

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7405	30 agosto 2017	ISTITUZIONI
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 18 maggio 2015 presentata da Giorgio Galusero e cofirmatari per il Gruppo PLR “Chiarire le procedure per la concessione di permessi di dimora”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato la mozione presentata dal deputato Giorgio Galusero e cofirmatari a nome del Gruppo PLR, con la quale, facendo in particolare riferimento alla precedente mozione del 23 settembre 2013 presentata da Christian Vitta per il Gruppo PLR “Migliorare le procedure per la concessione di permessi di dimora” ci viene chiesto:

- **per quanto tempo possono essere attuate le misure di ordine pubblico (richiesta del casellario giudiziale) oggi applicate al rilascio del permesso di dimora;**
- **di verificare se vi è il margine legale per concedere il permesso di dimora solo dopo la scadenza del periodo di prova previsto dal contratto di lavoro del richiedente, invocando anche in questo caso misure di ordine pubblico;**
- **di rivalutare la proposta volta all'utilizzo delle banche dati alle quali sono allacciati tutti gli istituti finanziari in Svizzera in esecuzione dei loro obblighi previsti dalla legislazione federale antiriciclaggio.**

I. PREMESSA

Innanzitutto per quanto attiene le questioni di carattere generale sulla tematica oggetto della presente mozione, il Governo rinvia alle risposte ai numerosi atti parlamentari¹ sul tema dei permessi.

¹ Mozioni:

- 2 giugno 2014 presentata da Daniele Caverzasio “*Stop all’immigrazione di massa e riduzione derata permessi G*”
- 1 ottobre 2013 presentata da Christian Vitta “*Migliorare le procedure per la concessione di permessi di dimora*”

Iniziativa generica:

- 12 maggio 2016 presentata da Maurizio Agustoni e cofirmatari “*Controllo sistematico dei nuovi permessi*”

Interrogazioni:

- 15 marzo 2016 presentata da Maurizio Agustoni e cofirmatari “*Casellario giudiziale e carichi pendenti: a che punto siamo?*”
- 16 dicembre 2015 presentata da Maurizio Agustoni e cofirmatari “*Rinuncia al certificato dei carichi pendenti: quali rischi per la sicurezza?*”
- 4 giugno 2015 n. 56.15 presentata da Raoul Ghisletta “*L’incredibile galassia Gasperini Chiodi*”
- 2 febbraio 2015 n. 10.15 presentata da Samuele Cavadini “*Permessi per frontalieri (tipo G)*”
- 26 novembre 2014 n. 203.14 presentata da Massimiliano Robbiani “*Frontaliere capo mafia alle Officine di Bellinzona. Quali controlli vengono effettuati?*”
- 15 ottobre 2014 n. 184.14 presentata da Franco Celio “*Quali controlli esistono sui frontalieri?*”
- 3 aprile 2013 no. 69.13 presentata da Matteo Quadranti “*Il Dipartimento delle istituzioni è ‘sollecito’? Forse troppo!*”
- 28 marzo 2013 n. 67.13 presentata da Daniele Caverzasio “*Sollecito come ha ottenuto il permesso B?*”
- 17 febbraio 2011 n. 35.11 presentata da Giorgio Galusero “*Perché? (Brutale aggressione a Bellinzona)*”
- 18 febbraio 2011 n. 36.11 presentata da Lorenzo Quadri “*Mancata espulsione di Edwin Hiraldo Rodriguez: verifiche approfondite sulla Sezione della popolazione*”

A titolo introduttivo riteniamo opportuno ricordare le tappe legate alla misura straordinaria concernente l'obbligo di presentazione dell'estratto del casellario giudiziale per il rilascio e il rinnovo dei permessi "B" e "G" UE/AELS, provvedimento salutato positivamente nella mozione in oggetto, anche perché corrispondente a quanto chiesto nella già citata mozione di Christian Vitta del 23 settembre 2013.

