



Berna, 27 ottobre 2021

Modifica della legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)

**Ammissione agevolata di stranieri con un diploma universitario
svizzero**

**Commento esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione**

Compendio

La proposta modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl) è volta ad attuare la mozione 17.3067 Dobler «Gli specialisti formati a caro prezzo in Svizzera devono poter lavorare nel nostro Paese». Prevede di esentare dai contingenti annuali di permessi di dimora gli specialisti stranieri provenienti da Stati terzi formati alle università e nei politecnici svizzeri se la loro attività lavorativa riveste un alto interesse scientifico o economico.

Situazione iniziale

La mozione 17.3067 Dobler «Gli specialisti formati a caro prezzo in Svizzera devono poter lavorare nel nostro Paese» del 7 marzo 2017 è stata approvata il 20 settembre 2018 dal Consiglio nazionale e il 19 marzo 2019 dal Consiglio degli Stati. Gli autori della mozione chiedono al Consiglio federale di creare, nel quadro dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA), le condizioni affinché gli stranieri che conseguono un master o un dottorato nelle università cantonali e nei politecnici federali in settori con una comprovata penuria di specialisti possano restare in Svizzera in maniera semplice e poco burocratica per svolgervi un'attività lucrativa. Per raggiungere questo obiettivo gli autori della mozione chiedono che sia derogato ai contingenti annuali di permessi di dimora per svolgere un'attività lucrativa.

Gli autori motivano la mozione asserendo che, nonostante la penuria di specialisti, spesso i giovani specialisti provenienti da Stati terzi formati in Svizzera lasciano il nostro Paese a causa dell'esaurimento dei contingenti e il mercato svizzero del lavoro deve dunque rinunciarvi a medio e lungo termine. Questo andrebbe evitato in particolare nel settore MINT (matematica, informatica, scienze naturali e tecnica).

Contenuto del progetto

Per ragioni sistematiche non è opportuno disciplinare la deroga ai contingenti annuali mediante la modifica dell'OASA proposta nel quadro della mozione. Nell'OASA vigente il Consiglio federale deroga ai contingenti unicamente per due tipi di soggiorno di breve durata con attività lucrativa. Tutte le altre deroghe alle condizioni d'ammissione per determinati gruppi di persone sono rette in modo definitivo dalla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl). Questo principio dev'essere mantenuto; pertanto è qui proposta una modifica della LStrl. Il diritto vigente consente già di derogare alla priorità dei lavoratori nazionali per assumere sul mercato del lavoro stranieri con un diploma universitario se l'attività prevista riveste un alto interesse scientifico o economico.

La richiesta degli autori della mozione di creare una nuova deroga ai contingenti annuali contraddice l'articolo 121a capoverso 2 della Costituzione federale, secondo il quale il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera dev'essere limitato da tetti massimi annuali e contingenti annuali. Tuttavia, le Camere federali hanno implementato l'articolo costituzionale mediante l'introduzione di un semplice obbligo di notificare i posti vacanti e si sono espressamente astenute da un contingentamento vero e proprio dell'immigrazione. Grazie a questa soluzione, numerosi permessi per stranieri che immigrano in Svizzera continuano a non sottostare a limitazioni numeriche. Le Camere, consapevoli dell'articolo 121a Cost., hanno peraltro trasmesso la mozione al Consiglio federale.

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Il 7 marzo 2017 il consigliere nazionale Marcel Dobler ha depositato la mozione 17.3067 «Gli specialisti formati a caro prezzo in Svizzera devono poter lavorare nel nostro Paese». La mozione è stata approvata il 20 settembre 2018 dal Consiglio nazionale e il 19 marzo 2019 dal Consiglio degli Stati. Gli autori della mozione chiedono al Consiglio federale di creare, nel quadro dell'ordinanza del 24 ottobre 2007¹ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA), le condizioni affinché gli stranieri che conseguono un master o un dottorato nelle università cantonali e nei politecnici federali in settori con una comprovata penuria di specialisti possano restare in Svizzera in maniera semplice e poco burocratica per svolgervi un'attività lucrativa. Per raggiungere questo obiettivo gli autori della mozione chiedono che sia derogato ai contingenti annuali di permessi di dimora per svolgere un'attività lucrativa. Nel quadro dell'attuazione della mozione occorre garantire che l'ammissione agevolata sia applicabile solo se l'attività prevista riveste un alto interesse scientifico o economico.

