

Naturalizzazione ordinaria in Svizzera

Nuova legge federale sulla cittadinanza: conseguenze
e proposte per un sistema di naturalizzazione più inclusivo



Studio realizzato su incarico della Commissione federale della migrazione CFM
Rosita Fibbi, Barbara von Rütte e Philippe Wanner

Maggio 2024



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

Edizione

Commissione federale della migrazione CFM,
Quellenweg 6, CH-3003 Berna-Wabern, www.ekm.admin.ch

Autori

Rosita Fibbi, Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione SFM,
Università di Neuchâtel
Barbara von Rütte, Istituto europeo, Università di Basilea
Philippe Wanner, Istituto di demografia e socioeconomia, Università di Ginevra

Redazione

Pascale Steiner, Bettina Looser

Traduzione

Angela Petrone

Pagina di copertina

© CFM / Cecilia Bozzoli

Grafica

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Distribuzione

www.pubblicazionifederali.admin.ch
No d'art. 420.966.i

Proposta di citazione

Fibbi, Rosita; von Rütte, Barbara; Wanner, Philippe (2024): Naturalizzazione ordinaria in Svizzera. Nuova legge federale sulla cittadinanza: conseguenze sulla naturalizzazione ordinaria e proposte per un sistema di naturalizzazione più inclusivo. Berna: Commissione federale della migrazione.

Prefazione

I requisiti da soddisfare per ottenere il passaporto rossocrociato sono oggetto di accese discussioni non solo tra privati, ma anche nell'ambito di dibattiti politici, mediatici e della società civile.

Il settore della naturalizzazione sta conoscendo molti cambiamenti: nel 2018 è entrata in vigore una nuova legge sulla cittadinanza, completamente riveduta, in virtù della quale i cittadini stranieri nati in Svizzera e i cui nonni hanno vissuto in Svizzera possono presentare domanda di naturalizzazione agevolata. Nel 2017 il Popolo aveva approvato con ampio consenso una modifica in questo senso della Costituzione federale. Eppure, delle 25 000 persone che, secondo le stime, soddisferebbero i requisiti per la naturalizzazione agevolata, alla fine del 2020 solo 1847 avevano ricevuto un passaporto svizzero. Questa constatazione ha spinto la Commissione federale della migrazione CFM a incaricare i due ricercatori Philippe Wanner e Rosita Fibbi di condurre uno studio per capire cosa impedisca ai potenziali candidati di farsi avanti e come la naturalizzazione agevolata possa effettivamente essere resa più semplice¹.

Ma quali sono le conseguenze della revisione per la naturalizzazione ordinaria? Volendo analizzare anche questo aspetto, la CFM ha assegnato un mandato di ricerca a un team interdisciplinare delle Università di Ginevra, Neuchâtel e Basilea. Nel loro studio esplorativo Rosita Fibbi, Philippe Wanner e Barbara von Rütte hanno esaminato il periodo compreso tra il 2018 e il 2020, durante il quale le domande di naturalizzazione sono state trattate contemporaneamente in base al diritto previgente e al nuovo diritto. I risultati sono ora disponibili. Il presente studio è il primo a mostrare gli effetti sulla naturalizzazione ordinaria della legge sulla cittadinanza del 2014 nella sua versione riveduta.

Non v'è dubbio che il periodo esaminato sia breve e che sarà necessario condurre ulteriori analisi, ma i risultati comunque fanno riflettere. Dallo studio emerge che la struttura socioeconomica delle persone naturalizzate è mutata profondamente: mentre tra tutti gli stranieri naturalizzati secondo il di-

ritto previgente la percentuale di quelli altamente qualificati era di poco superiore a un terzo, quasi due terzi di quelli naturalizzati secondo il nuovo diritto hanno un diploma universitario, a chiara riprova del fatto che la legge sulla cittadinanza è diventata più selettiva.

L'inasprimento delle condizioni di naturalizzazione fa sì che i migranti meno qualificati abbandonino la procedura perché non adempiono i criteri sempre più severi che si profilano durante il percorso oppure rinunciano sin dall'inizio a presentare la domanda di naturalizzazione perché temono di non essere in grado di soddisfarli. In questo senso, l'obiettivo originario della revisione di legge, ovvero semplificare la complessa procedura di naturalizzazione articolata su più livelli, non è stato raggiunto.

È quindi lecito porsi varie domande: l'obiettivo della legislazione sulla cittadinanza è davvero quello di pilotare il numero di naturalizzazioni in base a criteri sociali? Era davvero intenzione del Parlamento privilegiare le persone con un alto livello di istruzione? E quali sono le possibili conseguenze di un simile sviluppo? Stiamo andando verso una società con un sistema di naturalizzazione a due classi? Vogliamo davvero che le persone che vivono e lavorano in Svizzera da molto tempo non abbiano alcuna possibilità di essere naturalizzate? Possiamo permetterci di impedire a una parte sempre più ampia della popolazione di far parte del tessuto sociale? E cosa significa l'esclusione di queste persone per la nostra democrazia, di cui andiamo giustamente fieri?

Il presente studio illustra i risultati cui si è giunti e formula alcune proposte per rendere più inclusivo il sistema di naturalizzazione. Tali proposte vanno tuttavia intese come una base di discussione, perché il dibattito sul tipo di cittadinanza che vogliamo in futuro deve essere condotto a tutto campo, ossia a tutti i livelli federali dello Stato, nelle istituzioni e organizzazioni politiche e nella società civile.

Walter Leimgruber

Responsabile del seminario di scienze culturali ed etnologia europea presso l'Università di Basilea ed ex presidente della Commissione federale della migrazione CFM

¹ Cfr. Philippe Wanner e Rosita Fibbi. 2022. L'accesso alla naturalizzazione agevolata per le persone di terza generazione. Bilancio di tre anni di applicazione della legge (2018–2020), Berna, CFM.

Ringraziamenti

Desideriamo ringraziare i rappresentanti delle autorità di naturalizzazione per le preziose informazioni fornite durante le interviste. I loro resoconti sulle pratiche di naturalizzazione cantonali e comunali e le loro analisi hanno contribuito in modo significativo alla riuscita dello studio: Alexandre Ameli, Jon Peider Arquint, Mélanie Buard, Andrea Bucher, Andrea Fehr, Dominik Fluri, Daniela Krattiger, Felix Kuhn, Michael Lamatsch, Rahel Liechti, Brigitte Meier, Chrystel Pfyffer, Tatiana Praz, Andreas Räss, Laura Rossi e Marianna Weber.

Rivolgiamo un ringraziamento speciale ai responsabili in materia di naturalizzazione del Cantone dei Grigioni per aver fatto valutare i dati relativi alle naturalizzazioni effettuate secondo il nuovo diritto cantonale e averci messo a disposizione i risultati.

Indice

Prefazione	3
Ringraziamenti	4
L'essenziale in breve	7
1. Introduzione	9
2. Mandato e metodi	11
3. Restrittività	13
3.1 Dal diritto previgente al nuovo diritto	13
3.2 Requisiti di naturalizzazione	14
3.3 Margini di manovra di Cantoni e Comuni	17
4. Selettività	18
4.1 Livello d'istruzione e status secondo la legislazione in materia di stranieri	18
4.2 Livello d'istruzione e nazionalità d'origine	19
4.3 Livello d'istruzione e luogo di nascita	20
4.4 Livello d'istruzione e Cantone di domicilio	22
5. La prospettiva delle autorità di naturalizzazione	23
5.1 Osservazioni	23
5.2 Cause	24
5.3 Valutazioni	25
6. Discussione dei risultati	27
6.1 Restrittività nella nuova legge sulla cittadinanza	27
6.2 Selettività nella nuova legge sulla cittadinanza	28
6.3 La discriminazione nella nuova legge sulla cittadinanza	30
7. Proposte per un sistema di naturalizzazione più inclusivo	31
Riferimenti bibliografici	34
Allegati	35
Note finali	46

L'essenziale in breve

La nuova legge sulla cittadinanza, approvata dal Parlamento nel 2014 ed entrata in vigore nel 2018, ha modificato radicalmente le disposizioni riguardanti l'acquisizione della cittadinanza svizzera. Nello specifico, sono state riviste le condizioni formali e materiali per la naturalizzazione ordinaria ed è stata introdotta una serie di criteri d'integrazione, specificati poi per via di ordinanza.

Quattro anni dopo l'entrata in vigore della nuova legge, la Commissione federale della migrazione CFM ha fatto realizzare uno studio per determinare se la nuova normativa ha avuto delle conseguenze e, in questo caso, di quale portata. Lo studio si concentra sugli anni compresi tra il 2018 e il 2020, un periodo interessante perché le autorità di naturalizzazione federali, cantonali e comunali hanno trattato le domande presentate prima del 2018 in base al diritto previgente e quelle presentate dal 1° gennaio 2018 conformemente alla nuova normativa. Questo approccio permette di confrontare queste due realtà e genera alcuni quesiti: le persone appartenenti a questi due gruppi presentano un profilo diverso? In che modo le nuove disposizioni di legge incidono sulle procedure di naturalizzazione nei Cantoni?

Per rispondere a queste domande, i ricercatori hanno adottato tre metodi tra loro complementari.

La parte più prettamente giuridica del presente studio illustra le modifiche introdotte con la revisione totale della legge sulla cittadinanza. Quello che emerge con chiarezza è che le disposizioni di legge, già restrittive in origine, sono diventate ancora più stringenti.

Dall'analisi statistica dei dati si evince un profondo cambiamento della struttura socioeconomica delle persone naturalizzate:

- la percentuale di stranieri altamente qualificati, con permesso C, che sono stati naturalizzati dopo la revisione totale è salita al 57 per cento, mentre con la vecchia legge rappresentava circa un terzo di tutte le persone naturalizzate;
- dall'altro lato, le persone con permesso C aventi come massimo livello di istruzione la scuola dell'obbligo sono scese dal 23,9 all'8,5 per cento.

L'analisi statistica rivela inoltre che:

- la naturalizzazione ordinaria è diventata più selettiva;
- i richiedenti l'asilo e i dimoranti temporanei incontrano sempre più difficoltà ad essere ammessi alla procedura di naturalizzazione;
- la carta di legittimazione del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) non può essere convertita in un permesso C, il che impedisce alle persone che la detengono di essere naturalizzate;
- coloro che sono immigrati in Svizzera da adulti risentono maggiormente degli effetti della selettività rispetto ai loro discendenti;
- vi sono notevoli differenze in termini di selettività tra un Cantone e l'altro.

La terza parte dello studio è di stampo sociologico e si concentra sulla prospettiva di un campione di membri delle autorità, responsabili dell'attuazione della legge sulla cittadinanza a livello cantonale e comunale. Nell'ambito del sondaggio, queste figure hanno contestualizzato i risultati dell'analisi statistica sulla base delle proprie esperienze, classificando i punti di forza e di debolezza della nuova legge. Di seguito i risultati dell'analisi in oggetto:

- i membri delle autorità intervistati accolgono unanimemente l'introduzione di un quadro giuridico più preciso, completato inoltre da un'ordinanza di esecuzione;
- i rappresentanti delle autorità, in particolare se provenienti dai centri urbani, manifestano tuttavia un certo disappunto, soprattutto in merito ai nuovi criteri d'integrazione, ivi inclusi i requisiti per la valutazione delle iscrizioni nel casellario giudiziale; criticano inoltre il modo in cui alcuni Cantoni gestiscono le domande presentate autonomamente dai minorenni e mettono in risalto le incongruenze tra il diritto in materia di stranieri e quello sulla cittadinanza;
- i membri delle autorità riscontrano gli effetti della selettività evidenziati nell'analisi statistica anche sul piano pratico; tali effetti sono dovuti non solo alle mutate condizioni quadro in tema di immigrazione, ma anche alle disposizioni più restrittive della nuova legge sulla cittadinanza.

Alla luce di questi risultati, da cui emerge una restrizione dell'accesso alla cittadinanza, ci si interroga su quali approcci potrebbero favorire una maggiore inclusività. Questa domanda viene affrontata in particolare nell'ultimo capitolo dello studio, in cui, sulla base dell'esito dell'analisi giuridica, demografica e sociologica, sono formulate nove proposte in tal senso e vengono abbozzati alcuni possibili approcci per dare una nuova veste alla normativa sulla cittadinanza.

1. Introduzione

Negli ultimi decenni, dalla Seconda guerra mondiale a oggi, fenomeni come l'immigrazione di lavoratori, il ricongiungimento familiare, nonché l'arrivo di richiedenti l'asilo e rifugiati hanno trasformato la Svizzera in una società di migrazione, in un Paese, cioè, in cui la maggior parte della popolazione ha avuto esperienze di migrazione dirette o indirette. Questa società di migrazione comprende anche un 25 per cento di persone prive di passaporto svizzero.

Nel dibattito politico si fa una distinzione perlopiù generica tra «Svizzeri» e «stranieri». Ma mentre i «primi» hanno pieno accesso ai diritti civili, sociali e politici, i «secondi» sono privati dell'insieme di questi diritti civili. Di conseguenza, chi non possiede la cittadinanza svizzera può vedersi negato il diritto di soggiorno, non ha la possibilità di usufruire dei diritti politici e riesce a beneficiare in misura solo limitata delle opportunità di formazione, lavoro o alloggio.

Per poter essere integrati nel tessuto sociale e partecipare attivamente alla vita politica, gli stranieri devono completare la procedura di naturalizzazione, che li converte in cittadini svizzeri garantendo loro il riconoscimento giuridico come membri della società a tutti gli effetti.

Ma come è cambiata la procedura di naturalizzazione negli ultimi anni? L'entrata in vigore della nuova legge sulla cittadinanza² nel 2018 l'ha semplificata? La nuova legge ha favorito l'adozione di misure volte a riconoscere gli stranieri come cittadini di questo Paese? In fase di revisione della legge, la classe politica ha tenuto conto degli sviluppi sociali? Il presente studio fornisce una prima risposta a queste domande, mettendo in risalto le ripercussioni che la nuova legge sulla cittadinanza ha avuto a livello pratico negli anni successivi alla sua introduzione e continua ad avere tutt'oggi.

La prima parte dello studio delinea il processo politico che ha condotto alla revisione totale della legge sulla cittadinanza, entrata in vigore il 1° gennaio 2018, e definisce gli obiettivi perseguiti con la revisione. Confronta inoltre le nuove disposizioni con quelle della legge sulla cittadinanza del 1952³, in vigore fino al 31 dicembre 2017, evidenziando che in molteplici ambiti la nuova versione è diventata più restrittiva.

La seconda parte confronta in termini numerici le naturalizzazioni concesse conformemente al vecchio e al nuovo diritto tra il 2018 e il 2020 e analizza le conseguenze delle nuove disposizioni sulla procedura di naturalizzazione. Dal confronto emerge che, con l'entrata in vigore del nuovo diritto, la naturalizzazione ordinaria è diventata più selettiva, facendo così cambiare in modo significativo il profilo dei cittadini naturalizzati. Questa parte dello studio evidenzia anche che gli immigrati stranieri residenti in Svizzera sono maggiormente interessati da questo cambiamento di paradigma rispetto ai loro figli e nipoti, cresciuti e scolarizzati in Svizzera, e mette in risalto le notevoli disparità cantonali in termini di selettività.

² Legge federale del 20 giugno 2014 sulla cittadinanza svizzera (Legge sulla cittadinanza, LCit; RS 141.0).

³ Legge federale del 29 settembre 1952 sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (RU 1952 1119; ultima versione: RU 2016 2561).

La terza parte illustra il modo in cui membri delle autorità di naturalizzazione cantonali e comunali che sono stati intervistati interpretano i risultati dell'analisi statistica; fa inoltre luce sulle conseguenze pratiche della nuova legge sulla cittadinanza, delineandone i punti di forza e di debolezza dal punto di vista delle autorità. Mostra infine come, sebbene la precisazione delle condizioni di naturalizzazione sia stata accolta positivamente dalle autorità, l'effetto sempre più selettivo delle regole di naturalizzazione si faccia sentire anche a livello cantonale e comunale.

La quarta parte offre una riflessione sui risultati dello studio e suggerisce le direzioni da seguire per prefigurare un sistema di naturalizzazione più inclusivo, gettando così le basi per una discussione che nei prossimi anni dovrà inserirsi in un contesto più allargato.