Prima dell'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC, RS 0.142.112.681), avvenuta nel 2002, l'estratto del casellario giudiziale era richiesto, con alcune eccezioni, a tutti i cittadini stranieri che richiedevano un permesso di soggiorno, indipendentemente dalla loro nazionalità. Con l'entrata in vigore dell'ALC, per i cittadini degli Stati UE/AELS la presentazione dell'estratto del casellario giudiziale è concessa solo in singoli casi debitamente motivati, ovvero sia le Autorità svizzere devono essere a conoscenza di fatti concreti che giustifichino la richiesta di un estratto del casellario giudiziale per motivi legati all'ordine e alla sicurezza pubblici.

A partire dall'11 maggio 2009, a seguito di un grave fatto di cronaca con esito mortale, che ha profondamente scosso l'opinione pubblica, perpetrato da un cittadino straniero titolare di un permesso "B" pregiudicato con gravi precedenti penali di cui non vi era conoscenza, viene introdotto il sistema dell'autocertificazione. Questo strumento si basa evidentemente sulla sincerità e sull'onestà individuale, prerogative non scontate come hanno dimostrato successivi fatti di cronaca giudiziaria che hanno interessato cittadini UE/AELS titolari di permessi di dimora o per frontalieri nel nostro Cantone, riguardo ai quali è successivamente emerso che avevano già avuto dei precedenti penali all'estero. Dopo un ulteriore episodio grave il Dipartimento delle istituzioni ha deciso, ed era il 1° aprile 2015, l'introduzione della misura straordinaria concernente l'obbligo di presentazione per i cittadini UE/AELS dell'estratto del casellario giudiziale e del certificato dei carichi pendenti per il rilascio e il rinnovo dei permessi di dimora B e per lavoratori frontalieri G. In quest'ottica, è doveroso sottolineare come a livello giuridico delle limitazioni alla libera circolazione delle persone siano effettivamente previste; l'Allegato 1 ALC, art. 5 cpv. 1 recita: *"I diritti conferiti dalle disposizioni del presente Accordo possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità"*. Grazie alla misura introdotta diveniva possibile effettuare un controllo più approfondito prima del rilascio o del rinnovo del permesso, evitando così sul nostro territorio la presenza di persone già pregiudicate all'estero.

Lo scrivente Consiglio si è in seguito chinato più volte sulla questione:

- il 26 novembre 2015 decide la sospensione, a partire dal 1° dicembre 2015, della richiesta del certificato dei carichi pendenti per il rilascio o il rinnovo di un permesso di dimora B UE/AELS o per lavoratori frontalieri G UE/AELS;
- l'11 maggio 2016 conferma la misura straordinaria relativa alla richiesta dell'estratto del casellario giudiziale dando mandato al Dipartimento delle istituzioni di elaborare delle possibili varianti che consentano di ottenere analoghi risultati in termini di sicurezza e di ordine pubblico ritenute compatibili con il diritto internazionale;
- il 7 giugno 2017 decide di riorientare la presentazione dell'estratto del casellario giudiziale da richiesta obbligatoria ad azione volontaria. La nuova modalità entrerà in vigore solo con la firma del nuovo Accordo sulla fiscalità dei lavoratori frontalieri da parte di Svizzera e Italia, per la sottoscrizione del quale l'Italia aveva messo quale condizione la sospensione della misura.

Per completezza di informazione, dal 2 aprile 2015 al 24 luglio 2017 sono state esaminate in totale 53'848 domande per il rilascio e il rinnovo di permessi B UE/AELS e G UE/AELS. Di queste, 53'404 hanno portato al rilascio o al rinnovo del permesso per stranieri senza

particolari problemi. Le rimanenti 444 domande contenevano invece elementi di natura penale (condanne oppure procedimenti penali pendenti), e sono state quindi ulteriormente approfondite dall'Ufficio della migrazione. Delle 444 domande contenenti elementi di natura penale, in 162 casi l'Ufficio della migrazione ha emesso una revoca/decisione negativa.

II. LE PUNTUALI RICHIESTE DELLA MOZIONE

1. Per quanto tempo possono essere attuate le misure di ordine pubblico (richiesta del casellario giudiziale) oggi applicate al rilascio dei permessi di dimora?

