

Il Consiglio di Stato

Signor
Raoul Ghisletta
Deputato al Gran Consiglio

Interrogazione 30 settembre 2015 n. 143.15

Mancato rinnovo di un permesso e disgregazione insensata di una famiglia svizzero-kossovara

Signor deputato,

prima di entrare nel merito delle sue domande, ci consenta di approfondire alcune tematiche che meglio permettono di inquadrare la problematica.

Premessa generale

Il suo atto parlamentare prende spunto da una decisione dell'Ufficio della migrazione (UM) della Sezione della popolazione (SP) del 25 agosto 2015, mediante la quale sarebbe stato rifiutato il rilascio del permesso "C" e nel contempo revocato il permesso di dimora "B" a un cittadino kosovaro, coniugato con una cittadina svizzera, dalla quale ha avuto un figlio e ne attende un secondo.

Per ovvi motivi di segreto d'ufficio e tutela dei dati personali il Consiglio di Stato non è autorizzato ad entrare nel merito di casi specifici, ma, facendo astrazione dallo stesso, invitiamo chiunque in buona fede intenda farsi portavoce di questi casi a mezzo stampa, attraverso i social media o gli atti parlamentari, a riflettere sul fatto che spesso quanto viene riportato dalle persone direttamente toccate da una decisione, da conoscenti o dai media, sono delle versioni, se non proprio edulcorate, per lo meno ripulite da quegli elementi scomodi e che non conviene divulgare, ma che, non di rado, sono preponderanti nel processo decisionale che porta alla decisione di revoca di un permesso, così come previsto dalla legge.

Dovrà fidarsi dello scrivente Consiglio, quando le confida che i casi finora resi pubblici sono perlopiù raccontati in modo inesatto e scevri dei particolari più compromettenti, che, se pubblicati, metterebbero nella giusta luce le decisioni dell'UM. Le disposizioni legali vietano all'Amministrazione cantonale di rendere di dominio pubblico qualsiasi informazione, siano esse di carattere finanziario oppure nell'ambito della pubblica sicurezza. Se da un lato riteniamo la protezione della sfera privata un sacrosanto diritto, dall'altro converrà che si tratta di un esercizio argomentativo impari, per non dire scorretto e, a volte, manipolatorio, che penalizza l'Amministrazione cantonale.

Resta inteso che, in presenza del relativo scarico da parte della persona straniera interessata, il Consiglio di Stato è ben volentieri disposto a fornire una descrizione dettagliata del caso e in particolare di **tutti** i motivi che hanno dato adito alla decisione da lei menzionata.

Basi legali nell'ambito del ricongiungimento familiare

Nelle ultime settimane lo scrivente Consiglio ha più volte trattato atti parlamentari che lo interrogavano su tematiche analoghe. Qui di seguito riportiamo in modo succinto le basi legali

sulle quali si basano le decisioni dell'UM; spiegazioni più approfondite sono già state elaborate nelle singole risposte indirizzate agli interroganti e al Parlamento.¹

Relativamente alle basi legali su cui poggia l'agire dell'UM si citano dapprima le normative del diritto internazionale sul rispetto della vita familiare, in casu l'art. 8 Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e la relativa giurisprudenza elvetica nel campo del ricongiungimento familiare. L'art. 8 cpv. 1 CEDU sancisce che: *"ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza"*, mentre al cpv. 2 del medesimo disposto si legge che: *"non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui"*.

Secondo la giurisprudenza, la protezione garantita dall'art. 8 cpv. 1 CEDU si limita alla famiglia in senso stretto, ovvero ai coniugi e ai figli² minorenni, nella misura in cui si possa accertare l'esistenza di una relazione effettiva e intatta con i genitori.

La convivenza non è una condizione essenziale per invocare tale diritto, infatti un diritto di visita esercitato con una certa frequenza può essere sufficiente (cfr. DTF 120 Ib 1). Il diritto al rispetto della vita familiare, sancito dall'art. 8 CEDU, può essere invocato solo qualora una misura statale di allontanamento o respingimento conduca alla separazione della famiglia (cfr. DTF 126 I 335, cons. 3a). Ciò non è il caso se si può esigere dai membri della famiglia che conducano una vita familiare in un altro Stato (cfr. DTF 126 I 425, consid. 4c/cc). Infine detto disposto non può essere invocato se il ricongiungimento familiare non mira a preservare la vita familiare comune, bensì ad assicurare un avvenire professionale o economico ai familiari (cfr. DTF 119 Ib 91 e seg.).

