

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signori
- Fiorenzo Dadò
- Christian Vitta
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 13 settembre 2013 n. 207.13

Permessi di lavoro a richiedenti l'asilo respinti e permessi B a persone non integrate?

Signori deputati,

rispondiamo al vostro atto parlamentare citato a margine nei termini che seguono.

1. **Considerato che ogni Cantone ha la facoltà di organizzarsi liberamente per la valutazione delle richieste di rilascio dei permessi di dimora, in particolare nell'ambito dell'asilo (permessi N, F o con termine di allontanamento passato in giudicato), com'è organizzato il DI al suo interno?**

Per quanto attiene al primo quesito, l'ente competente per l'esame di queste pratiche è il Servizio asilo della Sezione della popolazione (SP). A questo servizio pervengono le domande di rilascio del permesso B promosse dagli interessati che reputano di aver maturato i requisiti posti dalla normativa federale per la concessione del permesso di dimora. In tale ambito l'intervento dell'Autorità cantonale si limita al rilascio di un semplice preavviso, senza alcun effetto vincolante per l'Autorità federale, chiamata a pronunciarsi godendo di piena autonomia decisionale. Per il rilascio del preavviso cantonale, il Servizio asilo della SP verifica se i requisiti necessari alla trasformazione del permesso siano adempiuti. In tale contesto non di rado accade di constatare come il raggiungimento dell'autonomia finanziaria faccia difetto, ragione per cui lo straniero interessato, in forza del mantenimento dello statuto di ammesso provvisorio che lo abilita a risiedere sul territorio del Cantone, continua a percepire le prestazioni assistenziali riconosciute da quest'ultimo (art. 9 Regolamento concernente le prestazioni assistenziali per i richiedenti l'asilo, le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora, le persone provvisoriamente ammesse e le persone la cui domanda d'asilo è stata rigettata e che devono lasciare il territorio svizzero del 23 gennaio 2007 - RL 6.4.11.3). Si rileva che, a differenza del permesso di dimora, revocabile, fra l'altro, per ragioni di dipendenza dall'aiuto assistenziale (art. 62 lett. e della Legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 - in seguito: LStr, RS 142.20), il permesso di ammissione provvisoria invece è principalmente revocato dall'Autorità federale solo in presenza di un comportamento gravemente lesivo dell'ordine pubblico (art. 83 cpv. 7 e 84 cpv. 3 LStr). In mancanza di tale comportamento, la persona assistita beneficiaria dell'ammissione provvisoria conserva integro il suo diritto alla percezione di contributi sociali cantonali. Ne discende che, stante l'assetto normativo applicabile, la trasformazione del permesso F in B, può prospettarsi come una misura volta ad interrompere il flusso di prestazioni sociali di cui beneficiano taluni stranieri in ammissione provvisoria, scarsamente intraprendenti nell'acquisire un grado di autonomia finanziaria che ne faciliti l'integrazione.

1a. Chi valuta e preavvisa all'attenzione dell'Ufficio federale della migrazione i casi in questione?

Come detto, il preavviso in merito al rilascio dei permessi di dimora in base agli art. 14 cpv. 2 della Legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (LAsi, RS 142.31) e 84 cpv. 5 LStr, compete al Servizio asilo della SP. Tale preavviso non è vincolante.

1b. È prevista una commissione interdipartimentale, come in altri Cantoni, oppure è data facoltà ai singoli funzionari del DI di decidere?

In materia di legislazione cantonale degli stranieri, abbiamo istituito la Commissione consultiva del mercato del lavoro, competente per preavvisare il rilascio, il rinnovo, la modifica o il rifiuto di permessi di lavoro (art. 4 cpv. 1 del Regolamento della legge di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere dell'8 giugno 1998 concernente i cittadini stranieri del 23 giugno 2009). L'istituzione di tale organo è giustificata dal conferimento di un vero e proprio potere decisionale, il cui esercizio sfocia in una decisione formale soggetta a ricorso. Tale impostazione deriva dall'applicazione della normativa federale in materia di stranieri, che nell'ambito della procedura d'approvazione dei permessi di soggiorno da parte dell'Autorità federale, impone ai Cantoni l'adozione di una decisione preliminare (art. 83 e segg. Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007, OASA, RS 142.201).

