

Messaggio

concernente l'approvazione della decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera istituito dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone (modifica dell'allegato III dell'Accordo, reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali) e l'applicazione della decisione (Legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizio in professioni regolamentate)

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il decreto federale concernente

- l'approvazione della decisione n. 2/2011 del 30 settembre 2011 del Comitato misto UE-Svizzera in merito all'accordo sulla libera circolazione delle persone (modifica dell'allegato III dell'accordo, reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali)
- nonché l'applicazione della decisione (Legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizio in professioni regolamentate).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline
Widmer-Schlumpf

La cancelliera della Confederazione, Corina Casa-
nova

Compendio

Nell'ambito del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali tra la Svizzera e l'UE gli sviluppi della legislazione europea rendono necessario modificare l'allegato III dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone e, con una nuova legge federale, introdurre l'obbligo di dichiarazione e una procedura di verifica per le persone che hanno ottenuto la propria qualifica professionale all'estero e intendono prestare in Svizzera un servizio in una professione regolamentata. Queste regolamentazioni servono a tutelare la salute pubblica e la sicurezza e garantiscono, nell'interesse dei professionisti e delle imprese in Svizzera, la parità di trattamento in materia di accesso al mercato nelle professioni regolamentate.

L'allegato III dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione svizzera e l'Unione europea (ALC) disciplina il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali. L'evoluzione legislativa all'interno dell'Unione europea rende necessario adeguare l'allegato III ALC, che dovrà integrare la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, con la quale sono sostituite le precedenti direttive UE, abrogate in seno all'UE già nel 2007. Nell'allegato sarà contemporaneamente aggiornato l'elenco dei titoli automaticamente riconosciuti per le professioni settoriali. La versione modificata dell'allegato III ALC tiene conto del riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate in Bulgaria e Romania.

Con la decisione n. 2/2011 del 30 settembre 2011, il Comitato misto UE-Svizzera sull'ALC ha approvato la modifica dell'allegato III dell'Accordo e la sua applicazione provvisoria, ad eccezione del Titolo II (libera prestazione di servizi) della direttiva 2005/36/CE. Considerata l'applicazione provvisoria dell'allegato III ALC il decreto federale concernente l'approvazione della decisione n. 2/2011 deve essere sottoposto all'Assemblea federale, per essere adottato, entro sei mesi dall'inizio dell'applicazione provvisoria (1° novembre 2011). La Svizzera avrà quindi due anni a disposizione per notificare la conclusione delle procedure interne volte ad adottare e applicare la decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera; in caso contrario la decisione decade.

Le modifiche dell'allegato III ALC, l'accresciuta libertà di prestare servizi e le nuove procedure di dichiarazione e di verifica delle qualifiche professionali negli Stati membri dell'UE e dell'AELS favoriranno i cittadini e le imprese della Svizzera. La modifica dell'allegato III ALC implica inoltre che, tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE/AELS, si applichino le stesse regole che valgono all'interno dell'UE/AELS, il che riveste un particolare interesse per la Svizzera.

La nuova legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei cittadini dell'UE/AELS, che esercitano una professione regolamentata, attuerà in Svizzera, nei prossimi due anni, la procedura prevista al Titolo II (libera prestazione di servizi) della direttiva 2005/36/CE. Tale procedura riguarda i prestatori di servizi provenienti dagli Stati membri dell'UE e dell'AELS, che esercitano la propria attività per un periodo massimo di 90 giorni di lavoro effettivo

per anno civile. Questa parte della direttiva 2005/36/CE e della decisione n. 2/2011 del Comitato misto è esclusa dall'applicazione provvisoria. In futuro i prestatori di servizi in professioni regolamentate saranno soggetti a una procedura di dichiarazione e di verifica delle qualifiche professionali, che sostituisce l'attuale procedura di riconoscimento. Per le professioni regolamentate con implicazioni sulla salute pubblica e sulla sicurezza le qualifiche professionali dovranno essere verificate in tempi più brevi.

