

08.407

**Iniziativa parlamentare  
Facilitare l'ammissione e l'integrazione di stranieri  
diplomati presso una scuola universitaria svizzera**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche  
del Consiglio nazionale**

del 5 novembre 2009

---

Onorevole presidente e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sugli stranieri, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

Gradite, onorevole presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

5 novembre 2009

In nome della Commissione:

Il presidente, Gerhard Pfister

---

## Compendio

*Da anni gli ambienti universitari e aziendali fanno notare le ripetute difficoltà che studenti e diplomandi provenienti da Paesi non appartenenti all'UE o all'AELS incontrano con gli uffici della migrazione e del mercato del lavoro quando chiedono il permesso di dimora. Sin dal 2000 le lacune più evidenti del diritto degli stranieri e le proposte per rimediarvi sono state presentate più volte in interventi parlamentari e nelle consultazioni sulla nuova legge sugli stranieri (LStr) affinché se ne discutesse.*

*Il consigliere nazionale Jacques Neiryck ha proposto una serie di soluzioni concrete nell'iniziativa parlamentare inoltrata il 19 marzo 2008. Secondo il deputato, è necessario modificare il principio della priorità della manodopera locale, le condizioni di ammissione, quelle di soggiorno per formazioni e perfezionamenti e la prassi di concessione di permessi di domicilio.*

*Nel presente testo di legge la Commissione del Consiglio nazionale responsabile della concretizzazione dell'iniziativa presenta tre proposte concrete di modifica:*

- la vigente norma sulla priorità di cui all'articolo 21 della legge sugli stranieri è modificata in modo da permettere l'ammissione al mercato del lavoro anche a persone con diploma universitario svizzero provenienti da Paesi terzi quando il loro impiego comporta un elevato interesse scientifico o economico;*
- l'articolo 27 della legge sugli stranieri è rivisto in modo che la garanzia della partenza dalla Svizzera non sia più una condizione generale per la concessione di un permesso di dimora a fini di formazione o perfezionamento;*
- l'articolo 34 della legge sugli stranieri deve essere completato in modo che a determinate condizioni al momento di concedere il permesso di domicilio vengano compresi nel calcolo anche precedenti soggiorni di formazione e perfezionamento.*

*Nell'applicazione dell'iniziativa la CIP ha ritenuto importante presentare un testo che tenga conto delle diverse esigenze dei diplomandi stranieri interessati, degli istituti universitari, del mercato del lavoro svizzero e degli ambienti economici pur mantenendo la coerenza della legge sugli stranieri e la praticabilità della sua esecuzione.*

*L'ammissione ad un ciclo di studi universitario e l'accesso al mercato del lavoro svizzero devono essere strutturati in modo da permettere alla Svizzera di continuare a mantenere a lungo termine la posizione di punta tra le maggiori piazze formative ed economiche.*

# Rapporto

## **1 Situazione iniziale**

### **1.1 L'iniziativa parlamentare Neirynek del 19 marzo 2008**

L'iniziativa parlamentare inoltrata il 19 marzo 2008 dal consigliere nazionale Jacques Neirynek (C, VD) e firmata da 26 deputati di tutti i gruppi parlamentari chiede di modificare la legge sugli stranieri (LStr) in modo che i diplomati stranieri di una scuola universitaria svizzera provenienti da Paesi non membri dell'UE e dell'AELS al termine degli studi possano accedere con maggiore facilità al mercato del lavoro svizzero e costruirsi un'esistenza economica. Sotto forma di progetto elaborato, l'iniziativa formula cinque proposte che chiedono la modifica delle disposizioni vigenti sulla priorità (art. 21), sui requisiti personali e di ammissione (art. 23 e 30), sul soggiorno a scopo di formazione e perfezionamento (art. 27) e sulla concessione agevolata di un permesso di domicilio (art. 34).

Viene criticato soprattutto l'articolo 27 capoverso 1 lettera d LStr secondo il quale gli stranieri possono essere ammessi per seguire una formazione o un perfezionamento professionale solo se al termine degli studi la partenza dalla Svizzera appare garantita. Questa disposizione comporta il rischio di decisioni arbitrarie poiché può essere interpretata in modo molto ampio dalle autorità di migrazione. Un'altra critica centrale si concentra sull'articolo 21 LStr che stabilisce la priorità dei lavoratori indigeni ed europei nei confronti di stranieri con diploma svizzero provenienti da Paesi terzi. Infine si mette in discussione anche l'articolo 34 secondo il quale il permesso di domicilio viene concesso solo dopo 10 anni di soggiorno sulla scorta di un permesso di breve durata o di un permesso di dimora, senza comprendere nel calcolo i soggiorni di formazione e perfezionamento.

Nella motivazione l'autore dell'iniziativa spiega che la normativa vigente è contraria sia agli interessi dell'economia svizzera sia a quelli dei diplomati e ostacola lo sviluppo scientifico, tecnico ed economico del Paese. Il diritto vigente provoca inoltre uno sperpero di finanziamenti pubblici visto che ingenti quantità di denaro vengono investite nella formazione di persone che al termine degli studi emigrano in altri Paesi europei o d'oltreoceano verso mercati di lavoro più accessibili a causa della restrittiva politica di ammissione della Svizzera.