Un'ingerenza nell'esercizio del diritto stabilito dall'art. 8 cpv. 1 CEDU è pensabile se costituisce una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del Paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, nonché la protezione dei diritti e delle libertà altrui. La CEDU esige che vengano ponderati gli interessi contrapposti al rilascio del permesso, da un lato, e al rifiuto, dall'altro. Per risultare preponderante, quest'ultimo deve costituire una misura necessaria (cfr. *Ibidem*, n. 6.17.4.1 e cfr. anche DTF 135 I 143 consid. 2.1). Tra gli interessi pubblici ammissibili vi è anche l'attuazione di una politica migratoria restrittiva. Tale politica è ammissibile, giusta l'art. 8 par. 2 CEDU, per garantire l'equilibrio tra popolazione autoctona e straniera, la creazione di condizioni quadro favorevoli per l'integrazione in Svizzera degli stranieri che già vi abitano, il miglioramento della struttura del mercato del lavoro nonché il maggior equilibrio possibile dal punto di vista occupazionale (cfr. DTF 135 I 153). Ai sensi della giurisprudenza del TF, il coniuge straniero di un cittadino svizzero può essere di norma respinto in ottemperanza all'art. 8 par. 2 CEDU se è stato condannato a una pena detentiva di due o più anni (cfr. DTF 120 Ib 6 e seg.). Parimenti si osserva che in sede di ponderazione degli interessi nell'ambito dell'art. 8 par. 2 CEDU, le autorità devono pure valutare se si possa esigere dai familiari aventi diritto di soggiorno in Svizzera che seguano all'estero lo straniero respinto. Se non si può esigere la partenza all'estero dei familiari titolari di un diritto di residenza, tale elemento deve entrare nella valutazione degli interessi, ma non basta da solo a impedire che il permesso venga rifiutato o

¹Interrogazione 26 agosto 2015 n. 121.15 – AFI e API equiparati all'assistenza pubblica, è corretto?
Interrogazione 6 luglio 2016 n. 115.16 – A quanti bambini e bambine svizzeri è stato espulso il papà?
Interrogazione 17 agosto 2016 n. 129.16 – A quanti bambini e bambine svizzeri è stata espulsa la mamma?

²Per rendere la lettura più scorrevole le parole riferite a persone sono riportate solo al maschile, è naturalmente compresa l'accezione femminile del termine.

revocato (cfr. Ibidem, n. 6.17.4.3 e DTF 122 II 6 e DTF 116 Ib 353). Per contro se la partenza dalla Svizzera non è impossibile, ma comporta comunque una serie di inconvenienti, è d'uopo considerare la gravità dei motivi che esigono l'adozione di una misura di respingimento (cfr. DTF 115 Ib 6).

Relativamente al diritto nazionale, nell'ambito specifico del diritto al ricongiungimento familiare, con i familiari di cittadini svizzeri si ricorda che l'art. 42 cpv. 1 LStr sancisce che *"i coniugi stranieri e i figli stranieri, non coniugati e minori di 18 anni, di cittadini svizzeri hanno diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora se coabitano con loro"*. Inoltre il capoverso 2 del medesimo disposto stabilisce che *"i familiari stranieri di cittadini svizzeri hanno diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora se sono in possesso di un permesso di dimora duraturo rilasciato loro da uno stato con cui la Svizzera ha concluso un accordo di libera circolazione delle persone"*.

Infine, ai sensi dell'art. 42 cpv. 3 della LStr, *"Dopo un soggiorno regolare e ininterrotto di cinque anni, il coniuge ha diritto al rilascio del permesso di domicilio"*.

Per contro relativamente ai coniugi e figli di stranieri titolari di un permesso di domicilio l'art. 43 cpv. 1 LStr prevede che *"il coniuge straniero e i figli stranieri, non coniugati e minori di 18 anni, di uno straniero titolare del permesso di domicilio hanno diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora se coabitano con lui"*.

Tuttavia i diritti al ricongiungimento familiare di cui agli artt. 42 e 43 LStr non sono assoluti, ma possono estinguersi per vari motivi. Infatti l'art. 51 cpv. 1 LStr prevede che *"i diritti giusta l'articolo 42 si estinguono se: a) sono invocati abusivamente, segnatamente per eludere le prescrizioni della presente legge o le pertinenti disposizioni d'esecuzione sull'ammissione e sul soggiorno, b) sussistono motivi di revoca secondo l'articolo 63."*

Parimenti il cpv. due dello stesso articolo stabilisce che *"i diritti giusti, gli articoli quarantatré, quarantotto e cinquanta si estinguono se a) sono invocati abusivamente, segnatamente per eludere le prescrizioni della presente legge o le pertinenti disposizioni d'esecuzione sull'ammissione e sul soggiorno e b) sussistono motivi di revoca secondo l'articolo 62"*.

Tra i motivi di revoca suindicati si annoverano in particolare la dipendenza dall'aiuto sociale e la violazione dell'ordine e della sicurezza pubblica.

È pure opportuno precisare che *"il permesso di domicilio costituisce il migliore statuto dal punto di vista del diritto degli stranieri"* (cfr. Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri dell'8.03.2002, n. 02.024, pag. 3365). Tale titolo di soggiorno, infatti, è di durata illimitata e non può essere vincolato a condizioni (cfr. Istruzioni SEM – LStr, n. 3.4, stato al 24.10.2016). Inoltre, si ricorda come *"il disciplinamento delle condizioni di soggiorno compete alle autorità (art. 98 e 99 LStr), che decidono se rilasciare o meno un permesso allo straniero sottostante all'obbligo del permesso. In base alle circostanze concrete del caso, l'autorità stabilisce d'ufficio quale tipo di permesso rilasciare (art. 10 e 11 LStr). La persona interessata non ha pertanto diritto di scegliere tra permesso di soggiorno di breve durata, permesso di dimora e permesso di domicilio"* (cfr. Istruzioni SEM – LStr, n. 3.4, stato al 24.10.2016).

