



Versione provvisoria, 28.10.2009

Rapporto sui risultati della consultazione

08.407 Iniziativa parlamentare.

Facilitare l'ammissione e l'integrazione di stranieri diplomati presso una scuola universitaria svizzera.

Ufficio federale della migrazione
Ottobre 2009

1. Situazione iniziale

In data 19 giugno 2009 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha deciso di svolgere una procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti, le associazioni mantello nazionali dell'economia, dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna in merito all'iniziativa parlamentare summenzionata. La procedura si è conclusa il 15 ottobre 2009.

2. Avamprogetto

La CIP-N intende agevolare l'accesso al mercato del lavoro svizzero dei cittadini di Paesi non membri dell'UE o dell'AELS diplomati presso una scuola universitaria svizzera. In applicazione dell'iniziativa parlamentare Jacques Neiryck, la CIP-N ha approvato l'avamprogetto di una pertinente modifica della legge federale sugli stranieri (LStr).

Il progetto persegue miglioramenti per quanto concerne le condizioni d'ammissione, i soggiorni a scopo di formazione e perfezionamento nonché la concessione del permesso di domicilio a studenti e diplomati cittadini di Stati non membri dell'UE o dell'AELS.

Il progetto di legge propone tre modifiche della LStr: la vigente norma sulla priorità va 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. Inoltre la «garanzia della partenza» dalla Svizzera non deve più essere una condizione generale per la concessione di un permesso di dimora a fini di formazione o perfezionamento. Infine, a determinate condizioni, al momento di concedere il permesso di domicilio devono essere compresi nel calcolo anche precedenti soggiorni di formazione e perfezionamento.

3. Risposte ricevute

Fino al 15 ottobre 2009 sono giunte 69 risposte:

Governi cantonali:

OW, JU, SO, UR, AI, BS, BL, AR, NW, TG, ZG, AG, SG, ZH, VD, GR, FR, GL, LU, TI, NE, VS, SH, SZ

Partiti:

PLR, I Verdi, PSS, PPD, UDC

Associazioni mantello:

Travail.Suisse, Unione sindacale svizzera, Associazione dei Comuni svizzeri, Unione delle città svizzere, Unione svizzera dei contadini, economiesuisse, Unione padronale svizzera, Unione svizzera delle arti e mestieri.

Altre cerchie consultate:

Swissmem, CDEP, Fondo nazionale svizzero, Conferenza svizzera dei rettori delle alte scuole pedagogiche, Federazione svizzera dei docenti delle Scuole universitarie professionali, Associazione svizzera per l'orientamento universitario, PF Losanna¹, Unione Svizzera degli Studi Consulenti d'Ingegneria, Commissione federale della migrazione, Conferenza svizzera delle rettrici e dei rettori delle Alte scuole pedagogiche, Réseau Future, Gli ospedali svizzeri, Association du corps intermédiaire de l'EPFL, Consiglio dei PF, Swiss Engineering, Conferenza universitaria svizzera, Associazione svizzera del controllo abitanti, Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori delle scuole professionali, Associazione dei diplomati SUP, Conferenza dei Rettori delle Scuole Universitarie Professionali, Commissione federale delle scuole universitarie professionali, Centre Patronal, Società svizzera degli ingegneri ed architetti, Federazione Svizzera delle Scuole Private, Unione Svizzera degli studenti di scuole universitarie, PF Zurigo, Associazione degli uffici svizzeri del lavoro, Forum svizzero per lo studio delle migrazioni, hotelleriesuisse, Commissione della Conferenza dei vescovi svizzeri per la migrazione.

Un cittadino privato e un'organizzazione hanno inoltre espresso un parere di propria iniziativa.

¹ Il PF Losanna si associa alla posizione del Consiglio dei PF.

4. Valutazione del progetto da parte dei partecipanti

Il progetto è approvato in linea di principio da 56 partecipanti, mentre 10 lo respingono.

I seguenti partecipanti approvano in linea di principio il progetto:

Governi cantionali:

OW, JU, BS, BL, AR, NW, ZG, AG, VD, GR, LU, TI, NE, VS, SZ

Partiti:

PLR, PPD, PSS, I Verdi

Associazioni mantello:

Travail.Suisse, Unione sindacale svizzera, Associazione dei Comuni svizzeri, Unione delle città svizzere, economiesuisse, Unione padronale svizzera, in parte: Unione svizzera dei contadini.