Per le sue osservazioni e richieste, l'autore dell'iniziativa si basa in particolare sugli ambienti universitari, accademici e studenteschi nonché su quelli dei datori di lavoro della Svizzera occidentale che da tempo consigliano di cambiare la legislazione federale.

### **1.2 Interventi parlamentari precedenti**

La questione sollevata dall'iniziativa parlamentare è stata affrontata già in vari interventi parlamentari in parte prima che entrasse in vigore la nuova legge sugli stranieri il 1° gennaio 2008:

- 07.3782 Mo. Barthassat. Permesso di dimora per gli stranieri titolari di un diploma universitario svizzero: non ancora trattata in assemblea plenaria, la mozione incarica il Consiglio federale di proporre una nuova disposizione della LStr che introduca un permesso di dimora per gli stranieri titolari di un master o di un dottorato conseguito in Svizzera;
- 08.3376 Mo. Gruppo liberale radicale. Utilizzare a vantaggio della piazza economica svizzera gli investimenti effettuati per la formazione di accademici stranieri: anch'essa non ancora trattata in assemblea plenaria, chiede al Consiglio federale di presentare un progetto di modifica della LStr per permettere ai laureati provenienti da Paesi non membri dell'UE o dell'AELS un permesso di soggiorno valido per sei mesi dopo l'ottenimento della laurea al fine di trovare un posto di lavoro.

Prima di queste mozioni erano già stati inoltrati altri interventi di contenuto analogo (le mozioni Neyrinck 00.3039 e 03.3205, il postulato Neiryneck 02.3263 e l'interpellanza Berberat 06.3652) che in parte hanno potuto essere integrati nella LStr. Ad esempio, nella nuova legge del 16 dicembre 2005 è stata introdotta un'agevolazione all'ammissione di stranieri in possesso di un diploma svizzero e la cui attività è di alto valore scientifico (art. 30 cpv. 1 lett. i LStr e art. 40 OASA).

### **1.3 Esame preliminare da parte delle Commissioni delle istituzioni politiche**

Il 22 agosto 2008 la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 14 voti favorevoli, 8 contrari e 2 astensioni. L'omologa Commissione del Consiglio degli Stati ha approvato questa decisione il 14 ottobre 2008 con 9 voti contro 2.

Le Commissioni concordano con l'autore dell'iniziativa sul fatto che il disciplinamento della dimora di diplomati stranieri provenienti da Paesi non membri dell'UE o dell'AELS (Paesi terzi) non è soddisfacente poiché tende a ostacolare questo gruppo di persone di per sé interessante per la piazza formativa e industriale svizzera. In un mercato formativo e del lavoro sempre più globalizzato e competitivo fornisce un'ottica deformata della politica economica.

Le Commissioni hanno ritenuto opportuno esaminare in modo più approfondito le richieste dell'iniziativa parlamentare e, se necessario, legiferare per mantenere la competitività della piazza economica e formativa svizzera. Nella ricerca globale dei maggiori talenti in grado di assicurare una base ad una futura economia altamente innovativa, la Svizzera deve poter difendere la posizione di punta raggiunta.

### **1.4 Attuazione dell'iniziativa da parte della CIP**

#### **1.4.1 Elaborazione di un progetto di legge e di rapporto da parte della sottocommissione**

Durante la seduta del 21 novembre 2008 la CIP ha deciso di attuare l'iniziativa parlamentare di una sottocommissione composta da 7 membri (Meyer Thérèse, Heim, Hiltpold, Hodgers, Marra, Perrin, Schibli) e ha inoltrato all'Ufficio del Consiglio nazionale la relativa proposta che è stata approvata.

Al fine di attuare l'iniziativa parlamentare, la sottocommissione si è riunita tre volte. Alla prima seduta ha invitato ad un audit personalità scelte coinvolte nella questione. Nella successiva ha preso le decisioni politiche di fondo necessarie e durante la seduta del 29 aprile 2009 ha approvato all'unanimità il presente progetto di atto legislativo e di rapporto all'attenzione della relativa Commissione plenaria.

Durante la stessa seduta la sottocommissione ha deciso all'unanimità di sottoporre alla CIP un progetto di mozione commissionale per completare l'iniziativa (cfr. il n. 1.4.5).