In materia di asilo, invece, la prassi è ben diversa. Il preavviso rilasciato dalle autorità cantonali per la concessione del permesso di dimora da parte dell'Autorità federale, ha difatti una semplice valenza consultiva, priva quindi di qualsiasi effetto vincolante. A differenza della Commissione consultiva del mercato del lavoro, il preavviso emesso per i casi di asilo non riveste dunque il carattere di decisione formale. Stante l'assenza di un vero e proprio esercizio di potere decisionale in quest'ambito, l'istituzione di un apposito ente interdipartimentale per l'emissione di semplici preavvisi consultivi, come indicato nel quesito posto, appare operazione ridondante.

1c. In casi di risposta negativa, non ritiene il Consiglio di Stato che sarebbe opportuno crearne una ad hoc, composta da funzionari delle autorità di polizia, dell'Ufficio esecuzione fallimenti e della pubblica assistenza, in modo da avere una visione globale della situazione di ogni candidato?

Richiamando quanto risposto al quesito 1b, aggiungiamo che le informazioni occorrenti per la formulazione del preavviso cantonale sono quelle definite dai formulari in appendice alla Direttiva federale sull'asilo del 1. gennaio 2008 (cfr. www.bfm.admin.ch, Pubblicazioni e servizi, Istruzioni e circolari, III. Legge sull'asilo, 6 Situazione giuridica); trattasi di dati che riguardano in particolare l'inserimento professionale e sociale, la situazione finanziaria, il rispetto dell'ordine pubblico, lo stato di salute, ecc. Di norma, tali informazioni sono attinte consultando puntualmente i servizi cantonali competenti e vengono trasmesse all'Ufficio federale della migrazione (UFM) quale documentazione compiegata al modulo federale per l'allestimento del preavviso. Stante la snellezza della procedura e la valenza puramente consultiva del preavviso cantonale, la creazione di una commissione ad hoc appare scarsamente giustificata.

2. Si chiede di illustrare la prassi operativa in uso presso il DI per la verifica dell'adempimento da parte dello straniero riguardante il settore dell'asilo, dei criteri previsti dalla LStr e dalla Legge federale sull'asilo (LAsi) per il rilascio del permesso B.

Si richiama la risposta alla domanda 1c.

2a. Il Servizio, o Ufficio competente, in presenza di richieste da parte di persone concernenti il settore dell'asilo (siano esse richiedenti l'asilo, ammessi provvisori o persone che hanno ottenuto una decisione di rinvio o di non entrata in materia, con ordine di allontanamento dalla Svizzera cresciuto in giudicato) invia una richiesta di informazioni all'ente assistenziale cantonale, alle autorità di polizia, agli uffici esecuzione e fallimenti o ad eventuali altri enti coinvolti?

- 2b. In caso di risposta negativa, spiegarne il motivo e nel contempo indicare come avviene, in alternativa, il reperimento delle informazioni necessarie per le valutazioni previste dalla Legge sugli stranieri.**

Si richiamano i contenuti della risposta 1c, ribadendo che ogniqualvolta il Servizio asilo predispone l'allestimento del preavviso cantonale, la documentazione da corredare al modulo federale è raccolta interpellando i servizi cantonali interessati, ai quali si richiede un riscontro scritto. In particolare la raccolta di informazioni avviene tramite la richiesta di allestimento di un rapporto di polizia per quanto attiene alla conformità della condotta dello straniero con l'osservanza delle normative in materia di sicurezza e di ordine pubblico. È pure imposta la presentazione di un estratto dell'Ufficio esecuzione e fallimenti accertante la situazione debitoria dell'interessato. Inoltre, l'apprezzamento del grado di autonomia finanziaria dello straniero, avviene tramite interrogazione dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento. Infine, per una valutazione del grado d'integrazione viene richiesta documentazione attestante gli sforzi intrapresi dal richiedente per la sua integrazione nel tessuto sociale indigeno (diplomi conseguiti, attestazione di partecipazione a società sportive e ricreative locali, ecc.).