2. Mandato e metodi

Lo studio confronta tra loro le naturalizzazioni ordinarie concesse secondo il diritto previgente e il nuovo diritto, analizzando le conseguenze della modifica legislativa del 2018, con un approccio di ricerca interdisciplinare che abbina metodi qualitativi e quantitativi.

La CFM ha fatto realizzare il seguente studio: «Naturalizzazione ordinaria in Svizzera. Nuova legge federale sulla cittadinanza: conseguenze sulla naturalizzazione ordinaria e proposte per un sistema di naturalizzazione più inclusivo».

In virtù del mandato conferitole dal Consiglio federale, la CFM ha altresì preso parte al processo politico per l'elaborazione del nuovo testo di legge, esprimendo le proprie posizioni anche sulla nuova ordinanza sulla cittadinanza. A tre anni dall'entrata in vigore della legge riveduta, la CFM ha deciso di analizzare le conseguenze della nuova normativa.

Lo studio si è soffermato in particolare sui seguenti quesiti:

- L'introduzione della nuova legge sulla cittadinanza ha reso più restrittiva e selettiva la procedura di naturalizzazione?
- In caso affermativo, la selettività della nuova procedura di naturalizzazione ordinaria interessa in egual misura la prima generazione e quelle successive?
- Per quanto riguarda la selettività, si osservano differenze tra i Cantoni?
- Come influisce il nuovo diritto sul profilo delle persone naturalizzate e sulle prassi adottate da Cantoni e Comuni in materia di naturalizzazione?
- Quali sono i punti di forza e di debolezza della nuova normativa? Sono necessari ulteriori adeguamenti?

Per lo svolgimento dello studio, commissionato per rispondere alle suddette domande, si è fatto ricorso alla triangolazione, un metodo di ricerca che esamina le conseguenze della nuova legge sulla cittadinanza da una prospettiva legale, demografica e sociologica, abbinando approcci qualitativi e quantitativi.

Le risposte ai quesiti esposti sono fornite nei tre capitoli indicati qui di seguito.

Il capitolo «Restrittività» (cap. 3) ripercorre in un'ottica giuridica come si è evoluta la legislazione in materia di cittadinanza, quali modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2018 e quali condizioni formali e materiali sono attualmente in vigore.

Il capitolo «Selettività» (cap. 4) analizza in una prospettiva demografica i dati relativi al periodo 2018–2020. I dati di base sono stati forniti dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM)⁴; per ogni naturalizzazione autorizzata è stato annotato nel set di dati se la domanda di naturalizzazione è stata presentata prima del 31 dicembre 2017 o dopo il 1° gennaio 2018. Ciò ha permesso di suddividere le domande di naturalizzazione ordinaria in due gruppi, ossia quelle trattate secondo il diritto previgente e quelle trattate secondo il nuovo diritto.

⁴ Nel periodo in esame (2018–2020) è stato registrato un totale di 116 969 naturalizzazioni ordinarie autorizzate, 42 630 delle quali nel 2018, 40 277 nel 2019 e 34 062 nel 2020.

In un secondo momento, questi dati di base sono stati abbinati ai dati personali forniti dall'Ufficio federale di statistica (UST), nello specifico i dati della *Statistica della popolazione e delle economie domestiche STATPOP*⁵ e quelli della *Rilevazione strutturale*⁶.

L'analisi dei set di dati acquisiti ha permesso di delineare il profilo delle persone naturalizzate secondo il diritto previgente, da un lato, e secondo il nuovo diritto, dall'altro, consentendo anche un confronto tra i vari Cantoni⁷.

Il capitolo «La prospettiva delle autorità di naturalizzazione» (cap. 5) è incentrato sulla dimensione sociologica della tematica e riporta la prospettiva di un campione di rappresentanti delle autorità di naturalizzazione cantonali e comunali. Nell'ambito della procedura di naturalizzazione ordinaria, caratterizzata da una struttura tipicamente federalista, le autorità sono di per sé tenute ad attenersi al diritto federale, ma trovano applicazione anche le disposizioni delle rispettive leggi sulla cittadinanza cantonali ed eventualmente comunali, che possono divergere da quelle federali.

Le persone intervistate sono state selezionate sulla base di un campionamento mirato («purposive sampling») (Rivera 2019). In una prima fase, sono stati confrontati tra loro i requisiti previsti dalle normative cantonali sulla cittadinanza in termini di competenze linguistiche, prestazioni di aiuto sociale percepite e durata del soggiorno nel Comune e nel Cantone in questione⁸. In una seconda fase, è stato definito il campione in funzione delle differenze identificate in queste tre aree.

Il campione comprende dei rappresentanti delle autorità di Cantoni:

- in cui la legislazione cantonale è pienamente conforme alle disposizioni della nuova legge federale;
- in cui la legislazione cantonale diverge in un unico punto dalle disposizioni della nuova legge federale;
- in cui i requisiti posti dalla legislazione cantonale divergono in più punti da quelli previsti dalla nuova legge federale.

Su questa base, tra maggio e luglio 2022 sono state condotte delle interviste guidate con sette membri delle autorità cantonali e sette membri di quelle comunali⁹.

5 Dal confronto con i dati di STATPOP sono risultate 64 240 persone naturalizzate in via ordinaria secondo il diritto previgente e 30 056 persone naturalizzate in via ordinaria secondo il nuovo diritto.

6 Il confronto con i dati della rilevazione strutturale ha fornito informazioni socioeconomiche su 33 668 persone, 18 535 delle quali hanno ottenuto la naturalizzazione in via ordinaria secondo il diritto previgente e 7542 secondo il nuovo diritto.

7 L'allegato 1 contiene informazioni sui dati statistici e sulla struttura del campione.

8 Cfr. le tabelle sulle competenze linguistiche, sulla durata del soggiorno nel Cantone e sull'aiuto sociale (all. 3).

9 Le note finali in cifre romane a fine documento si riferiscono alle interviste da cui sono state tratte le rispettive dichiarazioni. Per motivi di protezione dei dati, le interviste non sono state pubblicate in versione integrale nel presente studio.

3. Restrittività

La revisione totale del 2018, anziché semplificare la complessa procedura di naturalizzazione ordinaria, ha limitato ulteriormente l'accesso alla cittadinanza svizzera.

La procedura di naturalizzazione ordinaria, articolata su tre livelli, è espressione della marcata natura federalista dello Stato svizzero: il Cantone di domicilio concede la cittadinanza cantonale, il Comune di domicilio quella comunale e la SEM rilascia l'autorizzazione federale di naturalizzazione. Per ottenere la cittadinanza svizzera nel quadro della procedura ordinaria, gli stranieri devono quindi soddisfare le condizioni previste a tutti e tre i livelli statali.

3.1 Dal diritto previgente al nuovo diritto

La legge sulla cittadinanza del 1952, oggetto di diverse revisioni nel corso degli anni, offriva agli attori locali un ampio margine di manovra, sia nell'ambito della legislazione sia nell'attuazione delle prescrizioni legali.

Nel 2011 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la revisione totale della legge sulla cittadinanza¹⁰, revisione finalizzata a semplificare e uniformare le complesse procedure di naturalizzazione, nonché a migliorare la coerenza tra la legge sugli stranieri e quella sulla cittadinanza.

Durante i dibattiti tenutisi in seno al Consiglio nazionale sul progetto, la consigliera federale Simonetta Sommaruga ha precisato che la revisione non puntava a favorire il maggior numero possibile di naturalizzazioni, ma neanche a impedirlo; l'obiettivo era in realtà quello di permettere a coloro che sono pienamente integrati nel nostro Paese di ottenere la cittadinanza svizzera. A suo parere, questa possibilità non doveva essere vincolata al

numero di anni di soggiorno in Svizzera quanto piuttosto alla buona riuscita dell'integrazione¹¹.

Nell'ambito dei dibattiti parlamentari sulla legge sono state definite le nuove condizioni formali e materiali per la naturalizzazione ordinaria. La durata del soggiorno, pari a dodici anni secondo il diritto previgente, è passata dagli otto anni proposti inizialmente a dieci anni. È inoltre stato introdotto il requisito del permesso di domicilio e, per quanto riguarda le condizioni materiali, è stata data la priorità alla «integrazione riuscita».

Si è così prodotto un cambiamento di paradigma: per lungo tempo la naturalizzazione è stata considerata una tappa di un processo volto a favorire l'integrazione degli stranieri, oggi i requisiti d'integrazione sono diventati tanto più elevati quanto estesi sono i diritti conferiti dallo status giuridico auspicato¹². La naturalizzazione è intesa come coronamento di un'«integrazione riuscita». Nel «modello d'integrazione graduale», la procedura di naturalizzazione è quindi assurta al più alto gradino dell'integrazione, ragione per cui è parso lecito richiedere l'adempimento di requisiti particolarmente severi¹³. In questo contesto, i cosiddetti «fabbricasvizzeri» sono diventati veri e propri esperti in materia d'integrazione.

Le disposizioni della legge sulla cittadinanza sono state inoltre precisate per la prima volta in un'ordinanza di esecuzione¹⁴.

10 Messaggio del 4 marzo 2011 concernente la revisione totale della legge federale sulla cittadinanza svizzera, FF 2011 2567.

11 Intervento della consigliera federale Simonetta Sommaruga del 13 marzo 2013 in seno al Consiglio nazionale, Boll. Uff. 2013 N 234.

12 Messaggio dell'8 marzo 2013 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione), FF 2013 2045, pag. 2053.

13 Messaggio del 4 marzo 2011 concernente la revisione totale della legge federale sulla cittadinanza svizzera, FF 2011 2567, pag. 2578.

14 Ordinanza sulla cittadinanza (OCit; RS 141.01).

3.2 Requisiti di naturalizzazione

Per essere naturalizzato in via ordinaria, il richiedente deve soddisfare diverse condizioni formali e materiali sancite a livello federale nella legge sulla cittadinanza.

Condizioni formali

Con la nuova legge i richiedenti devono soddisfare le condizioni formali riportate qui di seguito.

Permesso di domicilio (permesso C)

Possono accedere alla procedura di naturalizzazione solo i titolari di un permesso di domicilio (permesso C)¹⁵.

Soggiorno in Svizzera

La durata del soggiorno in Svizzera deve corrispondere a dieci anni¹⁶. Ciò che a prima vista può sembrare un allentamento, a un'analisi più approfondita si rivela essere un inasprimento, perché non vengono più computati tutti i soggiorni regolari in Svizzera.

- Vengono quindi computati per intero solo i soggiorni effettuati con un permesso di dimora (permesso B), un permesso di domicilio (permesso C) o una carta di legittimazione del DFAE¹⁷;
- in caso di ammissione provvisoria (permesso F), la durata del soggiorno è computata soltanto per metà¹⁸;
- gli anni di soggiorno con status di richiedente l'asilo (permesso N) non sono computati;
- ai sensi dell'articolo 22 LCit, i soggiorni temporanei (permesso L) e quelli effettuati con status di protezione S (permesso S) non sono considerati soggiorni computabili.

In caso di bambini o giovani, il tempo trascorso in Svizzera tra l'8° e il 18° anno di età è computato due volte; per poter presentare domanda di naturalizzazione, i minorenni devono comunque aver vissuto almeno sei anni in Svizzera¹⁹. Pertanto, secondo il nuovo diritto, la naturalizzazione autonoma di un bambino può essere effettuata solo a partire dall'età di nove anni.

Condizioni materiali

Oltre alle condizioni formali, per avviare una procedura di naturalizzazione occorre soddisfare anche diverse condizioni materiali²⁰.

Mentre con il diritto previgente si valutava se i richiedenti avessero acquisito familiarità con gli usi, i costumi e le condizioni di vita in Svizzera, e se rispettassero l'ordinamento giuridico senza compromettere la sicurezza interna ed esterna del Paese, secondo il nuovo diritto i richiedenti devono dare prova di un'«integrazione riuscita»²¹, oltre a dover dimostrare di avere familiarità con le condizioni di vita in Svizzera e di non compromettere la sicurezza interna ed esterna del Paese²².

Il compito di verificare le condizioni relative all'«integrazione riuscita» e alla familiarità con le condizioni di vita svizzere spetta perlopiù ai Cantoni e ai Comuni. Alcune delle condizioni menzionate, come le competenze linguistiche o, in alcuni Cantoni, le conoscenze civiche, sono oggetto di un test di verifica. Per valutare gli altri criteri, i responsabili in materia di naturalizzazione si informano presso varie autorità locali, invitano i richiedenti a colloquio, esaminano gli estratti dei registri fiscali, penali, delle esecuzioni e degli abitanti, e controllano le referenze fornite (vicini di casa, datori di lavoro, autorità di polizia o insegnanti). L'unica condizione che viene verificata a livello federale è l'assenza di minacce per la sicurezza interna ed esterna del Paese. A tal fine, la SEM collabora con diversi servizi federali: il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC),

15 Art. 9 cpv. 1 lett. a LCit.

16 Art. 9 cpv. 1 lett. b LCit.

17 Art. 33 cpv. 1 LCit.

18 Art. 33 cpv. 1 lett. b LCit.

19 Art. 9 cpv. 2 LCit.

20 Art. 11 e 12 LCit in combinato disposto con gli art. 2 segg. OCit.

21 Art. 12 cpv. 1 lett. a–e LCit. Per quanto riguarda l'integrazione, la legge federale consente esplicitamente ai Cantoni di definire ulteriori criteri (art. 12 cpv. 3 LCit).

22 Art. 11 lett. b e c LCit in combinato disposto con gli art. 2 e 3 OCit.

l'Ufficio federale di polizia (Fedpol) e il Ministero pubblico della Confederazione²³.

Integrazione riuscita

- Rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici

I richiedenti che violano gravemente le disposizioni di legge e le decisioni delle autorità non adempiono ai loro obblighi legali. Al momento della domanda non devono, cioè, risultare esecuzioni aperte, attestati di carenza dei beni, debiti fiscali di una certa entità o reati. La verifica di eventuali reati si basa sulle iscrizioni presenti nell'estratto per autorità del casellario giudiziale informatizzato VOSTRA²⁴. Le pene restano iscritte in questo estratto per un periodo significativamente più lungo rispetto all'estratto del casellario giudiziale per privati, utilizzato nell'ambito del diritto previgente per verificare i requisiti di naturalizzazione.

- Rispetto dei valori della Costituzione federale

I richiedenti devono rispettare i valori della Costituzione federale. Non viene tuttavia specificato in modo esaustivo a quali valori della Costituzione federale si faccia riferimento. L'ordinanza elenca alcuni principi basilari, diritti fondamentali e obblighi, tra cui l'ordinamento fondato sulle libertà e sulla democrazia della Svizzera, la parità tra uomo e donna, il diritto alla vita e il dovere di risolvere la scuola dell'obbligo²⁵.

- Facoltà di esprimersi nella vita quotidiana, oralmente e per scritto, in una lingua nazionale

Nella nuova legge i requisiti relativi alle competenze linguistiche sono stati formalizzati e inaspriti. Le competenze orali sono state fissate al livello B1, quelle scritte al livello A2 del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue (QCER)²⁶.

La comunicazione in una lingua nazionale o in una lingua ufficiale locale è un aspetto importante sia per la Confederazione sia per i Cantoni, che pro-

muovono l'acquisizione di competenze linguistiche attraverso appositi corsi. Le competenze apprese vengono documentate in un passaporto delle lingue. Per quanto riguarda la procedura di naturalizzazione, le competenze linguistiche orali e scritte vengono solitamente testate da enti accreditati attraverso procedure standardizzate²⁷.