Gli autori motivano la mozione asserendo che, nonostante la penuria di specialisti, spesso i giovani specialisti provenienti da Stati terzi formati in Svizzera lasciano il nostro Paese perché, a causa dell'esaurimento dei contingenti, non possono essere assunti al termine degli studi. Il fenomeno riguarderebbe in particolar modo i Cantoni con un elevato fabbisogno di specialisti. Gli specialisti formati nel nostro Paese trovano il loro primo impiego all'estero per cui a medio e lungo termine il mercato del lavoro svizzero deve rinunciarvi. La deroga ai contingenti massimi dovrebbe riguardare per esempio gli specialisti del settore MINT (matematica, informatica, scienze naturali e tecnica) o laureati in medicina.

Il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione. Ritiene infatti che una deroga ai contingenti massimi sia incompatibile con il sistema d'ammissione binario vigente e riduca le possibilità di controllare la migrazione. Inoltre, il diritto vigente consente già di ammettere in via agevolata i cittadini di Stati terzi con un diploma universitario svizzero. A determinate condizioni queste persone possono essere ammesse in deroga alla priorità dei lavoratori nazionali e dei cittadini UE/AELS.

In ogni caso, l'esenzione dai contingenti massimi annuali richiesta dalla mozione non può essere ottenuta attraverso la proposta di modifica dell'articolo 21 OASA. Le deroghe ai contingenti massimi previste da questa disposizione non sono riferite a un motivo specifico di ammissione, ma alla cessazione del soggiorno dopo un breve periodo di tempo o alla rinuncia a un'attività lucrativa già autorizzata. In quanto disposizione potestativa, l'articolo 20 della legge federale del 16 dicembre 2005² sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl) consente al Consiglio federale di esentare determinate categorie di stranieri dai contingenti massimi. Sinora, tuttavia, il Consiglio federale esentato dai contingenti unicamente stranieri ammessi in Svizzera per un'attività lucrativa di breve durata (art. 19 cpv. 4 OASA). Tutte le altre deroghe alle condizioni d'ammissione per determinati gruppi di persone sono disciplinate a livello di legge. Per questo motivo il Consiglio federale propone di modificare l'articolo 30 LStrl. Il diritto vigente consente già di ammettere cittadini di Stati terzi con un diploma universitario svizzero in deroga alla priorità dei lavoratori nazionali e dei cittadini UE/AELS se l'attività prevista riveste un alto interesse scientifico o economico (art. 21 cpv. 3 LStrl, attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.407; si veda più avanti).

La problematica sollevata dalla mozione è già stata oggetto di diversi interventi parlamentari.³ In parte a seguito di queste iniziative, l'ammissione di stranieri con un diploma universitario svizzero è stata agevolata in alcuni settori dalla legge federale sugli stranieri (LStr, ora LStrl), entrata in vigore il 1° gennaio 2008, e dalle relative disposizioni di esecuzione.

¹ RS 142.201

² RS 142.20

³ Mozione 00.3039 Neiryck «Integrazione di ingegneri in formazione o diplomati dei politecnici federali» (trasformata in postulato); postulato 02.3263 Neiryck «Integrazione di ricercatori stranieri» (accolto); mozione 03.3205 Neiryck «Permessi di lavoro per imprese di alta tecnologia» (tolta dal ruolo perché l'autore non è più membro della Camera); mozione 07.3782 Barthassat «Permesso di dimora per gli stranieri titolari di un diploma universitario svizzero» (tolta dal ruolo poiché la trattazione nella Camera non si è conclusa entro due anni); mozione 08.3376 Gruppo liberale radicale «Utilizzare a vantaggio della piazza economica svizzera gli investimenti effettuati per la formazione di accademici stranieri» (respinta).

Attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.407 Neirynck «Facilitare l'ammissione e l'integrazione di stranieri diplomati presso una scuola universitaria svizzera»

Il 19 marzo 2008 il consigliere nazionale Jacques Neirynck ha presentato l'iniziativa parlamentare 08.407 «Facilitare l'ammissione e l'integrazione di stranieri diplomati presso una scuola universitaria svizzera», cui è stato dato seguito. L'autore propone modifiche di legge riguardanti la priorità dei lavoratori nazionali, le condizioni d'ammissione, il soggiorno per formazione o formazione continua e il rilascio del permesso di domicilio. Le modifiche della LStr (oggi LStrl) decise dal Parlamento il 18 giugno 2010 sono entrate in vigore il 1° gennaio 2011. Riguardano le regolamentazioni seguenti:

- il cittadino di Paese terzo straniero con diploma universitario svizzero può essere ammesso in Svizzera in deroga alla priorità dei lavoratori nazionali e dei cittadini UE/AELS se la sua attività lucrativa riveste un elevato interesse scientifico o economico (art. 21 cpv. 3 LStrl). Grazie a questa disposizione di legge non occorre più delegare al Consiglio federale la regolamentazione delle deroghe alle condizioni d'ammissione per questa categoria di persone. Di conseguenza l'articolo 30 capoverso 1 lettera i LStr (oggi LStrl) e le relative disposizioni esecutive dell'OASA sono stati abrogati.
- Il cittadino di Paese terzo straniero con diploma universitario svizzero è inoltre ammesso provvisoriamente per un periodo di sei mesi a partire dalla conclusione della sua formazione o della sua formazione continua in Svizzera affinché possa trovare una siffatta attività lucrativa (art. 21 cpv. 3 LStrl).
- È stata abolita la prova della «garanzia della partenza» quale prerequisito per l'ammissione in vista di una formazione o formazione continua in Svizzera (art. 27 LStrl).
- A determinate condizioni, i soggiorni di formazione o formazione continua (art. 27 LStrl) sono computati sulla durata della dimora per il rilascio del permesso di domicilio (art. 34 cpv. 5 LStrl).

Ogni anno grazie a questa regolamentazione sono ammesse attorno alle 150–200 persone. I relativi permessi sottostanno tuttavia ai contingenti annuali di permessi di dimora con attività lucrativa (art. 20 LStrl). Dal 2020 le ammissioni in virtù dell'articolo 21 capoverso 3 LStrl possono essere valutate in maniera statisticamente esatta. Nel 2020 si sono avute 280 ammissioni in virtù dell'articolo 21 capoverso 3 LStrl, da gennaio a metà agosto 2021 ve ne sono state 239. Le valutazioni anteriori si basano su stime della SEM. Si può dare per acquisito che il numero di queste ammissioni varierà di anno in anno.

Interventi parlamentari attuali

Negli ultimi anni sono stati presentati diversi interventi parlamentari riguardanti l'ammissione di lavoratori altamente qualificati provenienti da Stati terzi:

- mozione 17.3071 Noser (respinta) «Un polo di ricerca attrattivo grazie a un visto start-up per i fondatori»;
- postulato 19.3651 Nantermod (accolto) «Per una gestione migratoria in linea con le esigenze della Svizzera». Il Consiglio federale è pregato di analizzare in un rapporto le varianti per un migliore regime di gestione dell'immigrazione da Paesi terzi. Le varianti sono un miglioramento dell'attuale modello dei contingenti o la sua sostituzione con un sistema più adeguato alle esigenze dell'economia, in particolare nei settori di punta in cui si lamenta una penuria di manodopera indigena;
- mozione 19.3882 Derder (pendente nella seconda Camera) «Permessi di soggiorno per cittadini di Stati terzi. Adeguare il sistema alle esigenze dei settori di punta»;
- interpellanza 19.4124 Vonlanthen «Concorrenza globale per i talenti. I criteri e le procedure di autorizzazione per il personale qualificato soddisfano le esigenze dell'economia?»
- postulato 19.4351 Riklin (non ancora trattato) «Talent e specialisti per il polo tecnologico del XXI° secolo». È sollecitata tra le altre cose l'introduzione urgente di un visto a tempo determinato per professionisti ICT (tecnologia dell'informazione e della comunicazione) e altri specialisti provenienti da Stati terzi;
- mozione 19.4517 Silberschmidt (non ancora trattata) «Introduzione di nuove norme di ammissione per lavoratori qualificati da Paesi terzi in settori con penuria di personale qualificato».

L'obiettivo di questi interventi parlamentari è di agevolare l'ammissione secondo il diritto in materia di stranieri di lavoratori qualificati provenienti da Stati terzi di cui l'economia svizzera ha urgente bisogno. Ciò anche alla luce della forte concorrenza internazionale per acquisire i migliori specialisti («War of Talents»).

Adeguare il sistema odierno in materia di ammissione di lavoratori provenienti da Stati terzi presuppone un esame approfondito e a tutto campo delle possibili alternative. Le sfide sono insite in particolare nello sviluppo

demografico e nelle modifiche strutturali (dovute tra l'altro alla digitalizzazione) in Svizzera e all'estero. Il Consiglio federale redigerà un pertinente rapporto in adempimento del postulato 19.3651 Nantermod (accolto) «Per una gestione migratoria in linea con le esigenze della Svizzera». In esso terrà conto, per quanto possibile, anche dei quesiti e delle richieste degli altri interventi parlamentari.

1.2 Alternative esaminate e soluzione adottata

1.2.1 Dibattito in Parlamento

Dal dibattito parlamentare emerge che la mozione 17.3067 è sostenuta sulla base di considerazioni economiche. Si tratta di migliorare ulteriormente l'accesso dei cittadini di Stati terzi con diploma universitario svizzero al mercato del lavoro del nostro Paese, in linea con le agevolazioni introdotte sinora. Occorre inoltre prevedere una deroga ai contingenti annuali – in particolare in determinati settori caratterizzati da una comprovata penuria di specialisti – laddove l'attività lucrativa prevista riveste un alto interesse scientifico o economico.