Indice

Compendio	2
Elenco degli acronimi	6
1 Punti essenziali del progetto	8
1.1 Situazione iniziale	8
1.1.1 Riconoscimento delle qualifiche professionali nell'ambito dell'allegato III ALC	8
1.1.2 Meccanismi dell'allegato III ALC	9
1.1.3 Competenze della Confederazione e dei Cantoni nell'esecuzione dell'allegato III FZA	10
1.1.3.1 Professioni regolamentate	10
1.1.3.2 Verifica e riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero	11
1.1.4 Aggiornamento dell'allegato III ALC	11
1.1.5 Dati statistici nell'ambito del riconoscimento delle qualifiche professionali	11
1.2 Svolgimento dei negoziati, risultato	12
1.3 Procedura di consultazione	12
2 Spiegazioni relative alla decisione n. 2/2011 del 30 settembre 2011 del Comitato misto UE-Svizzera concernente l'ALC e alla direttiva 2005/36/CE	13
2.1 Decisione del Comitato misto UE-Svizzera	13
2.1.1 Situazione iniziale	13
2.1.2 Oggetto	14
2.1.3 Elenco dei titoli di studio	14
2.1.4 Estensione a Bulgaria e Romania	15
2.2 Direttiva 2005/36/CE	16
2.2.1 Consolidamento	16
2.2.2 Procedura per i prestatori di servizi nell'ambito dell'attuazione della libera prestazione di servizi	16
3 Spiegazioni relative alla legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate	16
3.1 Poche professioni regolamentate	17
3.2 L'obbligo di dichiarazione e la verifica delle qualifiche professionali nei dettagli	17
3.3 Distinzione rispetto alla notifica di cui all'articolo 6 della legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera	18
3.4 Spiegazioni delle disposizioni legislative	18
3.4.1 Idea di fondo del progetto	18
3.4.2 Le singole disposizioni	19
4 Ripercussioni della nuova versione dell'allegato III ALC e della nuova legge federale	25
4.1 Per la Confederazione	25

4.1.1 Per il personale	25
4.1.2 Altre ripercussioni	25
4.2 Ripercussioni sui Cantoni	26
4.3 Per l'economia	26
5 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale	26
6 Aspetti giuridici	27
6.1 Costituzionalità	27
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	28
6.3 Forma dell'atto	28
6.4 Subordinazione al freno delle spese	28
6.5 Conformità alla legge sui sussidi	28
6.6 Delega di competenze legislative	28
Decreto federale concernente l'approvazione della decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera istituito dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone (modifica dell'allegato III dell'Accordo, reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali) e l'applicazione della decisione (Legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate) (disegno)	31
Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone.	
Decisione n 2/2011 del 30 settembre 2011 del Comitato misto UE-Svizzera istituito dall'articolo 14 dell'Accordo che modifica l'allegato III (Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali)	37

Elenco degli acronimi

AELS	Associazione europea di libero scambio
ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)
CDC	Conferenza dei Governi cantonali
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CDS	Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
CE	Comunità europea
CEE	Comunità economica europea
Convenzione AELS	Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) (RS 0.632.31)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPE	Commissioni della politica estera
CRS	Croce Rossa Svizzera
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
Direttiva 2005/36/CE	Direttiva 2005/36/EG del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005, p. 22)
ESTI	Ispettorato federale degli impianti a corrente forte
FF	Foglio federale
GU	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
IMI	Sistema d'informazione del mercato interno
LCo	Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione, RS 172.061)
LFPr	Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (Legge sulla formazione professionale, RS 412.10)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl, RS 171.10)
LPMed	Legge federale del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche universitarie (Legge sulle professioni mediche, RS 811.11)
LPPsi	Legge federale del 18 marzo 2011 sulle professioni psicologiche (FF 2011 2465)
MEBEKO	Commissione delle professioni mediche
OFPr	Ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale

	(RS 412.101)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
PF	Politecnico(i) federale(i)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SUP	Scuola universitaria professionale
UE	Unione europea
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFM	Ufficio federale della migrazione

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Riconoscimento delle qualifiche professionali nell'ambito dell'allegato III ALC

Il 21 giugno 1999 la Svizzera ha ratificato l'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC)¹. Questo accordo, entrato in vigore il 1° giugno 2002, ha consentito alla Svizzera di partecipare al sistema europeo del riconoscimento delle qualifiche professionali (allegato III ALC). Gli allegati all'ALC sono così strutturati:

- l'allegato I ALC definisce le questioni relative al diritto di soggiorno e di stabilimento;
- l'allegato II ALC definisce le questioni relative alle assicurazioni sociali;
- l'allegato III ALC definisce il riconoscimento delle qualifiche professionali, qualora l'esercizio di una determinata attività professionale sia regolamentata nello Stato ospitante.

Insieme con gli allegati I e II, l'allegato III dell'Accordo costituisce dunque un insieme di norme che facilita la scelta del luogo di lavoro e di domicilio e, in particolare, la libera circolazione dei cittadini elvetici nell'UE e dei cittadini dell'UE in Svizzera per l'esercizio di una professione.

L'ALC si applica sia allo stabilimento sia alla prestazione di servizi. I cittadini degli Stati membri dell'UE/AELS che assumono un impiego in Svizzera, i prestatori di servizi che esercitano un'attività lucrativa indipendente e provengono da uno Stato membro dell'UE/AELS nonché i lavoratori distaccati possono soggiornare in Svizzera per un periodo di tre mesi per anno civile (prestatori di servizi per 90 giorni lavorativi) senza permesso di soggiorno (art. 5 cpv. 1 ALC e art. 6 cpv. 2 allegato I ALC). L'allegato III ALC non distingueva, sinora, tra lo stabilimento e la prestazione di servizi: per il riconoscimento delle qualifiche professionali si applicano oggi le stesse regole, indipendentemente dal fatto che la persona in questione si stabilisca in modo duraturo oppure si limiti a prestare un servizio. Questo regime sarà modificato con la revisione dell'allegato III ALC e con la ripresa della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005² relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, la quale prevede, tra l'altro, che le prestazioni di servizi fino a un massimo di 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile possano essere, in linea di principio, effettuate senza riconoscimento delle qualifiche professionali.