- Partecipazione alla vita economica o acquisizione di una formazione

I richiedenti devono partecipare alla vita economica o essere impegnati in un percorso formativo. Partecipare alla vita economica significa fondamentalmente che i richiedenti devono essere in grado di adempiere ai propri obblighi finanziari in modo indipendente, attraverso un reddito sufficiente, capitali propri o prestazioni delle assicurazioni sociali. Le persone che percepiscono l'aiuto sociale sono considerate espressamente non in grado di soddisfare tale requisito. Le autorità di naturalizzazione verificano pertanto che i richiedenti non abbiano percepito l'aiuto sociale nei tre anni che precedono la naturalizzazione e durante l'intera procedura, o che abbiano rimborsato interamente le prestazioni sociali ricevute²⁸. Un'eccezione si applica alle persone in formazione. L'aiuto sociale percepito durante il periodo formativo non viene preso in considerazione perché si presume che in un secondo momento queste persone saranno in grado di sostentarsi da sole. Un'ulteriore eccezione viene applicata nel caso di persone che hanno percepito l'aiuto sociale per disabilità o malattia o per altre importanti circostanze personali²⁹.

- Incoraggiamento e sostegno all'integrazione del coniuge, del partner registrato o dei figli minorenni sui quali è esercitata l'autorità parentale

I richiedenti sono tenuti a incoraggiare l'integrazione di coniuge e figli³⁰. Se durante la procedura di naturalizzazione le autorità stabiliscono che, ad esempio, il marito richiedente impedisce un'integrazione della moglie conforme alle condizioni di vita svizzere, sarà considerato egli stesso non integrato e la naturalizzazione sarà respinta.

23 Cfr. Haas e Arquint 2018.

24 Art. 12 cpv. 1 lett. a LCit in combinato disposto con l'art. 4 OCit.

25 Art. 12 cpv. 1 lett. b LCit in combinato disposto con l'art. 5 OCit.

26 Art. 12 cpv. 1 lett. c LCit in combinato disposto con l'art. 6 OCit.

27 Si noti tuttavia che può valere anche una nota di maturità sufficiente, cfr. sentenza del Tribunale federale 1D_4/2021 dell'8 marzo 2022 (pubblicazione prevista).

28 Art. 12 cpv. 1 lett. d LCit in combinato disposto con l'art. 7 OCit.

29 Art. 12 cpv. 2 LCit.

30 Art. 12 cpv. 1 lett. e LCit in combinato disposto con l'art. 8 OCit.

Familiarità con le condizioni di vita svizzere

I richiedenti devono aver acquisito familiarità con le condizioni di vita svizzere³¹, ossia possedere conoscenze basilari del contesto geografico, storico, politico e sociale, partecipare alla vita sociale e culturale del Paese e intrattenere contatti con cittadini svizzeri. La verifica di tali requisiti avviene tramite test standardizzati e/o colloqui.

Non compromettere la sicurezza interna ed esterna della Svizzera

In presenza di sospetti riguardo a una possibile minaccia alla sicurezza interna o esterna della Svizzera, il richiedente non potrà accedere alla procedura di naturalizzazione³². Il concetto di «sicurezza interna ed esterna» fa riferimento al primato della sovranità statale in ambito militare e politico. La naturalizzazione è quindi esclusa, ad esempio, per le persone che non accettano il monopolio della violenza legittima detenuta dallo Stato o che sono affiliate a organizzazioni terroristiche.

La tabella 1 fornisce un confronto sistematico tra i requisiti che devono soddisfare i richiedenti secondo il diritto previgente e quelli sanciti nel nuovo diritto.

Tabella 1: Confronto tra le condizioni da soddisfare per acquisire la cittadinanza a livello federale secondo la vecchia e la nuova versione della legge federale sulla cittadinanza svizzera

	Vecchia legge sulla cittadinanza	Nuova legge sulla cittadinanza
Condizioni formali		
Durata del soggiorno	12 anni	10 anni
Tipi di soggiorno computabili	Soggiorno regolare (eccetto permesso N)	Permesso di dimora (B), permesso di domicilio (C), carta di legittimazione DFAE, ammissione provvisoria (F) (per metà)
Status di soggiorno al momento della domanda	Soggiorno regolare (eccetto permesso N)	Permesso di domicilio (C)
Durata del soggiorno nel Cantone	Come stabilito dal diritto cantonale	2–5 anni
Condizioni materiali		
Familiarità con le condizioni di vita in Svizzera	Familiarità con le condizioni di vita e le tradizioni svizzere	Familiarità con le condizioni di vita svizzere
Rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici	Assenza di iscrizioni di una certa gravità nell'estratto per privati del casellario giudiziale	Assenza di iscrizioni nell'estratto per autorità del casellario giudiziale informatizzato VOSTRA
Valori della Costituzione federale	Nessun requisito nel diritto federale	Rispetto dei valori della Costituzione federale
Conoscenza di una lingua nazionale	Nessun requisito esplicito nel diritto federale	Competenze orali: livello B1; Competenze scritte: livello A2
Partecipazione alla vita economica o completamento di una formazione	Nessun requisito nel diritto federale	Nessun aiuto sociale percepito negli ultimi tre anni o rimborso integrale
Integrazione del coniuge e dei figli	Nessun requisito nel diritto federale	Incoraggiamento dell'integrazione del coniuge, del partner e dei figli

31 Art. 11 lett. b LCit in combinato disposto con l'art. 2 OCit.

32 Art. 11 lett. c LCit in combinato disposto con l'art. 3 OCit.

3.3 Margini di manovra di Cantoni e Comuni

La revisione totale della legge sulla cittadinanza ha ridisegnato i margini di manovra di Cantoni e Comuni. Come illustrato di seguito, questa ridefinizione ha interessato sia le competenze locali per quanto riguarda l'impostazione delle legislazioni sulla cittadinanza, sia i margini di discrezionalità per quanto riguarda le modalità di attuazione.

Competenze per la naturalizzazione ordinaria

Con la revisione totale della legge sulla cittadinanza, la Confederazione ha parzialmente circoscritto le competenze dei Cantoni in materia di naturalizzazione ordinaria³³ stabilendo, ad esempio, che le legislazioni cantonali debbano prevedere una durata del soggiorno da due a massimo cinque anni (art. 18 cpv. 1 LCit). Ciò significa per esempio che i Comuni dei Grigioni, che secondo il diritto previgente richiedevano un soggiorno fino a dodici anni, con il nuovo diritto hanno dovuto apportare modifiche di ampia portata.

Inoltre, le nuove disposizioni forniscono alle autorità cantonali e comunali un quadro normativo più preciso sulle modalità di verifica delle condizioni di naturalizzazione, limitando così i loro margini di discrezionalità nella valutazione dei candidati.

Tuttavia, con la nuova legge i Cantoni – e, a seconda della legislazione cantonale, anche i Comuni – mantengono ancora un ampio margine di manovra. In diversi ambiti, i Cantoni hanno la facoltà di definire autonomamente nella propria legislazione requisiti che si spingono oltre quelli sanciti nella legge federale³⁴ e molti Cantoni si sono in effetti avvalsi di questa facoltà: il Cantone di Nidvaldo ha per esempio fissato le competenze linguistiche orali al livello B1 e quelle scritte al livello B2; il Cantone di Argovia ha portato a dieci anni il periodo durante il quale non possono essere percepite prestazioni sociali; e nel Cantone di Basilea Campagna i bambini possono presentare una domanda di naturalizzazione autonoma solo a partire dai 16 anni di età³⁵.

La Confederazione emette prescrizioni minime che i Cantoni hanno l'obbligo di applicare alla procedura di naturalizzazione³⁶. L'inasprimento di queste prescrizioni in seguito alla revisione totale della legge federale ha comportato un inasprimento generale dei requisiti a livello cantonale. I Cantoni la cui normativa sulla cittadinanza era già molto stringente prima dell'entrata in vigore della nuova legge federale hanno potuto mantenere le loro disposizioni rigorose (p. es. obbligo di rimborsare le prestazioni sociali percepite nei dieci anni precedenti la domanda di naturalizzazione nel Cantone di Berna o livello B1 di competenze linguistiche orali e scritte nel Cantone di San Gallo). I Cantoni, invece, che prima dell'entrata in vigore della nuova legge avevano una legislazione meno severa, hanno dovuto adeguare, inasprendoli, i loro requisiti per conformarli alle condizioni più rigide della nuova legge federale. Nel complesso, si è pertanto assistito a un livellamento verso l'alto e a un inasprimento dei requisiti.

Margini di discrezionalità nell'attuazione delle disposizioni legali

La Confederazione concede ai Cantoni un ampio margine di manovra, non solo nella definizione delle proprie normative in materia di naturalizzazione ordinaria, ma anche nell'attuazione di tali normative. Cantoni e Comuni hanno quindi ampi margini di discrezionalità nel valutare il successo dell'integrazione e la familiarità con le condizioni di vita in Svizzera. I responsabili locali in materia di naturalizzazione possono per esempio controllare se i richiedenti riescono a onorare i propri impegni finanziari nonostante qualche debito di modesta entità o se sono tenuti a rimborsare anche le prestazioni di sostegno che hanno richiesto durante la crisi pandemica. Infine, valutano se si possa considerare che una persona abbia familiarità con le condizioni di vita locali anche se, ad esempio, non sa quante trattorie ci sono nel suo Comune.

33 Conformemente all'art. 38 cpv. 2 Cost., la Confederazione emana prescrizioni minime sulla naturalizzazione degli stranieri da parte dei Cantoni e rilascia il relativo permesso.

34 Art. 12 cpv. 3 LCit.

35 Cfr. allegato 3, tabella «Naturalizzazione di minorenni».

36 Art. 38 cpv. 2 Cost.

4. Selettività

Il livello di istruzione delle persone naturalizzate secondo il nuovo diritto è decisamente più alto: mentre tra tutti gli stranieri naturalizzati secondo il diritto previgente la percentuale di quelli altamente qualificati era di poco superiore a un terzo, quasi due terzi di quelli naturalizzati secondo il nuovo diritto hanno un diploma universitario.

L'analisi dei processi negoziali sul piano politico, dell'articolazione delle condizioni formali e materiali nella nuova legge federale sulla cittadinanza e dei margini di manovra dei Cantoni nel quadro del sistema a tre livelli della naturalizzazione ordinaria mostra che con la revisione totale della legge la legislazione è divenuta più restrittiva in molti ambiti. Anche il processo di naturalizzazione è diventato più selettivo? In caso affermativo, la selettività del nuovo sistema interessa allo stesso modo gli immigrati e i loro discendenti? E si possono individuare differenze tra un Cantone e l'altro quanto a selettività?

4.1 Livello d'istruzione e status secondo la legislazione in materia di stranieri

Circa l'82 per cento delle persone naturalizzate secondo il diritto previgente aveva un permesso di domicilio (permesso C) e il restante 18 per cento un permesso di altro tipo (B, L, F o una carta di legittimazione del DFAE). In base al nuovo diritto, questo 18 per cento di persone non otterrebbe più la cittadinanza.

Inoltre, delle persone naturalizzate con procedura ordinaria secondo il diritto previgente, soltanto il 33,5 per cento di coloro che avevano un permesso C possedeva un diploma universitario. Se si contassero anche le persone naturalizzate senza permesso C, la percentuale sarebbe leggermente inferiore. La quota di persone con diploma universitario naturalizzate in base alla procedura ordinaria secondo il nuovo diritto si attesta invece al 57 per cento (tabella 2), ossia a un livello significativamente più alto³⁷.

Tabella 2: Massimo livello di istruzione raggiunto dalle persone naturalizzate di età superiore ai 25 anni, in base al tipo di permesso e alla legge applicata (in %)

	Vecchia legge		Nuova legge
	Permesso C	Altro permesso	Permesso C
< 7 anni di scuola dell'obbligo	7,8	11,8	2,3
Scuola dell'obbligo	16,1	21,2	6,2
Scuola dell'obbligo (totale)	23,9	33,0	8,5
Formazione professionale di base	22,2	18,1	16,1
Formazione generale	10,6	11,4	8,0
Livello secondario II (totale)	32,8	29,5	24,1
Formazione professionale superiore	9,8	7,5	10,4
Università e scuole specializzate superiori	33,5	30,0	57,0
Livello terziario (totale)	43,3	37,5	67,4
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: SEM e UST. Campione di persone (n = 27 566) che hanno partecipato alla rilevazione strutturale tra il 2010 e il 2019.

³⁷ Questi valori si riferiscono alle persone di età superiore ai 25 anni perché si vuole garantire che vengano confrontate soltanto le persone che hanno completato i propri studi.

Delle persone naturalizzate secondo il diritto previgente in possesso di un permesso C, il 23,9 per cento ha indicato la scuola dell'obbligo come livello di istruzione più elevato. Se si considerano le persone che non avevano il permesso C, questa quota sale al 33 per cento. Di quelle invece naturalizzate secondo il nuovo diritto, soltanto l'8,5 per cento ha indicato la scuola dell'obbligo come il livello di istruzione più alto.

Il livello di istruzione è quindi aumentato in modo significativo tra le persone naturalizzate in base alla nuova legge.

Gli effetti della selettività diventano evidenti quando si opera un confronto tra il numero di persone naturalizzate e quello di persone naturalizzabili, ovvero delle persone che soddisfano il requisito relativo alla durata del soggiorno: soltanto il 14,9 per cento delle persone naturalizzabili provenienti dai Paesi UE/AELS che sono immigrate in Svizzera prima del 2005 e che quindi erano in Svizzera da almeno 12 anni, come previsto dal diritto previgente, possedeva un diploma universitario. Tra i cittadini provenienti dall'UE/AELS, la percentuale degli universitari naturalizzati secondo il diritto previgente (41 %) e secondo il nuovo diritto (61,7 %) era molto più alta di quella delle persone naturalizzabili (figura 1).

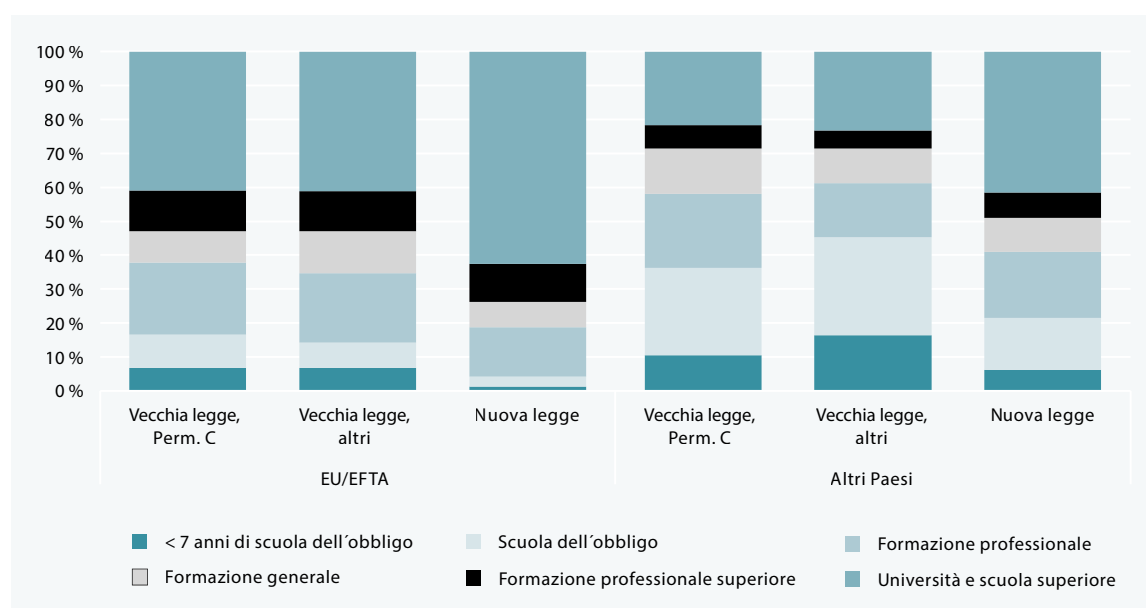
4.2 Livello d'istruzione e nazionalità d'origine

In seguito all'entrata in vigore della nuova legge sulla cittadinanza, si è registrato un calo delle naturalizzazioni di persone provenienti dai Paesi balcanici. Lo stesso fenomeno si è osservato in relazione alle naturalizzazioni di cittadini italiani, spagnoli, britannici e belgi, mentre sono aumentate le naturalizzazioni di persone provenienti da Germania, Francia e Paesi dell'Europa orientale.

► La procedura di naturalizzazione ordinaria era selettiva già prima dell'entrata in vigore della nuova legge sulla cittadinanza. Quest'ultima, tuttavia, ha fatto aumentare della metà la percentuale di persone naturalizzate provenienti dai Paesi UE/AELS e in possesso di un diploma universitario.

