

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Raoul Ghisletta e cofirmatari  
Deputati al Gran Consiglio

### Interrogazione 26 dicembre 2018 n. 191.18

#### Il Canton Ticino come applica la legislazione sui cittadini stranieri e come tiene conto della giurisprudenza?

Signori deputati,

ci riferiamo alla vostra interrogazione del 26 dicembre 2018 e prima di entrare nel merito delle singole domande vorremmo esprimere alcune considerazioni di carattere generale, che illustrano il contesto in cui è chiamato ad operare l'Ufficio della migrazione (UM) della Sezione della popolazione (SP).

È noto come la citata unità amministrativa abbia visto crescere negli anni il proprio carico lavorativo, sia a seguito dell'incremento del numero di cittadini stranieri che lavorano o risiedono in Ticino sia a causa delle misure che nel tempo sono state introdotte per arginare gli abusi emersi in tale ambito. Misure fortemente auspiccate e caldeggiate anche dal Gran Consiglio come dimostrato dai numerosi atti parlamentari su questo tema.

A questo proposito si fanno rilevare alcuni dati concernenti l'attività dell'UM durante il 2018:

- no. di permessi attivi in Ticino al 31.12.2018: 173'552;
- pratiche incamerate: 159'180;
- no. di telefonate evase dal Contact center: 142'968;
- no. di decisioni emanate dall'Ufficio: 88'641;
- no. di domande di permesso trattate in media da ogni singolo collaboratore del Servizio comunitari: 6'000; si osserva che il citato Servizio tra il 2016 e il 2018 ha riscontrato un incremento delle domande pari al 28%;
- no. di pratiche entrate al Settore ricezione e registrazione: 110'497;
- no. di segnalazioni pervenute al Settore giuridico: quasi 14'000;
- no. di rilasci di permessi di domicilio C pervenuti: 5'387; è bene evidenziare che la tempistica per l'esame della domanda di un permesso di domicilio C dipende anche dalla collaborazione con altri enti quali i Comuni, il Ministero pubblico, la Polizia cantonale e l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento. La pratica è esaminata con particolare scrupolo ritenuta la natura qualificata di simile autorizzazione che, oltre ad accrescere il grado di tutela dello statuto di una persona straniera nel nostro Paese, non va dimenticato, dà pure accesso alla naturalizzazione;
- no. di pratiche relative a permessi evase dal Settore asilo: 2'926.

Proprio per affrontare i ritardi accumulati e l'aumento della mole di lavoro, l'Ufficio della migrazione nel 2017 ha portato a termine un processo di riorganizzazione strutturale e procedurale che sta ora dando buoni risultati come si può ben rilevare dal rapporto di attività

recentemente esaminato dallo scrivente Consiglio di Stato<sup>1</sup>. Questo nuovo assetto e il temporaneo potenziamento organico di 14 collaboratori amministrativi ausiliari (non avventizi) per la gestione corrente stanno permettendo un disbrigo più rapido delle pratiche, siano esse in entrata oppure già giacenti. In taluni contesti i ritardi si sono dimezzati e in alcuni settori (si pensi ad esempio alle segnalazioni nell'ambito delle prestazioni sociali) si è addirittura a giorno.

Per meglio comprendere il settore concernente il diritto in materia di stranieri, è bene distinguere i permessi rilasciati in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)<sup>2</sup> da quelli rilasciati in applicazione della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl)<sup>3</sup>. I cittadini provenienti da Stati terzi come pure da Bulgaria, Romania (sino al 31.5.2019) e Croazia sono ammessi in Svizzera per svolgere delle attività lucrative secondo criteri restrittivi disciplinati dalla LStrl. Il loro soggiorno è sottoposto al controllo preventivo delle condizioni salariali e lavorative da parte della Commissione consultiva per il mercato del lavoro e il rilascio del permesso è vincolato alla disponibilità del contingente. Tale Commissione, composta da membri in rappresentanza dei sindacati, del padronato e dello Stato si riunisce periodicamente ogni tre settimane e, di conseguenza, in questo contesto non si registrano particolari ritardi nell'evasione delle pratiche. A tal proposito, si ricorda come la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) di Berna sia competente per la decisione ultima circa il rilascio di questa tipologia di permessi.