#### **1.4.2 Audizioni da parte della sottocommissione**

Durante la seduta del 27 gennaio 2009 la sottocommissione ha sentito l'opinione dei gruppi di interesse scientifici e universitari e dei rappresentanti di un ufficio cantonale d'economia:

- Claude Comina, rappresentante del *Netzwerk FUTURE*, una comunità d'interessi di partner delle scuole universitarie, dell'economia e della politica che collaborano allo sviluppo dei settori della ricerca e dell'università in Svizzera, ha completato l'analisi riportata nella motivazione dell'iniziativa parlamentare; ha fatto notare che le condizioni di ammissione ad una formazione o un perfezionamento in Svizzera nel settore terziario sono già molto rigorose; numerosi scienziati interessati sono pertanto scoraggiati dall'inoltrare la richiesta sin dal primo contatto con determinate ambasciate elvetiche. Ostacolo insormontabile è l'articolo 27 capoverso 1 lettera d della legge sugli stranieri secondo il quale il permesso di dimora per un soggiorno di formazione e perfezionamento viene concesso solo se la partenza dello studente dalla Svizzera appare garantita. Inoltre, in applicazione della legge molti Cantoni chiedono un deposito – nel Cantone di Zurigo ammonta a 21 000 franchi – che soprattutto le persone interessate provenienti da Paesi economicamente meno sviluppati non possono permettersi. Di conseguenza, molti studenti altamente qualificati, ma con pochi mezzi finanziari, scelgono dunque sin dall'inizio un dottorato presso altre università di punta.

Il relatore ha inoltre criticato la disposizione di cui all'articolo 23 capoverso 3 OASA, che prevede l'autorizzazione di formazioni e perfezionamenti che durino al massimo otto anni, mentre la durata di un dottorato in genere è più lunga. Molti studenti provenienti da Paesi terzi iniziano il ciclo di studi ad un Politecnico con un corso di introduzione di un anno. Quindi hanno bisogno in media di tre anni per un bachelor e altri due per un master. Per un dottorato è necessario prevedere ulteriori quattro anni. Poiché questi tempi oltrepassano i limiti imposti dall'ordinanza, gli interessati sono spesso costretti ad affrontare le autorità per gli stranieri poco prima di terminare gli studi al fine di evitare l'espulsione.

Infine, spesso per gli interessati anche il passaggio dallo studio al mondo del lavoro si rivela problematico poiché molti – ben sapendo di dover lasciare la Svizzera al termine degli studi – reputano senza speranza la situazione, rinunciano ad inoltrare la richiesta di permesso di dimora cercando sbocchi altrove. Le modifiche all'articolo 47 OASA entrate in vigore il 1° gennaio 2009, grazie alle quali in futuro, dopo lo studio in Svizzera, per la conces-

sione di un permesso di dimora si potrà far valere un elevato interesse non solo scientifico, ma anche economico, rappresentano un primo passo nella direzione giusta. Resta tuttavia il problema non indifferente dell'esecuzione che non avviene secondo criteri identici in tutti i Cantoni e perciò a volte sembra arbitraria. Il diritto vigente e la prassi amministrativa danneggiano soprattutto la buona reputazione della Svizzera quale piazza formativa ed economica. L'iniziativa parlamentare non persegue lo scopo di dare a tutti i diplomati universitari il permesso di dimora, ma piuttosto di eliminare ostacoli inutili a favore di persone di cui la piazza economica e formativa elvetica ha bisogno.

- L'*Unione Svizzera degli Universitari (USU)*, rappresentata da Andrea Blättler e Markus Schmassmann, ha fatto notare che persone che soggiornano in Svizzera per motivi di formazione e perfezionamento, hanno diritto ad un trattamento corretto. Iniziando uno studio universitario in Svizzera, soprattutto gli stranieri che provengono da Paesi terzi devono risolvere problemi personali non indifferenti. Portando a termine gli studi in una struttura federale estremamente complessa come quella delle università elvetiche, gli studenti dimostrano un alto grado di flessibilità e una notevole volontà di adeguarsi alla società e alla cultura svizzera: qualità che hanno permesso loro di avere successo. Queste persone dispongono di notevole capacità nelle cosiddette «soft skills»: l'attitudine alla comunicazione interculturale e le conoscenze linguistiche, più che mai importanti nel moderno mondo del lavoro. Per gli ambienti economici e scientifici elvetiche non ha senso che la Svizzera rinunci volontariamente a trarre il massimo profitto dal denaro pubblico investito nella formazione degli stranieri.

Le osservazioni sulle lacune del diritto vigente, ad esempio dell'articolo 27 LStr, confermano in larga parte l'analisi del relatore precedente. In sintonia con l'iniziativa parlamentare, i rappresentanti dell'USU propongono inoltre di adeguare le disposizioni dell'articolo 21 della legge sugli stranieri in modo che gli eventuali datori di lavoro non siano più tenuti a dimostrare che non ci sono candidati provenienti dalla Svizzera o da un Paese membro dell'UE o AELS per il posto a concorso. Inoltre i rappresentanti dell'USU hanno evidenziato la necessità di tener conto degli anni di studio in Svizzera nel calcolo per la concessione di un permesso di dimora per i diplomati che si sono integrati nel mondo del lavoro elvetico. Infine i rappresentanti dell'USU propongono che la legge permetta a questi studenti di svolgere un'attività lavorativa secondaria in tempi più brevi, cerchi di migliorare la cooperazione tra gli uffici e le università ed elimini gli ostacoli amministrativi più consistenti che impediscono di ricevere un visto da studente.