- 2c. In caso di risposta affermativa, corrisponde al vero che anche nel caso in cui l'Ufficio cantonale dell'assistenza per i richiedenti l'asilo e/o le autorità di polizia, oppure i comuni, attestano l'inadempienza del candidato ai requisiti richiesti, vi sono domande che sono state fatte comunque proseguire con preavviso cantonale favorevole all'indirizzo di Berna?**

- 2d. In caso di risposta affermativa, quanti sono questi casi?**

- 2e. Come mai sono stati preavvisati favorevolmente sebbene i criteri non fossero adempiuti?**

Come detto, la valutazione del caso spetta esclusivamente all'Autorità federale. In quest'ambito, l'apprezzamento di quest'ultima avviene in base ad una considerazione globale dei vari presupposti, la quale non sempre ritiene inderogabile il soddisfacimento integrale di ognuno di essi. Le persone per le quali è stato rilasciato un preavviso favorevole, il cui unico requisito mancante era costituito dal raggiungimento dell'autonomia finanziaria, si attestano a circa il 10% di cui alla tabella riportata alla risposta 2f. Gran parte di queste comprendono nuclei familiari insediati sul territorio cantonale da parecchi anni e famiglie monoparentali con figli minorenni, che pur svolgendo un'attività lucrativa non ricavano un reddito sufficiente al soddisfacimento dei loro bisogni.

- 2f. Quanti casi, sempre riguardanti il settore dell'asilo, la Cantone ha preavvisato favorevolmente a Berna nel 2008, 2009, 2010, 2011 e nel 2012?**

A tal riguardo vale quanto esposto nella tabella che segue

Anno	Art. 14 cpv. 2 LAsi		Art. 84 cpv. 2 LStr	
	Proposte	Accolte	Proposte	Accolte
2008	26	26	71	71
2009	13	11	60	60
2010	28	22	136	136
2011	8	4	63	63
2012	25	7	41	37
2013	10	5	77	77
2014 (al 30.11)	16	11	27	22
Totali persone	126	86	475	466

Dal 2008 al 2014 il totale delle persone cui è stato concesso il preavviso cantonale si somma a 601 unità. A tal riguardo giova comunque precisare che il numero delle persone per le quali si è preavvisato un vero e proprio ordinamento si limita a 126, e riguardano i casi di cui all'art. 14 LAsi. Espressa in termini di percentuale tal entità corrisponde al 21%. Considerato il periodo intercorrente fra il 2008 e il 2014, ciò corrisponde a una media annuale di diciotto persone preavvisate, di cui dodici persone sono state regolarizzate. Gran parte della cospicua rimanenza, ossia il 79% (475), già beneficiava del diritto di risiedere, di ottenere il ricongiungimento con i propri familiari nonché di accedere liberamente al mercato del lavoro in forza delle facoltà che la normativa federale conferisce ai titolari dell'ammissione provvisoria (art. 85 LStr). Per costoro, pertanto, un'eventuale commutazione del permesso da F in B non avrebbe comportato alcuna modifica sostanziale della loro situazione fattuale, soprattutto per quanto attiene al diritto di continuare a risiedere sul territorio cantonale. Per quanto riguarda il riconoscimento di altri diritti poi, giova precisare che dal profilo della normativa federale in materia di stranieri, le facoltà riconosciute ai beneficiari dell'ammissione provvisoria sono pressoché identiche a quelle dei titolari del permesso di dimora. Infine, si rileva che il picco registrato nel 2010 riguarda prevalentemente casi afferenti nuclei familiari provenienti da paesi della regione dei Balcani, a beneficio dei quali, all'epoca compresa tra i primi anni novanta e l'inizio del 2000, l'UFM aveva concesso l'ammissione provvisoria siccome provenienti da zone allora gravemente esposte a rischi dovuti al conflitto civile che vi regnava.

