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale nonché il diritto ad un ricorso effettivo giusta l'articolo 13 CEDU e l'articolo 2 capoverso 3 del Patto II non sono invece parte integrante del diritto internazionale cogente ai sensi delle considerazioni suesposte. Nel nostro messaggio del 7 giugno 2004 sull'iniziativa popolare «Per una protezione degli animali al passo con i tempi (Si alla protezione degli animali!)»¹⁹, ci siamo esplicitamente opposti a che norme emananti da obblighi di diritto internazionale siano equiparate al diritto internazionale cogente, anche se hanno una tale importanza da escludere di fatto una loro denuncia da parte della Svizzera. Ne consegue che, nonostante la «non denunciabilità» del Patto II e il posto di rilievo che la CEDU occupa nella gerarchia dei trattati internazionali, questi accordi non rientrano nella nozione di diritto internazionale cogente ai sensi dell'articolo 139 (vecchio) capoverso 3 Cost.

La presente iniziativa non viola pertanto le disposizioni del diritto internazionale cogente.

2 Situazione iniziale

2.1 Diritto costituzionale

La Costituzione federale vigente disciplina l'acquisto della cittadinanza in due articoli:

Art. 37 Diritti di cittadinanza

¹ Ha la cittadinanza svizzera chi possiede una cittadinanza comunale e la cittadinanza di un Cantone.

² Nessuno dev'essere favorito o sfavorito a causa della sua cittadinanza. Sono eccettuate le prescrizioni sui diritti politici nei patriziati e nelle corporazioni, nonché sulle quote di partecipazione al loro patrimonio, salvo diversa disposizione della legislazione cantonale.

Art. 38 Acquisizione e perdita della cittadinanza

¹ La Confederazione disciplina l'acquisizione e la perdita della cittadinanza per origine, matrimonio e adozione. Disciplina inoltre la perdita della cittadinanza svizzera per altri motivi e la reintegrazione nella medesima.

² La Confederazione emana prescrizioni minime sulla naturalizzazione degli stranieri da parte dei Cantoni e rilascia il relativo permesso.

³ Essa agevola la naturalizzazione dei fanciulli apolidi.

¹⁹ FF 2004 2894

Il 9 luglio 2003, il Tribunale federale ha emanato due decisioni che hanno dato adito a numerosi interventi parlamentari a livello federale e cantonale e hanno causato animate discussioni tra i giuristi. In un primo caso (DTF 129 I 217), l'Alta Corte ha cassato in quanto discriminatoria una decisione sulla naturalizzazione presa dal Comune di Emmen. In un secondo caso (DTF 129 I 232) ha invece mantenuto una decisione del Governo cantonale zurighese, il quale aveva dichiarato non valida un'iniziativa popolare della Città di Zurigo volta a introdurre la naturalizzazione per voto alle urne. La nostra massima istanza giudiziaria è giunta alla conclusione che le decisioni negative sulla naturalizzazione prese alle urne sono contrarie al diritto in quanto per loro stessa natura non possono venir motivate.

Con decisione del 12 maggio 2004 (DTF 130 I 140), il Tribunale federale ha respinto due ricorsi concernenti il diritto di voto, presentati contro un'ordinanza emanata dal Consiglio di Stato del Cantone di Svitto in seguito alle due decisioni del luglio 2003. Nella propria motivazione l'Alta Corte adduceva che l'ordinanza, che manteneva il principio della competenza dell'Assemblea comunale, non appariva di primo acchito inadeguata a garantire decisioni sulla naturalizzazione conformi alla Costituzione nei Comuni svizzeri. In virtù dell'ordinanza, la proposta dell'esecutivo comunale è considerata accettata se nessun membro dell'Assemblea comunale formula una controproposta motivata. I ricorrenti hanno contestato la procedura d'adozione dell'ordinanza provvisoria da parte dell'esecutivo, rilevando che avrebbe dovuto essere adottata secondo la procedura legislativa ordinaria. Il Tribunale federale ha invece considerato che il Consiglio di Stato non ha ecceduto le sue competenze, perché l'ordinanza impugnata si limita a interpretare in maniera conforme alla Costituzione federale il diritto svizzese vigente. Inoltre, tale ordinanza è una normativa provvisoria applicabile fino all'adozione da parte del Gran Consiglio di una soluzione definitiva conformemente alla procedura legislativa ordinaria.