Tra i cittadini di Paesi non appartenenti all'UE/AELS si osserva una situazione simile. In questo caso il 7,8 per cento delle persone naturalizzabili aveva un diploma universitario. La quota dei naturalizzati secondo il diritto previgente è stata del 29 per cen-

Figura 1: Massimo livello di istruzione raggiunto dalle persone naturalizzate di età superiore ai 25 anni, in base alla nazionalità d'origine e alla legge applicata



Fonte: SEM e UST. Campione di persone (n = 27 566) che hanno partecipato alla rilevazione strutturale tra il 2010 e il 2019.

to, mentre quella di persone naturalizzate secondo il nuovo diritto è salita al 54 per cento.

► Nel caso dei cittadini di Paesi non appartenenti all'UE/AELS in possesso di un diploma universitario, la quota di persone naturalizzate secondo la procedura ordinaria è quasi raddoppiata con l'introduzione della nuova legge sulla cittadinanza.

4.3 Livello d'istruzione e luogo di nascita

Delle persone naturalizzate secondo la procedura ordinaria (sia secondo il diritto previgente che secondo il nuovo diritto), tre su cinque sono nate all'estero. Due su cinque sono nate in Svizzera da genitori immigrati oppure rientrano nella categoria di immigrati di seconda generazione o di generazioni successive.

Operando una distinzione in base al luogo di nascita, si può verificare se determinati meccanismi di selettività riguardano solo gli stranieri immigrati o anche le persone nate e cresciute in Svizzera.

La quota di persone nate in Svizzera e in possesso di un diploma universitario resta relativamente costante, attestandosi cioè al 15,1 per cento per le persone naturalizzate secondo il diritto previgente e al 16,1 per cento per quelle naturalizzate secondo il nuovo diritto (tabella 3). La maggior parte delle persone nate in Svizzera e naturalizzate con la procedura ordinaria ha una formazione professionale di base di livello secondario II³⁸.

Le persone nate in Svizzera che non hanno un permesso C, ma che hanno potuto essere naturalizzate secondo il diritto previgente, hanno un livello di istruzione leggermente superiore rispetto a quelle con un permesso C. Tuttavia, questo campione (114 persone) è relativamente esiguo e il risultato è quindi poco significativo.

Mentre tra le persone naturalizzate con procedura ordinaria secondo il diritto previgente solo il 37,9 per cento dei nati all'estero e in possesso del permesso C aveva un diploma universitario, la percentuale è salita al 62,3 per cento con l'entrata in vigore della nuova legge.

Per le naturalizzazioni secondo la procedura ordinaria di persone con un diploma universitario, la discrepanza tra diritto previgente e nuovo diritto è particolarmente marcata nel gruppo di persone immigrate in Svizzera tra i 15 e i 39 anni (figura 2).

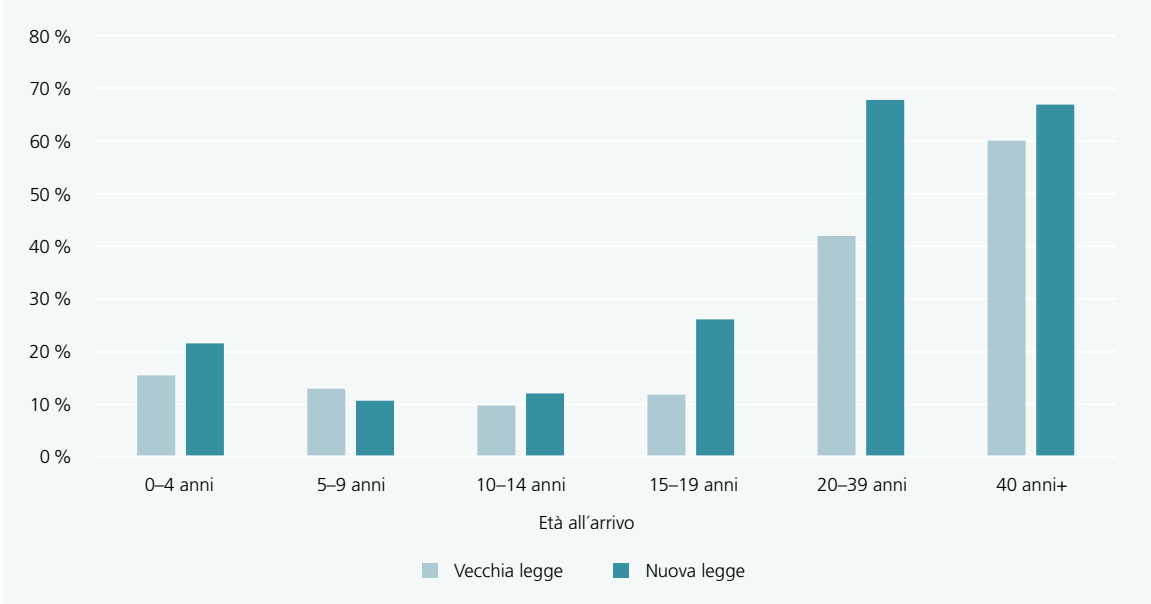
Tabella 3: Massimo livello di istruzione raggiunto dalle persone naturalizzate di età superiore ai 25 anni, in base al luogo di nascita, al tipo di permesso e alla legge applicata (in %)

	Luogo di nascita in Svizzera			Luogo di nascita all'estero		
	Vecchia legge, permesso C	Vecchia legge, altri permessi	Nuova legge, permesso C	Vecchia legge, permesso C	Vecchia legge, altri permessi	Nuova legge, permesso C
< 7 anni di scuola dell'obbligo	1,3	2,1	0,4	8,7	12,8	2,5
Scuola dell'obbligo	8,1	10,2	6,6	16,5	20,7	5,7
Formazione professionale di base	49,2	36,8	50,5	17,2	15,5	12,1
Formazione generale	10,3	11,5	8,5	10,5	10,8	7,8
Formazione professionale superiore	15,0	14,5	18,9	9,2	7,3	9,6
Università e scuole specializzate superiori	16,1	24,9	15,1	37,9	32,9	62,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SEM e UST. Campione di persone (n=27 566) che hanno partecipato alla rilevazione strutturale tra il 2010 e il 2019.

38 Il livello secondario II si suddivide in cicli di cultura generale da un lato e di formazione professionale dall'altro. Tra i primi figurano le scuole di maturità liceale e le scuole specializzate. Nei cicli di formazione professionale, invece, i giovani apprendono una professione.

Figura 2: Percentuale di persone con diploma universitario tra tutte le persone naturalizzate secondo il diritto previgente e il nuovo diritto (2018–2020)



Fonte: SEM e UST. Campione di persone (n = 17 488) che hanno partecipato alla rilevazione strutturale tra il 2010 e il 2019. Persone di età pari o superiore a 25 anni che sono nate all'estero e possiedono un permesso C.

Tale discrepanza supera i 25 punti percentuali nel caso di persone immigrate in Svizzera da adulte (tra i 20 e i 39 anni): poco più del 40 per cento sono persone naturalizzate secondo il diritto previgente e circa il 70 per cento secondo il nuovo diritto. La maggior parte delle persone immigrate in Svizzera dopo i 40 anni possiede un diploma universitario, il che riduce la differenza tra il diritto previgente e il nuovo diritto (Steiner e Wanner 2019).

In seguito all'introduzione della nuova legge sulla cittadinanza, la percentuale di minori naturalizzati secondo la procedura ordinaria è aumentata significativamente, passando cioè dal 36,6 al 41,7 per cento (tabella 4).

Tabella 4: Categorizzazione in base all'età delle persone naturalizzate tra il 2018 e il 2020, in base alla legge applicata e al permesso (in %)

	Vecchia legge		Nuova legge
	Permesso C	Altri permessi	
0-19 anni	36,6	38,0	41,7
20-39 anni	24,0	31,7	21,7
40-64 anni	36,6	28,3	34,9
65 anni e oltre	2,8	2,0	1,7
Totale	55 762	8823	29 329

Fonte: SEM e UST.

4.4 Livello d'istruzione e Cantone di domicilio

I dati concernenti le persone naturalizzate secondo la procedura ordinaria in possesso di un diploma universitario e di un permesso C sono stati valutati in riferimento ai Cantoni più popolosi.

La percentuale di persone naturalizzate e aventi un diploma universitario è aumentata nettamente nei Cantoni di Lucerna (+31 punti percentuali) e Vaud (+29 punti percentuali) (tabella 5). Nei Cantoni di Basilea Città (+2 punti percentuali), Berna (+5 punti percentuali) e Turgovia (+7 punti percentuali) si è invece registrato un cambiamento solo lieve. In questi Cantoni, tuttavia, la selettività era già elevata con il diritto previgente.

Tabella 5: Percentuale di persone aventi un diploma universitario tra quelle naturalizzate che possiedono un permesso C e che hanno più di 25 anni, in base alla legge applicata e al Cantone (2018–2020)

	Vecchia legge	Nuova legge	Differenza	Dati assoluti
Basilea Città	61,9	63,8	1,8	435
Berna	41,7	47,1	5,4	725
Turgovia	38,2	44,8	6,6	330
Ticino	29,3	41,8	12,5	690
San Gallo	26,1	44,8	18,7	432
Argovia	33,9	54,1	20,2	1123
Zurigo	47,2	69,3	22,1	3659
Neuchâtel	26,4	48,6	22,3	409
Ginevra	43,5	68,7	25,2	2084
Vallese	18,4	45,1	26,7	573
Zugo	45,2	72,2	27,1	306
Vaud	38,7	68,3	29,6	3782
Lucerna	24,2	55,2	31,0	581
Totale del campione	37,9	62,3	24,4	16 108

Fonte: SEM e UST. Campione di persone (n = 16 108) che hanno partecipato alla rilevazione strutturale tra il 2010 e il 2019. Persone di età pari o superiore a 25 anni che sono nate all'estero e possiedono un permesso C.

5. La prospettiva delle autorità di naturalizzazione

I membri delle autorità che sono stati intervistati accolgono con favore la nuova legge sulla cittadinanza: la maggioranza ritiene che il quadro normativo, ora più chiaro, abbia un effetto positivo sulle pratiche di naturalizzazione cantonali e comunali. Allo stesso tempo, segnalano tuttavia alcuni punti deboli della nuova normativa.

I risultati dell'analisi statistica costituiscono la base per le interviste condotte con i rappresentanti di alcune autorità di naturalizzazione cantonali e comunali³⁹.

5.1 Osservazioni

Secondo i membri delle autorità intervistati, il profilo delle persone naturalizzate ha subito dei cambiamenti, che corrispondono in gran parte anche ai risultati statistici.

- I richiedenti hanno spesso un ottimo livello di istruzioneⁱ o addirittura un diploma universitarioⁱⁱ. Di conseguenza, hanno anche un reddito maggiore e vivono in quartieri più benestantiⁱⁱⁱ rispetto a coloro con un livello di istruzione inferiore.

I membri delle autorità intervistati hanno inoltre osservato che, con l'entrata in vigore del nuovo diritto, è aumentato il numero di domande presentate da persone con un buon livello di istruzione.

- Le persone appartenenti ai nuovi gruppi di migranti presentano domanda di naturalizzazione non appena soddisfano le condizioni formali^{iv}. Queste persone, caratterizzate da un buon livello di istruzione e da un'età compresa tra i 20 e i 40 anni, costituiscono la quota maggiore nel gruppo dei naturalizzati.
- Il numero di naturalizzazioni di persone appartenenti ai gruppi di immigrati negli anni Cinquanta e Sessanta è invece in calo. Molte di queste persone sono già state naturalizzate e quelle che ancora non lo sono aspettano a lungo prima di presentare domanda^v.

I membri delle autorità intervistati provenienti dalla Svizzera tedesca hanno notato un aumento delle naturalizzazioni di cittadini tedeschi^{vi}.

- I cittadini tedeschi che presentano domanda di naturalizzazione hanno solitamente un buon livello di istruzione e desiderano partecipare alla vita politica^{vii}.

- Hanno inoltre una buona padronanza del tedesco scritto e parlato e non sono tenuti a sostenere un test di lingua nella Svizzera tedesca.

I membri delle autorità intervistati hanno notato un calo del numero di persone provenienti da Paesi extraeuropei^{viii}.

- Le nuove regole per il calcolo della durata del soggiorno in Svizzera fanno sì che soprattutto le persone del settore dell'asilo impieghino molto più tempo per ottenere un permesso di domicilio. E senza un permesso di domicilio non possono accedere alla naturalizzazione ordinaria.
- Uno dei principali ostacoli è quello di riuscire a ottenere i documenti necessari dal Paese d'origine, a cui si aggiungono poi i costi elevati delle traduzioni autenticate^{ix}.

I membri delle autorità intervistati hanno osservato un calo delle domande familiari, a fronte di un aumento di domande autonome di minorenni^x.

- L'aumento delle domande autonome viene associato all'inasprimento delle condizioni materiali (in particolare le competenze linguistiche e la percezione di prestazioni sociali). Ciò porta la generazione dei genitori a rinunciare alla naturalizzazione, pur continuando a voler ottenere la cittadinanza svizzera per i propri figli.

39 Per la campionatura, si rinvia al cap. 2 «Mandato e metodi».

- Frequentando le scuole in Svizzera, i giovani stranieri parlano la lingua locale e quindi, a differenza dei genitori, non devono sostenere un test di lingua. Durante la loro formazione, inoltre, non sono tenuti a rispondere delle prestazioni sociali ricevute dai genitori.

5.2 Cause

Sebbene le osservazioni che i membri delle autorità hanno potuto fare nel loro lavoro quotidiano siano in linea con i risultati dell'analisi statistica, molti di loro sono sorpresi dall'evidenza con cui emergono gli effetti di selettività. A loro avviso, l'innalzamento del livello di istruzione è da ricondurre innanzitutto alle nuove condizioni formali e materiali introdotte con la revisione di legge. Indicano tre cause principali, in ordine di importanza: il permesso di domicilio, la conoscenza della lingua scritta e la percezione di prestazioni sociali⁴⁰.

Criterio di esclusione: permesso di domicilio

Il primo motivo per il quale gli stranieri sono esclusi dalla procedura di naturalizzazione è il nuovo requisito che comporta l'ottenimento del permesso di domicilio, secondo i membri delle autorità intervistati. Non tutti i cittadini stranieri riescono infatti ad adempierlo con la stessa rapidità. In virtù degli accordi di domicilio⁴⁰ che la Svizzera ha sottoscritto con alcuni Stati dell'UE e dell'AELS, i cittadini di questi Paesi possono richiedere un permesso di domicilio dopo un soggiorno regolare e ininterrotto di cinque anni.

Le persone del settore dell'asilo devono invece superare diversi ostacoli per poter ottenere un permesso C. Le persone ammesse temporaneamente devono innanzitutto presentare una domanda di permesso di dimora (permesso B) per casi di rigore, ma per farlo devono aver prima soggiornato in Svizzera per cinque anni. Solo allora possono ottenere al posto del permesso B un permesso di domicilio (permesso C), il che richiede solitamente un soggiorno in Svizzera di almeno dieci anni. Da alcuni anni neppure i rifugiati riconosciuti e gli apolidi hanno più diritto a ottenere un permesso C dopo un soggiorno di cinque anni. Per quanto ri-

guarda i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di una carta di legittimazione del DFAE, il diritto in materia di stranieri non prevede che possano ottenere un permesso C, e senza permesso C è loro preclusa la naturalizzazione.

Criterio di esclusione: conoscenze linguistiche

A detta dei membri delle autorità intervistati, il secondo motivo di esclusione è legato ai nuovi requisiti linguistici, che per molti immigrati rappresentano un ostacolo da non sottovalutare. I membri delle autorità ritengono che il problema riguardi in particolare le competenze scritte^{xii}. Sebbene la maggior parte degli immigrati possano comunicare nella lingua locale, le persone poco istruite spesso non si sentono in grado di sostenere un test linguistico scritto standardizzato. A questo proposito, un rappresentante di lingua tedesca delle autorità ha affermato che, se il livello linguistico richiesto fosse ancora più alto di quello attuale [B1 orale e A2 scritto], il numero di naturalizzazioni diminuirebbe ulteriormente e verrebbero naturalizzate soltanto le persone provenienti da Paesi di lingua tedesca^{xiii}.