In alcuni interventi è stato sottolineato che questa richiesta contraddice l'articolo 121a capoverso 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999⁴ (Cost.). Secondo tale disposizione, il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera è limitato da tetti massimi annuali e contingenti annuali (si veda il n. 5.1). Visto l'alto interesse economico e il numero ridotto di domande che verrebbero presentate, il Consiglio federale dovrebbe vagliare anche altre soluzioni in alternativa alla deroga dai contingenti massimi, come per esempio la creazione di contingenti speciali. Dal dibattito emerge inoltre che è perseguita una soluzione mirata e orientata ai bisogni unicamente per i settori caratterizzati da una comprovata penuria di specialisti. Questa soluzione non deve limitarsi alle sole professioni MINT menzionate nella mozione ma non deve nemmeno prevedere un'apertura generale del mercato del lavoro svizzero a tutti gli stranieri con un diploma universitario svizzero.

1.2.2 Attuazione della mozione 17.3067 Dobler

Grazie all'attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.407 Neiryneck «Facilitare l'ammissione e l'integrazione di stranieri diplomati presso una scuola universitaria svizzera», gli stranieri con un diploma universitario svizzero la cui attività lucrativa riveste un elevato interesse scientifico o economico sono esentati dalla priorità dei lavoratori nazionali e provenienti dall'UE/AELS per accedere al mercato del lavoro svizzero (art. 21 cpv. 3 LStrl; si veda il n. 1.1).

La mozione 17.3067 chiede inoltre che sia derogato ai contingenti massimi di permessi di dimora per svolgere un'attività lucrativa (art. 20 LStrl) in settori con una comprovata penuria di specialisti, a favore degli stranieri che conseguono un master o un dottorato nelle università cantonali e nei politecnici federali ETHZ e EPFL. La deroga ai contingenti massimi dovrebbe applicarsi in particolare agli specialisti dei settori MINT o diplomati in medicina. L'acronimo MINT si compone delle iniziali dei settori di studio **m**atematica, **i**nformatica, **s**cienze **n**aturali e **t**ecnologia. In uno studio dell'UST del 2017 «Studierende und Abschlüsse der Hochschulen in den MINT-Fächern»⁵ i settori MINT vengono definiti e suddivisi in base ai diplomi rilasciati dalle università e scuole universitarie.

La mozione chiede al Consiglio federale di modificare di conseguenza l'articolo 21 OASA. Per motivi sistematici, il disegno di legge del Consiglio federale prevede invece di modificare l'articolo 30 LStrl (n. 1.1). Questo articolo disciplina le deroghe alle condizioni d'ammissione (art. 18–29 LStrl) per determinati gruppi di persone e abilita il Consiglio federale a stabilire le condizioni generali e disciplinare la procedura (art. 30 cpv. 2 LStrl).

Le deroghe esistenti, in particolare per quanto riguarda i contingenti massimi, di cui all'articolo 30 LStrl riguardano per esempio il rilascio di permessi in casi personali particolarmente gravi o per importanti interessi pubblici nonché per disciplinare l'attività lucrativa di persone rientranti nel settore dell'asilo. Di norma gli stranieri diplomati presso università svizzere la cui attività lucrativa risponde a un elevato interesse scientifico o economico soddisfano le condizioni d'ammissione della LStrl (art. 18–26 LStrl). Attuando la mozione ci si propone tuttavia di rendere possibile l'ammissione di queste persone anche dopo esaurimento dei contingenti massimi (art. 20 LStrl).

Il Consiglio federale stabilisce a livello esecutivo per quali condizioni d'ammissione (art. 18–29 LStrl) sono ammesse deroghe ai contingenti massimi secondo l'articolo 30 capoverso 1 LStrl (art. 30 cpv. 2 LStrl; art. 26–

⁴ RS 101

⁵ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft.assetdetail.2140048.html; pag. 32 (in tedesco e francese)

53a OASA). Per attuare la mozione, definirà pertanto la deroga ai contingenti massimi (art. 20 LStrl) per determinati diplomati di università svizzere e le condizioni necessarie a tal fine anche nell'OASA (si veda il n. 3). La compatibilità di questa deroga ai contingenti massimi con l'articolo 121a Cost. è illustrata al numero 5.1.

1.2.3 Alternative rigettate

Creazione di un contingente separato nell'OASA

Grazie alla creazione da parte del Consiglio federale di un contingente separato nell'OASA per la categoria di persone definita nella mozione 17.3067 Dobler, non ci si troverebbe nella situazione di dover rifiutare l'ammissione di queste persone a causa dell'esaurimento per altri scopi dei contingenti di permessi di dimora. Questa soluzione renderebbe meno acuto il problema degli scarsi contingenti a disposizione di persone con un diploma universitario svizzero e accrescerebbe la sicurezza pianificatoria e giuridica delle aziende interessate.