Il 10 maggio 2006, il Tribunale federale ha proseguito la propria prassi in materia di naturalizzazione emanando due ulteriori decisioni²⁰ che concretizzano più da vicino le esigenze in materia di obbligo di motivare le decisioni. Nel caso di un'insegnante di religione mussulmana del Cantone di Basilea Campagna, l'Alta Corte ha difeso la decisione negativa emanata dal Parlamento cantonale (Landrat). La richiedente si sarebbe infatti opposta consapevolmente all'integrazione, il che giustifica che le venga negata la naturalizzazione. Dato che l'assenza della volontà d'integrarsi quale ostacolo alla naturalizzazione era già stata menzionata in occasione della discussione in seno al Parlamento cantonale, il rifiuto della naturalizzazione sarebbe stato motivato in maniera sufficientemente chiara e univoca. Il Tribunale federale ha inoltre deciso che l'esame richiedeva una certa riservatezza in quanto le autorità locali competenti in materia di naturalizzazione godono di un ampio potere di apprezzamento. Diversa invece la situazione in un Comune argoviese che aveva respinto una domanda di naturalizzazione senza che la competente Assemblea comunale avesse svolto una discussione preliminare in merito alla domanda di naturalizzazione in questione. Due soli aventi diritto di voto si erano espressi negativamente sul comportamento delle persone candidate alla naturalizzazione, senza tuttavia vincolare le loro affermazioni a una domanda formale di rifiuto. In seguito, il Tribunale federale

²⁰ DTF 132 I 167 e DTF 132 I 196

ha accolto il ricorso contro la decisione di rifiuto in quanto le due opinioni espresse non soddisfacevano le esigenze giuridiche della motivazione.

2.2.1 Effetto giuridico delle decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003 e del 12 maggio 2004

Nelle sue sentenze del 9 luglio 2003 il Tribunale federale si è espresso in merito alla natura giuridica delle decisioni sulla naturalizzazione; in questo modo ha ridotto il margine di manovra procedurale in tale ambito. Per la prima volta l'Alta Corte ha stabilito in maniera vincolante che, dal profilo materiale, la procedura di naturalizzazione costituisce un atto di applicazione della legge. Di conseguenza, anche nell'ambito delle procedure di naturalizzazione le parti beneficiano di tutte le garanzie procedurali previste dall'articolo 29 Cost. per le procedure giudiziarie e amministrative. Concretamente, il richiedente ha il diritto di essere sentito, da cui deriva l'obbligo di motivare la decisione. Le parti beneficiano peraltro delle citate garanzie procedurali, indipendentemente dal fatto che possano prevalersi o no di un diritto all'approvazione della domanda di naturalizzazione. Nelle sue due decisioni, il Tribunale federale rileva ugualmente che i cittadini, allorquando decidono della concessione o no della naturalizzazione, agiscono nella qualità di organi del Comune e svolgono funzioni amministrative statali. Giusta l'articolo 35 capoverso 2 Cost. essi devono quindi rispettare i diritti fondamentali e il principio che vieta qualsivoglia discriminazione. Di conseguenza, ogni disparità di trattamento soggiace a un obbligo qualificato di motivazione che la natura medesima del segreto del voto rende impossibile. Il Tribunale federale è pertanto arrivato alla conclusione che sottoporre al voto le domande di naturalizzazione è contrario all'ordinamento giuridico.

L'Alta Corte ha confermato tale posizione nella decisione del 12 maggio 2004. In essa è stabilito che l'obbligo di motivare le decisioni negative sulla naturalizzazione non costituisce un semplice requisito formale, bensì una condizione irrinunciabile per l'esame delle domande di naturalizzazione nell'ottica del divieto di qualsivoglia discriminazione. La decisione si oppone pertanto a trattamenti umilianti o discriminatori a motivo dell'origine, della lingua, della religione ecc., garantendo inoltre la salvaguardia della dignità umana. In un primo tempo è stata lasciata espressamente aperta la questione se sia possibile o no, nel quadro di un'Assemblea comunale, emanare decisioni sulla naturalizzazione conformi alla Costituzione federale. È comunque evocato il caso nel quale sono presentati in Assemblea comunale i motivi del rifiuto di una naturalizzazione concreta e il voto avviene immediatamente dopo la discussione. In tal caso si può partire dall'idea che la maggioranza dei votanti condivide i motivi di rifiuto. È tuttavia menzionato che neppure nell'ottica della protezione della sfera privata è possibile mettere in discussione a priori la costituzionalità delle decisioni emanate dall'Assemblea comunale.

2.2.2

Natura giuridica della decisione sulla naturalizzazione

Con decisione del 9 luglio 2003, il Tribunale federale ha deciso – contro l’opinione allora dominante – che le decisioni sulla naturalizzazione sono parte di una procedura dello Stato di diritto e come tali, analogamente alle decisioni di diritto pubblico, necessitano una speciale motivazione e sottostanno ad esame giudiziario. In passato, la dottrina e la prassi abbracciavano perlopiù l’opinione secondo cui la naturalizzazione costituiva un atto politico che come tale non necessitava ulteriore giustificazione e, in assenza di un diritto di ricorso, non era impugnabile.

Il progetto della CIP-S del 27 ottobre 2005 (Iv.pa. Pfisterer)²¹ si basa invece su una posizione conciliatrice. Esso postula una forma mista secondo cui la decisione sulla naturalizzazione comporta determinati aspetti di un atto amministrativo ma anche di un atto politico.

Contemporaneamente all’adozione del predetto progetto del 27 ottobre 2005, la CIP-S ci ha invitato ad una presa di posizione. Nel nostro parere del 2 dicembre 2005²² in merito all’iniziativa parlamentare Pfisterer, basandoci sulla prassi del Tribunale federale, affermavamo che la naturalizzazione presenta perlopiù le caratteristiche di un atto d’applicazione della legge.

