

## MUNICIPIO

Lugano, 30 gennaio 2009/GC  
centro inf.: 106.0

ris. mun.: 28/01/2009

### **Posta A**

Onorevoli Signori  
- Peter Rossi  
- Roberto Badaracco  
- Giorgio Grandini  
Consiglieri Comunali

### **Rispettivi indirizzi**

**Oggetto:** interrogazione 18 novembre 2008 (no. 195) del Gruppo PLR in Consiglio Comunale relativa alle condizioni di idoneità per il rilascio dell'attinenza comunale

Onorevoli Signori Consiglieri,

rispondiamo con la presente all'interrogazione da Voi presentata il 18 novembre 2008 a nome del Gruppo PLR e concernente le condizioni di idoneità per il rilascio dell'attinenza comunale.

Come stabilito dall'art. 38 cpv. 3 del Regolamento comunale la risposta viene inviata in copia a tutti i consiglieri comunali.

L'interrogazione consta di una lunga premessa, nella quale vengono ricordate le condizioni di idoneità richieste dall'art. 14 della Legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (LCit). Essa accenna pure all'esame che consentirebbe di verificarne l'avvenuto rispetto da parte del candidato alla naturalizzazione. Viene in particolare posto l'accento sul concetto di integrazione, elemento centrale su cui dovrebbe fondarsi la decisione di concessione dell'attinenza comunale.

Alla premessa seguono alcune domande, alcune delle quali articolate, intese sostanzialmente ad ottenere conferma dell'applicazione rigorosa, da parte del Municipio e dei Servizi preposti, dei criteri definiti dalla legge.

Prima di rispondere alle singole domande, anche il Municipio ritiene necessario esporre alcune considerazioni generali.

L'acquisto della cittadinanza svizzera, della cittadinanza ticinese e dell'attinenza

comunale, come pure la relativa procedura sono disciplinate da una legge federale (LCit, RS 141.0), rispettivamente da una legge cantonale (Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale, LCCit, RL 1.2.1.1) e dal relativo regolamento di applicazione (RLCCit, RL 1.2.1.1.1).

L'entrata in vigore di queste ultime normative, avvenuta il 1° gennaio 1996, ha comportato la necessità di modificare la procedura sino ad allora utilizzata dal nostro Comune - che prevedeva in particolare lo svolgimento dell'esame da parte della Commissione delle petizioni - per adattarla ai loro disposti. La LCCit (art. 15 e 16) e il RLCCit (art. da 5 a 8) prevedono che la domanda di naturalizzazione venga gestita dal Municipio sino a conclusione della fase di accertamento. L'Esecutivo è poi tenuto a sottoporre la domanda di concessione dell'attinenza comunale al Legislativo, tramite messaggio municipale.

L'esame fa chiaramente parte della procedura di accertamento.

Condizione fondamentale affinché uno straniero possa essere naturalizzato in via ordinaria, è **che lo stesso si dimostri idoneo**. Il concetto di idoneità è definito dall'art. 14 LCit a cui rinvia anche l'art. 14 LCCit.

Per determinare l'idoneità di un candidato alla naturalizzazione, l'art. 14 LCit pone quattro condizioni, il cui rispetto deve essere verificato nell'ambito dell'esame della domanda:

- integrazione nella comunità svizzera;
- familiarizzazione con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri;
- conformazione all'ordine giuridico svizzero;
- il candidato non deve compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha stabilito che **l'integrazione nella comunità svizzera** significa l'accoglienza dello straniero nella comunità locale e la disponibilità dello stesso ad inserirsi nell'ambiente elvetico, senza per questo rinunciare alle peculiarità culturali e del paese d'origine.

La **familiarizzazione con gli usi e costumi svizzeri** non corrisponde più alla nozione, ritenuta ormai sorpassata, di assimilazione, intesa come condizione posta allo straniero di doversi del tutto adattare ed adeguare. Questo criterio è ora inteso quale stato di avanzata integrazione, con una conoscenza approfondita delle condizioni di vita, del modo di pensare e degli atteggiamenti tipici svizzeri. La conoscenza approfondita dovrebbe derivare da un processo quasi naturale, fondato sul libero apprezzamento dello straniero, che consiste nel collegare fra loro gli elementi della cultura elvetica e di quella straniera.

La **conformazione all'ordine giuridico svizzero** presuppone buona reputazione sia in ambito penale sia in ambito di esecuzione e fallimento. Si deve inoltre considerare il comportamento del candidato nell'esercizio dei propri diritti e nell'adempimento dei propri obblighi.