Altre cerchie consultate:

Swissmem, CDEP, Fondo nazionale svizzero, Conferenza svizzera dei rettori delle alte scuole pedagogiche, Federazione svizzera dei docenti delle Scuole universitarie professionali, Associazione svizzera per l'orientamento universitario, PF Losanna, Unione Svizzera degli Studi Consulenti d'Ingegneria, Commissione federale della migrazione, Conferenza svizzera delle rettrici e dei rettori delle Alte scuole pedagogiche, Réseau future, Gli ospedali svizzeri, Association du corps intermédiaire de l'EPFL, Consiglio dei PF, Swiss Engineering, Conferenza universitaria svizzera, Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori delle scuole professionali, Associazione dei diplomati SUP, Conferenza dei Rettori delle Scuole Universitarie Professionali, Centre Patronal, Società svizzera degli ingegneri ed architetti, Unione Svizzera degli studenti di scuole universitarie, PF Zurigo, Forum svizzero per lo studio delle migrazioni, hotelleriesuisse, Commissione della Conferenza dei vescovi svizzeri per la migrazione

I partecipanti pronunciatisi a favore del progetto ritengono che la soluzione proposta costituisca un progresso. Ritengono che la disciplina attuale sia contraria agli interessi dell'economia. La Svizzera ha bisogno di manodopera con una buona formazione e altamente qualificata. L'ammissione a uno studio superiore e al mercato del lavoro dovrebbe essere organizzata in modo tale da consentire alla Svizzera di mantenere a lungo termine la propria posizione di spicco tra le maggiori piazze formative ed economiche. Visto l'aumento della concorrenza a livello internazionale per reclutare specialisti altamente qualificati e visto il considerevole investimento finanziario della Svizzera per la formazione di studenti stranieri, questi dovrebbero poter restare nel nostro Paese una volta ultimata la formazione.

In parte è deplorato che il progetto tenga poco conto degli interessi dei Paesi d'origine degli studenti (brain drain). Si auspica inoltre che in occasione di un'ulteriore revisione della LStr venga vagliata l'introduzione di un sistema di migrazione circolare. Parte dei partecipanti favorevoli al progetto rilevano che le nuove disposizioni di legge non comporterebbero modifiche materiali. Taluni sottolineano inoltre che il progetto è troppo moderato e rilevano altresì la necessità di discutere l'estensione della proposta all'insieme del settore formativo. È espressa l'esigenza di armonizzare le prassi divergenti dei Cantoni.

Nel quadro dell'accesso agevolato al mercato del lavoro svizzero concesso ai diplomati stranieri che hanno studiato nel nostro Paese (nonché alle persone ammesse nel quadro del GATS) –andrebbe inoltre valutata la possibilità di liberare queste persone anche dal contingentamento (ZG, in parte ZH).

Numerosi fautori del progetto deplorano espressamente che l'allentamento previsto concerne la totalità delle formazioni e dei perfezionamenti. La formulazione adottata include anche coloro che hanno frequentato con successo brevi corsi di perfezionamento o di lingua. Un allentamento così esteso è discutibile, non da ultimo in quanto vi è il rischio di abusi in materia di diritto di soggiorno in seguito a formazioni brevi.

Il PSS propone che si rinunci in maniera generale all'esigenza di un alto interesse scientifico o economico, per non rischiare di discriminare gli studenti di determinate discipline. Il PPD propone una «green card» sottostante a contingente per gli studenti cittadini di Stati non membri dell'UE/AELS. Il PLR approva il progetto pur indicando esplicitamente di restare sulla posizione enunciata nella propria

mozione (08.3376) a complemento della disciplina proposta. Secondo la mozione, occorre rilasciare ai laureati provenienti da Paesi non membri dell'UE o dell'AELS e desiderosi di lavorare in Svizzera un permesso di soggiorno valido per sei mesi dopo l'ottenimento della laurea. I Verdi sono favorevoli al progetto proposto.

I seguenti partecipanti sono contrari al progetto:

Governi cantonali:

SO, UR, AI, TG, SG, ZH, FR, SH,

Partiti:

UDC

Associazioni mantello:

In parte: Associazione degli uffici svizzeri del lavoro

La principale riserva espressa nei confronti del progetto si basa sul carattere esplicitamente temporaneo dei permessi per stranieri rilasciati a scopo di formazione o perfezionamento. Lo scopo di queste formazioni sarebbe che una volta diplomati i beneficiari possano applicare nel loro Paese d'origine quanto appreso in Svizzera, e migliorare così la situazione economica di tale Paese. Per questo il legislatore ha volutamente conservato, in occasione del dibattito sulla LStr, la disposizione relativa alla garanzia della partenza al termine della formazione. Si ritiene che il mercato del lavoro si sia rivelato sufficientemente flessibile.

La disciplina vigente mira a evitare il rilascio di nuovi permessi di lavoro qualora vi siano persone con qualifiche identiche o paragonabili in cerca di lavoro. Tale funzione di filtro ha dato buoni risultati. È pertanto respinta l'idea di un'ammissione generale che non tenga conto della priorità degli indigeni.