Tale concezione giuridica coincide peraltro con la concezione dominante in Europa. Tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa riconoscono ormai nella decisione sulla naturalizzazione un atto d’applicazione della legge. Solo il Belgio²³, la Danimarca²⁴ e la Polonia²⁵ gli attribuiscono in certa misura anche la portata di un atto politico.

2.3

Problematica del diritto di ricorso contro le decisioni sulla naturalizzazione

Già in occasione di precedenti revisioni di legge abbiamo avuto modo di pronunciare in merito alla problematica del diritto di ricorso contro le decisioni sulla naturalizzazione. Per quanto concerne la revisione della legge sulla cittadinanza²⁶, il nostro disegno e la versione del Consiglio nazionale contenevano inizialmente una normativa sul diritto di ricorso contro le decisioni sulla naturalizzazione (art. 51 cpv. 3, 51a, 58d e n. II). Prima del nostro messaggio, nella sessione primaverile del 2002 il Consiglio nazionale aveva peraltro elaborato e approvato un’iniziativa parlamentare sull’introduzione di un diritto di ricorso (01.455 CIP-N. Diritto di

²¹ Cfr. n. 2.4.1

²² FF **2005** 6331

²³ Cfr. Pubblicazione a fogli mobili Bergmann/Ferid/Henrich, Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht, Francoforte sul Meno, 1976; ad Belgio pag. 6; giusta l’art. 9 della Costituzione, la naturalizzazione è concessa dal Parlamento federale.

²⁴ Nota a piè di pagina 23, ibid., ad Danimarca pag. 11; oltre all’esecutivo, la naturalizzazione a favore di determinate persone è concessa anche in virtù di leggi speciali; il legislatore decide liberamente in merito a tale modo di procedere.

²⁵ Nota a piè di pagina 23, ibid., ad Polonia pag. 10 seg.; Le questioni inerenti alla cittadinanza rientrano nell’ambito di competenza dell’Amministrazione governativa; fatte salve quelle emanate dal Presidente, le decisioni sono impugnabili per via giudiziaria.

²⁶ Cfr. 01.076 Messaggio del 21 novembre 2001 relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza (FF **2002** 1736).

ricorso contro le decisioni discriminatorie sulla naturalizzazione), dal tenore perfettamente identico al testo previsto nel nostro disegno.

Tuttavia, nella sessione estiva del 2003, il Consiglio degli Stati ha esplicitamente soppresso a maggioranza il diritto di ricorso previsto dal disegno di revisione della legge. Una parte della maggioranza era di massima contraria a tale diritto, mentre un'altra sua parte voleva evitare che la questione del diritto di ricorso, aspramente controversa, venisse a compromettere le modifiche del diritto sulla cittadinanza già approvate dalla maggioranza dell'Assemblea federale.

Dopo la pubblicazione delle succitate decisioni del Tribunale federale, durante la sessione autunnale del 2003, una maggioranza del Consiglio nazionale ha a sua volta deciso di sopprimere il diritto di ricorso dalla revisione della legge, allineandosi in tal modo con la versione del Consiglio degli Stati ed eliminando la sola divergenza che ancora separava le due Camere. Parte della maggioranza della Camera bassa era semplicemente contraria all'iscrizione nella legge di un diritto di ricorso, un'altra sua parte aveva invece accolto con favore la nuova giurisprudenza del Tribunale federale rinunciando di conseguenza a sancire il diritto di ricorso nella legge sulla cittadinanza.

Il 3 ottobre 2003, in occasione del voto finale sulla revisione della legge sulla cittadinanza al Consiglio degli Stati, numerosi deputati hanno attirato l'attenzione sulle divergenti motivazioni che avevano indotto le due Camere ad approvare la legge e sulla conseguente necessità di legiferare nuovamente a breve termine. Nell'ambito delle dichiarazioni d'intenti sulla necessità per il legislatore di chiarire la situazione giuridica, era stata preannunciata l'iniziativa parlamentare Pfisterer²⁷. La revisione della legge è finalmente stata accettata con 22 voti contro 16.

2.4 Tre iniziative parlamentari e tre iniziative cantonali

Le decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003 hanno portato sia in Consiglio degli Stati sia in Consiglio nazionale all'elaborazione di iniziative parlamentari sul tema della naturalizzazione a livello comunale. Anche i Cantoni di Svitto, Lucerna e Argovia hanno depositato tre iniziative cantonali sul tema.