2g. Percentualmente quanti tra questi casi sono poi culminati con il rilascio di un permesso B da parte dell'autorità federale?

Nel periodo considerato, la percentuale di successo dei preavvisi cantonali è variata nel tempo. Dal 2008 al 2011 l'UFM ha approvato pressoché tutti i casi sottoposti. Tra il 2012 ed il 2013 invece, in particolare per i casi ex art. 14 cpv. 2 LAsi, si è registrato un respingimento dei casi pari al 65% (23 su 35). L'alto grado di rigetto si spiega con i recenti cambiamenti giurisprudenziali del Tribunale amministrativo federale ed il conseguente adeguamento della prassi dell'UFM, comportanti un apprezzamento più restrittivo dei criteri per l'accoglimento dei casi in parola. Infine per quanto attiene i primi 11 mesi del 2014, sempre nell'ambito dei casi ex art. 14 cpv. 2 LAsi, si è registrata un'inversione di tendenza con 11 casi accolti su 16. Questa variazione è però riconducibile ad un singolo caso. Infatti la stessa ha origine da una decisione del TAF che ha accolto il ricorso di una famiglia russa di 5 membri contro la decisione di diniego del permesso B emessa dall'UFM.

2h. In caso sussistano dubbi da parte degli uffici preposti sull'adempimento dei criteri, viene automaticamente chiesto un complemento d'informazione al Comune?

2i. In caso di risposta negativa, perché non si procede in tal senso?

Come esposto in precedenza, il preavviso cantonale procede sulla base della compilazione del modulo federale prescritto. Quale documento complementare a quest'ultimo, allo straniero è sistematicamente richiesta la produzione del certificato di buona condotta del Comune di residenza. Per il resto valgono i contenuti della risposta di cui alla domanda 2a.

3. Il DI conosce la circolare del direttore dell'Ufficio federale della migrazione ai Cantoni del maggio 2012 e, conformemente all'art. 43 cpv. 2 Lasi, fa interrompere le attività lavorative alle persone con termine di partenza scaduto?

3a. Se no, per quale motivo non si dà seguito alle disposizioni di Berna?

3b. È concesso ai Cantoni un margine di discrezione nella valutazione di queste opportunità?

3c. In caso di risposta affermativa chi decide di concedere questi permessi di lavoro e sulla base di quali criteri?

- 3d. A quante persone è stata rinnovata l'autorizzazione di continuare l'attività lavorativa successivamente al mese di maggio 2012, nonostante le raccomandazioni dell'Ufficio federale**
- 3e. Qual è il numero totale di persone che al 31.12.2012 svolgevano attività lucrativa sebbene in possesso di un termine di partenza scaduto?**