¹ RS 0.142.112.681

² GU L 255 del 30.9.2005, p. 22, nella versione in vigore ai sensi dell'ALC e della rivista Convenzione AELS.

1.1.2 Meccanismi dell'allegato III ALC

Conformemente alle direttive dell'Unione europea, riprese nell'allegato III con l'entrata in vigore dell'ALC, i cittadini elvetici hanno diritto al riconoscimento delle proprie qualifiche professionali per l'esercizio dell'attività lavorativa nell'UE. Lo stesso diritto vale per i cittadini degli Stati membri dell'UE che esercitano un'attività professionale in Svizzera.

La Convenzione del 4 gennaio 1960³ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS) prevede gli stessi diritti per i cittadini elvetici all'interno dell'AELS e per i cittadini degli Stati membri dell'AELS in Svizzera.

Con il sistema europeo del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali è possibile esercitare professioni regolamentate anche in uno Stato diverso da quello nel quale è stata ottenuta la qualifica professionale. Ai sensi dell'articolo 3 paragrafo 1 lettera a della direttiva 2005/36/CE una professione regolamentata è un'attività professionale o un insieme di attività professionali l'accesso alle quali e il cui esercizio sono subordinati, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali. Si tratta di professioni che possono essere esercitate solo se è stato ottenuto un determinato diploma o certificato. In Svizzera, per esempio, non è possibile lavorare come medico senza possedere il diploma federale di medico o un diploma estero riconosciuto ai sensi della legge del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche⁴ (LPMed). Oggi, per esercitare la professione di ottico, quasi tutti i Cantoni richiedono il diploma federale di ottico o il titolo Bachelor in optometria ottenuto presso la Fachhochschule Nordwestschweiz.

Il sistema europeo del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali, ripreso all'allegato III ALC, prevede tre tipi di riconoscimento:

- per sette professioni settoriali (medico, farmacista, dentista, veterinario, infermiere, levatrice e architetto) il riconoscimento è automatico. Per ogni Stato membro sono elencati i titoli di studio riconosciuti per queste professioni. Lo Stato ospitante non può verificare i contenuti dei corsi di studi, le cui esigenze formative sono state armonizzate all'interno dell'UE, e deve limitarsi a confermare che il corrispondente diploma figura nell'elenco dei titoli di studio automaticamente riconosciuti;
- per determinate professioni artigianali, commerciali e industriali il riconoscimento si basa sull'esperienza professionale⁵;
- per il riconoscimento di tutte le altre professioni regolamentate si applica il sistema generale. Lo Stato ospitante può esigere misure compensative se i

³ RS **0.632.31**; l'allegato K della Convenzione prevede il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali.

⁴ RS **811.11**

⁵ A questo sistema sottostanno in Svizzera in particolare la professione di spazzacamino e quelle nell'ambito delle installazioni elettriche. Possono essere richieste le conoscenze delle norme in materia di installazione e controllo; per le installazioni elettriche è inoltre necessaria un'autorizzazione formale da parte dell'Ispettorato federale degli impianti a corrente forte (ESTI).

contenuti della formazione impartita nel suo territorio differiscono notevolmente da quelli dello Stato d'origine.

1.1.3 Competenze della Confederazione e dei Cantoni nell'esecuzione dell'allegato III FZA

Nel 2002, al momento dell'entrata in vigore dell'allegato III ALC, la Svizzera non ha emanato misure specifiche di attuazione poiché le competenze e i compiti della Confederazione e dei Cantoni in materia sono già disciplinati a livello costituzionale e legislativo. Il contesto giuridico e materiale non è fundamentalmente mutato.

L'esecuzione del rivisto allegato III ALC comporterà per la Confederazione e i Cantoni diverse procedure, a seconda delle professioni e delle competenze in materia di regolamentazione della formazione e delle professioni. Questa situazione esige una stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni in virtù della nuova procedura di dichiarazione e verifica delle qualifiche per i prestatori di servizi.

1.1.3.1 Professioni regolamentate

L'allegato III ALC si applica al riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute all'estero se in Svizzera l'esercizio della professione è regolamentato.

In linea di principio la regolamentazione di una professione è di competenza cantonale. La Confederazione si è avvalsa delle competenze conferitele dall'articolo 95 della Costituzione federale⁶ (Cost.) e da altre disposizioni costituzionali per disciplinare a livello federale l'esercizio di determinate professioni, tra cui quelle mediche universitarie⁷, di maestro conducente⁸ e di guida alpina⁹.