Le conseguenze dei nuovi requisiti linguistici emergono con particolare evidenza nel Cantone dei Grigioni. Qui, nell'ambito della revisione totale della legge sulla cittadinanza, è stato aggiunto soltanto il requisito relativo alle competenze linguistiche scritte⁴¹. Secondo il responsabile delle naturalizzazioni del Cantone, dopo la revisione della legge, le naturalizzazioni di adulti provenienti dal Portogallo e dallo Sri Lanka – la cui lingua madre non è né il tedesco, né l'italiano, né il romancio – sono diminuite di due terzi, mentre quelle dei minorenni sono aumentate di due terzi. Ciò indica che gli adulti che ritengono di non soddisfare i requisiti linguistici decidono di non presentare domanda di naturalizzazione. I loro discendenti minorenni presentano quindi domande autonome.

40 Cfr. Permesso C UE/AELS (permesso di domicilio).

41 Cfr. tabella «Conoscenze linguistiche» nell'allegato 3.

Secondo le nuove disposizioni di legge, occorre tenere debitamente conto della situazione di persone che, per importanti circostanze personali, non adempiono i requisiti linguistici o li adempirebbero solo con grandi difficoltà⁴². Tuttavia, spesso i potenziali candidati ignorano il fatto che esistono delle deroghe a cui potrebbero fare appello. Dal canto loro, i Comuni, che fungono spesso da primo interlocutore per le persone che desiderano naturalizzarsi, non forniscono informazioni in modo proattivo.

Criterio di esclusione: aiuto sociale

Il terzo motivo di esclusione citato dai rappresentanti delle autorità intervistati consiste nella percezione di prestazioni sociali^{xiv}. Con la nuova legge sulla cittadinanza, questo criterio ha dovuto essere introdotto in tutti i Cantoni^{xv}. Oggi, un terzo dei Cantoni prevede che i richiedenti non possano beneficiare dell'aiuto sociale per un periodo più lungo dei tre anni stabiliti a livello federale⁴³. Il requisito secondo cui, per essere naturalizzati, non è possibile ricevere prestazioni sociali allontana da questa prospettiva chi, vivendo in situazioni finanziarie difficili, deve far ricorso a tali prestazioni temporaneamente o a lungo termine. Ne consegue che la naturalizzazione viene concessa principalmente a persone benestanti⁴⁴.

5.3 Valutazioni

Quadro normativo preciso

I membri delle autorità intervistati accolgono con favore l'introduzione di un quadro normativo chiaro. Ritengono positivo che la nuova legge sia accompagnata da un'ordinanza di esecuzione che specifica sia i criteri d'integrazione sia le altre condizioni di naturalizzazione. A loro parere, tutto questo facilita l'attuazione della legge, garantisce una prassi più omogenea e tiene conto del principio della parità di trattamento^{xvi}.

Segnalano tuttavia che un quadro normativo più preciso comporta anche alcuni svantaggi. Le autorità hanno per esempio meno margine di manovra quando si tratta di valutare i criteri d'integrazione, il che rende le loro decisioni più inflessibili. Secondo l'OCit, per esempio, una persona non è considerata integrata con successo se è stata condannata a una pena senza la condizionale, indipendentemente dalla gravità della pena⁴⁵. Se le autorità interpretano questa disposizione in modo restrittivo, qualsiasi iscrizione nel sistema d'informazione sul casellario giudiziale VOSTRA può avere conseguenze di vasta portata^{xvii}. Si può citare a questo proposito il caso di una persona condannata a una pena pecuniaria senza condizionale di 100 franchi. Nonostante l'esiguo importo della pena, la persona in questione ha dovuto attendere sei anni per la naturalizzazione perché la pena non prevedeva la condizionale^{xviii}.

Alcuni membri delle autorità intervistati lamentano quindi il fatto che il nuovo diritto non consenta una valutazione globale della situazione. A loro avviso, deve essere possibile porre in relazione la gravità del reato con il profilo della persona. Altrimenti si corre il rischio di violare il principio di proporzionalità.

Maggiore coerenza tra il diritto in materia di stranieri e quello sulla cittadinanza

I membri delle autorità intervistati apprezzano il fatto che la nuova legge sulla cittadinanza ha creato una maggiore coerenza tra il diritto in materia di stranieri e quello sulla cittadinanza, perché questo ha permesso di definire con maggiore chiarezza il ruolo delle autorità preposte alla migrazione e quello delle autorità di naturalizzazione. Queste ultime non sono per esempio più chiamate a decidere se la cittadinanza svizzera debba essere concessa per garantire a una persona un diritto di soggiorno più sicuro e quindi migliori prospettive per il futuro, in quanto ora sono le autorità preposte alla migrazione a deciderlo rilasciando il permesso di domicilio^{xix}.

42 Art. 12 cpv. 2 LCit in combinato disposto con l'art. 9 OCit.

43 Tra questi, in particolare, i Cantoni di Berna, Grigioni, Argovia e Ticino, che non ammettono i beneficiari dell'aiuto sociale alla procedura di naturalizzazione per un periodo di dieci anni.

44 Cfr. tabella «Aiuto sociale» nell'allegato 3.

45 Art. 4 cpv. 2 lett. a OCit. Il Manuale della SEM sulla cittadinanza contiene inoltre un elenco di reati che comportano l'esclusione dalla procedura di naturalizzazione.

I membri delle autorità evidenziano tuttavia anche alcune incongruenze. Come menzionato sopra, la legge sulla cittadinanza prevede per esempio delle eccezioni per tenere conto della situazione di persone che, per importanti circostanze personali, non sono in grado di esprimersi nella vita quotidiana, nel parlato e nello scritto, in una lingua nazionale oppure che, senza averne colpa, dipendono dall'aiuto sociale. Non sono invece previste eccezioni ai requisiti necessari per potere ottenere il permesso di domicilio. A questo proposito si può citare il caso di una donna analfabeta a cui non è stato rilasciato il permesso C perché non possedeva le competenze linguistiche scritte richieste. La donna non ha quindi potuto seguire l'iter della naturalizzazione ordinaria, pur adempiendo i requisiti relativi alla durata del soggiorno^{xx}.

Un'altra incongruenza segnalata da alcuni membri delle autorità consiste nel fatto che i soggiorni di breve durata possono sì essere prolungati per vari anni, ma i titolari dei relativi permessi non possono presentare domanda di naturalizzazione perché gli anni con un permesso L non vengono computati nei dieci anni di soggiorno richiesti. In queste circostanze la naturalizzazione è quindi fuori discussione. Per quanto riguarda le persone con una carta di legittimazione del DFAE, gli anni di soggiorno possono essere computati, ma le carte di legittimazione non possono essere convertite in un permesso di domicilio, il che, di nuovo, blocca l'accesso alla naturalizzazione.

Minorenni: possibilità di presentare domande autonome

La maggior parte delle persone preposte al rilascio della naturalizzazione vede di buon occhio la possibilità concessa ai minorenni di presentare una domanda di naturalizzazione autonoma già a partire dall'età di nove anni. Alcuni membri delle autorità non nascondono tuttavia un certo scetticismo al riguardo, in quanto si chiedono se, a questa età, i bambini siano abbastanza maturi per la naturalizzazione; a loro avviso, è peraltro difficile valutare se l'integrazione si possa considerare effettivamente riuscita. Alcuni membri delle autorità ritengono addirittura che i genitori abbiano talvolta abusato di questa possibilità: non soddisfacendo essi stessi i requisiti per la naturalizzazione, hanno cioè mandato avanti i figli^{xxi}. Per porre fine a queste pratiche, alcuni Cantoni hanno innalzato l'età minima per poter presentare una domanda autonoma^{xxii}, mentre altri stanno esaminando modifiche in questo senso^{xxiii}. Tra i membri delle autorità vi è però anche chi fa notare come già il diritto previgente permettesse ai bambini di presentare domande di naturalizzazione autonome e come, quindi, questa possibilità sia già stata utilizzata in passato senza mai essere contestata.

6. Discussione dei risultati

Il presente studio evidenzia come, in seguito all'entrata in vigore della nuova legge sulla cittadinanza, la naturalizzazione ordinaria sia diventata una procedura ancora più restrittiva e selettiva di quanto fosse prima della revisione e come gli effetti della revisione non siano uguali per tutti.

Sulla base dei risultati delle analisi giuridica, statistica e sociologica, in questo capitolo viene fornita una risposta alle domande oggetto della ricerca e vengono discussi i risultati dello studio.

6.1 Restrittività nella nuova legge sulla cittadinanza

Diversi studi rilevano che la naturalizzazione ordinaria aveva un carattere restrittivo anche prima della revisione totale della legge sulla cittadinanza (cfr. p. es. Studer, Arlettaz, Argast 2013; Achermann 2003). Grazie all'approccio di ricerca interdisciplinare adottato nel presente studio, è stato possibile dimostrare che la revisione totale ha reso la legge ancora più restrittiva.

Già secondo il diritto previgente la «familiarità con le condizioni di vita svizzere» e la «sicurezza interna o esterna della Svizzera» erano criteri di cui si doveva tenere conto per potere concedere la naturalizzazione. Cantoni e Comuni avevano inoltre già un ampio margine d'apprezzamento nel valutare le conoscenze del contesto geografico, storico, politico e sociale della Svizzera nonché il grado d'integrazione del richiedente. Le autorità si avvalevano di questo margine d'apprezzamento nell'ambito della valutazione globale.

Le ragioni per cui il nuovo diritto sulla cittadinanza è diventato ancora più restrittivo risiedono, da un lato, nelle nuove strutture giuridiche e, dall'altro, nell'interpretazione di queste strutture nella prassi adottata dai responsabili politici e dalle autorità.

Condizioni formali

- Sebbene, secondo la nuova legge sulla cittadinanza, il requisito relativo alla durata del soggiorno in Svizzera corrisponda a dieci invece che a 12 anni come richiesto dal diritto previgente, ora la domanda di naturalizzazione può essere presentata soltanto dai titolari di un permesso di domicilio.
- In determinati casi, i periodi di soggiorno non sono computati nella durata di soggiorno globale o lo sono solo in parte, il che implica che non tutti raggiungono i dieci anni richiesti con la stessa rapidità.
- A chi non è autorizzato legalmente a convertire il proprio permesso di dimora in un permesso di domicilio è preclusa la possibilità di acquisire la cittadinanza svizzera.

Condizioni materiali

Nella nuova legge sulla cittadinanza, l'integrazione è diventata un concetto giuridico. L'espressione «integrazione riuscita» definisce un nuovo quadro normativo all'interno del quale sussistono criteri molto stringenti. I margini di manovra lasciati ai Cantoni permettono loro di stabilire requisiti più severi di quelli federali. Le autorità cantonali e comunali possono inoltre avvalersi di un ampio margine di discrezionalità per valutare i richiedenti.

- Per quanto riguarda le competenze linguistiche, molti Cantoni hanno utilizzato il loro margine di manovra normativo per stabilire requisiti ben più stringenti di quelli previsti dalla Confederazione. Il loro potere discrezionale consiste nella possibilità di avvalersi delle eccezioni contemplate dalla legge e quindi di decidere se tenere o meno conto della situazione di persone che non soddisfano i requisiti a causa di importanti

circostanze personali. Nella maggior parte dei casi, i richiedenti stessi non sono a conoscenza di queste eccezioni e i Cantoni e i Comuni raramente li informano in modo proattivo.

- I Cantoni hanno un margine di manovra anche per quanto riguarda l'ambito dell'aiuto sociale. In alcuni Cantoni il periodo di tempo durante il quale i richiedenti non possono percepire prestazioni sociali per poter essere naturalizzati arriva fino a dieci anni. Hanno inoltre un potere discrezionale quando si tratta di valutare la partecipazione alla vita economica o l'acquisizione di una formazione. Anche in questo caso le autorità hanno la facoltà di fare eccezioni alla luce di importanti circostanze personali, ma, nella pratica, optano piuttosto per un'interpretazione rigida della disposizione di legge.
- Le autorità hanno un ampio margine di discrezionalità nel valutare il criterio dell'osservanza della sicurezza e dell'ordine pubblici. Se vi sono indicazioni secondo cui i richiedenti non rispettano le disposizioni di legge o le decisioni delle autorità, sorgono dubbi sulla loro integrazione. Qualsiasi iscrizione – anche cancellata – nel sistema d'informazione sul casellario giudiziale VOSTRA può diventare un ostacolo alla naturalizzazione, anche se si riferisce a reati di poco conto o commessi per negligenza.
- Nel valutare se i richiedenti rispettano i valori della Costituzione federale, le autorità godono di un ampio margine d'azione perché non è chiaro in cosa consistano effettivamente questi valori. Potrebbero quindi giudicare che un richiedente non è sufficientemente integrato anche se non ha commesso alcun reato.
- Anche il requisito secondo cui i richiedenti sono tenuti a incoraggiare l'integrazione dei membri della famiglia in Svizzera lascia alle autorità un grande potere discrezionale in sede di valutazione, offrendo peraltro ampio spazio a stereotipi sociali e culturali.

- La Segreteria di stato della migrazione SEM precisa la sua prassi nel Manuale per la cittadinanza e interpreta i margini di manovra legali in modo restrittivo. Sebbene non abbia carattere vincolante per i legislatori e per i tribunali cantonali, il Manuale rappresenta un punto di riferimento importante per le autorità di esecuzione⁴⁶.

6.2 Selettività nella nuova legge sulla cittadinanza

Secondo i dati del censimento del 2000, già con il diritto previgente la percentuale di persone in possesso di un titolo di formazione universitaria tra i cittadini naturalizzati era ben superiore a quella degli universitari che non erano stati naturalizzati⁴⁷. Vi è pertanto da chiedersi se l'aumento osservato nella percentuale di persone con diploma universitario tra i cittadini naturalizzati sia effettivamente una conseguenza della revisione di legge o se non sia invece da ricondurre al cambiamento nella composizione della popolazione migrante in seguito all'entrata in vigore degli accordi bilaterali tra Svizzera e UE nel 2002 (Steiner e Wanner 2019).

Di fatto, le analisi statistiche mostrano che la quota di immigrati in possesso di un diploma universitario e naturalizzati con procedura ordinaria era già aumentata con la vecchia legge, passando dal 28 per cento nel periodo 2012–2014 al 38 per cento nel periodo 2018–2020. Tuttavia, nel periodo 2018–2020, ossia a cavallo tra il vecchio e il nuovo diritto, la percentuale della prima categoria di persone (sia di prima generazione che loro discendenti) ha registrato un'impennata, passando cioè dal 33,5 al 57 per cento. Allo stesso tempo, la quota di persone che, dopo la scuola dell'obbligo, non ha seguito altre formazioni, è scesa dal 23,8 all'8,5 per cento.

⁴⁶ Il Tribunale federale non si è ancora pronunciato sulla misura in cui il Manuale sia vincolante per le autorità di esecuzione cantonali (cfr. DTF 146 I 83 consid. 4.5).

⁴⁷ Nel gruppo delle persone naturalizzate, il numero di giovani in possesso di un titolo del livello terziario è 2,5 volte superiore a quello dei giovani non naturalizzati (Fibbi, Lerch e Wanner 2005). Tra i cittadini italiani di 50 anni e oltre, il numero di persone con un diploma universitario è dieci volte superiore al numero di persone che possiede, al massimo, un diploma di scuola secondaria (Fibbi e Wanner 2007).

La selettività sociale è un fenomeno che riguarda maggiormente la popolazione immigrata rispetto a quella dei discendenti cresciuti in Svizzera.