2.4.1 Iniziativa parlamentare Pfisterer (03.454s Legge sulla cittadinanza. Modifica)

Già il 3 ottobre 2003, il consigliere agli Stati Thomas Pfisterer ha depositato in forma di proposta generica un'iniziativa parlamentare (03.454s Iv.pa. Pfisterer. Legge sulla cittadinanza. Modifica). L'iniziativa chiede anzitutto che, per quanto concerne la naturalizzazione ordinaria, la legge sulla cittadinanza sia modificata in modo tale che i Cantoni siano liberi di sottoporre le decisioni sulla naturalizzazione allo scrutinio del popolo (Assemblea comunale o votazione) o del Parlamento. Si prefigge inoltre di modificare la legislazione affinché il Tribunale federale sia privato della sua competenza in materia di naturalizzazione ordinaria e possa pronun-

²⁷ Cfr. n. 2.4.1

ciarsi unicamente su censure concernenti la violazione delle garanzie costituzionali di procedura. L'iniziativa parlamentare è stata firmata da 31 altri consiglieri agli Stati. Il 9 dicembre 2003, il Consiglio degli Stati ha deciso con 25 voti contro 9 di dare seguito all'iniziativa parlamentare. Il 27 ottobre 2005, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha approvato all'unanimità un progetto di normativa e un pertinente rapporto, all'attenzione del Consiglio degli Stati. Dal punto di vista contenutistico, il progetto della CIP-S parte dall'idea che la decisione sulla naturalizzazione è parte di un atto politico e costituisce nel contempo un atto concreto di applicazione della legge. Da questo punto di vista è perseguita, ai sensi dello Stato di diritto, una parità di trattamento per quanto possibile estesa nei confronti dei cittadini svizzeri e stranieri nel quadro del diritto svizzero. Il progetto contiene in tal senso un obbligo generale di motivare le decisioni negative sulla naturalizzazione, la garanzia della protezione giuridica nonché la protezione della sfera privata delle persone richiedenti la naturalizzazione.

Con parere del 2 dicembre 2005 abbiamo approvato il progetto della normativa e del pertinente rapporto trasmessi il 27 ottobre 2005 dalla CIP-S. Il Consiglio degli Stati ha approvato il progetto durante la sessione invernale del 2005, il 14 dicembre 2005, con 31 voti contro 6. In un primo tempo era previsto di trattare il progetto a fine aprile 2006 in seno alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale. Alla sua seduta del 27 aprile 2006 quest'ultima ha tuttavia deciso di attendere il presente messaggio relativo all'iniziativa dell'UDC, così da poter poi trattare i due affari contemporaneamente. Il trattamento della revisione della legge sulla cittadinanza elaborata dal Consiglio degli Stati è pertanto rinviato al 2007.

2.4.2 Iniziativa parlamentare Joder (03.455n Naturalizzazione. Aumentare il potere dei Cantoni e dei Comuni)

L'iniziativa, inoltrata il 3 ottobre 2003, chiede che Cantoni e Comuni possano concedere autonomamente il proprio diritto d'attinenza e che possano determinare l'organo competente per la naturalizzazione e la corrispondente procedura. Contrariamente all'iniziativa parlamentare Pfisterer, l'iniziativa Joder esclude completamente l'esame del merito della decisione di naturalizzazione da parte di un'autorità giudiziaria.

Il 3 ottobre 2005, il Consiglio nazionale ha deciso di non dar seguito all'iniziativa con 104 voti contro 73, contrariamente alla proposta di approvazione della sua Commissione delle istituzioni politiche.

2.4.3 Iniziativa parlamentare Markwalder Bär (04.471n Legge sulla cittadinanza. Revisione parziale)

L'iniziativa parlamentare Markwalder Bär, inoltrata l'8 ottobre 2004, intende dare piena libertà ai Cantoni in materia di procedura di naturalizzazione. Vieta tuttavia la naturalizzazione mediante votazione popolare e ammette la naturalizzazione mediante voto dell'Assemblea comunale solo se si garantisce che un eventuale

rifiuto venga motivato. Infine, l'iniziativa prevede un diritto di ricorso davanti al Tribunale federale per violazione dei diritti costituzionali.

In vista della discussione dell'iniziativa parlamentare Pfisterer, la consigliera nazionale Markwalder ha ritirato la propria iniziativa dopo la seduta della CIP-N del 30 marzo 2006 in quanto la sua richiesta ha potuto essere integrata nel progetto di normativa del Consiglio degli Stati.

2.4.4 Iniziativa del Cantone di Svitto (03.317s Procedura di naturalizzazione)

L'iniziativa cantonale inoltrata il 10 novembre 2003 chiede che la concessione della cittadinanza svizzera sia considerata solamente un atto politico e non possa essere ottenuta per via giudiziaria. Deve inoltre essere garantita la sovranità cantonale in materia di procedura. Infine, la procedura deve essere equa e rispettare la dignità e i diritti della personalità dei richiedenti la naturalizzazione.

Il 13 dicembre 2004, constatando che l'obiettivo perseguito dall'iniziativa del Cantone di Svitto corrispondeva ampiamente a quello dell'iniziativa parlamentare Pfisterer, il Consiglio degli Stati ha deciso di dar seguito all'iniziativa cantonale. L'esame preliminare da parte della CIP-S è previsto contemporaneamente all'ulteriore deliberazione in merito all'iniziativa parlamentare Pfisterer.