Per quanto attiene invece all'ALC, è bene rammentare come alla base di tale trattato internazionale sussista la volontà di agevolare la mobilità dei cittadini svizzeri e UE/AELS all'interno dei confini degli Stati firmatari. Tant'è che il diritto di soggiorno e/o di svolgere un'attività lucrativa dei cittadini UE/AELS in Svizzera sgorga direttamente dall'ALC e i permessi che ne derivano hanno un valore meramente declaratorio e non costitutivo (cfr. DTF 134 IV 57, consid. 4), come invece avviene nell'ambito LStrl.

Oltre alle misure di accompagnamento decise in sede politica, dall'entrata dell'ALC è stato necessario mettere in campo delle misure di contenimento atte a correggere le distorsioni derivanti da un'applicazione abusiva dei diritti sgorganti da tale accordo. Ad oggi sono state viepiù adottate puntuali misure a tutela del mercato del lavoro e a contrasto di eventuali abusi, in particolare a danno delle assicurazioni sociali nonché della sicurezza e dell'ordine pubblici. Tali provvedimenti sono stati introdotti su richiesta e per volontà della popolazione, dei Cantoni, delle singole forze politiche nonché delle parti sociali. Questo importante aspetto di tutela è attualmente oggetto di intense discussioni nel contesto delle trattative con l'UE relative alla conclusione di un accordo quadro che regoli in maniera trasversale i rapporti istituzionali tra le parti contraenti.

Si rileva parimenti come negli anni siano state modificate e introdotte alcune basi legali di riferimento in materia di stranieri affinché divenisse finalmente possibile lo scambio dati tra le Autorità che erogano prestazioni assistenziali o indennità di disoccupazione e le Autorità della migrazione. Con la modifica legislativa intervenuta lo scorso 1. gennaio il legislatore ha voluto rafforzare il principio "fördern und fordern" accrescendo d'importanza il concetto di integrazione.

Il nostro Cantone è risultato molto esposto alle ripercussioni distorsive portate con sé dalla libera circolazione delle persone, tanto che a soffrirne è stato tutto il tessuto sociale ed economico cantonale. Questo ha portato le Autorità della migrazione a dover trovare un punto di equilibrio tra il dovere istituzionale di proteggere le risorse e gli interessi del proprio territorio e le esigenze

<sup>1</sup> Cfr. comunicato stampa 28 febbraio 2019 del Dipartimento delle istituzioni "Consegnato il rapporto d'attività dell'Ufficio della migrazione" <https://www3.ti.ch/CAN/comunicati/28-02-2019-comunicato-stampa-133809227086.pdf>.

<sup>2</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ad i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681).

<sup>3</sup> Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl; RS 142.20).

sancite da accordi sovranazionali. Esercizio questo tutt'altro che facile e oggetto di numerosi atti parlamentari sia livello cantonale che federale. Non possiamo non rilevare come lo stesso Gran Consiglio chieda da una parte un sempre maggiore rigore nell'applicazione delle norme in materia di stranieri come pure interventi più incisivi<sup>4</sup>, mentre dall'altra parte, lo stesso Gran Consiglio non lesina critiche all'operato dell'Amministrazione pubblica quando dà seguito a tali propositi.

Dopo questa premessa, rispondiamo come segue alle singole domande.