Anche quando la Confederazione disciplina la formazione e regola l'esercizio di una professione, i Cantoni rimangono nella maggior parte dei casi competenti per rilasciare l'autorizzazione all'esercizio della professione¹⁰. In particolare vigilano sul rispetto del diritto federale e, per concedere l'autorizzazione, verificano che le persone in questione siano in possesso dei diplomi e dei certificati richiesti dal diritto federale.

⁶ RS 101

⁷ Cfr. LPMed; RS 811.11

⁸ Cfr. art. 15 cpv. 3 della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RS 741.01).

⁹ Cfr. legge federale del 17 dicembre 2010 concernente l'attività di guida alpina e l'offerta di altre attività a rischio (FF 2010 7957). La sua entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2013.

¹⁰ Tra le poche eccezioni si annoverano le autorizzazioni all'esercizio delle professioni nell'ambito delle installazioni elettriche. Questa attività è disciplinata nel diritto federale (cfr. Ordinanza del 7 novembre 2001 sugli impianti a bassa tensione, OIBT, RS 734.27), pertanto le autorizzazioni per lavori d'installazione sono rilasciate dall'ESTI, un'autorità federale.

1.1.3.2 Verifica e riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero

La verifica e il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero ai sensi dell'allegato III ALC spettano alla Confederazione se quest'ultima ne disciplina la formazione. In particolare è il caso delle professioni mediche e delle professioni sanitarie non universitarie (fisioterapisti ed ergoterapisti, infermieri, levatrici, dietologi).

La verifica e il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero sono disciplinati dalla legislazione cantonale se i Cantoni regolamentano la relativa formazione, come nel caso dei docenti, dei logopedisti, degli psicomotricisti e degli osteopati.

1.1.4 Aggiornamento dell'allegato III ALC

L'ALC, con il suo allegato III, è entrato in vigore il 1° giugno 2002. L'allegato III ALC è stato modificato una sola volta nel 2004¹¹ per aggiungere all'elenco dei titoli di studio il diploma di architettura dell'Università della Svizzera italiana (USI), al fine di ottenerne il riconoscimento automatico in seno all'UE/AELS. I cambiamenti sopraggiunti nel frattempo rendono necessario aggiornare l'allegato III ALC. La modifica attuale riguarda l'assimilazione della direttiva 2005/36/CE, entrata in vigore in seno all'UE nel 2005. Occorre inoltre aggiornare l'elenco dei titoli di studio automaticamente riconosciuti per le summenzionate professioni settoriali e riconoscere i diplomi rilasciati da Bulgaria e Romania.

1.1.5 Dati statistici nell'ambito del riconoscimento delle qualifiche professionali

Non esiste una statistica nazionale concernente il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero, tuttavia si stima che ogni anno siano circa 6000 i diplomi e i certificati stranieri riconosciuti dalla Svizzera.

Mancano rilievi statistici anche sul numero dei cittadini elvetici che chiedono il riconoscimento delle proprie qualifiche professionali in uno Stato membro dell'UE/AELS.

I dati sul riconoscimento delle qualifiche professionali non permettono di sapere se i prestatori di servizi che ne beneficiano si stabiliscono in modo duraturo in Svizzera oppure vi soggiornano temporaneamente.

Diverse ricerche rivelano che il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero e dei titoli svizzeri in seno all'UE/AELS è un processo rodato, anche

¹¹ Decisione n. 1/2004 del 30 aprile 2004 del Comitato misto UE-Svizzera che modifica l'Allegato III (Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali) dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati Membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RU 2004 4203).

se non va dimenticato che i tempi sono talora lunghi e i ritardi non sono da escludere.¹²

1.2 Svolgimento dei negoziati, risultato

Già nel 2007 la Svizzera e l'UE hanno avviato la fase interlocutoria per la revisione dell'allegato III ALC, nell'intento di aggiornarlo e di preparare l'assimilazione della direttiva 2005/36/CE.

I negoziati si sono rivelati difficili e l'accordo è stato raggiunto soltanto nel mese di ottobre 2010. Le parti contraenti hanno quindi optato per l'applicazione provvisoria delle modifiche tecniche all'allegato III ALC. Le altre parti della decisione entrano in vigore solo il giorno successivo alla data della notifica da parte della Svizzera dell'espletamento delle sue procedure interne per l'attuazione della decisione n. 2/2011.

La Svizzera ha due anni di tempo per recepire la decisione n. 2/2011. Si tratta di un termine consueto per l'attuazione degli accordi bilaterali tra Svizzera e UE. La decisione n. 2/2011 del 30 settembre 2011 decade qualora la procedura di ratifica non sia conclusa nei due anni successivi alla sua approvazione.