2.4.5 Iniziativa del Cantone di Lucerna (04.306s Adeguamento delle basi legali concernenti la naturalizzazione)

L'iniziativa cantonale inoltrata il 28 giugno 2004 chiede che siano garantite a livello cantonale procedure armonizzate, eque e trasparenti, che le Assemblee e i Consigli comunali conservino la competenza di decidere sulle domande di naturalizzazione e che la concessione della cittadinanza svizzera non possa essere ottenuta per via giudiziaria.

In vista della deliberazione in merito all'iniziativa parlamentare Pfisterer, l'esame preliminare da parte della CIP-S è stato momentaneamente sospeso.

2.4.6 Iniziativa del Cantone di Argovia (04.309s Naturalizzazioni)

L'iniziativa cantonale inoltrata il 10 novembre 2004, il cui contenuto coincide con quello dell'iniziativa popolare federale, chiede che l'articolo 38 della Costituzione federale sia completato con un capoverso 4 secondo il quale, da un lato, i cittadini di ogni Comune devono indicare nel loro regolamento quale organo è competente per concedere il diritto di cittadinanza comunale e, dall'altro, le decisioni di questo organo devono essere definitive, ovvero non sottostare ad alcuna possibilità di ricorso, né a livello cantonale né a livello federale.

In vista della deliberazione in merito all'iniziativa parlamentare Pfisterer, l'esame preliminare da parte della CIP-S è stato momentaneamente sospeso.

3 Scopo e contenuto dell'iniziativa popolare «per naturalizzazioni democratiche»

3.1 Scopo dell'iniziativa

Stando alle affermazioni degli autori dell'iniziativa, le decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003 violano l'autonomia comunale e la separazione dei poteri, destituendo il Sovrano dal suo ruolo di organo supremo nell'ambito della democrazia diretta. Il Tribunale federale ha vietato le votazioni popolari concernenti le domande di naturalizzazione in quanto esige che sia fornita una motivazione alle decisioni di rifiuto della naturalizzazione, così da consentirne l'impugnazione. Il Tribunale federale ritiene assolutamente indispensabile garantire un diritto di ricorso contro le decisioni di rifiuto della naturalizzazione, per cui una decisione priva di motivazione riveste un carattere arbitrario. In tal modo, sempre secondo gli autori dell'iniziativa, l'Alta Corte ha ridotto di fatto la decisione sulla naturalizzazione a un semplice atto amministrativo privo di qualsiasi dimensione politica. Ora, ciò è contrario all'intera tradizione svizzera e a tutti i principi sanciti dalla Costituzione federale e dalle Costituzioni cantonali. Il Tribunale federale ha così provocato una spaventosa confusione in tutta la Svizzera, pregiudicando la certezza del diritto.

Per ovviare a questa situazione insoddisfacente, l'iniziativa popolare intende garantire che la decisione sulla naturalizzazione rimanga un atto democratico e politico. I Comuni devono poter decidere chi naturalizzare e come. Una volta emanata, la decisione sulla naturalizzazione dev'essere definitiva.

Il disciplinamento proposto coincide con quello formulato dall'iniziativa del Cantone di Argovia.²⁸ Esso chiede che l'articolo 38 della Costituzione federale sia completato con un capoverso 4 secondo il quale i cittadini di ogni Comune devono indicare nel loro regolamento quale organo è competente per concedere il diritto di cittadinanza comunale. Le decisioni di questo organo sono definitive.

Stando agli autori dell'iniziativa popolare, il progetto di normativa della CIP-S del 27 ottobre 2005²⁹, pur ammettendo le decisioni alle urne, consente di conseguire solo una minima parte degli obiettivi postulati dall'iniziativa popolare. Gli autori dell'iniziativa respingono segnatamente l'obbligo di motivazione formulato dal progetto del Consiglio degli Stati, nonché l'introduzione di un diritto di ricorso.

3.2 Interpretazione ed effetto dell'iniziativa

Come qualsiasi atto normativo, un'iniziativa popolare dev'essere interpretata in primo luogo sulla base del suo contenuto.

²⁸ Cfr. n. 2.4.6

²⁹ Cfr. n. 2.4.1

3.2.1

Articolo 38 capoverso 4, primo periodo Cost.

Il primo periodo del nuovo articolo 38 capoverso 4 Cost. proposto dall'iniziativa ha il tenore seguente: «Gli aventi diritto di voto di ciascun Comune stabiliscono nel regolamento comunale quale organo concede la cittadinanza comunale. Le decisioni di tale organo concernenti la concessione della cittadinanza comunale sono definitive.»