**1. Quante decisioni di negazione di permesso/revoca/mancato rinnovo dei permessi per stranieri, suddivise per categorie (B, C, ecc.), sono state prese da uffici cantonali negli anni 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018?**

Innanzitutto segnaliamo che non ci è possibile fornire i dati suddivisi nelle categorie richieste e neppure quelli concernenti il 2011. Va inoltre osservato che le cifre inerenti agli anni 2012-2016 sono indicative, poiché la loro registrazione avveniva sulla base di parametri che nel tempo sono mutati. Parimenti, in generale, i dati forniti non sono comparabili fra loro dal momento che in parte le decisioni sono state rese sulla scorta di prassi e criteri giurisprudenziali diversi fra loro.

Per meglio comprendere il valore delle cifre riportate di seguito è altresì bene precisare e contestualizzare alcuni elementi. Infatti non tutte le decisioni negative sfociano con un termine di partenza e un effettivo allontanamento della persona. Ad esempio il diniego di un permesso di domicilio C non per forza esclude l'eventualità di un rinnovo di un permesso di dimora B.

Non va inoltre dimenticato come a partire dal mese di settembre 2014 l'UM si sia dotato di un Settore giuridico, al fine di valutare in maniera più celere e approfondita le segnalazioni che giungono da parte di altri Uffici dell'Amministrazione cantonale, della Polizia cantonale, dei Tribunali penali, dei Comuni nonché di semplici cittadini. Tale riorganizzazione interna ha certamente influito sull'aumento di decisioni emesse a partire dal 2014 ad oggi.

In aggiunta non va dimenticato come, tra il 2014 e il 2015, in assenza di chiarezza interpretativa in merito, il percepimento dell'assegno familiare integrativo (AFI) e dell'assegno di prima infanzia (API), per prassi vigente nel nostro Cantone, fosse equiparato all'erogazione di prestazioni assistenziali. Ciò ha inevitabilmente condotto a un incremento del numero di decisioni negative e di revoca emesse nel predetto lasso di tempo. Tale prassi, è bene ricordarlo, è stata più volte avallata sia dal Consiglio di Stato sia dal Tribunale cantonale amministrativo, finché il 27 ottobre 2015 il Tribunale federale con una decisione di principio ha annullato la stessa (cfr. DTF 141 II 401). L'UM ha di conseguenza immediatamente recepito quanto ivi sancito e si è conformato al nuovo assetto<sup>5</sup>.

Grazie alla richiesta della presentazione del casellario giudiziale nell'ambito delle procedure di rilascio e rinnovo dei permessi di dimora B e per lavoratori frontalieri G è stato possibile rilevare con maggiore tempestività indicatori di rischio per la sicurezza e l'ordine pubblici; rilevamenti che

<sup>4</sup> Cfr. ad esempio mozione 18 maggio 2015 presentata da Giorgio Galusero e cofirmatari per il Gruppo PLR "Chiarire le procedure per la concessione di permessi di dimora", unitamente ai rinvii in essa citati; Interrogazione 8 ottobre 2018 n. 147.18 presentata da Matteo Pronzini "Permessi B: persone sospettate di relazioni con la N'drangheta entrano in Ticino come notificati?"; mozione 2 giugno 2014 presentata da Daniele Caverzasio e cofirmatari "Stop all'immigrazione di massa e riduzione della durata dei permessi G".

<sup>5</sup> Cfr. comunicato stampa 6 novembre 2015 del Dipartimento delle istituzioni "Assegni famigliari integrativi, assegni di prima infanzia e permessi: nuova giurisprudenza del Tribunale federale" <https://www3.ti.ch/CAN/comunicati/06-11-2015-comunicato-stampa-593362986390.pdf>.

in taluni casi, dopo ponderati approfondimenti, hanno comportato anche al mancato rilascio/rinnovo postulato del permesso<sup>6</sup>.