1.3 Procedura di consultazione

Nel 2006 è stata svolta un'indagine conoscitiva concernente la ripresa della direttiva 2005/36/CE¹³, nella quale sono stati ascoltati i Cantoni e gli esponenti delle associazioni e degli ambienti politici ed economici interessati¹⁴. Si è tenuto ampiamente conto delle posizioni espresse, in particolare delle richieste formulate dalla Conferenza dei Governi cantonali (CDC).

Dall'indagine conoscitiva è emerso che gli interpellati erano favorevoli ad aggiornare l'attuale sistema di riconoscimento con la ripresa della direttiva 2005/36/CE, ma chiedevano che la nuova procedura di dichiarazione, prevista dalla suddetta direttiva, fosse attuata in Svizzera. Ciò comporta la creazione di una formale base legale.

Nello specifico la nuova procedura deve consentire la verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi con implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza, tutelando quindi gli interessi legittimi dei consumatori in questi due campi e dei professionisti e delle imprese che devono ottenere pari opportunità nell'accesso al mercato. I Cantoni e alcune associazioni hanno ribadito l'esigenza di una procedura articolata ed efficace di dichiarazione e di verifica delle qualifiche professionali. Diverse prese di posizione hanno sottolineato l'importanza delle competenze lingui-

¹² Cfr. Rapporto dell'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE «Sondaggio concernente l'applicazione degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, rapporto di valutazione e analisi degli aspetti problematici», gennaio 2010.

¹³ www.admin.ch > Documentazione > Procedura di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2007 > Dipartimento federale dell'economia

¹⁴ Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione è pubblicato all'indirizzo: www.admin.ch > Documentazione > Procedura di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2007 > Dipartimento federale dell'economia

stiche e delle conoscenze della legislazione svizzera. Il progetto di legge accoglie queste richieste e crea i presupposti per la relativa attuazione.

Ai sensi dell'articolo 2 della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione¹⁵, quest'ultima fornisce informazioni sulla congruità di un progetto della Confederazione, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie. Tale finalità è stata raggiunta con l'indagine conoscitiva svolta nel 2007. Il contesto giuridico e materiale non è cambiato, pertanto non era necessaria una procedura di consultazione per il presente decreto federale e la nuova legge federale.

2 Spiegazioni relative alla decisione n. 2/2011 del 30 settembre 2011 del Comitato misto UE-Svizzera concernente l'ALC e alla direttiva 2005/36/CE

2.1 Decisione del Comitato misto UE-Svizzera

2.1.1 Situazione iniziale

La Svizzera e l'UE hanno avviato i negoziati per concordare una nuova versione dell'allegato III ALC sin dal 2007. Il 17 agosto 2011 il Consiglio federale ha autorizzato il capo della delegazione svizzera in seno al Comitato misto UE-Svizzera di firmare la decisione relativa alla modifica dell'allegato III ALC. Questa decisione ne prevede l'applicazione provvisoria, ad eccezione del Titolo II della direttiva 2005/36/CE (libera prestazione di servizi), pertanto la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) e l'omologa Commissione del Consiglio Nazionale (CPE-N) sono state consultate in via preliminare ai sensi dell'articolo 152 capoverso 3^{bis} della legge federale del 13 dicembre 2002 sul Parlamento¹⁶ (LParl). Dopo avere ottenuto l'approvazione delle due CPE la decisione del Comitato misto è stata adottata il 30 settembre 2011¹⁷.

Conformemente all'articolo 4 capoverso 2 la decisione del Comitato misto UE-Svizzera è applicata, a titolo provvisorio, dal 1° novembre 2011 ad eccezione del Titolo II¹⁸ della direttiva 2005/36/CE, che entrerà in vigore il giorno successivo alla notifica da parte della Svizzera dell'espletamento delle sue procedure interne per l'attuazione della presente decisione (art. 4 cpv. 1).

Il Consiglio federale ha sei mesi di tempo dall'inizio dell'applicazione provvisoria (1° novembre 2011) per sottoporre all'Assemblea federale il disegno di decreto federale concernente l'approvazione e l'applicazione della decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera.

¹⁵ RS 172.061

¹⁶ RS 171.10

¹⁷ Decisione n. 2/2011 del 30 settembre 2011 del Comitato misto UE-Svizzera istituito dall'articolo 14 dell'Accordo che modifica l'allegato III (Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali); RU 2011 4859

¹⁸ Il Titolo II della direttiva 2005/36/CE contiene nuove disposizioni che facilitano la libera prestazione di servizi. La sua entrata in vigore è vincolata alla notifica della decisione n. 2/2011 e all'introduzione di una procedura di dichiarazione e di verifica nell'ambito del presente disegno di legge.