Questa variante sarebbe, sì, compatibile con l'articolo 121a Cost., tuttavia terrebbe conto solo in parte della richiesta di base della mozione, giacché comporterebbe una deroga completa ai contingenti. La creazione di un contingente specifico riservato a questa sola categoria di persone costituirebbe inoltre un grave pregiudizio per altri settori, i quali potrebbero richiedere a loro volta contingenti separati. Finora il Consiglio federale ha sempre rifiutato di creare contingenti separati per determinati settori, non da ultimo a causa di considerevoli problemi di esecuzione nonché della ridotta flessibilità per quanto riguarda la concessione dei contingenti.

Dall'istituzione del sistema di ammissione binario, il Consiglio federale ha creato, ove necessario, contingenti specifici per determinati Paesi unicamente in virtù di accordi bilaterali (esempi: introduzione graduale dell'Accordo del 21 giugno 1999⁶ sulla libera circolazione delle persone [ALC] per nuovi Stati membri dell'UE; soluzione transitoria dopo l'uscita del Regno Unito dall'UE).

Aumento dei contingenti annuali per permessi di dimora con attività lucrativa

In virtù dell'articolo 20 capoverso 2 LStrl, il Consiglio federale è già abilitato ad aumentare i contingenti esistenti (allegati 1 e 2 OASA) in modo da garantire l'ammissione del gruppo di persone definito nella mozione – sebbene dall'entrata in vigore della LStrl la SEM non abbia mai respinto, nel quadro della procedura di approvazione, domande di permesso di persone con un diploma universitario svizzero unicamente a causa dell'esaurimento dei contingenti. Il Consiglio federale ignora se in singoli Cantoni si siano verificati siffatti casi di rifiuto. Qualora i loro contingenti siano esauriti, i Cantoni hanno tuttavia la possibilità di richiedere unità di contingente supplementari provenienti dalla riserva federale. Negli scorsi anni la riserva federale non è stata esaurita.

Un aumento dei contingenti annui per permessi di dimora con attività lucrativa terrebbe conto solo in parte della richiesta di base della mozione, la quale propone una deroga totale ai contingenti. In questo contesto non sarebbe peraltro possibile «riservare» questi contingenti supplementari a un determinato gruppo di persone. Pertanto c'è il pericolo che i contingenti supplementari siano utilizzati anche per altri settori e altre attività e non beneficino dunque a diplomati di università svizzere. Ciò ridurrebbe la sicurezza pianificatoria e giuridica delle aziende. Nel quadro di questa variante spetterebbe ai Cantoni garantire che i contingenti supplementari siano utilizzati per lo scopo previsto. L'esperienza dimostra tuttavia che le priorità dei Cantoni variano nel tempo e in funzione della situazione economica. Infine, anche qui c'è il pericolo che gli altri settori siano svantaggiati e richiedano pertanto a loro volta un aumento dei contingenti per i propri bisogni.

1.3 Rapporto con il piano di legislatura, la pianificazione finanziaria e le strategie del Consiglio federale

L'attuazione della mozione 17.3067 Dobler non è stata annunciata né nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019 né nel messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023⁷. È tuttavia strettamente legata a uno degli obiettivi del Consiglio federale (obiettivo 13: La Svizzera dirige la migrazione, ne utilizza il potenziale economico e sociale e si adopera a favore della collaborazione internazionale).⁸

⁶ RS 0.142.112.681

⁷ Il Consiglio federale presenta l'agenda politica per la legislatura 2019-2023 (admin.ch)

⁸ Archivio - Obiettivi del Consiglio federale, Parte I (admin.ch)

1.4 Interventi parlamentari

La modifica della LStrl attua la mozione 17.3067 Dobler, che può quindi essere stralciata come liquidata.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Nuova normativa proposta

Per attuare la mozione 17.3067 Dobler è proposto di integrare l'articolo 30 LStrl che disciplina le deroghe alle condizioni d'ammissione, tra le quali figura anche la limitazione numerica (art. 20 LStrl; Misure limitative).

2.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Il progetto persegue l'attuazione della mozione 17.3067 Dobler approvata dalle Camere. Grazie alla disciplina proposta, i lavoratori cittadini di Stati terzi diplomati presso un'università o scuola universitaria svizzera possono essere esentati dai contingenti massimi se la loro attività lavorativa riveste un alto interesse scientifico o economico. Siccome le previste modifiche non comportano cambiamenti sotto il profilo delle competenze, alla Confederazione e ai Cantoni non incomberanno nuovi compiti. Si può inoltre dare per acquisito che la Confederazione e i Cantoni non dovranno investire risorse finanziarie o di personale a causa della nuova disciplina (cfr. n. 4.1).