- Bruno Sauter, capo dell'ufficio per le questioni economiche e di lavoro del Cantone di Zurigo (*Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich*), ha spiegato come il mercato del lavoro svizzero offra alle aziende la possibilità di trovare diplomati estremamente qualificati nello spazio europeo grazie all'estensione. Il diritto vigente è flessibile, ha mostrato di funzionare adeguatamente e in genere permette soluzioni valide per tutte le persone coinvolte. Gli specialisti che dispongono di esperienze particolari e provengono da Paesi non membri dell'UE sono stati accettati perché necessari dalle aziende. Inoltre ogni anno nel Cantone di Zurigo vengono inoltrate circa 10 domande di dimora ben motivate da persone provenienti da Paesi terzi in

possesto di un diploma universitario svizzero e tutte vengono approvate. Negli anni passati il mercato del lavoro zurighese ha potuto assumere molta manodopera e il tasso di disoccupazione è rimasto basso. Tuttavia, a causa della situazione economica attuale, già nell'autunno 2008 è stata notata una diminuzione delle domande di permesso di lavoro; parallelamente è aumentata la disoccupazione. È necessario partire dal presupposto che la disoccupazione aumenterà anche tra la manodopera specializzata straniera. Grazie alla priorità data oggi ai cittadini elvetici, il mercato del lavoro è rimasto stabile nonostante la congiuntura e nessun settore ha registrato una modifica sostanziale del tasso di disoccupazione. Introdurre uno status particolare per un gruppo speciale renderebbe più difficile applicare le disposizioni. Infatti il nuovo gruppo speciale di diplomati universitari provenienti da Paesi terzi dovrebbe essere privilegiato nei confronti di altre persone provenienti anch'esse da Paesi terzi e con conoscenze particolari, ma senza diploma universitario. Sul mercato del lavoro questa situazione comporterebbe disparità nuove e non auspicate. Per una maggiore flessibilità andrebbe unicamente chiarita la questione se sottoporre a contingentamento anche le concessioni a cittadini di Paesi terzi con diploma universitario in Svizzera. Il capo dell'ufficio ha sottolineato inoltre la necessità di applicare in maniera uguale in tutti i Cantoni le disposizioni di ammissione secondo la legge sugli stranieri. Al contempo ha fatto notare tuttavia che la situazione del mercato del lavoro non è identica in tutti i Cantoni. Tra l'altro le equilibrate disposizioni odierne conferiscono la flessibilità necessaria agli ambienti economici e gli opportuni strumenti di protezione a favore dei lavoratori svizzeri ed europei.

- Anche Henri Rothen, presidente dell'ufficio della migrazione del Cantone di Vaud (*Service de la population du canton de Vaud*) era stato invitato per un'audizione, ma nonostante avesse dapprima acconsentito, ha disdetto la sua partecipazione poiché ritiene che le richieste dell'iniziativa parlamentare riguardino soprattutto le autorità vodesi di controllo del mercato del lavoro e non quelle di migrazione. Nella lettera del 23 gennaio 2009 alla sottocommissione ha rilevato il carattere chiaramente temporaneo dei permessi di dimora per formazione e perfezionamento. La prassi amministrativa e anche le sentenze del tribunale amministrativo federale mostrano che alcuni studenti stranieri di Paesi terzi non conoscono questa limitazione e desiderano restare in Svizzera al termine degli studi. Il legislatore, nella consultazione della legge sugli stranieri, ha tuttavia mantenuto consapevolmente la disposizione (art. 27 cpv. 1 LStr) secondo la quale deve essere garantita la partenza dopo una formazione o un perfezionamento in Svizzera. Per valutare la questione il Cantone di Vaud si attiene alla circolare dell'UFM del 5 ottobre 2006 in cui vengono stabiliti i criteri di determinazione di una partenza sicura. Secondo l'autore della lettera, non si può ritenere che questa disposizione rappresenti un ostacolo per studenti provenienti da Paesi terzi che desiderano studiare in Svizzera o accedere al mercato del lavoro al termine degli studi.

### 1.4.3 Statistiche e dati concreti

Come constatato dal Consiglio federale nella risposta alla mozione «Utilizzare a vantaggio della piazza economica svizzera gli investimenti effettuati per la formazione di accademici stranieri» del Gruppo liberale radicale (08.3376), per il semestre

autunnale 2007/08 circa 28 000 studenti stranieri erano immatricolati presso università e politecnici (senza le scuole universitarie professionali), cioè il 24 per cento degli studenti. Quasi 9000 (il 32 %) studenti provenivano da Paesi non membri dell'UE o dell'AELS. Il numero di studenti stranieri è aumentato dal 2001 del 43 per cento, mentre l'aumento degli studenti svizzeri si limita al 15,5 per cento. Oggi, tra gli immatricolati stranieri troviamo circa il 40 per cento presso facoltà scientifiche, il 27 per cento presso facoltà umanistiche e il 19 per cento presso facoltà di economia. Nel 2007, 611 studenti cittadini di Paesi non membri dell'UE o dell'AELS hanno conseguito un diploma e 348 hanno terminato il dottorato.