La notifica dell'espletamento delle procedure interne per l'approvazione e l'applicazione della decisione n. 2/2011 del 30 settembre 2011 del Comitato misto UE-Svizzera deve avvenire entro due anni. La decisione decade se l'approvazione e l'applicazione non sono notificate entro due anni¹⁹. In tal caso le imprese e i cittadini svizzeri non beneficerebbero della nuova disposizione di cui all'articolo 7 della direttiva 2005/36/CE e sarebbero penalizzati nei confronti di altri prestatori di servizi in seno all'UE. Ciò significherebbe anche che l'allegato III dell'Accordo tra la Svizzera e l'UE tornerebbe ad essere applicato nella versione del 2004²⁰, la quale fa riferimento a testi di legge nel frattempo abrogati all'interno dell'UE. In Svizzera non sarebbe più applicabile neppure la direttiva 2005/36/CE.

2.1.2 Oggetto

La decisione del Comitato misto consolida un processo in atto da sette anni nell'ambito del riconoscimento delle qualifiche professionali:

1. da parte della Svizzera sono stati creati nuovi titoli di studio, che devono essere inseriti nell'allegato III ALC per il riconoscimento all'interno dell'UE (cfr. cap. 2.1.3);
2. il Protocollo II, che estende la libera circolazione delle persone a Bulgaria e Romania²¹, è stato accolto nella votazione popolare dell'8 febbraio 2009. Anche questa decisione comporta una modifica tecnica dell'allegato III ALC (cfr. cap. 2.1.4);
3. l'UE ha sviluppato il diritto comunitario: dal 2007 la direttiva 2005/36/CE sostituisce quindici direttive UE, che nel 2002 erano state inserite nell'allegato III ALC (cfr. cap. 2.2).

2.1.3 Elenco dei titoli di studio

Il nuovo allegato III ALC aggiorna l'elenco dei titoli di studio riconosciuti per le professioni settoriali. Da parte della Svizzera sono stati inseriti nell'elenco i seguenti titoli di studio:

- Bachelor of Science [nome della SUP] in cure infermieristiche²²;

¹⁹ Art. 4 cpv. 3 della decisione n. 2/2011

²⁰ Decisione n. 1/2004 del 30 aprile 2004 del Comitato misto UE-Svizzera che modifica l'Allegato III (Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali) dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati Membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RU **2004** 4203).

²¹ Protocollo del 27 maggio 2008 all'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, relativo alla partecipazione, in qualità di parti contraenti, della Repubblica di Bulgaria e della Romania, successivamente alla loro adesione all'Unione europea, RS **0.142.112.681.1**

²² RU **2011** 4873

- Master of Arts [nome della SUP] in architettura e Master of Science [nome del PF] in architettura²³;
- Diploma federale di medico specialista in malattie infettive²⁴.

Questi titoli di studio sono automaticamente riconosciuti all'interno dell'UE/AELS. I possessori di tali titoli, che sono dunque automaticamente riconosciuti all'interno dell'UE, possono esercitare la professione, senza che lo Stato ospitante imponga misure di compensazione.

Il nuovo allegato III ALC contempla sette attestati professionali e diplomi federali che si basano sulla legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale²⁵ (LFPr) e sui regolamenti d'esame approvati dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT)²⁶. Con l'aggiunta di questi titoli della formazione professionale superiore, le qualifiche sono riconosciute all'interno dell'UE per esercitare le professioni regolamentate, anche se lo Stato ospitante chiede un diploma universitario. Nel caso di una notevole discrepanza tra la qualifica professionale dei diplomi e la formazione richiesta nello Stato ospitante, quest'ultimo può comunque esigere misure di compensazione dai possessori dei titoli in questione.

2.1.4 Estensione a Bulgaria e Romania

Nel Protocollo II relativo all'estensione a Bulgaria e Romania della libera circolazione delle persone²⁷ la Svizzera e l'UE hanno convenuto di modificare l'allegato III ALC con una decisione del Comitato misto per disciplinare il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali con questi due Stati membri dell'UE. La versione aggiornata dell'allegato III ALC, alla quale fa riferimento la decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera, attua il mandato impartito dall'articolo 4 del Protocollo.

²³ RU **2011** 4877 s. con menzione dei titoli riconosciuti alle SUP e ai PF.

²⁴ RU **2011** 4871

²⁵ RS **412.10**

²⁶ Si tratta dei seguenti titoli della formazione professionale superiore: audioprotesista con attestato professionale federale, guida alpina con attestato professionale federale, maestro di sport sulla neve con attestato professionale federale, maestro calzolaio ortopedico diplomato, ottico diplomato, ortopedista diplomato, odontotecnico diplomato.

²⁷ Art. 4 del Protocollo, RS **0.142.112.681.1**; FF **2008** 2135, in particolare pag. 2195 ss.

2.2 Direttiva 2005/36/CE

2.2.1 Consolidamento

La direttiva 2005/36/CE²⁸ consolida l'esistente sistema del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali e abroga la maggior parte delle direttive²⁹ di cui unifica le disposizioni, senza apportare modifiche a livello di contenuto.