Eventualmente sarebbe opportuno modificare la LStr nel senso di un certo allentamento per quanto concerne l'attribuzione dei contingenti. Il gruppo mirato dal progetto potrebbe ad esempio beneficiare di un pool di permessi ad hoc sottostanti a contingente.

L'UDC respinge la proposta di revisione della LStr, ritenendola superflua. Secondo l'UDC, la disciplina attuale sarebbe sufficiente. Grazie alla libera circolazione delle persone nello spazio UE/AELS, le imprese svizzere avrebbero accesso a un'immensa offerta di manodopera con una buona formazione. Qualora la disciplina proposta venga introdotta, non risulta comprensibile come mai debba essere limitata ai soli diplomati di scuole universitarie: in ogni momento potrebbe infatti verificarsi un accresciuto fabbisogno di manodopera d'altro tipo, ad esempio in settori artigianali.

5. Commenti alle singole disposizioni

Art. 21 cpv. 3 (nuovo)

³ Lo straniero con diploma universitario svizzero la cui attività lucrativa è di alto interesse scientifico o economico può essere ammesso in deroga al capoverso 1.

UR: si dichiara esplicitamente contrario alla revoca della priorità degli indigeni.

ZH: sotto il profilo della tecnica legislativa, le deroghe alle condizioni d'ammissione andrebbero disciplinate esclusivamente all'articolo 30 LStr.

BL: propone la formulazione seguente: «... la cui attività lucrativa è di alto interesse scientifico e serve in particolare alla ricerca di base, alla ricerca di punta o all'applicazione di nuove tecnologie.»

ZG: il complemento all'articolo 21 capoverso 3 va stralciato, mentre va conservato l'articolo 30 capoverso 1 lettera i.

TI: la disposizione discrimina gli studenti di università straniere. Nel quadro della riforma di Bologna è invece perseguita un'armonizzazione.

NE: sotto il profilo contenutistico, il testo di questa disposizione andrebbe inserito nell'articolo 30 LStr.

PLR: approva esplicitamente l'abolizione della priorità degli indigeni, sempreché l'assunzione di manodopera straniera rivesta un alto interesse. Ciò consente di rafforzare la piazza economica svizzera e costituisce un'agevolazione per i datori di lavoro.

economiesuisse: la disciplina proposta coincide con il diritto attuale (art. 30 cpv. 1 lett. g-i nonché art. 47 OASA). Non è pertanto chiara l'utilità delle modifiche proposte.

Associazione degli uffici svizzeri del lavoro: critica esplicitamente la disciplina proposta, suggerendo che venga mantenuto il diritto vigente. Le imprese non avrebbero segnalato un fabbisogno che vada nel senso di quanto proposto dall'iniziativa. Vi sarebbe inoltre il pericolo di un ulteriore onere a carico delle opere sociali.

Unione Svizzera degli studenti di scuole universitarie: Propone il controprogetto seguente:

Art. 21 LStr

³ Il titolare di un diploma universitario svizzero può essere ammesso in deroga al capoverso 1.

Art. 30 LStr

¹ È possibile derogare alle condizioni d'ammissione (art. 18–29) al fine di:

i. agevolare l'esercizio di un'attività lucrativa, purché di alto interesse scientifico, a persone che hanno concluso i loro studi in Svizzera;

Art. 47 OASA Attività lucrativa dopo uno studio in Svizzera (art. 30 cpv. 1 lett. i LStr)

Lo straniero che ha concluso uno studio in Svizzera può ottenere un permesso di soggiorno di breve durata o un permesso di dimora se:

a. la sua attività lucrativa riveste un elevato interesse scientifico o economico e serve in particolare alla ricerca di base o all'applicazione di nuove tecnologie;

c. sono rispettati i contingenti secondo l'articolo 20 LStr;

PF Zurigo: Propone la formulazione seguente:

³ Lo straniero con diploma universitario svizzero può essere ammesso in deroga al capoverso 1.

Art. 30 LStr

i. agevolare l'esercizio di un'attività lucrativa a persone che hanno concluso i loro studi in Svizzera.

Una parte dei partecipanti chiede che la nozione di «alto interesse scientifico o economico» sia maggiormente concretizzata.

Art. 27 cpv. 1 frase introduttiva nonché lett. d e cpv. 2^{bis} (nuovi)

¹ Lo straniero può essere ammesso in Svizzera per seguire una formazione o un perfezionamento professionale, se:

d. soddisfa i requisiti personali e formativi necessari per la formazione o il perfezionamento previsti.

^{2bis} La prosecuzione del soggiorno in Svizzera dopo la conclusione o l'interruzione della formazione o del perfezionamento è retta dalle condizioni generali di ammissione della presente legge.