Il numero di ammissioni di diplomandi provenienti da Paesi terzi può solo essere stimato. Secondo informazioni dell'UFM nel 2007 sono stati rilasciati tra i 4000 e i 6000 permessi di dimora a diplomandi accademici provenienti da Paesi non membri dell'UE o dell'AELS. Negli ultimi anni la quota di respinti si è elevata a 1,5–2 %. Non si conosce la percentuale nel caso di cittadini di Paesi terzi che hanno terminato gli studi presso una scuola universitaria in Svizzera.

Invece vengono scoperti sempre nuovi, spiacevoli casi di diplomandi universitari provenienti da Paesi terzi cui viene negato il permesso di restare in Svizzera nonostante qualifiche eccellenti e l'adempimento dei presupposti personali ai sensi della legge sugli stranieri e che ricevono il permesso di soggiorno solo dopo interventi politici o lunghe procedure di esame della richiesta. Secondo quanto riportato dall'autore dell'iniziativa, gli ambienti scientifici ed aziendali interessati sono a conoscenza di dozzine di casi di questo tipo e lamentano difficoltà riguardanti il permesso di dimora a causa della normativa vigente e della prassi amministrativa.

Né le autorità federali né quelle cantonali e comunali dimostrano una particolare sensibilità per la questione. Il Consiglio federale nella risposta alla mozione citata del gruppo liberale PLR si dice concorde con gli autori della mozione sul fatto che in Svizzera ci sia una mancanza di manodopera qualificata nelle professioni tecniche, scientifiche e matematiche e afferma di aver approvato diversi interventi politici sull'argomento proprio per questi motivi (vedi anche i postulati 07.3747 Recordon. Deficit della Svizzera nelle professioni scientifiche; 07.3538 Hochreutener. Formazione nelle scienze naturali e tecniche; 07.3810 Widmer. Più studenti in ingegneria e scienze naturali). Al contempo tuttavia fa notare che per i diplomandi promettenti e ricercati il passaggio dall'università al mondo del lavoro è privo di ostacoli dato che in genere gli studenti si costituiscono una rete di conoscenze professionali già durante lo studio grazie a periodi di pratica e lavori secondari nel settore. L'odierno disciplinamento di ammissione permette nel complesso a tutti coloro che sono ben qualificati per il mercato del lavoro e provengono da Paesi terzi di rimanere in Svizzera. Tuttavia in genere chi non riesce a trovare un posto corrispondente deve lasciare il Paese al termine del permesso di soggiorno. In questo modo, secondo il Consiglio federale, è possibile tener conto in modo flessibile dei cambiamenti congiunturali e dell'evoluzione della domanda.

#### **1.4.4 Il diritto vigente**

La convenzione di libero passaggio prevede il diritto di dimora per persone provenienti dai Paesi dell'UE e dell'AELS, indipendentemente dal tipo di formazione, se trovano un datore di lavoro in Svizzera o se dispongono di mezzi finanziari sufficienti per il soggiorno.



Anche le persone provenienti da Paesi terzi e in possesso di un diploma universitario svizzero in genere ottengono un permesso di dimora secondo le disposizioni vigenti se trovano un posto conforme alla formazione ricevuta e se sussiste una dimostrata penuria di manodopera locale per l'attività scelta. In caso contrario, la manodopera locale idonea o quella proveniente da Paesi UE o AELS ha la priorità (art. 21 LStr). Determinanti sono gli interessi economici della Svizzera.

Dall'entrata in vigore della legge sugli stranieri il 1° gennaio 2008 non è più necessario controllare questa priorità se una persona proveniente da un Paese terzo ha terminato gli studi in Svizzera e la sua attività presenta un elevato interesse scientifico (art. 30 cpv. 1 lett. i LStr). In questi casi i datori di lavoro non devono dunque più provare di aver cercato inutilmente altri candidati in Svizzera o nei Paesi UE/AELS. Questa agevolazione è in vigore dal 1° gennaio 2009 anche nel caso in cui l'attività lucrativa presenti un elevato interesse economico (art. 30 cpv. 1 lett. g e i LStr; art. 47 lett. a OASA).

Continua a restare in vigore la disposizione d'ordinanza secondo la quale in linea di principio vengono approvati solo formazioni e perfezionamenti che durano al massimo otto anni e le deroghe sono permesse solo in singoli casi motivati (art. 23 cpv. 3 OASA).

Nella prassi, i Cantoni prendono sempre una decisione preliminare che si rifà alle esigenze specifiche del mercato del lavoro. Devono sempre ponderare tra gli interessi della piazza economica e il rischio che queste persone possano gravare sulle istituzioni sociali in caso di recessione. Dopo la decisione preliminare dei Cantoni l'Ufficio federale della migrazione si limita ad una deliberazione di controllo allo scopo di raggiungere in tutta la Svizzera una prassi più o meno uguale. Se un Cantone interpreta in modo troppo rigoroso il diritto sugli stranieri, la Confederazione ha solo la possibilità di intervenire in modo «pacato», cioè con una raccomandazione positiva che però nella maggior parte dei casi viene accettata dalle autorità cantonali.