2.3 Attuazione

Il progetto non prevede nuovi compiti per le autorità esecutive della Confederazione e dei Cantoni. I considerandi sugli adeguamenti dell'OASA resi necessari dal progetto sono reperibili ai numeri 1.2.2 e 3.

3 Commenti alle singole disposizioni

Art. 30 cpv. 1 lett. m

Secondo i dibattiti in parlamento, l'attuazione della presente mozione 17.3067 Dobler dovrebbe essere strettamente legata all'iniziativa parlamentare già attuata 08.407 Neirynck «Facilitare l'ammissione e l'integrazione di stranieri diplomati presso una scuola universitaria svizzera» (cfr. n. 1.1). Nella presente disposizione, pertanto, la definizione del gruppo di persone interessato è retta dall'articolo 21 capoverso 3 LStrl, il quale prevede già una deroga alla priorità dei lavoratori nazionali. In questo modo è garantita un'esecuzione semplice e coerente.

Alla luce di quanto sopra, è possibile derogare ai contingenti unicamente per persone diplomate presso un'università svizzera la cui attività lucrativa rappresenta un alto interesse scientifico o economico. Per l'interpretazione di questa disposizione ci si può basare sulla prassi incontestata del Tribunale amministrativo federale relativa all'articolo 21 capoverso 3 LStrl di stesso tenore. Secondo il TAF⁹, la nozione di alto interesse scientifico deve essere interpretata in relazione alla libertà della scienza sancita dall'articolo 20 della Costituzione federale. Vista l'intenzione del legislatore, che non si limita a determinati rami della scienza, di rafforzare la posizione della Svizzera nella competizione internazionale per le «migliori menti»¹⁰, la nozione di scienza va qui interpretata in modo ampio. In particolare, i diplomati delle università e delle scuole universitarie professionali con un orientamento nelle scienze naturali come anche nelle scienze sociali e umane devono essere ammessi in maniera agevolata se soddisfano i requisiti dell'articolo 21 capoverso 3 LStrl. Sussiste un elevato interesse economico per un'attività lucrativa quando sul mercato del lavoro c'è una richiesta comprovata per la relativa attività, se il campo di studio completato è altamente specializzato e adeguato al posto di lavoro e se l'occupazione del posto di lavoro crea direttamente ulteriori posti di lavoro o genera nuovi ordini per l'economia svizzera.

Quali strumenti per costatare la richiesta comprovata possono essere utilizzati, per esempio, il Sistema di indicatori per valutare la domanda di personale qualificato della SECO¹¹, l'elenco dei generi di professioni

⁹ Sentenza C-674/2011 del 2 maggio 2012 consid. 6.3.1; sentenza C-3859/2014 del 6 gennaio 2016, consid. 7.2

¹⁰ FF 2010 351, pag. 360

¹¹ www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Fachkraeftebedarf/indikatorensystem-zur-beurteilung-der-fachkraeftenachfrage.html (soltanto in francese e tedesco)

soggetti all'obbligo di annuncio (obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti)¹² oppure altri strumenti di analisi della congiuntura e della penuria di specialisti. Questo modo di procedere consente di tenere debito conto dell'interesse generale dell'economia e di ammettere diplomati stranieri unicamente nei settori che presentano indicazioni fondate di un reale bisogno di lavoratori qualificati.

Oltre all'ammissione agevolata per svolgere un'attività lucrativa dipendente sarà possibile anche l'ammissione in vista di un'attività indipendente. Ciò risponderebbe alle richieste formulate in Parlamento con riferimento all'ulteriore sviluppo dell'iniziativa parlamentare 08.407 Neirynck «Facilitare l'ammissione e l'integrazione di stranieri diplomati presso una scuola universitaria svizzera» nonché alla promozione di start-up innovative¹³. L'esperienza dimostra inoltre che in questo settore sono rare le domande d'ammissione presentate e accolte in vista di un'attività lucrativa indipendente. Al tempo stesso, con questa norma la Svizzera può essere competitiva a livello internazionale.¹⁴

Per l'interpretazione della nozione di «università svizzera» è parimenti fatto riferimento all'interpretazione dell'articolo 21 capoverso 3 LStrl, che parla di «diploma universitario». In quest'ambito è determinante l'articolo 2 della legge federale del 30 settembre 2011¹⁵ sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero. La nozione abbraccia pertanto le scuole universitarie, le università cantonali, i politecnici federali (PF), le scuole universitarie professionali (SUP) e le alte scuole pedagogiche nonché altri istituti universitari aventi diritto a un sussidio¹⁶. In questo modo è garantito che solo i diplomati la cui formazione è stata sostenuta con fondi pubblici possano essere ammessi in via agevolata. Sempre in virtù della prassi consolidata per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 21 capoverso 3 LStrl, anche i seguenti diplomi sono considerati come diplomi universitari svizzeri: bachelor, master, dottorato e Master of Advanced Studies (MAS). Il CAS parallelo all'impiego non è considerato un diploma universitario svizzero.