2.2.2 Procedura per i prestatori di servizi nell'ambito dell'attuazione della libera prestazione di servizi

La principale novità della direttiva 2005/36/CE consiste sostanzialmente nella libera prestazione di servizi per le persone che forniscono provvisoriamente e occasionalmente un servizio (massimo 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile) in una professione regolamentata in un altro Stato membro, nel quale tuttavia non si stabiliscono in modo duraturo.

Ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2005/36/CE gli Stati membri dell'UE hanno la facoltà di introdurre una procedura di dichiarazione e di verifica per le professioni regolamentate. Se uno Stato non introduce tale procedura, i prestatori di servizi hanno la facoltà di operare senza la dichiarazione, che può essere richiesta per tutte le professioni regolamentate. Tuttavia, una volta ricevuta la dichiarazione, possono essere verificate solo le qualifiche professionali aventi implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza. Nel caso di una notevole discrepanza tra le qualifiche professionali dimostrate e la formazione richiesta nello Stato ospitante, l'articolo 7 paragrafo 4 della direttiva 2005/36/CE stabilisce che l'accesso all'attività professionale sia subordinato al superamento di una prova attitudinale, per offrire ai prestatori di servizi la possibilità di dimostrare di avere acquisito le conoscenze e competenze mancanti. La prova attitudinale è possibile solo per le professioni alle quali si applica il sistema generale di riconoscimento. Per le professioni settoriali il riconoscimento è automatico, pertanto non sono necessarie prove attitudinali. Ciò vale anche per le persone, che soddisfano i requisiti del riconoscimento sulla base dell'esperienza professionale.

3 Spiegazioni relative alla legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle

²⁸ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, GU, L 255 del 30.9.2005, p. 22
²⁹ Le seguenti direttive sono state abrogate dalla direttiva 2005/36/CE in vigore dal 20 ottobre 2007: direttive 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE, 89/48/CEE, 92/51/CEE, 93/16/CEE e 1999/42/CE. Le direttive concernenti gli avvocati (direttive 77/249/CEE e 98/5/CE), anch'esse riprese nell'allegato III, rimangono in vigore.

qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate

3.1 Poche professioni regolamentate

In Svizzera è garantita la libertà economica (art. 27 Cost.). Uno dei principali criteri per il rispetto di questo diritto fondamentale è il libero accesso alla professione. In Svizzera sono dunque regolamentate solo le professioni nelle quali la formazione e l'esercizio della professione devono soddisfare esigenze giustificate dal pubblico interesse. Ciò riguarda spesso le professioni sanitarie e quelle nell'ambito della pubblica sicurezza. A queste si aggiungono le professioni con un impatto rilevante sullo sviluppo dell'economia e della società, anch'esse regolamentate pur non avendo implicazioni dirette con la pubblica sicurezza e la sanità pubblica. Tra queste si annoverano le professioni di docente e di esperto contabile.

3.2 L'obbligo di dichiarazione e la verifica delle qualifiche professionali nei dettagli

L'obiettivo consiste nel definire, insieme con i Cantoni, quali professioni regolamentate dalla Confederazione e dai Cantoni debbano sottostare all'obbligo di dichiarazione e nello stilare un elenco. Da un lato questa procedura tiene conto dell'attuale ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra la Confederazione e i Cantoni in materia di regolamentazione della formazione e dell'esercizio delle professioni regolamentate. Dall'altro impedisce, per le professioni con implicazioni sulla salute pubblica e sulla sicurezza, che i prestatori di servizi provenienti dall'UE/AELS esercitino l'attività senza possedere le qualifiche professionali richieste in Svizzera.

Rispetto al regime in vigore applicato al riconoscimento delle qualifiche professionali, i termini consentiti per la verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi nell'ambito della salute pubblica e della sicurezza sono più brevi. Se la procedura di riconoscimento delle qualifiche professionali può durare oggi fino a quattro mesi, in futuro le autorità dovranno concluderla entro uno, in casi adeguatamente giustificati al massimo due mesi. Se la procedura non è conclusa entro i termini previsti, i prestatori di servizi sono autorizzati a esercitare l'attività anche senza la relativa comunicazione.

Con questo si intende indurre le autorità competenti a informare i prestatori di servizi, nei brevi termini prescritti, del risultato della procedura di dichiarazione e di verifica. La comunicazione indirizzata ai prestatori di servizi li informa sull'oggetto dell'esame e fissa il quadro della loro attività, indicando anche gli opportuni rimedi giuridici.

Il rispetto dei brevi termini prescritti dalla direttiva 2005/36/CE per comunicare ai prestatori di servizi il risultato della procedura di dichiarazione e di verifica delle qualifiche professionali richiede l'istituzione di una procedura coordinata e lineare. È importante notare che i termini decorrono dalla data di ricezione, da parte dell'UFFT, della dichiarazione e della completa documentazione allegata. Se la dichiarazione e la documentazione che la correda sono incomplete e l'autorità deve

concedere ai prestatori di servizi una proroga per l'inoltro dei documenti o delle informazioni mancanti, i termini della direttiva 2005/36/CE decorrono solo dal momento in cui l'UFFT riceve la documentazione richiesta per completare il dossier.