Relativamente alla durata della misura di ordine pubblico consistente nella richiesta sistematica del casellario giudiziale nell'ambito del rilascio e del rinnovo dei permessi B e G UE/AELS si osserva che non vi è una norma a livello europeo o nazionale che regola la durata di queste misure. Si ricorda che detto provvedimento non è una misura nell'ambito della migrazione bensì nel contesto di polizia e sicurezza pubblica, che cade sotto la competenza dell'autorità locale ritenuto che l'autorità federale delega ai Cantoni la sicurezza interna. Pertanto anche per la determinazione della durata di una misura di questo genere, l'autorità cantonale gode di una certa autonomia.

Oggi, nel concreto, il Consiglio di Stato non è in grado di prevedere quando Italia e Svizzera firmeranno l'accordo che, di riflesso, decreterà l'entrata in vigore della presentazione dell'estratto del casellario giudiziale su base volontaria. All'indomani dell'annuncio del riorientamento della misura era sembrato che la decisione del Governo fosse sufficiente per giungere alla sottoscrizione dell'accordo in tempi brevi, che lasciavano addirittura presupporre che le firme potessero essere poste ancor prima della pausa estiva. Oggi sembrerebbe che l'agenda politica italiana non consideri prioritaria la conclusione dell'accordo e le prese di posizione dei rappresentanti delle Autorità regionali e comunali d'oltre frontiera, che come riportato dai media non condividono alcuni punti definiti dall'accordo, lasciano intendere che verrà esercitata su Roma pressione affinché esso non venga concluso. Questa situazione lascia supporre un'ulteriore dilazione dei tempi.

2. Verificare se vi è il margine legale per concedere il permesso di dimora solo dopo la scadenza del periodo di prova previsto dal contratto di lavoro del richiedente, invocando anche in questo caso misure di ordine pubblico

Dal punto di vista legale si rileva che, per quanto attiene la possibilità di concedere il permesso di dimora solo dopo la scadenza del periodo di prova previsto dal contratto di lavoro, rispetto a quanto già affermato nell'ambito del rapporto del Consiglio di Stato relativo alla mozione del 23 settembre 2013 presentata da Christian Vitta per il Gruppo PLR *"Migliorare le procedure per la concessione dei permessi di dimora"*, nulla è mutato.

Infatti, giusta l'art. 6 cpv. 1 Allegato I ALC *"il lavoratore dipendente cittadino di una parte contraente che occupa un impiego di durata uguale o superiore a un anno al servizio di un datore di lavoro dello Stato ospitante riceve una carta di soggiorno della durata di almeno 5 anni a decorrere dalla data del rilascio, automaticamente rinnovabile per almeno 5 anni"*. Secondo il cpv. 2 della stessa norma, *"il lavoratore dipendente che occupa un impiego di durata superiore a tre mesi e inferiore ad un anno al servizio di un datore di lavoro dello Stato ospitante riceve una carta di soggiorno della stessa durata prevista per il contratto di lavoro"*. Di fondamentale importanza per la risposta alla presente domanda è l'art. 6 cpv. 3

Allegato I ALC, il quale stabilisce che *“per il rilascio dei documenti di soggiorno, le parti contraenti possono esigere dal lavoratore soltanto la presentazione dei documenti seguenti: a) il documento in forza del quale è entrato nel loro territorio; b) una dichiarazione di assunzione del datore di lavoro o un attestato di lavoro.”* Inoltre, come rammenta la Segreteria di Stato della Migrazione (SEM) nelle proprie istruzioni: *“In caso di assunzione d’impiego in Svizzera all’infuori del quadro previsto dalla procedura di notifica, il lavoratore straniero ottiene un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L UE/AELS) o un permesso di dimora (permesso B UE/AELS) a seconda della durata dei rapporti di lavoro. L’attività può iniziare dal momento in cui le autorità cantonali competenti hanno ricevuto la domanda”* (cfr. Istruzioni Segreteria di Stato della migrazione (SEM) OLCP N. 4.2.1, stato al 08.2015). A titolo completo, si ricordi come l’art. 6 cpv. 7 Allegato I ALC dispone che *“l’adempimento delle formalità necessarie per ottenere la carta di soggiorno non può costituire un impedimento all’immediata esecuzione dei contratti di lavoro conclusi dai richiedenti”*.