- Per potere essere naturalizzati, gli stranieri immigrati in Svizzera da adulti devono dimostrare di possedere una conoscenza orale e scritta di una lingua nazionale. Possono essere esonerati dal sostenere un test linguistico coloro che, nel Paese d'origine, parlavano una lingua parlata anche nel luogo in cui desiderano essere naturalizzati (p. es. gli Italiani nella Svizzera italiana). I loro discendenti che hanno frequentato la scuola in Svizzera non devono sostenere alcun test linguistico⁴⁸.
 - La nuova legge sulla cittadinanza ha abbassato l'età per la presentazione delle domande di naturalizzazione autonome da 11 a 9 anni. In molti Cantoni sono inoltre stati ridotti o addirittura aboliti gli emolumenti per la naturalizzazione di bambini e giovani. Nel complesso, durante il periodo in esame l'età media delle persone naturalizzate secondo il nuovo diritto si è abbassata. Alcuni Cantoni stanno tuttavia cercando di contrastare questa tendenza innalzando l'età alla quale è possibile presentare la domanda di naturalizzazione, sebbene sia opinabile se i Cantoni abbiano davvero la competenza per farlo (von Rütte 2023).
- L'aumento della selettività sociale non è pronunciato in egual misura in tutti i Cantoni.
- Nei Cantoni la cui legislazione era già restrittiva prima dell'introduzione del nuovo diritto gli effetti di selettività sono meno marcati rispetto a quanto si osserva nei Cantoni che avevano adottato legislazioni più liberali e che hanno quindi dovuto adattare ai nuovi requisiti federali più rigidi. C'è tuttavia da supporre che, in questi Cantoni, tali effetti si siano palesati già prima dell'introduzione dei requisiti più rigidi.
 - La nuova legge federale lascia i Cantoni liberi di definire criteri d'integrazione più restrittivi di quelli stabiliti dalla Confederazione. I responsabili politici nei Cantoni si avvalgono di questi margini di manovra per inasprire ancor di più le condizioni per la naturalizzazione previste dalle legislazioni interne. Nei casi in cui decidano invece di optare per criteri più flessibili di quelli sanciti a livello federale, lo sforzo resta vano perché chi desidera naturalizzarsi deve comunque soddisfare le prescrizioni minime stabilite dalla legge federale.
 - La selettività sociale può essere lievemente attenuata abbassando l'importo degli emolumenti di naturalizzazione. Poiché in questo ambito la competenza decisionale spetta a Cantoni e Comuni, molti di essi stanno cercando di ridurre tali importi o addirittura di abolire gli emolumenti.

48 Vari studi europei evidenziano che i requisiti linguistici influenzano il numero e il profilo delle persone naturalizzate. I dati relativi alla Svizzera confermano queste osservazioni.

6.3 La discriminazione nella nuova legge sulla cittadinanza

Dal presente studio emerge che le nuove disposizioni sulla naturalizzazione hanno creato una maggiore selettività sociale. Il requisito del permesso di domicilio produce una disparità di trattamento associata al luogo di origine dei candidati: alcuni gruppi non hanno alcuna possibilità di accedere alla procedura a causa del loro status di soggiorno; per altri, il fatto di dover possedere un permesso C allunga di molti anni, e ben oltre i dieci anni sanciti nella legge, il periodo di soggiorno necessario per poter presentare la domanda.

I gruppi più svantaggiati sono:

- gli immigrati che non sono cittadini di un Paese dell'UE o dell'AELS con cui la Svizzera non ha firmato un accordo di domicilio, poiché non possono beneficiare di un periodo di soggiorno ridotto per ottenere un permesso C;
- le persone del settore dell'asilo e i loro figli, perché il loro soggiorno non viene computato, o viene computato solo in parte, nel periodo di soggiorno richiesto per poter presentare la domanda di naturalizzazione;
- i figli dei titolari di un permesso L, la cui autorizzazione, benché temporanea, è rinnovata anno dopo anno, e di persone con la carta di legittimazione DFAE che sono cresciuti in Svizzera e non possono ottenere un permesso di domicilio;
- le persone che non sono in grado di soddisfare i criteri d'integrazione o che possono farlo solo con grande difficoltà, ad esempio a causa di problemi di apprendimento o di lettura, dell'età, dello scarso livello di istruzione o perché devono farsi carico dell'assistenza di altre persone, e per le quali le autorità non tengono adeguatamente conto di queste importanti circostanze personali nel decidere se concedere loro il permesso di domicilio o la naturalizzazione;
- le persone che dipendono dall'aiuto sociale, senza averne colpa, perché versano in condizioni finanziarie difficili.

Il diritto sulla cittadinanza non può essere discriminatorio. Alle persone non deve essere impedito di naturalizzarsi a causa della loro origine, del colore della pelle, della religione, di una disabilità o dello status sociale. Il Tribunale federale lo ha ribadito più volte⁴⁹, ma ha anche affermato che il requisito del permesso di domicilio non è di per sé discriminatorio⁵⁰. Ma se tale requisito implica che gruppi già emarginati siano particolarmente svantaggiati nell'ambito della procedura di naturalizzazione, questa disparità di trattamento resta allora problematica. La maggiore selettività creata dalla nuova legge si spinge oltre la disuguaglianza di trattamento consentita e determina una discriminazione strutturale, in quanto il pregiudizio subito da determinati gruppi di individui viene radicato nel tessuto sociale. Il Tribunale federale dovrà intervenire anche in futuro per correggere questa situazione.

La naturalizzazione ordinaria è un modo, evolutosi nel corso dei decenni, per distinguere tra il «noi» e gli «altri». Va di pari passo con convenzioni, usi e costumi che fanno apparire normale e naturale lo status privilegiato degli «Svizzeri» e quello inferiore degli «stranieri».

La selettività sociale pregiudica la coesione all'interno della società: la sovrapposizione e la coincidenza delle differenze a livello formativo, sociale, economico e di status nella popolazione di un Paese, combinate con poche opportunità di superarle, alimenta le tensioni sociali. La selettività sociale mina la capacità di una collettività di gestire le differenze e di garantire il benessere di tutti i suoi membri. Inoltre, indebolisce la base democratica del Paese (Blatter 2015); il deficit democratico che ne deriva è problematico (Blatter, Schmid e Blättler 2017).

49 In particolare, nelle decisioni di principio DTF 129 I 217 e 129 I 232 del 2003.

50 TF 1D_1/2014, sentenza del 1° ottobre 2014 sull'ammissibilità del requisito del permesso di domicilio come condizione cantonale per la naturalizzazione secondo il diritto previgente.

7. Proposte per un sistema di naturalizzazione più inclusivo

Per evitare di fare discriminazioni e consolidare la legittimità del suo sistema democratico, la società migratoria svizzera necessita di un diritto sulla cittadinanza più inclusivo.

Quasi due milioni e mezzo di persone in Svizzera non hanno un passaporto rossocrociato; secondo le stime, 425 000 di queste persone sono nate e cresciute su suolo elvetico. L'unico modo per ottenere i pieni diritti di cittadinanza è la naturalizzazione. Quest'ultima ha una duplice funzione: da un lato, conferisce agli stranieri un riconoscimento e crea un senso di appartenenza e, dall'altro, promuove la coesione sociale e rafforza la democrazia (Blatter 2015; Blatter, Schmid e Blättler 2017). Svolge pertanto un ruolo importante nel processo d'integrazione degli immigrati.

Ma quali sono i passi da compiere per rendere più inclusivo il sistema della naturalizzazione? Sulla base dei risultati dello studio, di seguito vengono formulate nove proposte.

1 Eliminare il permesso di domicilio come condizione formale per la naturalizzazione

La nuova legge sulla cittadinanza prevede che la naturalizzazione ordinaria possa essere concessa soltanto se il richiedente possiede un permesso di domicilio.

I cittadini dei Paesi con cui la Svizzera ha concluso un accordo di domicilio⁵¹ (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia) possono richiedere il permesso di domicilio dopo un soggiorno regolare e ininterrotto di cinque anni. I cittadini di un altro Paese dell'UE e di un Paese terzo che possiedono un permesso di dimora, invece, possono, come regola generale,

richiedere un permesso di domicilio non prima di dieci anni. Chi non ha un permesso di dimora, in particolare le persone ammesse temporaneamente e i dimoranti temporanei, deve ottenere tale permesso prima di poter richiedere, dopo altri dieci anni, un permesso di domicilio. Le persone con una carta di legittimazione del DFAE e quelle con lo status di protezione S non hanno alcun canale di accesso diretto al permesso di domicilio. Ne consegue che il permesso di domicilio rappresenta un importante fattore di esclusione.

► Un sistema di naturalizzazione più inclusivo elimina il permesso di domicilio come prerequisito per la naturalizzazione e offre la possibilità di accedere alla procedura di naturalizzazione indipendentemente dallo status riconosciuto in base alla legge sugli stranieri.

2 Ripensare il sistema per il computo degli anni di soggiorno

Nella nuova legge sulla cittadinanza, il periodo di soggiorno computabile viene calcolato facendo riferimento allo status riconosciuto in base alla legge sugli stranieri.

- I soggiorni effettuati con un permesso di dimora (permesso B), un permesso di domicilio (permesso C) o una carta di legittimazione del DFAE sono computati per intero.
- In caso di ammissione provvisoria (permesso F), la durata del soggiorno è computata soltanto per metà.
- Gli anni di soggiorno con status di richiedente l'asilo (permesso N) non sono computati.

51 Cfr. Permesso C UE/AELS (permesso di domicilio).

- I soggiorni temporanei (permesso L) e quelli effettuati con status di protezione S (permesso S) non sono considerati soggiorni computabili.

Le disparità di trattamento tra le diverse durate di soggiorno creano ingiustizie.

- Un sistema di naturalizzazione più inclusivo tiene conto di tutti i soggiorni in modo uguale.

3 **Eliminare le incongruenze tra il diritto in materia di stranieri e quello sulla cittadinanza**

Uno degli obiettivi della revisione della legge sulla cittadinanza era quello di migliorare la coerenza tra la normativa in questo ambito e quella in materia di stranieri. In base al «modello d'integrazione graduale», i cittadini stranieri sono tenuti a migliorare costantemente il proprio grado d'integrazione per poter ottenere, a coronamento del loro percorso, la cittadinanza svizzera. Ma vi sono ancora delle incongruenze. Chi possiede una carta di legittimazione del DFAE, per esempio, non può ottenere un permesso di domicilio, ma gli anni di soggiorno con questa carta sono computati per intero nel calcolo del periodo richiesto per la naturalizzazione.

- Un sistema di naturalizzazione più inclusivo elimina le incongruenze tra la normativa in materia di stranieri e quella sulla cittadinanza che impediscono agli stranieri di naturalizzarsi.

4 **Tenere sistematicamente conto di particolari circostanze individuali**

Conformemente al diritto vigente, i Cantoni e i Comuni devono tenere debitamente conto della situazione di persone che, per disabilità o malattia o per altre importanti circostanze personali, non adempiono i criteri d'integrazione o li adempirebbero solo con grandi difficoltà. Nella prassi, tuttavia, queste eccezioni non sono sistematicamente prese in considerazione e le persone interessate spesso non sanno neppure che esistono.

- Un sistema di naturalizzazione più inclusivo garantisce che i Cantoni e i Comuni utilizzino il proprio potere discrezionale a favore dei richiedenti, informandoli in modo proattivo e applicando sistematicamente le disposizioni derogatorie.

5 **Ridurre i costi nei Cantoni e nei Comuni**

I Cantoni e i Comuni sono liberi di stabilire gli emolumenti di naturalizzazione cantonali e comunali, ma non possono stabilire importi superiori ai costi effettivi.

- Un diritto sulla cittadinanza più inclusivo sfrutta il margine di manovra normativo esistente a livello cantonale e comunale e crea le condizioni per ridurre o abolire completamente gli emolumenti di naturalizzazione.

6 **Migliorare l'informazione a tutti i livelli del sistema federale**

I primi interlocutori di chi intende presentare domanda di naturalizzazione sono spesso gli impiegati dei Comuni o dei patriziati, che forniscono informazioni sulle singole fasi della procedura e sui documenti da presentare. Il complesso sistema della naturalizzazione, che oltre alla procedura ordinaria comprende anche una procedura agevolata (p. es. per chi appartiene alla terza generazione di stranieri o per i coniugi di cittadini svizzeri) e una procedura di reintegrazione, rende difficile offrire una consulenza competente e personalizzata.

Per fare in modo che tutti abbiano le stesse possibilità di ottenere la naturalizzazione, alcuni Comuni hanno contattato per iscritto i cittadini stranieri idonei alla naturalizzazione fornendo loro varie informazioni. Questo ha permesso di rimuovere eventuali ostacoli e di aumentare in modo significativo il numero di domande di naturalizzazione.

- Un sistema di naturalizzazione più inclusivo garantisce che, a tutti e tre i livelli del sistema federale, venga offerta una consulenza competente e che le persone potenzialmente idonee alla naturalizzazione vengano informate in modo proattivo in merito alla possibilità di richiederla.

7 Semplificare la naturalizzazione di bambini e giovani

Nel 1994 i Cantoni di Berna, Friburgo, Ginevra, Giura, Neuchâtel, Vaud e Zurigo hanno semplificato la procedura di naturalizzazione per i giovani nell'ambito di un concordato. I giovani di età compresa tra i 16 e i 25 anni che hanno frequentato la scuola dell'obbligo in Svizzera per almeno cinque anni e che hanno vissuto nello stesso Cantone per due anni possono così beneficiare di una procedura di naturalizzazione semplificata. I Cantoni concordatari riconoscono reciprocamente gli anni di soggiorno degli interessati e gli emolumenti di naturalizzazione sono sensibilmente ridotti.

Anche nel nuovo diritto sono previste semplificazioni per i bambini e i giovani: non è richiesto un test linguistico, gli anni trascorsi in Svizzera tra l'8° e il 18° anno di età contano doppio, la percezione dell'aiuto sociale durante gli anni di formazione non è motivo di esclusione e gli altri requisiti vengono verificati in base all'età.

► Un sistema di naturalizzazione più inclusivo dovrebbe accordare ai bambini e ai giovani uno *ius soli* subordinato a determinate condizioni. Chi è nato e cresciuto in Svizzera deve poter avere anche la cittadinanza svizzera.

8 Rafforzare il ruolo della Confederazione nella procedura di naturalizzazione ordinaria

La Confederazione emana prescrizioni minime sulla naturalizzazione di cittadini stranieri da parte dei Cantoni. Questi ultimi hanno un ampio potere discrezionale nel definire i criteri per valutare la riuscita dell'integrazione. Nei Cantoni di Berna, Grigioni, Argovia e Ticino, per esempio, il termine entro cui occorre rimborsare le prestazioni sociali percepite è di dieci anni invece dei tre anni previsti dalla Confederazione, ma le disposizioni cantonali meno restrittive di quelle federali non producono alcun effetto.

► Un sistema di naturalizzazione più inclusivo limita il margine di manovra che consente di rendere le condizioni di naturalizzazione più severe e offre invece una maggiore flessibilità nel rendere tali condizioni più inclusive.

9 Ripensare il sistema della naturalizzazione nel suo complesso

Le soluzioni proposte per rendere più inclusivo il sistema di naturalizzazione mirano a colmare le lacune del sistema esistente. Sarebbe tuttavia opportuno ripensare l'attuale sistema restrittivo e selettivo nel suo complesso, soprattutto nell'ottica della coesione sociale in una società di migrazione democratica e funzionante, e di passare quindi da un sistema di naturalizzazione *più inclusivo* a un sistema chiaramente *inclusivo*.

Un sistema di naturalizzazione fondamentalmente inclusivo dovrebbero comportare i seguenti elementi:

- i tre livelli su cui è articolata l'attuale procedura di naturalizzazione dovrebbero essere ridotti a uno;
- dovrebbe essere introdotta una procedura semplice, standardizzata e trasparente per tutti i richiedenti;
- dovrebbero essere previsti meccanismi di naturalizzazione automatica per le persone appartenenti alla seconda generazione e a quelle successive⁵².