Da ultimo il richiedente **non deve compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera**. Si tratta di una condizione evidente, considerato che le persone straniere che compromettono in tal senso il nostro Paese devono essere espulse.

Come riferito il requisito fondamentale che il richiedente deve soddisfare è quello dell'idoneità, di cui l'integrazione è una componente.

Per determinare se il candidato alla naturalizzazione soddisfa il requisito dell'idoneità, l'autorità comunale, quella cantonale e quella federale si basano sugli atti che esso deve presentare nel corso della procedura, espressamente previsti dagli art 1 cpv. 2 e 5 RLCCit come pure sul contenuto del formulario d'istanza, sulle indagini da esse effettuate e prescritte dal Regolamento, sulla sua audizione e sull'esame al quale è tenuto a sottoporsi.

L'esito di tutti questi passi procedurali porta all'allestimento dei diversi moduli ufficiali e, terminata la fase istruttoria, alla stesura del messaggio con il quale il Municipio propone al Legislativo la concessione o il diniego dell'attinenza comunale.

L'esame è quindi uno dei momenti fondamentali della procedura di naturalizzazione, ma non è l'unico. Giusta l'art. 16 LCCit esso **deve accertare le conoscenze che il candidato ha della lingua italiana, di civica, di storia e di geografia svizzera e ticinesi**. L'art. 7 cpv. 1 RLCCit precisa che l'esame **deve essere orale**.

L'esame fornisce senz'altro elementi importanti per valutare l'integrazione del candidato e la sua familiarizzazione agli usi e costumi svizzeri. Altri elementi vengono tuttavia forniti dai documenti che il candidato deve allegare alla domanda di naturalizzazione e dagli accertamenti che i servizi del Municipio devono compiere: in particolare la conformazione all'ordine giuridico svizzero viene valutata in base ai documenti forniti (estratti UEF ecc., certificato di buona condotta) alle risposte che vengono fornite dalle Autorità fiscali in merito al pagamento delle imposte, dalla Polizia in merito ad eventuali reati e ad altre infrazioni commesse, come pure in merito ad altre attività che possono compromettere la sicurezza interna ed esterna della Svizzera.

Solo dopo una accurata valutazione di tutti questi elementi il Municipio può procedere con la richiesta al Consiglio Comunale di concessione dell'attinenza comunale.

Rispondiamo ora alle singole domande.

- 1. a) L'esame al quale è sottoposto il candidato all'ottenimento dell'attinenza comunale soddisfa pienamente i disposti della LF?*
- b) In particolare i contenuti dell'art. 14 LCit sono rispettati?*

Come riferito in precedenza, l'esame è una delle componenti della procedura di accertamento dell'idoneità alla naturalizzazione. Esso da solo non basta a valutare l'idoneità del candidato; il giudizio deve essere integrato con gli altri elementi raccolti nell'ambito della procedura di accertamento.

È comunque possibile affermare che l'esame, così come viene ora svolto, rispetta pienamente i requisiti posti dagli art. 16 LCCit e 7 RLCCit.

2. *Gli strumenti a disposizione ed applicati sino ad ora per esaminare le conoscenze del candidato possono dissipare le preoccupazioni e i timori sull'oggettiva osservanza del rigore e della completezza di giudizio auspicati dal Gruppo PLR in CC?*

Con la dovuta precisazione che l'esame non è il solo elemento per valutare l'idoneità del candidato, il Municipio è dell'avviso che gli esami vengano svolti con serietà, e che gli esaminatori siano consapevoli dell'importanza del loro ruolo. Precisiamo che l'esame viene sempre svolto da due esaminatori, e che la composizione delle coppie è stata fino ad ora cambiata ogni anno, allo scopo di ulteriormente garantire uniformità nello svolgimento degli esami ed equità nei giudizi.

L'organizzazione adottata per conformare alla LCCit la procedura che compete all'autorità comunale è certamente perfettibile. Recentemente il Municipio ha deciso l'introduzione di un organo interno di controllo degli esaminatori, con lo scopo di garantire ancora maggiore uniformità nello svolgimento degli esami e nel giudizio degli esaminatori.

L'Esecutivo ritiene inoltre che occorra sensibilizzare maggiormente le persone che intendono richiedere la cittadinanza svizzera sull'importanza che la legge attribuisce all'esame, per questo motivo è stato previsto un primo colloquio con il candidato già al momento della presentazione della domanda, in modo che egli sia reso consapevole della procedura e, soprattutto, delle condizioni cui sottostà la naturalizzazione.