Alla presentazione della domanda per l’ottenimento del permesso di dimora, l’autorità può quindi accertare la durata dell’impiego previsto solo grazie a una dichiarazione di assunzione o un attestato di lavoro. Di conseguenza in virtù delle norme citate, la Sezione della popolazione (SP) non può vincolare il rilascio del permesso di dimora al superamento o meno del periodo di prova, dato che per l’ottenimento del postulato permesso il lavoratore è tenuto unicamente a dimostrare la sua assunzione presso un datore di lavoro indigeno per un periodo superiore a tre mesi e inferiore ad un anno, rispettivamente di durata uguale o superiore ad un anno.

Infine si osserva che le argomentazioni che hanno permesso l’introduzione della misura straordinaria concernente l’obbligo di presentazione dell’estratto del casellario giudiziale per il rilascio e il rinnovo dei permessi “B” e “G” UE/AELS, non possono essere qui adottate. L’introduzione di una tale misura come quella proposta dalla presente mozione sarebbe infatti difficilmente giustificabile con motivazioni di ordine e sicurezza pubblica in quanto la stessa riveste per lo più un carattere economico.

3. Rivalutare la proposta volta all’utilizzo delle banche dati alle quali sono allacciate tutti gli istituti finanziari in Svizzera in esecuzione dei loro obblighi previsti dalla legislazione federale antiriciclaggio

Tale desiderata – già oggetto del quesito n. 3 di cui all’interrogazione 3 aprile 2013 no. 69.13 presentata da Matteo Quadranti *“Il Dipartimento delle istituzioni è ‘sollecito’? Forse troppo!”* e del quesito n. 3 di cui alla mozione del 23 settembre 2013 presentata da Christian Vitta per il Gruppo PLR *“Migliorare le procedure per la concessione dei permessi di dimora”* – è stata approfonditamente analizzata più volte dalla SP con incontri e approfondimenti con i responsabili della Banca dello Stato, come pure con i rappresentanti di società che gestiscono le banche dati di questa tipologia.

Dopo questa analisi si ribadisce che i servizi proposti non sono adeguati alle aspettative e necessità d’informazione dell’Ufficio migrazione (UM). Le informazioni in esse contenute sono difatti estrapolate da fonti pubbliche (media in generale) e non istituzionali, senza pertanto garanzie di veridicità o completezza e riguardano in modo preponderante reati di natura patrimoniale-finanziario (indispensabili per gli istituti finanziari, ma poco rilevanti ai fini del diritto degli stranieri), facendo però quasi astrazione da crimini o delitti la cui gravità mina la sicurezza e l’ordine pubblico ai sensi dell’art. 5 Allegato I ALC (per esempio: condanne per furti, rapine, omicidi, traffico di sostanze stupefacenti, ecc.). I risultati di alcune ricerche di prova relative a nominativi di stranieri che hanno attirato l’attenzione dell’opinione pubblica ticinese per i reati gravi commessi all’estero, hanno avvalorato lo

scetticismo iniziale in merito alla possibile utilità di un simile sistema: ora, nessuno dei casi a suo tempo verificati risultava presente nei registri della banca dati in uso nel settore finanziario. Non va inoltre dimenticato che i costi annuali relativi a queste prestazioni (seppure offerti a condizioni di favore) – a dipendenza dei pacchetti proposti – sono importanti e, a fronte della scarsa utilità dimostrata, non si possono giustificare. Inoltre, si osserva che, dopo aver interrogato le altre Autorità della migrazione cantonali, è emerso che nessun Cantone utilizza un allacciamento a tali banche dati. Le modalità di verifica che applica l'UM prima di rilasciare un permesso di soggiorno sono già attualmente largamente superiori a quelle degli altri Cantoni.