La proposta nuova deroga alle condizioni d'ammissione dev'essere concretizzata nell'OASA (art. 30 cpv. 2 LStrl). Grazie alla definizione delle condizioni generali è definito più da vicino il campo d'applicazione. Il nuovo articolo nel capitolo 3, sezione 4 dell'OASA precisa che le ammissioni in virtù dell'articolo 30 nuova lettera m LStrl sono possibili in particolare per i settori e le professioni con un fabbisogno comprovato di questa manodopera. In determinate situazioni e casi specifici può tuttavia esistere un alto interesse scientifico o economico all'ammissione agevolata anche in altri settori. Occorre peraltro conformarsi alle condizioni salariali e lavorative di cui all'articolo 22 LStrl e gli interessati devono disporre di un'abitazione conforme ai loro bisogni secondo l'articolo 24 LStrl. Per l'esercizio di un'attività lucrativa dipendente occorre una domanda scritta da parte del datore di lavoro conformemente all'articolo 18 lettera b LStrl. Nel caso di un'attività indipendente occorre invece dimostrare che sono soddisfatte le condizioni necessarie al finanziamento e all'esercizio di tale attività conformemente all'articolo 19 lettera b e che è disponibile una base esistenziale sufficiente e autonoma secondo l'articolo 19 lettera c LStrl.

Ai fini di controllo e per armonizzare le prassi cantonali, i relativi permessi di dimora cantonali sottostanno all'approvazione della SEM (art. 99 LStrl). Ciò richiede un adeguamento dell'articolo 5 dell'ordinanza del DFGP del 13 agosto 2015¹⁷ concernente l'approvazione (OA-DFGP). Questa disposizione prevede una procedura di approvazione anche per la maggior parte delle altre deroghe alle condizioni d'ammissione di cui all'articolo 30 capoverso 1 LStrl.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

La presente modifica di legge non ha ripercussioni finanziarie o di personale per quanto riguarda le attività esecutive della Confederazione e dei Cantoni. Nel quadro delle procedure esistenti e delle risorse finanziarie e di personale disponibili, la Confederazione e i Cantoni esaminano se sono soddisfatti i presupposti per il rilascio di un permesso secondo il permesso in materia di stranieri in vista di un'attività lucrativa (art. 18 segg. LStrl).

¹² [Obbligo di annuncio dal 2021 \(arbeit.swiss\)](#)

¹³ www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173067

¹⁴ Si vedano a questo proposito le facilitazioni per start-up in Canada, a Singapore, nel Regno Unito, in Danimarca, Italia, Svezia, Irlanda, Nuova Zelanda, Australia, Germania, Cile, Francia, Thailandia, Spagna e Belgio; www.startupswb.com/startup-visa-heres-15-countries-that-offer-the-startup-visa-to-foreign-entrepreneurs.html

¹⁵ **RS 414.20**

¹⁶ P. es. EMPA (Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca), PSI (Istituto Paul Scherrer), EAWAG (Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque).

¹⁷ **RS 142.201.1**

4.2 Riperussioni per l'economia

Grazie alla presente modifica di legge, l'economia svizzera può reclutare più facilmente specialisti diplomati presso un'università svizzera provenienti da Stati terzi, a condizione che sia dimostrato un fabbisogno di tali specialisti. In questi casi le condizioni d'ammissione in vista del rilascio di un permesso sono ulteriormente semplificate.

Grazie al perseguito aumento delle assunzioni di persone con un diploma universitario svizzero, l'economia svizzera trarrà maggiore beneficio dagli investimenti pubblici in questo settore.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

L'articolo 121a capoverso 2 Cost. obbliga il legislatore a controllare l'immigrazione limitando con tetti massimi annuali e contingenti annuali il numero di permessi di soggiorno rilasciati a stranieri che immigrano in Svizzera. I contingenti massimi si applicano a tutti i permessi secondo il diritto in materia di stranieri rilasciati in vista di un soggiorno di lunga durata, a prescindere dal motivo dell'ammissione. Il Consiglio federale ha presentato un pertinente disegno di legge (messaggio del 4 marzo 2016¹⁸ sull'attuazione dell'art. 121a Cost.). Il Parlamento ha attuato l'articolo costituzionale introducendo un semplice obbligo di notificare i posti di lavoro vacanti e si è astenuto dal prevedere un contingentamento completo dell'immigrazione, in particolare anche nel campo dell'asilo, del ricongiungimento familiare o dell'ammissione per soggiorni senza attività lucrativa. Il soggiorno in vista di svolgere un'attività lucrativa sottostava a contingente già prima dell'entrata in vigore dell'articolo 121a Cost.