Durante i lavori di attuazione la CIP ha potuto constatare che le disposizioni determinanti della nuova legge sugli stranieri corrispondono ampiamente alle esigenze sia di una larga parte degli studenti stranieri e delle accademie sia dei datori di lavoro. Al contempo ha tuttavia constatato che la prassi amministrativa nei singoli Cantoni denota notevoli differenze e spesso si rivolge contro gli studenti ed i diplomati. Ritiene indispensabile rendere meno rigorosa la legge sugli stranieri dato che la piazza formativa ed economica svizzera non può aspettare che tutti i Cantoni applichino in modo uguale il diritto vigente, conformemente alle esigenze del gruppo a favore del quale si schiera l'iniziativa parlamentare.

#### **1.4.5 Adozione dell'avamprogetto per la procedura di consultazione**

Durante la seduta del 19 giugno 2009 la commissione plenaria ha approvato, con una votazione provvisoria, il progetto di atto legislativo e rapporto della sottocommissione con 23 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione e ha avviato una procedura di consultazione con scadenza il 15 ottobre 2009.

Un membro della Commissione ha rifiutato il testo ritenendo il margine di manovra offerto dal diritto vigente sufficientemente ampio per autorizzare il soggiorno conti-

nuato a specialisti provenienti da Paesi terzi formati in Svizzera e necessari agli ambienti scientifici ed economici.

Al contempo la Commissione ha approvato il progetto di mozione citato della relativa sottocommissione quale mozione di commissione (09.3727 n Mo. CIP-N (08.407). Prolungare la durata del soggiorno per formazione e perfezionamento universitari) che incarica il Consiglio federale di modificare l'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) in modo che in casi motivati sia possibile concedere a stranieri provenienti da Paesi terzi soggiorni per formazione e perfezionamento universitari più lunghi senza permessi eccezionali.

#### **1.4.6 Risultati della procedura di consultazione e adozione del progetto da presentare al Consiglio nazionale**

La maggior parte dei 23 Cantoni che hanno partecipato alla consultazione approva in linea di massima il progetto. Otto (ZH, UR, FR, SO, SH, AI, SG, TG) hanno comunicato di opporvisi. Cinque partiti rappresentati nell'Assemblea federale hanno espresso un parere sul testo: quattro (PLR, PPD, PS, I Verdi) l'hanno approvato, mentre l'UDC vi si oppone. Tra le associazioni mantello e le altre organizzazioni l'unica a rifiutare il progetto, benché solo in parte, è l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro. Numerosi partecipanti alla procedura di consultazione sono nel complesso favorevoli al progetto, ma hanno formulato riserve. Criticano ad esempio che la flessibilità sia estesa all'insieme delle formazioni e dei corsi di perfezionamento perché temono che la formula scelta possa applicarsi anche alle persone che hanno seguito corsi di perfezionamento di breve durata o corsi di lingua. Gli avversari del progetto invece ritengono che si potrebbe modificare la legge federale sugli stranieri in modo da rendere meno rigorosa l'assegnazione di contingenti di autorizzazione o giudicano inutile il progetto di revisione.

Riunitasi il 5 novembre 2009, la CIP del Consiglio nazionale ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e ha completato l'articolo 21 capoverso 3 aggiungendo una seconda frase (cfr. i commenti al n. 3.1). Ha adottato il progetto da presentare al Consiglio con 16 voti contro 3 e 3 astensioni.

## **2 Punti essenziali del progetto**

La CIP non ritiene opportuno che studenti altamente qualificati provenienti da Paesi terzi – circa il 30% degli studenti stranieri in Svizzera – si trovino di fronte a disposizioni di ammissione e partenza proibitive che rendono difficile o addirittura impossibile restare in Svizzera senza interrompere il soggiorno al termine di una formazione terziaria. In questo modo ogni anno nella corsa internazionale alle migliori «menti» la Svizzera perde numerosi specialisti altamente qualificati che si recano in altri Stati per iniziare un percorso professionale o fondare una propria azienda. Per ogni persona che segue una formazione e fino alla fine degli studi la Confederazione e i Cantoni pagano da mezzo a un milione di franchi. Queste spese non vanno a vantaggio né della piazza economica svizzera né dell'economia dei Paesi di provenienza, dove nella maggior parte dei casi manca un'offerta adeguata. In ultima analisi ne beneficiano le economie concorrenti dei Paesi in cui migrano questi diplomati altamente qualificati.