Ritenuto quindi che le citate banche dati raccolgono le proprie informazioni da fonti pubbliche quali, ad esempio, i media oppure i registri di commercio cantonali, dal mese di dicembre 2013, su richiesta della Direzione del Dipartimento delle istituzioni, la SP istruisce le pratiche relative ai richiedenti dei permessi provenienti da Paesi UE/AELS, attraverso ricerche puntuali in siti internet. Infatti, le notizie così ricavate potrebbero giustificare la richiesta della produzione della documentazione attestante la situazione penale della persona straniera interessata, anche dopo il riorientamento. Parimenti si osserva che in caso di dubbi la SP ha pure la possibilità di accedere al portale informatico VOSTRA che permette di richiedere l'estratto del casellario giudiziale completo per diversi paesi europei.

Aggiungiamo per complemento di informazione che a livello federale si sta considerando l'adesione al sistema ECRIS (*European Criminal Records Information System*). Essendo la procedura di valutazione allo stadio iniziale è difficile pronosticare se e con quale tempistica la Svizzera potrà accedere alle informazioni in esso pubblicate. Sarà ancora da valutare l'efficacia di questa adesione a confronto dell'obbligo di presentazione del casellario giudiziale.

È opportuno inoltre sottolineare l'importanza del ruolo dei Comuni nell'ambito del monitoraggio sul terreno e segnalazione di irregolarità ai servizi cantonali. Essi, in quanto autorità più prossima alla cittadinanza, meglio riescono a ravvisare elementi che potrebbero portare alla luce potenziali comportamenti abusivi da parte di beneficiari di permessi, prestazioni e aiuti statali. Un'efficace lotta contro gli abusi è impossibile senza la loro preziosa collaborazione. Senza voler qui fare di tutte le erbe un fascio, per alcuni Comuni un'attenzione maggiore in questo ambito porterebbe a dei margini di miglioramento più che apprezzabili.

Sulla scorta di quanto precede, invitiamo il Parlamento a respingere la mozione in oggetto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Annessa: Mozione 18 maggio 2015

MOZIONE

Chiarire le procedure per la concessione di permessi di dimora

del 18 maggio 2015

I recenti avvenimenti riguardanti la concessione dei permessi di dimora hanno rivelato che quanto richiesto con la nostra mozione del settembre 2013 era almeno in parte attuabile. In particolare sembra ora possibile intervenire con la richiesta del casellario giudiziale per motivi di ordine pubblico. Questo aspetto, malgrado giunga in ritardo, è salutato da noi positivamente considerando che corrisponde a quanto richiesto dalla nostra mozione del settembre 2013.

La nostra mozione “Migliorare le procedure per la concessione di permessi di dimora” del settembre 2013 richiedeva anche altre misure di intervento. Alla luce degli sviluppi di queste ultime settimane riproponiamo questi quesiti chiedendo al Consiglio di Stato di valutarli considerando i motivi di ordine pubblico che sembrano ora permettere interventi straordinari. Ricordiamo che in Cantone Ticino l'ambito del rilascio dei permessi è assai sensibile e in alcuni settori si è assistito a un importante aumento.

Date queste premesse, con la presente mozione, il Gruppo PLR chiede al Consiglio di Stato:

- per quanto tempo possono essere attuate le misure di ordine pubblico (richiesta del casellario giudiziale) oggi applicate al rilascio dei permessi di dimora;
- di verificare se vi è il margine legale per concedere il permesso di dimora solo dopo la scadenza del periodo di prova previsto dal contratto di lavoro del richiedente, invocando anche in questo caso misure di ordine pubblico;
- di rivalutare la nostra proposta volta all'utilizzo delle banche dati alle quali sono allacciati tutti gli istituti finanziari in Svizzera in esecuzione dei loro obblighi previsti dalla legislazione federale antiriciclaggio.

Per il Gruppo PLR:

Giorgio Galusero

Badaracco - Brivio - Caprara - Cavadini -

Celio - Galusero - Garzoli - Gianora -

Giudici - Pagnamenta - Pellanda - Polli -

Quadranti - Schnellmann - Viscardi