52 Cfr. CFM 2012; von Rütte 2022

Riferimenti bibliografici

- Achermann, Christin e Gass, Stefanie (2003): *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel*. Zurigo: Seismo.
- Bollettino ufficiale, intervento della consigliera federale Simonetta Sommaruga durante il dibattito in Consiglio nazionale sulla revisione totale il 13 marzo 2013, Boll. Uff. 2013 N 234.
- Blatter, Joachim (2015): Kritik der Schweizer Demokratie. In: *Working Paper Series «Glocal Governance and Democracy»*. Lucerna: Università di Lucerna.
- Blatter, Joachim; Schmid, Samuel D.; Blättler, Andrea C. (2017): «Democratic Deficits in Europe: The Overlooked Exclusiveness of Nation-States and the Positive Role of the European Union.» *Journal of Common Market Studies* 55 (3): 449–467. doi: 10.1111/jcms.12491.
- CFM (2012): «Naturalizzazione. Proposte e raccomandazioni per una normativa in materia di naturalizzazioni al passo con i tempi» Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Fibbi, Rosita; Lerch, Mathias; Wanner, Philippe (2005): «Processus de naturalisation et caractéristiques socio-économiques des jeunes issus de la migration.» *L'intégration des populations issues de l'immigration en Suisse: personnes naturalisées et deuxième génération*. Neuchâtel, Ufficio federale di statistica, pagg. 9–60.
- Fibbi, Rosita e Wanner, Philippe (2007): *Condizioni di vita degli Italiani anziani in Svizzera*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population SFM.
- Haas, Theo e Arquint, Jon Peider (2018): «Nirgends wird Migration so föderal verwaltet wie im Bürgerrecht.» *terra cognita. Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione*. 32 (1): pagg. 76–79.
- Hainmueller, Jens; Hangartner, Dominik; Pietrantuono, Giuseppe (2017): «Catalyst or crown: does naturalization promote the long-term social integration of immigrants?» *American Political Science Review* 111(2), pagg. 256–76.
- Immigration Policy Lab (2020): *Informationskampagnen können Einbürgerungshürden reduzieren*. Zürich: Eidgenössische Technische Hochschule Zürich. Verfügbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Statistik/Zusammenfassung%20Studienresultate%20Deutsch.pdf
- Rivera, Jason D. (2019): «When attaining the best sample is out of reach: Nonprobability alternatives when engaging in public administration research.» *Journal of Public Affairs Education*, 25(3), pagg. 314–342.
- Steiner, Ilka e Wanner, Philippe (Hrsg.) (2019): *Migrants and Expats: The Swiss Migration and Mobility Nexus*. Cham: Springer.
- Studer, Brigitte; Arlettaz, Gérald; Argast, Regula (2008): *Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart*. Zurigo: ed. NZZ.
- von Rütte, Barbara (2022): *The Human Right to Citizenship. Situating the Right to Citizenship within International and Regional Human Rights Law*. Leiden: Brill Nijhoff.
- von Rütte, Barbara (2023): «Das Kind im Bürgerrrecht.» In: Alberto Achermann und andere (Hrsg.). *Jahrbuch für Migrationsrecht 2022/2023*. Berna: Stämpfli, pagg. 119–155.
- Wanner, Philippe e Fibbi, Rosita (2022): «L'accesso alla naturalizzazione agevolata per le persone di terza generazione. Bilancio di tre anni di applicazione della legge». Berna: Commissione federale della migrazione CFM.

Allegati

Allegato 1

Campione di persone naturalizzate, 2018–2020

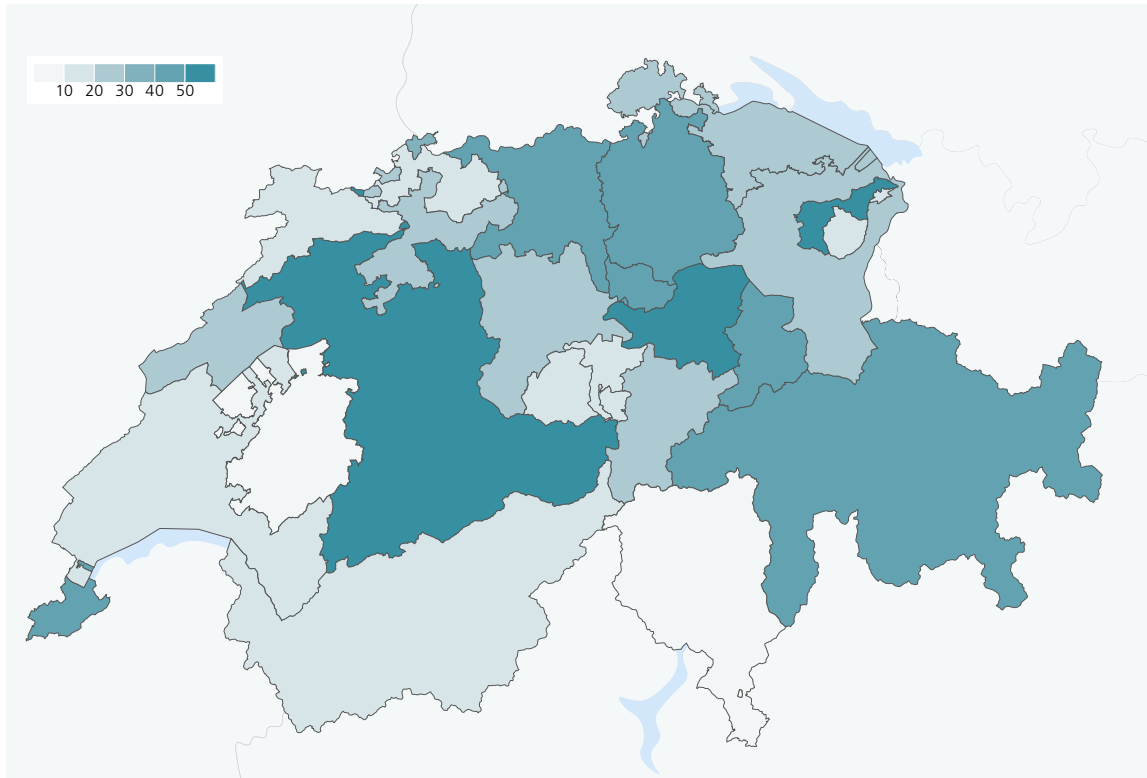
		2018	2019	2020	Totale
SEM					
Vecchia legge	Totale	32 650	24 069	7 883	64 602
Nuova legge		52	9 907	20 285	30 244
Altre procedure*		9 928	6 301	5 894	22 123
Totale		42 630	40 277	34 062	116 969
Dati STATPOP					
Vecchia legge	Permesso C	29 103	20 290	6 369	55 762
	Altri permessi	3 368	3 651	1 459	8 478
Nuova legge	Permesso C	52	9 827	20 177	30 056
Altre procedure*	Totale	9 740	6 112	5 822	21 674
Totale		42 263	39 880	33 827	115 970
Non rilevati		367	397	235	999
Dati rilevazione strutturale					
Vecchia legge	Permesso C	8 614	5 815	1 928	16 357
	Altri permessi	836	919	423	2 178
Nuova legge	Permesso C	10	2 530	5 002	7 542
Altre procedure*	Totale	3 543	2 116	1 932	7 591
Totale		13 003	11 380	9 285	33 668

Fonte: SEM e UST.

* Non oggetto di analisi nel presente documento.

Allegato 2

Quota di naturalizzazioni tra il 2018 e il 2020 secondo la nuova legge (in %)



Fonte: UST e SEM.

Numero di naturalizzazioni ordinarie tra il 2018 e il 2020, in base alla nazionalità e alla legge applicata

Paese	Diritto previgente	Nuovo diritto	Totale
Germania	7336	8306	15 642
Italia	7279	2629	9908
Portogallo	5647	1540	7187
Kosovo	5335	1433	6768
Francia	3867	2649	6516
Serbia	2578	1303	3881
Macedonia	2733	1088	3821
Turchia	2633	1062	3695
Spagna	2028	813	2841
Regno Unito	1404	668	2072
Bosnia ed Erzegovina	1409	346	1755
Croazia	958	353	1311
Russia	407	410	817
Belgio	471	226	697
Austria	369	244	613
Polonia	320	265	585
Paesi Bassi	292	221	513
Svezia	270	167	437
Romania	227	199	426
Grecia	223	194	417
Ucraina	241	156	397
Ungheria	141	210	351
Repubblica Ceca	126	109	235
Slovacchia	134	87	221
Danimarca	152	61	213
Finlandia	119	86	205
Bulgaria	112	81	193
Irlanda	104	54	158
Montenegro	102	31	133
Slovenia	62	25	87
Bielorussia	50	36	86
Lussemburgo	40	27	67
Lettonia	50	16	66
Albania	47	16	63
Lituania	27	21	48
Norvegia	24	18	42
Moldavia	24	17	41

Fonte: SEM e UST. L'indice è calcolato confrontando il numero di naturalizzazioni secondo la vecchia e la nuova legge. Un indice superiore al 100 per cento indica un aumento delle naturalizzazioni, mentre un valore inferiore al 100 per cento indica una diminuzione delle naturalizzazioni dopo l'entrata in vigore della nuova legge.

Allegato 3

Analisi delle leggi cantonali: diversità dei requisiti

Conoscenze linguistiche

Cantone	Anno dell'entrata in vigore	Livello	Disposizione
CH	2018	Orale: almeno B1; scritto: A2	Art. 6 cpv. 1 OCit
ZH	2018	Orale: almeno B1; scritto: A2	§ 9 cpv. 1 KBüV
BE	2018	Buona conoscenza orale e scritta della lingua ufficiale del circondario amministrativo del Comune di naturalizzazione Orale: B1; scritto: A2	Art. 12 cpv. 1 lett. d KBüG Art. 12 KBüV
LU	2018	Capacità di comunicare in tedesco nella vita quotidiana, sia nel parlato che nello scritto Orale: B1; scritto: A2	§ 19 cpv. 1 lett. c KBüG § 22 KBüG
UR	2018	Capacità di comunicare in tedesco nella vita quotidiana, sia nel parlato che nello scritto Orale: B1; scritto: A2	Art. 5a cpv. 1 lett. c KBüG Art. 6 KBüV
SZ	2013	Conoscenza sufficiente, orale e scritta, del tedesco per poter comunicare con le autorità e i cittadini Orale: B2; scritto: B1	§ 4 cpv. 2 lett. e KBüG § 5 KBüV
OW	2018	Conoscenza della lingua tedesca	Art. 6a cpv. 1 KBüG Art. 6d KBüV
NW	2018	Orale: B2; scritto: B1	Art. 9 KBüG § 3 cpv. 2 KBüV
GL	2018	Conoscenza sufficiente della lingua tedesca per poter esercitare i diritti politici e comunicare con le autorità e la popolazione locale Orale: B1; scritto: A2	Art. 8 cpv. 1 lett. d KBüG Art. 3 KBüV
ZG	1993	Conoscenze linguistiche sufficienti per comunicare con le autorità e i cittadini	§ 5 cpv. 2 KBüG
FR	2018	Capacità di esprimersi, sia nel parlato che nello scritto, in una delle lingue ufficiali del Cantone conformemente ai criteri stabiliti nel diritto federale	Art. 8 cpv. 2 lett. d KBüG
SO	1994	Conoscenze linguistiche sufficienti per comunicare con le autorità e i cittadini	§ 15 cpv. 1 lett. d KBüG
BS	2018	Capacità di comunicare in tedesco nella vita quotidiana, sia nel parlato che nello scritto Orale: B1; scritto: A2	§ 8 BÜRg
BL	2018	Livello di conoscenza del tedesco tale da poter comunicare facilmente con le persone del Comune di domicilio, con le autorità, nonché nell'ambito lavorativo e formativo Orale e scritto: B1	§ 9 cpv. 1 lett. a BÜg BL § 10 BÜg BL
SH	2007	Conoscenze linguistiche sufficienti per comunicare con le autorità e i cittadini	Art. 6 cpv. 1 lett. e KBüG
AR	2018	Conoscenze linguistiche sufficienti = conoscenza del tedesco secondo quanto richiesto dalla legislazione sulla cittadinanza Orale: B1; scritto: A2	Art. 3 cpv. 1 lett. c KBüG Art. 6 KBüV
AI	2018	Conoscenza del tedesco secondo quanto richiesto dalla legislazione sulla cittadinanza Orale: B1; scritto: A2	Art. 6 cpv. 1 lett. c VLG
SG	2011	Buona conoscenza del tedesco, per poter comunicare con le autorità e la popolazione locale Orale e scritto: B1	Art. 13 cpv. 1 lett. g BRG Art. 2 BRV
GR	2010	Facoltà di esprimersi nella vita quotidiana, oralmente e per iscritto, in una lingua cantonale Orale: B1	Art. 6 cpv. 1 lett. c LCCit Art. 13 OCCit
AG	2014	Conoscenze linguistiche sufficienti	§ 5 cpv. 1 lett. B KBüG

Cantone	Anno dell'entrata in vigore	Livello	Disposizione
TG	2018	Capacità di comunicare in tedesco, sia nel parlato che nello scritto, con le autorità e la popolazione locale Orale: almeno B2; scritto: almeno B1	§ 6 cpv. 1 n. 3 e cpv. 2 KBüG
TI	2018	Conoscenze orali e scritte della lingua italiana, secondo i principi stabiliti dalle disposizioni federali Orale: B1; scritto: A2	Art. 16 cpv. 2 LCCit
VD	2018	Conoscenze orali e scritte della lingua francese, secondo i principi stabiliti dalle disposizioni federali Orale: B1; scritto: A2	Art. 17 cpv. 1 LDCV
VS	2008	Conoscenza sufficiente di una delle due lingue ufficiali del Cantone	Art. 3 cpv. 1 lett. b KBüG
NE	2018	Capacità di comunicare oralmente in francese nella vita quotidiana, sia nel parlato che nello scritto Orale: B1; scritto: almeno A2	Art. 17 cpv. 1 lett. B LDCN Art. 8 RLDCN
GE	2014	Attestazione di conoscenza orale della lingua nazionale, corrispondente a un livello equivalente o superiore ad A2.	Art. 11 cpv. 1 lett. f RNat
JU		n. a.	

Durata del soggiorno nel Cantone

Cantone	Anno dell'entrata in vigore	Durata	Articolo
CH	2018	2–5 anni	Art. 18 cpv. 2 LCit
ZH	2018	2 anni nel Comune	§ 22 in combinato disposto con § 21 KBÜG
BE	2018	2 anni nel Comune	Art. 11 cpv. 1 KBÜG
LU	2018	5 anni nel Comune	§ 18 cpv. 1 in combinato disposto con § 17 cpv. 1 KBÜG
UR	2011	5 anni ininterrotti nel Comune	Art. 4 KBÜG
SZ	2012	5 anni nel Comune (e nel Cantone)	§ 3 cpv. 1 KBÜG
OW	2018	5 anni nel Comune e nel Cantone	Art. 5 cpv. 1 KBÜG
NW	2018	5 anni nel Cantone e nel Comune	Art. 6 cpv. 1 n. 2 KBÜG
GL	2018	5 anni nel Cantone, 3 nel Comune	Art. 8 cpv. 2 lett. g KBÜG
ZG	1993	5 anni nel Cantone, 3 nel Comune	§ 10 KBÜG
FR	2018	3 anni nel Cantone (2 per la seconda generazione), max. 3 nel Comune	Art. 9 KBÜG
SO	2018	4 anni nel Cantone	§ 14 KBÜG
BS	2018	2 anni nel Comune (e nel Cantone)	§ 3 BÜRG
BL	2018	5 anni nel Cantone, 2–5 anni nel Comune	§ 8 BÜG BL
SH	2007	2 anni nel Comune (e nel Cantone)	Art. 7 cpv. 1 KBÜG
AR	2005	3 anni nel Comune (e nel Cantone)	Art. 4 KBÜG
AI	1997	5 anni	Art. 1 Landsgemeindebeschluss
SG	2011	5 anni nel Cantone e nel Comune	Art. 9 BRG
GR	2018	Almeno 5 anni nel Comune di naturalizzazione	Art. 4 LCCit
AG	2014	5 anni nel Cantone, almeno 3 anni nel Comune	§ 4 cpv. 1 lett. a KBÜG
TG	2018	3 anni nel Comune, almeno 5 anni nel Cantone	§ 4
TI	2018	5 anni nel Cantone	Art. 12 cpv. 1 lett. a LCCit
VD	2917	2 anni nel Cantone, 1 anno nel Comune	Art. 12 e 13 LDCV
VS	2008	3 anni nel Comune, 5 anni nel Cantone	Art. 3 cpv. 1 lett. a e cpv. 2 lett. a KBÜG
NE	2018	2 anni nel Cantone	Art. 14 lett. b LDCN
GE	2014	2 anni nel Cantone	Art. 11 cpv. 1 KBÜG
JU	1979	2 anni nel Comune	Art. 4 KBÜV

Aiuto sociale

Cantone	Anno dell'entrata in vigore	Livello	Articolo
CH	2018	3 anni prima della presentazione della domanda e fino alla naturalizzazione	Art. 7 cpv. 3 LCit
ZH		n. a.	
BE	2013	10 anni	Art. 12 cpv. 1 lett. c KBüG Art. 13 KBüV
LU	2018	3 anni	§ 23 cpv. 3 KBüG
UR	2018	5 anni	Art. 7 cpv. 3 KBüV
SZ	2013	5 anni nessun «aiuto economico»	§ 7 cpv. 1 lett. c KBüV
OW		n. a.	
NW	2018	5 anni nessun aiuto sociale – neppure nell'ambito dell'asilo – né sostegno, e nessun «ricorso prevedibile» a queste prestazioni	§ 5 cpv. 1 n. 2 e 3 KBüV
GL	2018	3 anni	Art. 5 KBüV
ZG		n. a.	
FR		n. a.	
SO	2018	Partecipare alla vita economica	§ 15 cpv. 1 lett. g
BS	2018	3 anni	§ 9 BÜRg
BL	2014	5 anni	§ 14 BÜg BL
SH		n. a.	
AR		n. a.	
AI		n. a.	
SG		n. a.	
GR	2010	10 anni	Art. 5 cpv. 2 lett. c LCCit Art. 14 OCCit
AG	2020	10 anni	§ 9 KBüG
TG	2018	5 anni	§ 6 cpv. 1 n. 4 KBüG § 4 cpv. 3 KBüV
TI	2018	Almeno 10 anni	Art. 12 cpv. 1 lett. d LCCit
VD		n. a.	
VS		n. a.	
NE		n. a.	
GE	1992	Non essere, per colpa o per abuso, dipendente dagli enti preposti all'assistenza pubblica	Art. 12 lett. E LNat
JU		n. a.	