Nell'attuare l'iniziativa parlamentare, la CIP aveva il compito di trovare un compromesso accettabile tra gli interessi dei diplomati stranieri provenienti da Paesi non membri dell'UE o dell'AELS, i loro datori di lavoro, anche universitari, e l'equilibrio del mercato del lavoro elvetico. Per la (sotto)commissione era molto importante sviluppare agevolazioni legali efficaci senza perdere di vista la coerenza della legge sugli stranieri che propone dunque di rivedere come segue:

- la disposizione vigente sulla priorità viene modificata in modo che le persone provenienti da Paesi terzi con un diploma universitario svizzero possano essere ammesse senza esame del principio della priorità della manodopera nazionale o proveniente da Paesi UE e AELS se la loro attività lucrativa è di elevato interesse scientifico o economico;
- nel caso di ammissione per formazione o perfezionamento in vista di una futura attività lucrativa non viene più posta la condizione della partenza garantita al termine degli studi, ma devono essere determinanti i requisiti personali e formativi della persona interessata;
- infine, nella concessione di un permesso di dimora devono essere calcolati retroattivamente i soggiorni di formazione se la persona che inoltra la domanda è stata in possesso di un permesso duraturo per due anni senza interruzione.

### **3    Commento alle singole disposizioni**

#### **3.1    Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri**

*Art. 21 cpv. 3 (nuovo)*

I capoversi 1 e 2 all'articolo 21 rimangono invariati. Prescrivono che agli stranieri sia permessa l'attività lucrativa solo se viene dimostrato che non è stato possibile trovare candidati idonei provenienti dal mercato interno o cittadini di Paesi con i quali è stata conclusa una convenzione di libero passaggio.

Al capoverso 3 la nuova disposizione di legge prevede che per gli stranieri con un diploma di scuola professionale o universitario svizzero è possibile derogare dal principio di priorità della manodopera nazionale o proveniente da Paesi UE o AELS a condizione che l'attività lucrativa sia di elevato interesse scientifico o economico. In tal caso il datore di lavoro non è più tenuto a provare di aver cercato invano altri candidati. Inoltre, se queste condizioni sono soddisfatte, lo straniero con un diploma di scuola professionale o universitario svizzero viene ammesso provvisoriamente al termine degli studi per un periodo di sei mesi perché possa trovare un lavoro di questo genere. In tal modo la Svizzera può trarre beneficio diretto dagli investimenti a sostegno della formazione di queste persone nonché controbilanciare l'acuta mancanza di manodopera altamente qualificata, migliorare la competitività dell'economia nazionale e in particolare usufruire delle imposte che questi nuovi professionisti dovranno versare.

Sussiste un elevato interesse economico per un'attività lucrativa quando sul mercato di lavoro c'è richiesta comprovata per la relativa attività. In questo modo si garantisce che la disposizione d'eccezione viene applicata solo quando in un determinato settore manca veramente la manodopera e l'attività non può essere svolta da disoccupati provenienti dal mercato interno o di un Paese UE o AELS.

Ciò corrisponde alla disposizione d'ordinanza in vigore dal 1° gennaio 2009 (art. 47 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa; OASA). Il Consiglio federale si è fondato sulla competenza di prevedere eccezioni alle condizioni di ammissione e di disciplinare la valutazione della priorità in modo più preciso (art. 21 LStr e art. 30 cpv. 1 lett. g e i nonché cpv. 2 LStr).

Con il nuovo capoverso 3 proposto non è più necessaria la delega di competenza al Consiglio federale di cui all'articolo 30 capoverso 1 lettera i, che pertanto può essere abrogata. Ciò vale anche per l'articolo 47 OASA.

L'articolo 23 capoverso 3 LStr prevede una disposizione legale analoga sulle eccezioni alle condizioni personali di ammissione.

La *minoranza della Commissione* è favorevole allo stralcio del diritto di soggiorno provvisorio per una durata di sei mesi al termine degli studi perché ritiene che il passaggio alla vita professionale non rappresenti un problema per la manodopera veramente ricercata. Inoltre reputa la disposizione contraddittoria e difficilmente applicabile: infatti, una persona che non ha ancora trovato un impiego come può soddisfare la condizione di interesse scientifico o economico preponderante necessaria per prolungare il permesso di soggiorno in Svizzera?

#### *Art. 27 cpv. 1 lett. d e cpv. 2<sup>bis</sup> (nuovo)*

Al capoverso 1 lettera d si rinuncia alla «partenza garantita» quale condizione posta finora alla concessione di permessi di soggiorno per formazioni in Svizzera. L'attuale formulazione ha in parte dato adito a malintesi. Una volta terminati con successo gli studi, ai sensi del diritto vigente è possibile assumere un incarico in Svizzera se sono soddisfatte le condizioni di ammissione.

D'altra parte, con il capoverso 1 lettera d si intende ora chiarire che le persone interessate devono soddisfare i requisiti personali e formativi per gli studi scelti. Già ora la scuola deve fornirne una conferma per l'ambito che le compete (art. 24 cpv. 3 OASA).