3. *Quanti corsi di formazione alla cittadinanza per candidati alla naturalizzazione si tengono all'anno e quanti sono i candidati alla naturalizzazione che vi partecipano ogni anno?*

I corsi di formazione sono in media 3/4 all'anno e sono aperti anche ai candidati dei comuni limitrofi.

Il numero dei partecipanti è il seguente:

- 26 candidati, di cui 17 domiciliati a Lugano nel 2004;
- 36 candidati, di cui 23 domiciliati a Lugano, nel 2005;
- 53 candidati, di cui 29 domiciliati a Lugano nel 2006;
- 96 candidati, di cui 61 domiciliati a Lugano nel 2007;
- 58 candidati, di cui 46 domiciliati a Lugano, nel 2008 (dato parziale).

4. a) *Sull'arco degli ultimi 4 anni quante persone hanno richiesto l'attinenza comunale a Lugano?*

I dati relativi alle domande depositate sono i seguenti:

- |                             |     |
|-----------------------------|-----|
| - anno 2004                 | 257 |
| - anno 2005                 | 321 |
| - anno 2006                 | 318 |
| - anno 2007                 | 260 |
| - anno 2008 (dato parziale) | 240 |

*b) Quanti sono stati i candidati che si sono sottoposti all'esame e quanti non hanno superato la prova?*

Le statistiche per gli ultimi 5 anni sono le seguenti.

Anno 2004

- esami sostenuti:	136
- esami superati la prima volta:	115
- esami non superati;	21
- esami superati la seconda volta	7
- esami bocciati la seconda volta	2
- esami non ripetuti	5

Anno 2005

- esami sostenuti:	264
- esami superati la prima volta:	174
- esami non superati;	84
- esami superati la seconda volta	10
- esami bocciati la seconda volta	24
- esami non ripetuti	14

Anno 2006

- esami sostenuti:	237
- esami superati la prima volta:	158
- esami non superati;	56
- esami superati la seconda volta	27
- esami bocciati la seconda volta	13
- esami non ripetuti	16

Anno 2007

- esami sostenuti:	167
- esami superati la prima volta:	96
- esami non superati;	50
- esami superati la seconda volta	20
- esami bocciati la seconda volta	15
- esami non ripetuti	13

Anno 2008

- esami sostenuti:	172
- esami superati la prima volta:	105
- esami non superati;	47
- esami superati la seconda volta	22
- esami bocciati la seconda volta	15
- esami non ripetuti	29

c) *Gli esaminatori come preparano le domande da sottoporre ai candidati?*

d) *Le domande vengono condivise e definite collegialmente tra i diversi esaminatori?*

Gli esaminatori dispongono di una traccia dettagliata, sulla base della quale impostano l'esame. La stessa è suddivisa in tre parti:

- una parte personale, che consente di conoscere la persona del candidato, la sua storia, la sua famiglia, il lavoro e gli hobbies, il modo in cui vive e le motivazioni alla base della richiesta di naturalizzazione;
- una seconda parte, nella quale vengono verificate le conoscenze di storia, geografia, civica ed economia a livello federale, cantonale e comunale;
- una terza parte, con una serie di domande mediante le quali viene approfondito il livello di integrazione.

L'intero colloquio serve evidentemente anche per valutare la conoscenza che il candidato ha della lingua italiana.

In base alle risposte date dal candidato gli esaminatori formulano poi congiuntamente un giudizio sull'esito dell'esame, il cui verbale viene poi assunto agli atti del procedimento.

5. a) *Gli esaminatori sono consapevoli che con il loro giudizio determinano l'attribuzione o meno della cittadinanza svizzera ai richiedenti l'attinenza comunale?*

Il giudizio degli esaminatori è sì importante, ma non decisivo. Ricordiamo che la procedura per la concessione della cittadinanza svizzera non si esaurisce a livello comunale, ma comporta un esame della domanda anche a livello federale e cantonale. La cittadinanza svizzera viene attribuita solo dopo la decisione del Gran Consiglio, a conclusione di un iter lungo e complesso.