Tale disposizione costituisce anzitutto un'attribuzione della competenza legislativa ai Comuni. Essi sono esplicitamente autorizzati a stabilire autonomamente l'organo che concede la cittadinanza comunale. Le regole cantonali vigenti, in base alle quali la competenza decisionale è attribuita a un organo comunale specificamente designato, risulterebbero pertanto contrarie al diritto federale. L'iniziativa non precisa invece quale ente pubblico concede la cittadinanza comunale in virtù dell'articolo 37 capoverso 1 Cost. Tale competenza può spettare al Comune politico o al Comune patriziale. Come tuttora, spetterebbe al diritto cantonale stabilire l'ente pubblico competente. L'iniziativa contiene un disciplinamento chiaro della competenza per quel che concerne la concessione della cittadinanza comunale da parte dell'organo competente dell'ente pubblico: sono gli aventi diritto di voto del Comune a stabilire quale organo concede la cittadinanza comunale. Poiché né l'iniziativa né il diritto federale vigente definiscono la nozione di «aventi diritto di voto nel Comune», spetta come sinora al diritto cantonale farlo. L'iniziativa prevede poi che gli aventi diritto di voto stabiliscono nel «regolamento comunale» chi ha competenza decisionale. Indipendentemente dall'esigenza di disciplinare la competenza in un atto normativo comunale, l'iniziativa lascia che sia il diritto cantonale a stabilire la tipologia di tale atto comunale nonché la procedura che gli aventi diritto di voto devono adottare in vista di tale disciplinamento. Teoricamente entrano in linea di conto il referendum obbligatorio, il referendum facoltativo o una votazione nell'ambito dell'Assemblea comunale.

L'iniziativa non limita i casi di naturalizzazione cui sono applicabili le nuove regolamentazioni. Lascia altresì che i Comuni stabiliscano l'organo competente per la concessione della cittadinanza comunale per tutti i casi di naturalizzazione. In questo punto l'iniziativa contrasta con il diritto federale e cantonale vigente qualora tale diritto preveda l'acquisto della cittadinanza comunale. Esistono pertinenti disposizioni sia nel settore della cittadinanza svizzera sia in quello della cittadinanza cantonale; vi è conflitto con il diritto federale e cantonale vigente in caso di acquisto della cittadinanza per legge (acquisto della cittadinanza per filiazione) o per decisione di un'autorità federale (reintegrazione o naturalizzazione agevolata a livello federale) o cantonale (naturalizzazione agevolata a livello cantonale). In tutti questi casi, la cittadinanza comunale è concessa senza decisione formale da parte del Comune. In vista dell'interpretazione, occorre armonizzare il tenore del capoverso 4 con il resto dell'articolo 38. Ciò facendo occorre considerare che la competenza legislativa attribuita con l'iniziativa è applicabile solo nei casi in cui il diritto federale o il diritto cantonale ha attribuito al Comune la competenza di decidere in materia di concessione della cittadinanza comunale.

Secondo gli autori, l'iniziativa intende autorizzare i Comuni ad attribuire ai rispettivi aventi diritto di voto la competenza decisionale in materia di domande di naturalizzazione. Il primo periodo del capoverso 4 proposto limita tuttavia tale autorizzazione a una semplice attribuzione della competenza legislativa. Esso non postula l'attribuzione diretta della competenza decisionale né contiene un disciplinamento materiale

delle modalità d'esercizio di tale competenza decisionale da parte dell'organo comunale designato. In assenza di tali disposizioni esplicite nel nuovo testo, restano applicabili le regolamentazioni derivanti dal resto della Costituzione. Poiché il nuovo testo proposto dall'iniziativa non si scosta in maniera sufficientemente chiara dal resto delle disposizioni costituzionali, occorre armonizzarlo al diritto costituzionale vigente. La volontà degli autori dell'iniziativa di scostarsi dal diritto vigente non è determinante se tale volontà non si traduce anche nel tenore stesso dell'iniziativa. In applicazione di tali principi, per la designazione dell'organo competente per le decisioni sulla naturalizzazione nonché per il disciplinamento della pertinente procedura decisionale, occorre tenere conto anche in avvenire della necessità di osservare le esigenze dettate dalla protezione della sfera privata (art. 13 cpv. 2 Cost.). Restano parimenti applicabili il diritto di essere sentiti e il derivante obbligo di motivare le decisioni (art. 29 cpv. 2 Cost.), vigenti anche per le decisioni non impugnabili.

3.2.2 Articolo 38 capoverso 4, secondo periodo Cost.

Il secondo periodo dell'articolo 38 capoverso 4 Cost. proposto dall'iniziativa ha il tenore seguente: «Le decisioni di tale organo concernenti la concessione della cittadinanza comunale sono definitive.»

Il termine «definitivo» può avere più significati. Nel diritto federale attuale, esso è usato anzitutto per esprimere l'irrevocabilità (p.es. art. 39 OPMed, RS 811.112.1), la forza di cosa giudicata (p.es. art. 259i cpv. 2 del CO, RS 220; art. 14 cpv. 1 LEspr, RS 711), l'esclusione dell'intervento di un'altra autorità federale (art. 18 cpv. 1 LDDS, RS 142.20) o l'esclusione del ricorso (p.es. art. 15 cpv. 4 della legge sulla responsabilità, RS 170.32; art. 1 cpv. 3, 46 lett. d, 47 cpv. 2, 47a lett. d, 74 lett. e PA, RS 172.021; art. 30 cpv. 2 LPD, RS 235.1; art. 190 cpv. 1 LDIP, RS 291; art. 80 cpv. 4 LM, RS 510.10; art. 66 LPPC, RS 520.1).