Procedura di revoca

Riteniamo che sia questa l'occasione di spiegare in sintesi le prassi operative dell'UM, per dipanare, una volta per tutte, l'impressione che i Funzionari procedano con leggerezza e incoscientemente alle revoche dei permessi "B" e "C".

Prima di prendere in considerazione la revoca di un permesso di dimora o domicilio a seguito della dipendenza dalla pubblica assistenza, l'UM procede di regola a intimare alle famiglie interessate almeno due decisioni di ammonimento (art. 96 cpv. 2 LStr) in un intervallo di alcuni

mesi l'una dall'altra. Tale prassi è stata instaurata per concedere alle famiglie interessate la possibilità di emanciparsi dalla loro situazione di indigenza. È ora chiaro, una volta di più, che la revoca dei permessi rilasciati nell'ambito del ricongiungimento familiare avviene sulla base della giurisprudenza e l'osservanza delle disposizioni legali. Ogni singola decisione emessa dall'UM, quindi anche nell'ambito dei ricongiungimenti familiari, è sottoposta ad un attento esame della proporzionalità della misura che si intende intraprendere ai sensi dell'art. 96 cpv. 1 LStr, il quale dispone che: *"Nell'esercizio del loro potere discrezionale, le autorità competenti tengono conto degli interessi pubblici e della situazione personale nonché del grado d'integrazione dello straniero"*.

Dopo questa necessaria premessa, rispondiamo come segue alle singole domande.

1. Quali indicazioni ha dato ai funzionari dell'Ufficio migrazione in merito al rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella materia di rinnovo dei permessi B/concessione dei permessi C?
2. Come intende procedere per sanare questa e altre situazioni analoghe manifestamente disumane, che oltretutto creano maggior povertà in Ticino?

L'UM, in materia di rilascio e di rinnovo dei permessi di dimora "B" e di domicilio "C" si è sempre attenuto scrupolosamente a quanto sancito dal diritto interno (LStr e relative ordinanze) e dagli Accordi internazionali (CEDU, ecc.), nonché da quanto previsto dalle relative istruzioni della SEM. Nel contempo l'UM ha il compito di valutare ogni singolo caso attentamente al fine di evitare possibili abusi, sia nell'ambito della percezione di aiuti sociali sia nel contesto della violazione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Per quanto riguarda i permessi di domicilio "C", proprio perché si tratta di un permesso con una durata indeterminata e che non può essere vincolato a condizioni, i presupposti che possono portare alla revoca dello stesso devono essere gravi. In ragione di ciò il Governo è dell'avviso che i requisiti atti all'ottenimento di questo permesso di soggiorno "qualificato" debbano essere ossequiati in maniera rigorosa. Di conseguenza, l'Esecutivo cantonale ritiene giustificato che l'UM applichi una prassi restrittiva nell'esame delle domande volte all'ottenimento di questa tipologia di permesso.

Infine, per quanto attiene la CEDU e le sue implicazioni sul ricongiungimento familiare, si precisa che l'UM applica anche in questo caso la relativa giurisprudenza e le istruzioni della Segreteria di Stato della Migrazione a riguardo (cfr. Istruzioni LStr SEM pto 6.17, stato al 24.10.2016), di cui alla premessa del presente atto parlamentare.

L'Esecutivo, evidentemente, si aspetta dall'UM che continui ad osservare scrupolosamente le normative vigenti, come fin qui diligentemente fatto.

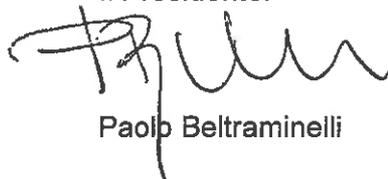
Come le sarà senz'altro noto, di recente il Consiglio di Stato ha pure deciso che in linea di principio, in presenza di un rapporto di filiazione con uno o più minorenni di cittadinanza svizzera, uno straniero, entro certi limiti, non deve essere allontanato per mere ragioni economiche (dipendenza dall'aiuto sociale), nonostante l'adempimento delle condizioni oggettive per la revoca o il non rinnovo del permesso di soggiorno, a condizione che la relazione fra genitore straniero e minore risulti intatta e vissuta dal profilo affettivo (esercizio effettivo del diritto di visita o della custodia congiunta in caso di genitore che non ha vita comune con il figlio) ed economico (adempimento degli obblighi di mantenimento in caso di separazione o divorzio, così come stabilito dalle autorità civili sulla base della capacità finanziaria). Resta inteso che la nuova prassi stabilita dallo scrivente Consiglio di Stato non può essere invocata in presenza di motivi di revoca legati alla violazione dell'ordine pubblico.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 6.45 ore lavorative.

Voglia gradire, signor deputato, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia:

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