Restando nell'ambito comunale, ribadiamo ancora una volta che l'esame non è l'unico elemento sul quale si deve fondare il giudizio di idoneità. La domanda viene sottoposta al Consiglio Comunale solo dopo verifica e valutazione di tutti gli elementi raccolti nell'ambito della procedura di accertamento. Non si deve poi dimenticare che è il Legislativo a concedere l'attinenza comunale, con decisione inappellabile (art. 17 cpv. 1 LCCit).

b) *Quanti sono gli esaminatori?*

Attualmente gli esaminatori sono 30.

c) *Ogni esaminatore quanti esami sostiene mediamente all'anno?*

Ogni coppia esamina mediamente 14 / 15 candidati all'anno.

d) *Quanto dura mediamente un esame orale?*

La durata media dell'esame è di un'ora circa.

6. *Il Municipio può garantire che c'è unanimità d'intento ed equità di trattamento verso gli esaminandi, sulla modalità ed il contenuto delle domande formulate dagli esaminatori?*

Abbiamo già riferito, rispondendo alla domanda no. 4d, sulle modalità con le quali l'esame viene svolto. La presenza di due esaminatori, il regolare cambiamento della composizione delle coppie e l'applicazione di una traccia piuttosto dettagliata, ma anche la preparazione e l'esperienza degli esaminatori stessi, che sono tutti funzionari di rango medio-superiore o dirigenti, intendono garantire uniformità nello svolgimento degli esami ed equità nel giudizio.

Le misure recentemente decise dal Municipio contribuiranno a migliorare ulteriormente la situazione.

7. *Il Municipio può assicurare che avvalendosi unicamente dei risultati degli esami orali, le premesse per la concessione dell'attinenza comunale siano totalmente soddisfatte?*
8. *Il Municipio, per evitare speculazioni di ogni tipo, per allontanare dubbi e perplessità e per ovviare a qualunque tipo di disparità di trattamento, non ritiene di dover studiare se sussistono le prerogative e i presupposti per completare il processo di valutazione con l'introduzione di un esame scritto?*
9. *Introducendo questa ulteriore forma di esame, il Municipio non ritiene di poter giudicare tutti quanti alla stessa stregua o meglio con il medesimo criterio e con assoluta equità di trattamento?*

La legge stessa (art. 7 cpv. 1 RLCCit) prescrive l'esame orale. L'introduzione di un esame scritto senza una modifica del RLCCit non è quindi possibile.

L'art. 10 cpv. 1 RLCCit dispone inoltre che tanto nell'esaminare quanto nel decidere sull'idoneità di un candidato si deve tenere conto delle sue condizioni sociali e del suo grado di istruzione.

Ci si deve rendere conto che la richiesta di naturalizzazione viene presentata da persone che provengono da ogni parte del mondo, di condizioni sociali ed estrazione culturale diverse, come pure con grandi differenze nel livello di istruzione.

Gli esaminatori hanno la possibilità, se non il dovere, di adattare l'esame alla condizione sociale e al grado di istruzione del candidato, pur mantenendo delle esigenze imprescindibili. I vari aspetti delle conoscenze storiche, geografiche e di civica possono essere poi approfonditi a dipendenza del livello di istruzione. È chiaro che la formulazione del giudizio sul superamento o meno dell'esame deve tenere conto anche di queste particolarità.

Contrariamente a quanto possono ritenere gli interroganti, un esame scritto è invece destinato a creare delle disparità di trattamento. Esso costringerebbe ad usare gli stessi criteri di giudizio per situazioni fortemente diverse tra loro: il candidato giunto in Svizzera quale rifugiato politico in quanto appartenente ad una minoranza perseguitata e alla quale veniva negato l'accesso all'istruzione (si tratta forse di un caso limite, ma realmente esaminato) verrebbe messo sullo

stesso piano della persona con grado di istruzione superiore. In ragione di tali differenze, che sono reali, sarebbe molto difficile stabilire il livello al quale l'esame scritto dovrebbe situarsi. Si finirebbe comunque per penalizzare i candidati con basso livello di istruzione da una parte. Dall'altra parte non sarebbe possibile richiedere ai candidati con alto livello di istruzione quegli approfondimenti che è doveroso richiedere nell'ambito di un esame orale.

Nella speranza di aver contribuito a chiarire i diversi aspetti relativi alla procedura di concessione dell'attinenza comunale Vi porgiamo, Onorevoli Signori Consiglieri, i nostri migliori ossequi.

PER IL MUNICIPIO

Il Sindaco:

Il Segretario:

Arch. dipl. ETH G. Giudici

lic. jur. M. Delorenzi

**Copia p.c.:**

Consiglieri comunali