Secondo il diritto vigente, le decisioni in merito alla concessione della cittadinanza comunale non sono definitive in nessuna delle accezioni suindicate. Le decisioni positive emanate dai Comuni possono pertanto divenire prive di oggetto se un'autorità cantonale o federale decide diversamente. Ciò si verifica ad esempio in caso di rifiuto della cittadinanza cantonale o dell'autorizzazione federale in vista della naturalizzazione, in caso di annullamento della naturalizzazione, di svincolo dalla cittadinanza svizzera o di revoca della cittadinanza svizzera. Per quel che concerne le decisioni negative, neppure esse sono definitive in quanto nulla si oppone a una nuova domanda depositata ulteriormente nel medesimo Comune. Inoltre, il diritto attuale prevede la possibilità di ricorrere contro le decisioni sulla naturalizzazione, per lo meno sotto forma di un ricorso di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale.

Secondo le affermazioni degli autori dell'iniziativa, il carattere definitivo si riferisce all'esclusione della possibilità di impugnare la decisione. Ciò significa che l'iniziativa prevede una deroga alla garanzia della via giudiziaria ai sensi dell'articolo 29a Cost. Tuttavia, anche considerando unicamente tale accezione, la nozione di «definitivo» necessiterebbe un'interpretazione. Sinora, ai sensi del diritto federale, per una decisione cantonale definitiva si intende una decisione che non è impugnabile con i rimedi giuridici di diritto federale, i quali consentono un controllo totale per quel che concerne l'applicazione del diritto federale (ricorso di diritto amministra-

tivo o ricorso amministrativo; p.es. art. 1 cpv. 3, 46 lett. d, 47a lett. d, 74 lett. e PA, RS 172.021; art. 66 LPPC, RS 520.1). Il carattere definitivo di una decisione non tange pertanto la possibilità di contestazione qualora si tratti dell'inoltro di un ricorso di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale o dell'inoltro di un'istanza individuale davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. In ambo i casi trattasi infatti di rimedi giuridici «straordinari», la cui sollecitazione è legata alla violazione di diritti fondamentali.

Vista la doppia accezione della nozione di «definitivo» contenuta nel testo dell'iniziativa, il legislatore federale gode di un certo margine di manovra per l'attuazione. Se l'iniziativa sarà approvata, il legislatore dovrà decidere se concretizzare il carattere definitivo della decisione comunale in maniera estensiva (vale a dire ai sensi degli obiettivi degli autori dell'iniziativa), o restrittiva (vale a dire conformemente alla nozione adottata sinora di «decisioni cantonali definitive»). Se il legislatore federale dovesse optare per l'interpretazione estensiva e, mediante modifica della legge sull'organizzazione giudiziaria³⁰, escludere il ricorso costituzionale sussidiario contro le decisioni comunali sulla naturalizzazione, ciò influirebbe sugli impegni internazionali della Svizzera (cfr. n. 4.3).

4 Apprezzamento dell'iniziativa popolare «per naturalizzazioni democratiche»

4.1 Conseguenze per i candidati alla naturalizzazione

L'iniziativa popolare concerne unicamente l'ambito della naturalizzazione ordinaria a livello comunale. Se il legislatore federale dovesse optare per l'interpretazione estensiva (n. 3.2.2), escludendo qualsivoglia ricorso al Tribunale federale contro una decisione comunale in materia di cittadinanza, il candidato alla naturalizzazione non avrebbe nessuna possibilità di contestare gli errori procedurali o le decisioni discriminanti, chiedendo che sia esaminata la loro legittimità. La persona interessata non avrebbe nessuna possibilità giuridicamente coercibile di ottenere informazioni sui motivi del rifiuto. La situazione sarebbe diversa se il legislatore federale optasse per un'interpretazione restrittiva del carattere definitivo. In tal caso continuerebbe a sussistere la possibilità di contestare una decisione negativa sulla naturalizzazione, mediante ricorso costituzionale sussidiario dinanzi al Tribunale federale nonché mediante ricorso individuale davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

In ambo i casi potrebbero insorgere temporaneamente importanti confusioni e incertezze giuridiche circa la portata e l'applicabilità della garanzia della via legale.

4.2 Conseguenze per i Cantoni

Conformemente al diritto vigente, l'autonomia comunale si fonda esclusivamente sul diritto cantonale. Ora, l'iniziativa toglie al Cantone la competenza di stabilire l'organo comunale competente per la concessione della cittadinanza comunale. I Comuni, tuttavia, non sono interamente liberi nella loro scelta degli organi competenti in materia di naturalizzazione. Li possono istituire solo nel quadro del diritto

³⁰ RS 173.110

cantonale. La competenza può ad esempio essere attribuita all'Assemblea comunale unicamente se l'esistenza di tale organo è riconosciuta legalmente dal diritto cantonale.