Naturalizzazione di minorenni

Cantone	Anno dell'entrata in vigore	Disposizione	Articolo
CH	2018	Di norma i figli minorenni del richiedente che vivono con lui sono compresi nella sua naturalizzazione o reintegrazione. Per i figli che hanno già compiuto i 12 anni d'età, le condizioni di cui agli articoli 11 e 12 sono esaminate separatamente e conformemente all'età. 1 La domanda di naturalizzazione o reintegrazione di minorenni può essere presentata solo dal loro rappresentante legale. 2 A partire dall'età di 16 anni, i minorenni devono esprimere per scritto la loro volontà di acquisire la cittadinanza svizzera.	Art. 30 LCit Art. 31 LCit
ZH		n. a.	
BE	2018	Minderjährige müssen das Gesuch durch ihre gesetzliche Vertreterin einreichen. Ab 16 müssen sie ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich erklären. (Art. 20 KBÜG) Kinder, die zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung unter 16 Jahre alt sind, sind vom Einbürgerungstest befreit. (Art. 7 cpv. 4 lett. A KBÜV) Das Einbürgerungsgespräch ist bei Kindern ab 12. Altersjahr dem Alter und Entwicklungsstand entsprechend durchzuführen. (Art. 19 cpv. 2 KBÜV)	Art. 20 cpv. 3 e 4 KBÜG Art. 7 KBÜV Art. 19 KBÜV
LU	2018	3 Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen eigenständig und altersgerecht zu prüfen. 4 Jugendliche über 16 Jahre haben ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich zu erklären. (§ 12) Minderjährige Kinder können selbstständig eingebürgert werden. (§ 13)	§ 12 cpv. 3 e 4 KBÜG § 13 KBÜG
UR	2018	3 Vom Test (über das Vertrautsein mit den Lebensverhältnissen) befreit sind Personen, die: b) zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung unter 16 Jahre alt sind. (Art. 2)	Art. 2 cpv. 3 lett. b KBÜV
SZ	2013	Minderjährige haben die Voraussetzungen entsprechend ihren Fähigkeiten zu erfüllen. Die Einbürgerungsbehörden können im Einzelfall von den materiellen Voraussetzungen abweichen, wenn ausserordentliche sachliche oder persönliche Umstände vorliegen, insbesondere aus Rücksicht auf das Alter und die Gesundheit. (§ 10 KBÜV). Von der persönlichen Anhörung ausgenommen sind Kinder unter dem 12. Altersjahr. (§ 13 KBÜV)	§ 10 KBÜV § 14 KBÜV
OW	2018	In die Einbürgerung werden in der Regel die minderjährigen Kinder des Bewerbers einbezogen, wenn sie mit diesem zusammenleben. Es gilt Art. 30 BÜG. (Art. 9) 1 Minderjährige können das Gesuch um Einbürgerung nur durch ihren gesetzlichen Vertreter einreichen. 2 Ab dem Alter von 16 Jahren haben Bewerber zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts schriftlich zu erklären. (Art. 10) Tritt bei einem Kind das 12. Altersjahr während des Einbürgerungsverfahrens ein (Art. 30 BÜG2), ist nach durchlaufenem Vorverfahren ein ergänzender Führungsbericht zu erstellen, bevor das nächste Einbürgerungsorgan entscheidet. (Art. 10 Ausführungsbestimmungen zur BÜV)	Art. 9 KBÜG Art. 10 KBÜG Art. 10 Disposizioni d'esecuzione della BÜV

Cantone	Anno dell'entrata in vigore	Disposizione	Articolo
NW	2018	1 Minderjährige und Personen unter umfassender Beistandschaft können frühestens nach dem erfüllten 16. Altersjahr selbstständig eingebürgert werden. 2 Sie werden im Einbürgerungsverfahren durch ihre gesetzliche Vertreterin oder ihren gesetzlichen Vertreter vertreten. (Art. 4 kBÜG) 1 Reicht eine minderjährige Person selbstständig ein Einbürgerungsgesuch ein, sind die Voraussetzungen gemäss Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 und 4 bei den Eltern zu prüfen. 2 Bewerberinnen oder Bewerber bis zum vollendeten 25. Altersjahr, die sich in Ausbildung befinden, haben entweder ihre wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit oder diejenige der Eltern im Rahmen der familienrechtlichen Unterhaltsansprüche zu belegen. (Art. 8 kBÜG)	Art. 4 kBÜG Art. 8 cpv. 1 e 2 kBÜG
GL	2018	1 Minderjährige Kinder können nach Massgabe des Bundesrechts eingebürgert und aus dem Kantons- oder Gemeindebürgerrecht entlassen werden.	Art. 3 KBÜG
ZG	1993	Unmündige können nach zurückgelegtem 16. Altersjahr selbstständig das Gesuch um Einbürgerung stellen, jüngere Bewerber und Bevormundete oder Entmündigte nur durch den gesetzlichen Vertreter. (§ 8 KBÜG)	§ 8 KBÜG
FR	1997	4 Ein Kind über 14 Jahren kann allein ein Einbürgerungsgesuch stellen; bis 16 Jahre ist jedoch die Zustimmung der Personen, welche die elterliche Sorge innehaben, erforderlich. (Art. 14) 1 Das Amt prüft, ob die Integrationsvoraussetzungen und -kriterien eines über zwölfjährigen Kindes erfüllt sind, indem es mit ihm grundsätzlich ein individuelles Gespräch führt. Die Modalitäten des Gesprächs werden an das Alter und die Reife des Kindes angepasst. (Art. 9)	Art. 14 cpv. 4 BRG Art. 9 cpv. 1 BRR
SO	2018	1 Minderjährige Personen von mehr als 16 Jahren können, mit Einwilligung der gesetzlichen Vertretung, selbstständig ein Gesuch um Einbürgerung stellen. 2 Wenn wichtige Gründe vorliegen, werden Gesuche auch für Unmündige unter 16 Jahren entgegengenommen.	§ 8 KBÜG
BS	2018	1 In die Aufnahme in das oder die Entlassung aus dem Bürgerrecht werden auf Antrag der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge die Kinder einbezogen, wenn sie zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches noch minderjährig sind. 2 Selbstständige Gesuche von Minderjährigen um Aufnahme in das oder Entlassung aus dem Bürgerrecht sind von der gesetzlichen Vertreterin oder dem gesetzlichen Vertreter einzureichen. 3 Über 16 Jahre alte Kinder haben zudem ihren Willen auf Erwerb oder Verlust des Bürgerrechts schriftlich zu erklären. 4 Bei Kindern ab dem zwölften Altersjahr sind bei einer Aufnahme in das Bürgerrecht die Voraussetzungen nach den §§ 4–11 bzw. 13 eigenständig und altersgerecht zu prüfen. (§ 21 BÜRg)	§ 21 BÜRg
BL	2018	1 In die Einbürgerung werden in der Regel minderjährige Kinder der Bewerberin oder des Bewerbers einbezogen, wenn sie mit dieser bzw. diesem zusammenleben. 2 Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen nach § 9 Absatz 1 eigenständig und altersgerecht zu prüfen. (§ 5) 1 Minderjährige und Personen unter umfassender Beistandschaft können das Gesuch um selbstständige Einbürgerung nur durch ihre gesetzliche Vertreterin oder ihren gesetzlichen Vertreter stellen. 2 Minderjährige müssen für den Erwerb des Bürgerrechts im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung das 16. Lebensjahr vollendet haben und zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich erklären. (§ 6)	§ 5 BÜG BL § 6 BÜG BL
SH	2007	1 Für Minderjährige ist das Gesuch um selbstständige Einbürgerung von der Person zu stellen, der die gesetzliche Vertretung zusteht. 2 Wer das 16. Altersjahr vollendet hat und urteilsfähig ist, hat zudem seinen eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich zu erklären. (Art. 9)	Art. 9 KBÜG

Cantone	Anno dell'entrata in vigore	Disposizione	Articolo
AR	2013	1 Minderjährige Personen können selbstständig eingebürgert werden. 2 Sie haben das Gesuch um Einbürgerung durch ihren gesetzlichen Vertreter einzureichen. 3 Über 16 Jahre alte Personen haben zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich zu erklären. (Art. 7)	Art. 7 KBüG
AI	2001	Jugendliche können mit Erfüllung des 16. Altersjahres ein selbstständiges Gesuch einreichen. Das Gesuch ist vom gesetzlichen Vertreter mitzuunterzeichnen. (Art. 8)	Art. 8 VLG
SG	2013	2 Die gesetzliche Vertreterin oder der gesetzliche Vertreter reicht das Gesuch von Minderjährigen oder Personen unter umfassender Beistandschaft auf selbstständige Einbürgerung ein.	Art. 15 cpv. 2 BRG
GR	2018	1 Di norma i figli minorenni del richiedente sono inclusi nella concessione della cittadinanza cantonale e dell'attinenza comunale o nello svincolo dalle stesse se vivono con il richiedente. 3 Per i minorenni di oltre 16 anni ciò vale solo qualora vi consentano per iscritto. 4 Per i figli che hanno già compiuto i 12 anni d'età, le condizioni materiali di cui agli articoli da 5 a 7 sono esaminate separatamente e conformemente all'età. (Art. 22) 1 Le domande indipendenti di minorenni relative alla concessione della cittadinanza cantonale e dell'attinenza comunale o allo svincolo dalle stesse sono possibili non prima del compimento del 12° anno d'età e devono essere presentate dal rappresentante legale. I minorenni di oltre 16 anni devono esprimere il loro consenso scritto. 2 In sede di esame conforme all'età delle condizioni materiali di cui agli articoli da 5 a 7 ci si può basare sulla situazione finanziaria dei genitori (cfr. art. 14 e 15 OCCit). (Art. 23)	Art. 22 e 23 LCCit
AG	2014	3 Bei Kindern ist dem Alter und Entwicklungsstand Rechnung zu tragen. (§ 3) 2 Selbstständige Gesuche von minderjährigen Kindern zur Einbürgerung oder Bürgerrechtsentlassung sind von der gesetzlichen Vertreterin oder dem gesetzlichen Vertreter einzureichen. Minderjährige Kinder nach dem vollendeten 16. Lebensjahr haben ihren eigenen Willen schriftlich zu erklären. (§ 14)	§ 3 cpv. 3 KBüG § 14 cpv. 2 KBüG
TG	2018	1 In die Einbürgerung oder Entlassung aus dem Bürgerrecht werden in der Regel die minderjährigen Kinder der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers einbezogen, wenn sie mit dieser oder diesem zusammenleben. 2 Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen nach § 5 und § 6 eigenständig und altersgerecht zu prüfen. 3 Ab dem Alter von 16 Jahren haben minderjährige Kinder zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Schweizer-, des Kantons- oder des Gemeindebürgerrechtes schriftlich zu erklären. Dies gilt auch für die Entlassung aus dem Schweizer-, dem Kantons- oder dem Gemeindebürgerrecht. (§ 25) Minderjährige Kinder ab dem 16. Altersjahr sowie Personen unter umfassender Beistandschaft können durch die gesetzliche Vertreterin oder den gesetzlichen Vertreter das Gesuch um Einbürgerung stellen. (§ 26)	§ 25 KBüG § 26 cpv. 1 KBüG
TI	2018	1 La domanda di concessione della cittadinanza di un minorenne o la rinuncia all'attinenza comunale o alla cittadinanza ticinese deve essere firmata dal suo rappresentante legale; se l'interessato ha compiuto sedici anni deve esprimere per iscritto il proprio consenso. 2 ... 3 Sono riservati i disposti della legge federale per le domande presentate da richiedenti stranieri minorenni o posti sotto tutela, intese ad ottenere l'autorizzazione federale. (Art. 35)	Art. 35 LCCit
VD	2018	1 La demande de naturalisation d'un enfant mineur, à titre individuel ou compris dans la demande d'un de ses parents, doit être formulée par le représentant légal. 2 Dès 16 ans révolus, l'enfant mineur doit contresigner la demande.	Art. 15 LDCV

Cantone	Anno dell'entrata in vigore	Disposizione	Articolo
VS	2008	2 Minderjährige Kinder sind grundsätzlich in das Gesuch des oder der Gesuchsteller miteinbezogen. Sind sie älter als 16 Jahre, haben sie das Gesuch ebenfalls zu unterzeichnen. 3 Stellt ein minderjähriges Kind ein persönliches Gesuch, ist dieses vom Inhaber der elterlichen Gewalt zu unterzeichnen. Ist es älter als 16 Jahre, hat es das Gesuch ebenfalls zu unterzeichnen.	Art. 3 KBüV
NE	2018	1 La demande de naturalisation ou d'agrégation d'enfants mineurs est faite par les représentants légaux. 2 Les enfants mineurs de plus de 16 ans doivent exprimer par écrit leur intention d'acquérir le droit de cité cantonal et communal. (Art. 30)	Art. 30 LDCN
GE	2000	2 Ses enfants mineurs sont compris dans sa requête; toutefois, ils doivent y consentir par écrit s'ils ont plus de 16 ans. L'assentiment du représentant légal est en outre nécessaire si le candidat n'exerce pas sur eux l'autorité parentale. 3 Le Confédéré mineur qui présente une demande de nationalité genevoise à titre individuel doit produire l'assentiment de son ou de ses représentants légaux.	Art. 6 LNat
JU		n. a.	

Note finali

i	Intervista 15.
ii	Interviste 11, 23.
iii	Intervista 24.
iv	Intervista 33.
v	Intervista 12.
vi	P. es. Intervista 22.
vii	Intervista 14.
viii	P. es. Intervista 12.
ix	P. es. Intervista 17.
x	Interviste 21, 31.
xi	P. es. Interviste 11, 15, 21, 22, 26, 31.
xii	Interviste 14, 26.
xiii	Intervista 14.
xiv	P. es. Intervista 13.
xv	Intervista 21.
xvi	Interviste 12, 23.
xvii	Interviste 13, 26, 32.
xviii	Intervista 16.
xix	Interviste 11, 12.
xx	Intervista 14.
xxi	Intervista 18.
xxii	Interviste 31, 32.
xxiii	Intervista 15.