BS: propone che il testo dell'articolo 27 capoverso 2^{bis} LStr venga maggiormente concretizzato per quanto concerne i permessi di dimora per seguire una formazione o un perfezionamento. Il fatto di aver conseguito un diploma universitario svizzero non fonda un diritto generale al permesso di dimora o di lavoro.

FR: ritiene che questa disposizione sia meno chiara della disciplina attuale.

economiesuisse, Unione padronale svizzera: pone un problema il fatto che l'articolo si applichi a tutte le forme di formazione o perfezionamento. Esso dovrebbe riferirsi esclusivamente agli stranieri che hanno conseguito un diploma universitario in Svizzera.

TI, per analogia NE: nella formulazione proposta la lettera d è superflua in quanto già contenuta nella lettera a vigente.

Unione Svizzera degli studenti di scuole universitarie: la formulazione proposta provocherebbe decisioni divergenti da parte delle autorità cantonali. Propone l'introduzione di un nuovo capoverso:

³ Per gli studenti delle università svizzere:

a. nel quadro della prova dell'esistenza dei mezzi finanziari necessari è computato l'introito di un'attività lucrativa accessoria a decorrere dall'inizio dello studio; e

b. non è applicabile il capoverso 2 lettera d.

PF Zurigo: occorre precisare la nozione di «requisiti personali».

Unione Svizzera degli studenti di scuole universitarie, PF Zurigo: chiedono che sia modificato anche l'articolo 27 capoverso 1 lettera c LStr, che attualmente limita l'ammissione agli studenti che dispongono di sufficienti mezzi finanziari.

In merito all'abolizione del criterio della garanzia della partenza (cpv. 1 lett. d)

Riserve dei Cantoni: l'articolo 27 LStr si riferisce in generale all'ammissione di cittadini di Stati terzi per una formazione o un perfezionamento professionale. La disposizione non si limita pertanto all'ammissione di diplomati di scuole universitarie svizzere, ma è applicabile ad esempio anche agli allievi di scuole linguistiche o alberghiere che dimorano temporaneamente in Svizzera. Per l'ammissione di cittadini di Stati terzi in vista di una formazione o di un perfezionamento, eccettuati gli studenti, occorre conservare la condizione della «garanzia della partenza». Tale condizione d'ammissione ha dato buone prove e non ha mai causato problemi nella prassi. Sarebbe più indicato prevedere, nel quadro della revisione di legge, un articolo speciale applicabile agli studenti universitari e lasciare immutate le ulteriori condizioni d'ammissione in vista di altre formazioni o perfezionamenti in Svizzera.

PLR: è importante che permanga la possibilità di rifiutare una domanda in presenza di elementi che lascino presupporre un abuso.

PPD, Unione Svizzera degli studenti di scuole universitarie, PF Zurigo: sono esplicitamente favorevoli all'abolizione di quest'esigenza.

Commenti all'articolo 23 capoverso 3 OASA:

Consiglio dei PF, Unione Svizzera degli studenti di scuole universitarie, PF Zurigo: rilevano che la disciplina attuale, che limita a otto anni il permesso di soggiorno, non basta per un intero iter di studi e va pertanto adeguata.

Art. 30 cpv. 1 lett. i
Abrogato

UR: si pronuncia esplicitamente contro l'abrogazione.

Consiglio dei PF: è contrario all'abrogazione in quanto toglierebbe al Consiglio federale la possibilità di prevedere ulteriori deroghe per gli studenti universitari.

Art. 34 cpv. 5

⁵ I soggiorni temporanei non sono presi in considerazione per il computo dei cinque anni giusta i capoversi 2 lettera a e 4. I soggiorni di formazione o perfezionamento (art. 27) vengono presi in considerazione se al termine degli stessi la persona interessata è stata per due anni consecutivi titolare di un permesso di dimora duraturo.

UR: la LStr vigente prevede già il rilascio anticipato del permesso di domicilio dopo un soggiorno ininterrotto di cinque anni (art. 34 cpv. 4 LStr). Se ben integrati, anche gli stranieri con un diploma universitario svizzero potrebbero beneficiare di tale disciplina. La disposizione proposta è pertanto respinta.

LU: ai sensi della parità di trattamento, il rilascio del permesso di domicilio deve presupporre una buona integrazione anche per gli studenti universitari.

PF Losanna, I Verdi: in alternativa alla disciplina proposta chiedono che al termine dello studio i diplomati ottengano in maniera generale una proroga del permesso di dimora (modello tedesco).

economiesuisse, ZH: solo gli studenti universitari devono poter beneficiare di questa disciplina (cfr. commenti all'art. 27 AP-LStr).