Meritano di essere menzionate le proficue e preziose collaborazioni con i diversi Servizi dell'amministrazione cantonale rese possibili e rafforzate dalle modifiche legislative intervenute a livello federale relative allo scambio di informazioni e supportate dalla volontà condivisa di arginare il più possibile situazioni di abuso. Attraverso questi importanti canali di condivisione si è riusciti a raggiungere buoni risultati nella lotta alle ditte e dimore fittizie come pure nel rilevamento di mutamenti fattuali che incidono sullo statuto di una persona straniera e quindi sul relativo diritto di soggiorno.

Va infine ricordato che non di rado l'esito positivo di una procedura ricorsuale in materia di stranieri dipende dal fatto che le lacune circa le condizioni di soggiorno riscontrate dall'Autorità dipartimentale alla base della sua decisione vengono poi sanate in corso d'opera. In tali casi le decisioni negative dell'UM risultavano pertanto corrette al momento in cui erano state rese, nonostante il successivo parere contrario dell'istanza superiore.

ANNO	No. DECISIONI (negative/non rinnovi/revoche)
2012	219
2013	192
2014	367
2015	636
2016	640
2017	658
2018	758
<b>TOTALE</b>	<b>3'470</b>

## 2. Quanti ricorsi contro queste decisioni, suddivise per categorie e per anno (2011-18), sono stati accolti e quanti sono stati parzialmente accolti dal Consiglio di Stato?

Preliminarmente occorre osservare che non esiste una statistica che offra direttamente una risposta alla domanda così come formulata. I dati riportati qui di seguito sono estrapolati, con un certo margine di approssimazione, da altri rilievi statistici effettuati regolarmente del Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato.

È altrettanto doveroso rilevare come il semplice dato numerico non dia alcuna indicazione riguardo ai motivi che hanno condotto all'accoglimento, totale o parziale, di un ricorso, motivi che possono variare anche sensibilmente da un caso all'altro. Inoltre, come accennato in precedenza, sovente l'esito favorevole di un ricorso è dettato non tanto dall'inadeguatezza della decisione impugnata, quanto piuttosto dal fatto che nel periodo che intercorre fra la decisione dell'UM e quella del Consiglio di Stato lo straniero interessato ha provveduto a sanare la propria posizione (ad esempio trovando un lavoro, rinunciando all'aiuto sociale, saldando i propri debiti o fornendo la documentazione necessaria), circostanze delle quali l'Autorità di ricorso deve tenere conto.

<sup>6</sup> Cfr. comunicato stampa 31 gennaio 2019 del Dipartimento delle istituzioni "Bilancio 2015-2018 del casellario giudiziale", <https://www3.ti.ch/CAN/comunicati/31-01-2019-comunicato-stampa-685562211509.pdf>.

		diniego B/L	diniego C	diniego G	diniego rinn. B/L	diniego rinn. G	revoca B/L	revoca C	revoca G
2011	acc.	7		1	2				
	p.acc		1						
2012	acc.	4	1	1					
	p.acc	3							
2013	acc.	3	2	2					
	p.acc								
2014	acc.	6	1	2					
	p.acc								
2015	acc.	24	1	14	16				
	p.acc	1							
2016	acc.	14	11	16	10	1	13	3	1
	p.acc	1	3		1				
2017	acc.	13	6	12	4		4	3	1
	p.acc						1		
2018	acc.	18	4	25	10	14	16	7	6
	p.acc		5		1				

**3. Quanti ricorsi contro la conferma delle decisioni di prima istanza da parte del Consiglio di Stato, suddivise per categorie e per anno (2011-18), sono stati accolti e parzialmente accolti da parte del Tribunale cantonale amministrativo?**

Una statistica per categoria non è disponibile. È per contro possibile indicare il numero complessivo di ricorsi in materia di stranieri accolti, parzialmente accolti o respinti dal Tribunale cantonale amministrativo.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>accolti</b>	8	4	17	9	16	41	20	36
<b>p. acc.</b>	6	9	3	10	8	8	14	10
<b>respinti</b>	42	37	54	58	58	44	51	53

**4. Quanti ricorsi contro la conferma delle decisioni di prima istanza da parte del Tribunale cantonale amministrativo, suddivise per categorie e per anno (2011-18), sono stati accolti e parzialmente accolti da parte del Tribunale federale?**

Questi dati non sono disponibili.