Oggi continuano pertanto a soggiacere a contingente unicamente i cittadini di Stati terzi o dell'UE/AELS che svolgono un'attività lucrativa in Svizzera di una durata superiore a 90 giorni per anno civile, sempreché non siano previste deroghe. In virtù dell'articolo 30 LStrl, già oggi è possibile ammettere diverse categorie di lavoratori stranieri senza computo sui contingenti. Tra queste categorie di persone figurano, tra l'altro, i richiedenti l'asilo, le persone in situazioni personali particolarmente gravi e i coniugi di persone titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora. Attualmente anche i cittadini di Paesi terzi che hanno ottenuto un diploma universitario in Svizzera secondo i requisiti della mozione e che in seguito desiderano svolgere un'attività lucrativa nel nostro Paese sono soggetti a contingente. Esentare queste persone dai contingenti esistenti contraddice pertanto l'articolo 121a capoverso 2 Cost.

I cittadini di Paesi terzi con un diploma universitario svizzero che soddisfano i requisiti qualitativi formulati dalla mozione 17.3067 Dobler rappresentano un gruppo di persone esiguo, stimato attorno alle 200-300 all'anno. Di norma queste persone si trovano in Svizzera già da alcuni anni e sono spesso ben integrate. Inoltre hanno portato a termine con successo uno studio finanziato con fondi pubblici e dispongono di una qualifica professionale molto elevata, di cui c'è forte richiesta sul mercato del lavoro svizzero. Tutto ciò costituisce una situazione particolare chiaramente delimitabile rispetto alle altre situazioni di immigrazione per l'esercizio di un'attività lucrativa.

In questa situazione di partenza particolare appare proponibile attuare la mozione creando una nuova deroga ai contingenti. Nello specifico, questa deroga è compatibile con le precedenti decisioni del Parlamento, in virtù delle quali nell'attuazione dell'articolo 121a capoverso 2 Cost si è rinunciato ai tetti massimi e ai contingenti massimi anche in molti altri settori molto più ampi. Non ci troviamo pertanto dinanzi a un cambiamento di paradigma. Inoltre, consapevole del problema, il Parlamento ha trasmesso la mozione al Consiglio federale.

Tuttavia il Consiglio federale è consapevole che l'attuazione proposta contraddice l'interpretazione dell'articolo 121a Cost. di cui nel messaggio del 7 dicembre 2012¹⁹ concernente l'iniziativa parlamentare «Contro l'immigrazione di massa» e nel messaggio del 4 marzo 2016²⁰ concernente l'attuazione dell'articolo 121a Cost. e non è pertanto conforme al diritto. Creare una nuova disposizione derogatoria nell'articolo 121a capoverso 2 Cost. per questo piccolo gruppo di persone sarebbe tuttavia sproporzionato. Ciò anche in considerazione del fatto che il Parlamento non ha voluto creare una nuova disposizione derogatoria a livello costituzionale neanche per altri settori più cospicui.

¹⁸ FF 2016 2621

¹⁹ FF 2013 275

²⁰ FF 2016 2621

5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

Le modifiche in attuazione della mozione 17.3067 Dobler sono compatibili con gli obblighi internazionali della Svizzera.

5.3 Forma dell'atto

Il progetto persegue l'attuazione della mozione 17.3067 Dobler, la quale incarica il Consiglio federale di modificare l'OASA in modo da creare i presupposti affinché determinati stranieri diplomati presso università svizzere possano essere esentati da contingente. Per motivi sistematici, il Consiglio federale propone invece di modificare la LStrl (art. 30 cpv. 1 nlett. m), giacché anche le altre deroghe alle condizioni d'ammissione per determinati gruppi di persone sono disciplinate nella LStrl. L'OASA prevede unicamente deroghe ai contingenti per soggiorni di breve durata (art. 19 cpv. 4 OASA). Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale.

5.4 Subordinazione al freno alla spesa

Il progetto non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. poiché non implica l'erogazione di un nuovo sussidio, né istituisce un nuovo credito d'impegno o un limite di spesa.

5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il progetto non tange la ripartizione dei compiti o l'esecuzione dei compiti da parte della Confederazione o dei Cantoni.

5.6 Delega di competenze legislative

Il progetto non delega nessuna competenza legislativa al Consiglio federale.

5.7 Protezione dei dati

Il progetto non ha ripercussioni sulle norme del diritto in materia di protezione dei dati.