In risposta ai quesiti 3-3e, si osserva quanto segue. Il Dipartimento delle istituzioni, per il tramite dei servizi amministrativi preposti alla trattazione dei casi di asilo, è a conoscenza della circolare emessa nel maggio 2012. All'applicazione di quest'ultima è stato dato seguito a partire dalla sua emanazione per i nuovi casi insorti successivamente la promulgazione della riferita circolare federale. Per i casi ad essa precedenti, invece, era stata riservata una trattazione diversa da quanto disposto nel mese di maggio 2012 da parte dell'UFM, che trovava riscontro nel varo della nostra nota a protocollo del 5 luglio 2005. Quest'ultima consentiva alla Sezione della popolazione di rinnovare per un breve periodo l'esercizio di un'attività lucrativa a richiedenti l'asilo (RA) definitivamente estromessi dalla procedura di asilo, nei confronti dei quali il Cantone era oggettivamente impossibilitato ad attuare l'esecuzione del loro allontanamento per la latitante collaborazione del Paese di provenienza nel riprendere i suoi cittadini e/o nell'emettere documenti di viaggio per consentirne l'espatrio. Stante l'inerzia del Paese di origine, di fatto tali persone continuavano a permanere sul territorio cantonale malgrado l'ingiunzione federale di abbandono della Svizzera, la quale, fra l'altro, comportava la cessazione di qualsiasi attività lucrativa. Alcune di queste tuttavia, precedentemente l'esaurimento della procedura di asilo, avevano reperito un'occupazione che consentiva loro di affrancarsi totalmente o parzialmente dall'aiuto assistenziale del Cantone. Per quanto detto sopra, con la resa della decisione di allontanamento queste persone ricadevano interamente nell'aiuto assistenziale d'urgenza, continuando tuttavia a risiedere sul territorio cantonale fintanto che lo stato di provenienza di costoro non offriva disponibilità a collaborare per la loro ripresa. Quanto da noi deciso nel 2005 mirava ad attenuare le negative ripercussioni finanziarie di questa distorsione, concedendo ai RA l'opportunità di mantenere l'esercizio dell'attività lucrativa ed evitare loro il ricorso alle prestazioni assistenziali a cui avrebbero diritto secondo la ricordata normativa cantonale in materia di assistenza. La concessione di tale opportunità, non avveniva in modo indiscriminato, ma secondo criteri a suo tempo definiti dalla circolare dell'UFM del 21 dicembre 2001, nel frattempo abrogata, i quali sono stati sostanzialmente ripresi nella decisione del 5 luglio 2005. In particolare, affinché la continuazione dell'attività lavorativa potesse essere autorizzata, occorreva che la persona interessata provenisse da uno Stato scarsamente collaborativo per l'edizione dei documenti di viaggio o per la ripresa di un suo cittadino definitivamente estromesso dalla procedura di asilo, che l'interessato presentasse una condotta irreprensibile dal profilo penale ed avesse attestato sforzi concreti per l'acquisizione dei documenti di viaggio, come pure che l'occupazione lavorativa reperita in precedenza gli avesse consentito di emanciparsi in misura totale o parziale dall'aiuto assistenziale permettendogli di provvedere autonomamente alla soddisfazione dei suoi bisogni.

Tale prassi è poi stata modificata lo scorso 11 febbraio 2014. Infatti i recenti cambiamenti della giurisprudenza e della prassi dell'UFM, hanno comportato un apprezzamento più restrittivo delle condizioni che consentivano a coloro astretti alla partenza che godevano di una autonomia finanziaria, di poter beneficiare di una regolarizzazione del loro statuto in virtù dell'art. 14 LAsi. Pertanto si è imposto un cambiamento della previgente prassi cantonale che tuttavia ha tenuto conto del modo in cui i casi in essa compresi erano stati finora trattati. Di conseguenza l'esecutivo, in virtù del diritto fondamentale della buona fede ha ritenuto equo limitare gli effetti del cambiamento di prassi che nega qualsiasi possibilità di concedere autorizzazioni all'esercizio dell'attività lucrativa mediante autorizzazioni di corta durata (ACD), ai casi in cui la scadenza del termine di partenza è avvenuta successivamente all'entrata in vigore della succitata nota mantenendo invece integra tale facoltà ai casi a cui l'esercizio di tale facoltà era stato concesso in precedenza. Ciò considerata la ristrettezza numerica di tali fattispecie contenuta in meno di 30 casi. Difatti attualmente si contano 24 persone a cui è stata autorizzata la continuazione dell'attività lavorativa in applicazione di quanto descritto.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 19 ore lavorative.

Vogliate gradire, signori deputati, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



M. Bertoli

Il Cancelliere:



G. Gianella

Copia:

- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)