**5. Come valuta l'applicazione della giurisprudenza in materia di stranieri da parte degli uffici cantionali? In particolare la giurisprudenza viene tempestivamente recepita dagli uffici cantionali e dagli agenti pubblici nel loro agire quotidiano?**

Lo scrivente Consiglio di Stato ritiene che i Servizi dell'Amministrazione cantonale si attengono alle vigenti disposizioni legali, dottrinali e giurisprudenziali. Essi seguono attentamente gli sviluppi in tali ambiti e adeguano in maniera scrupolosa le proprie prassi in caso di modifiche legislative oppure laddove le istanze giudiziarie rilevano delle criticità. Tant'è che appena l'Alta corte federale ha statuito che gli assegni famigliari integrativi (AFI) e di prima infanzia (API) non potevano essere ritenuti aiuti assistenziali bensì strumenti di politica famigliare, l'UM non ha più considerato l'erogazione di simili prestazioni motivo di revoca o non rinnovo di un permesso di soggiorno (cfr. domanda 1).

**6. Negli ultimi 5 anni il tempo medio di attesa per ottenere un permesso B oppure un permesso C è aumentato? Di quanto? Per quale il motivo?**

A questo proposito rimandiamo a quanto già compiutamente menzionato nella premessa.

**7. Quanti sono stati i casi sottoposti alla Segreteria di Stato della migrazione ex art. 84 cpv. 5 LStr ed ex art. 14 cpv. 2 LAsi dal 2008 al 2018?**

Al riguardo va evidenziato come la trasformazione di un permesso F o N in un permesso di dimora B ai sensi degli artt. 84 cpv. 5 LStrl e 14 cpv. 2 LAsi rappresenti una deroga alle usuali condizioni di ammissione. I requisiti sono molto restrittivi e non si limitano unicamente a una verifica del grado di integrazione, bensì ripongono molta importanza nella possibilità di un reinserimento nel Paese di origine. Non va dimenticato che le citate norme sono di natura potestativa e non conferiscono di per sé un diritto all'ottenimento di un permesso B. Le condizioni (non si tratta unicamente di essere in Svizzera da più di 5 anni e di avere un lavoro) sono molto articolate e sono specificate dall'art. 31 OASA, norma che regola pure i casi di rigore. Oltre ad un'integrazione superiore alla media, nel suo esame l'Autorità deve in primis attentamente ponderare anche la possibilità di reinserimento nel Paese di origine, lo stato di salute e la situazione familiare del richiedente.

L'UM ha introdotto la possibilità di richiedere una decisione formale impugnabile concernente la mancata proposta all'Autorità federale di rilascio di un permesso B ai sensi dei summenzionati articoli. In questo contesto si sottolinea come tutti i ricorsi contro decisioni negative sin qui esaminati dalle istanze ricorsuali siano stati respinti, confermando quanto deciso nel merito dall'UM.

Ai fini di un'informazione completa appare inoltre doveroso precisare che in caso di decisioni negative, le persone interessate possono continuare a soggiornare e lavorare nel nostro Paese in virtù del permesso di ammissione provvisoria F. Non è nemmeno preclusa la possibilità di ripresentare la propria domanda in futuro. Va poi detto che non sempre essere titolari di un permesso di dimora B sia per forza più vantaggioso rispetto a un permesso di ammissione provvisoria F; infatti questi ultimi, diversamente dai permessi di dimora B, non possono essere revocati per motivi finanziari, in particolare in caso di dipendenza dall'aiuto sociale.

Per i dati relativi ai casi sottoposti alla SEM ex artt. 84 cpv. 5 LStrl e 14 cpv. 2 LAsi concernenti il periodo richiesto rimandiamo alle statistiche che trovate allegate.