Attualmente i Cantoni di Appenzello Esterno, Basilea, Ginevra, Glarona, Grigioni, Soletta, Ticino, Vaud, Zurigo e Zugo riconoscono ai candidati alla naturalizzazione determinati diritti garantiti per legge, nel quadro delle rispettive leggi cantonali sulla cittadinanza, qualora siano adempite determinate condizioni ai sensi della promozione dell'integrazione. Questi agevolamenti non potrebbero tuttavia più essere pienamente garantiti se fosse approvato il regime della presente revisione costituzionale. Se, da un profilo giuridico, il diritto comunale non può sopprimere diritti garantiti per legge a livello cantonale, nel caso dell'esclusione del diritto di ricorrere contro le decisioni comunali, i diritti garantiti a livello cantonale sarebbero privati di una parte essenziale del loro valore pratico.

4.3 Conseguenze per la Confederazione

Se il legislatore federale dovesse optare per un'interpretazione estensiva del secondo periodo del testo dell'iniziativa (cfr. n. 3.3.2), escludendo qualsivoglia possibilità di ricorrere contro le decisioni comunali, ciò si scontrerebbe con la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di razzismo, poiché la Svizzera non potrebbe più garantire il mezzo d'impugnazione previsto dall'articolo 6 nell'ambito della naturalizzazione.

In questo contesto va rilevato che la Svizzera ha riconosciuto con effetto al 19 giugno 2003 la competenza del Comitato giusta l'articolo 14 ICERD³¹. Conformemente a tale disposizione, le vittime di discriminazione razziale o di atti xenofobi possono rendere noti tali fatti al Comitato mediante comunicazione. In caso di violazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale da parte della Svizzera, quest'ultima sarebbe conseguentemente censurata dal Comitato. A priori sarebbe invece possibile risolvere diversamente il conflitto con il diritto garantito a un ricorso effettivo giusta l'articolo 13 CEDU e l'articolo 2 del Patto II, qualora fosse in gioco la violazione della protezione della personalità nel contesto di una procedura di naturalizzazione. Vi sarebbe infatti la possibilità di ammettere il ricorso non già contro la decisione definitiva sulla concessione della cittadinanza comunale, bensì contro la fase preparatoria relativa alla trasmissione dei dati personali. L'introduzione di una tale via legale provocherebbe tuttavia una serie di problemi. Si pensi all'oggetto particolare del ricorso, nonché alle difficoltà che si riscontrerebbero per garantire rimedi giuridici efficaci. In tale contesto occorre inoltre rilevare che il Patto internazionale II non è denunciabile, per cui la Svizzera dovrebbe continuare a prodigarsi onde adempiere ai propri obblighi internazionali. La Confederazione dovrebbe nel contempo garantire l'osservanza dell'iniziativa.

5 Conseguenze personali, finanziarie e economiche

In caso di accettazione dell'iniziativa popolare, la modifica costituzionale non ha conseguenze personali, finanziarie o economiche per la Confederazione.

³¹ RS 0.104

Riteniamo che un ritorno alla prassi vigente in materia di cittadinanza prima delle due decisioni del Tribunale federale del 2003 non sia indicato. Tale situazione giuridica sarebbe peraltro difficilmente realizzabile, pur con la presente iniziativa. L'accettazione dell'iniziativa popolare scatenerrebbe inoltre inevitabilmente gravi conflitti con il diritto internazionale. Reputiamo altresì che, allo stato attuale e nel rispetto dei principi dello Stato di diritto, esiste un margine di manovra sufficiente per riammettere le decisioni alle urne. Anche il progetto di normativa del Consiglio degli Stati del 27 ottobre 2005 (Iv.pa. Pfisterer) lascia aperta questa possibilità. In tal modo sarà più facile ovviare alla tensione ormai evidente tra naturalizzazioni democratiche e principi dello Stato di diritto. La prassi in materia di naturalizzazione ha inoltre mostrato che l'adeguamento delle procedure e delle competenze cantonali in funzione della giurisprudenza del Tribunale federale funziona bene e non ha causato grossi problemi. Va rilevata in particolare la decisione del Sovrano bernese del 25 settembre 2005 di riformare il diritto cantonale in materia di naturalizzazione, dichiarando competente per la naturalizzazione a livello comunale non più l'Assemblea comunale, bensì l'esecutivo. Pure nel senso di un adeguamento del diritto cantonale in materia di cittadinanza ai principi dello Stato di diritto va letto il risultato della votazione nel Cantone di Obvaldo concernente la legge sulla cittadinanza riveduta, che prevede un obbligo di motivare le decisioni nonché la possibilità di impugnare le decisioni negative.³²

Chiediamo pertanto alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «per naturalizzazioni democratiche» al popolo e ai Cantoni con la raccomandazione di respingere l'iniziativa. Consideriamo il progetto di legge del Consiglio degli Stati relativo all'iniziativa parlamentare Pfisterer un controprogetto indiretto adeguato. Se le Camere federali presenteranno tale progetto di legge quale controprogetto indiretto, a livello di legge, all'iniziativa popolare, avranno il nostro appoggio.

³² Secondo il Foglio ufficiale (Amtsblatt) del Cantone Obvaldo n. 21, del 24 maggio 2006, pag. 780, l'oggetto è stato approvato con 4180 voti contro 2391.