In tale contesto le autorità devono mantenere la possibilità di esaminare se la domanda eventualmente serve a ottenere un visto per entrare in Svizzera o nello spazio Schengen. I requisiti personali in particolare non sono soddisfatti quando soggiorni o domande precedenti, o altre circostanze, possono far pensare che la domanda di formazione o perfezionamento in Svizzera sia solo un pretesto (vedi anche l'art. 23 cpv. 2 lett. b OASA).

Nel nuovo capoverso 2<sup>bis</sup> si intende chiarire che dopo la formazione o il perfezionamento è possibile continuare il soggiorno se sono soddisfatte le condizioni di ammissione secondo la LStr per il nuovo scopo (in genere un'attività lucrativa). Una di queste condizioni è la proposta eccezione al principio di priorità, quando la persona interessata è in possesso di un diploma universitario svizzero (cfr. nuovo art. 21 cpv. 3 LStr).

#### *Art. 30 cpv. 1 lett. i*

Vedi il commento all'articolo 21 capoverso 3 (nuovo). La regolamentazione proposta rende inutile questa norma che può essere abrogata.

*Art. 34 cpv. 5*

Ai sensi del diritto vigente i soggiorni di formazione e perfezionamento non vengono presi in considerazione per la concessione del permesso di domicilio. Ne può conseguire che dopo lunghi studi universitari in Svizzera e anni di attività lucrativa, il permesso di domicilio viene concesso solo dopo un soggiorno di circa 15 anni. Poiché in genere le persone che hanno seguito la formazione in Svizzera sono integrate molto bene, è giustificato comprendere nel calcolo almeno una parte degli studi al momento di concedere il permesso di domicilio.

Questo modo di procedere viene reso possibile quando dopo gli studi è stato concesso un permesso di soggiorno per un nuovo scopo duraturo e in seguito per un periodo di due anni non sono sorti problemi di integrazione.

#### **4 Ripercussioni finanziarie e sul personale**

La revisione non comporta ripercussioni sulle finanze o sul personale. Le modifiche proposte possono essere attuate nell'ambito delle risorse disponibili presso la Confederazione ed i Cantoni.

#### **5 Compatibilità con il diritto europeo**

*Il principio della libera circolazione delle persone*

Tanto il principio della libera circolazione delle persone tra i Paesi membri dell'UE e del SEE quanto le disposizioni degli accordi bilaterali con la Svizzera prevedono il diritto generale di soggiorno quando si può provare di avere un posto di lavoro in un altro Paese parte al trattato, indipendentemente dal Paese in cui è stata seguita la formazione.

*Normativa per cittadini di Paesi terzi nell'UE*

Una direttiva dell'UE, non vincolante per la Svizzera, disciplina le condizioni di entrata e soggiorno per cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio o volontariato (Direttiva 2004/114/CE). Non prevede disposizioni sulla prosecuzione del soggiorno di cittadini di Paesi terzi in un Paese membro dell'EU al termine di una formazione.

Come la Svizzera, anche l'Unione europea prevede agevolazioni per l'ammissione della manodopera qualificata necessaria proveniente da Paesi terzi:

una direttiva dell'UE non vincolante per la Svizzera prevede una procedura particolare per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi che partecipano a ricerche scientifiche (Direttiva 2005/71/CE) e ne promuove l'ammissione per determinati istituti di ricerca riconosciuti. Gli scienziati ammessi ricevono inoltre determinati diritti riguardanti il soggiorno, le condizioni di lavoro e la mobilità all'interno dell'Unione europea.

Un'altra direttiva dell'UE controllerà in futuro l'immigrazione di manodopera altamente qualificata nell'UE ed il relativo status giuridico (direttiva «Blue-Card»; Proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati; 2007/0228). Si

applica a cittadini di Paesi terzi che intendono esercitare un'occupazione altamente qualificata nell'UE e a quelli che soggiornano già legittimamente in un Paese membro dell'UE, ad esempio come studenti, e desiderano rimanervi.

Ai sensi della proposta di direttiva, prima di decidere in merito ad una domanda di concessione di un permesso di soggiorno («Blue Card»), i Paesi membri possono valutare la situazione sul mercato del lavoro. In primo luogo tengono conto della manodopera nazionale e degli stranieri che rientrano nelle convenzioni di libera circolazione secondo le procedure esistenti. Gli Stati membri continuano dunque a decidere nel singolo caso autonomamente se sussiste il fabbisogno di manodopera altamente qualificata proveniente da Paesi terzi.

#### *Normativa in Germania*

In Germania, al termine degli studi il permesso di soggiorno di cittadini di Paesi terzi può essere prolungato fino ad un anno per permettere la ricerca di un posto di lavoro adeguato. Tuttavia, ricevere un permesso per esercitare un'attività lucrativa non è un diritto. Valgono le condizioni generali di ammissione per i lavoratori cittadini di un Paese terzo (§16 comma 3 della legge su soggiorno, attività lavorativa e integrazione di stranieri sul territorio federale).

## **6 Costituzionalità e legalità**

Il presente testo si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. Rientra nelle competenze della Confederazione legiferare su entrata, uscita, dimora e domicilio degli stranieri.