Per meglio comprendere l'evoluzione intervenuta è opportuno specificare alcuni fattori che hanno contribuito al cambiamento di tendenza a livello sia cantonale sia federale.

In passato con la trasformazione di permessi di ammissione provvisoria F in permessi di dimora B si è cercato di stabilizzare la situazione di nuclei famigliari. Oggi queste casistiche sono divenute più rare mentre sono aumentati il numero di giovani uomini soli per i quali il rientro in Patria risulta plausibile. Non va poi trascurato il fatto che attualmente la possibilità di rimpatrio è migliorata non solo perché in determinate regioni è stata ripristinata una certa stabilità politica e le condizioni e la qualità di vita sono accresciute, ma anche grazie alla conclusione di appositi accordi tra la Svizzera e diversi Paesi. Quanto avvenuto lo scorso anno è rappresentativo anche del cambio di sensibilità da parte delle Autorità federali. Per quanto attiene al 2018 l'UM ha infatti emanato in totale otto decisioni formali circa la trasformazione di permessi F in B. Cinque di esse sono state positive ed i casi sono stati tramessi alla SEM, Autorità chiamata ad esprimersi in ultima istanza sulla concessione o meno del permesso di dimora, la quale si è espressa negativamente. Contro le tre decisioni negative non sono stati interposti ricorsi.

Va infine rilevato che, come dimostrato da casi trattati a livello mediatico, non sempre le proposte di casi di rigore ex art. 14 cpv. 2 LAsi dell'Autorità cantonale sono accolte dalle Autorità amministrative e giudiziarie federali, le cui decisioni devono tuttavia essere ossequiate nel contesto di una separazione di competenze e poteri stabilita a livello legislativo.

Sulla scorta delle domande respinte dalla SEM e confermate dal Tribunale amministrativo federale (TAF) in sede ricorsuale, considerato l'elevato grado di integrazione richiesto dai medesimi in questo contesto, nel 2017 e nel 2018, l'UM non ha più presentato alla SEM alcuna domanda concernente il riconoscimento di un caso di rigore poiché non è stato possibile individuare alcuna fattispecie che potesse soddisfare i necessari requisiti. Segnaliamo che il mese scorso è stato preavvisato favorevolmente alla SEM un caso di rigore giusta l'art. 14 cpv. 2 LAsi.

**8. In Ticino vi sono state decisioni di principio sul fatto di applicare in maniera più restrittiva la legislazione sui cittadini stranieri? Se sì, quali decisioni e da parte di quali autorità cantonali? Tali decisioni sono state in qualche modo riviste alla luce della giurisprudenza?**

Tenuto conto del rispetto del principio dello Stato di diritto secondo il quale l'agire dell'apparato statale è retto dalle leggi vigenti le Autorità della migrazione si attengono alle norme legislative. Tuttavia laddove all'autorità amministrativa è conferita latitudine di giudizio, essa può decidere di impostare le proprie decisioni in maniera più o meno restrittiva a condizione di non cadere nell'arbitrio.

Proprio in simile contesto per direttiva dello scrivente Consiglio di Stato, l'UM è tenuto a dimostrare un determinato rigore laddove l'ordine e la sicurezza pubblici risultano minati. Questo avviene in ogni caso sempre in ossequio al principio della proporzionalità e tenuto conto degli sviluppi giurisprudenziali.

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta a complessivamente a 8.5 ore.*

Vogliate gradire, signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

  
Christian Vitta

Il Cancelliere:

  
Arnaldo Coduri

Allegati:

- statistica SEM 2008 - 2018 concernente la trasformazione del permesso di ammissione provvisoria in permesso di dimora B ex art. 84 cpv. 5 LStrI;
- statistica SEM 2008-2018 concernente i casi di rigore ex l'art. 14 cpv. 2 LAsi.

Copia:

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