Questa procedura comporta l'esigenza di semplificare la collaborazione amministrativa tra le autorità. Una soluzione consisterebbe nella partecipazione della Svizzera al sistema d'informazione dell'UE del mercato interno (IMI), un'applicazione online, che consente alle autorità nazionali, regionali e locali di accelerare e facilitare la comunicazione con le amministrazioni estere. Attualmente il sistema viene già utilizzato dalle autorità degli Stati membri dell'UE nonché in Islanda, nel Liechtenstein e in Norvegia.

Lo schema allegato al presente messaggio illustra lo svolgimento della procedura di dichiarazione e di verifica nell'ambito dell'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.

3.3 Distinzione rispetto alla notifica di cui all'articolo 6 della legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera

La dichiarazione ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2005/36/CE deve essere distinta dalla notifica dell'attività lucrativa di breve durata di cui all'articolo 6 della legge federale dell'8 ottobre 1999³⁰ sui lavoratori distaccati in Svizzera. La notifica è una misura di accompagnamento introdotta unilateralmente dalla Svizzera nel rispetto delle disposizioni sancite dall'ordinanza del 21 maggio 2003 sui lavoratori distaccati in Svizzera³¹ ed è in sintonia con le disposizioni dell'ALC (allegato I, art. 2, cpv. 4 ALC).

L'obiettivo consiste nel creare sinergie tra la procedura di notifica esistente e la nuova procedura di dichiarazione e verifica basata sull'articolo 7 della direttiva 2005/36/CE. I prestatori di servizi, che seguono la vigente procedura di notifica, devono rivolgersi all'UFFT se la prestazione del servizio è soggetta all'obbligo di dichiarazione ai sensi del presente progetto di legge.

3.4 Spiegazioni delle disposizioni legislative

3.4.1 Idea di fondo del progetto

Il progetto di legge intende creare le necessarie basi giuridiche per introdurre in Svizzera la procedura di dichiarazione e di verifica ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2005/36/CE.

- L'obiettivo del presente progetto di legge consiste nel sancire l'obbligo di dichiarazione da parte dei prestatori di servizi originari dell'UE/AELS prima di fornire in Svizzera una prestazione in una professione regolamentata e nel

³⁰ RS 823.20

³¹ RS 823.201

continuare a garantire adeguatamente la verifica delle qualifiche professionali nelle professioni regolamentate con implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza entro i brevi termini prescritti dalla direttiva 2005/36/CE.

- Il progetto di legge intende coordinare e garantire la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito della procedura di dichiarazione e di verifica.
- La procedura di verifica delle qualifiche professionali e la comunicazione ai prestatori di servizi devono tenere conto dell'attuale ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra Confederazione e Cantoni. Ciò riguarda anche il controllo materiale delle sostanziali differenze tra la qualifica professionale conseguita all'estero e la formazione richiesta in Svizzera nonché l'organizzazione di una necessaria prova attitudinale.

L'introduzione della procedura di dichiarazione e di verifica prevista dalla direttiva 2005/36/CE presuppone una specifica base legale nel diritto svizzero. La dichiarazione non può, infatti, fondarsi direttamente sulla suddetta direttiva. In mancanza di una base legale in Svizzera, alla conclusione della procedura interna di approvazione e applicazione della decisione del Comitato misto UE-Svizzera, i prestatori di servizi originari dell'UE/AELS potrebbero svolgere occasionalmente o provvisoriamente, fino a un massimo di 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile, un'attività professionale regolamentata con implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza, senza dichiarazione né verifica delle qualifiche professionali.

3.4.2 Le singole disposizioni

Titolo

Il titolo del progetto di legge si riferisce all'obbligo di dichiarazione e alla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi prima dell'esercizio di professioni regolamentate, pertanto delimita il contenuto normativo del progetto.

Ingresso

L'ingresso fa riferimento all'articolo 95 capoverso 1 Cost. e all'allegato III ALC. Quest'ultimo e, in particolare, la direttiva 2005/36/CE che ne fa parte costituiscono il filo conduttore e i fondamenti del progetto di legge.

Art. 1 Oggetto e campo d'applicazione

Il *capoverso 1* descrive l'oggetto del progetto di legge, l'obbligo di dichiarazione e la verifica delle qualifiche professionali ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2005/36/CE.

Il *capoverso 2* definisce il campo d'applicazione del progetto di legge. Le disposizioni riguardano i cittadini degli Stati membri dell'UE, che esercitano in Svizzera una professione regolamentata soggetta all'obbligo di dichiarazione per un massimo di 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile ai sensi dell'articolo 5 ALC. Per i

cittadini degli Stati membri dell'AELS si applicano l'articolo 20 numero 2b e l'articolo 3 dell'appendice 1 all'allegato K della Convenzione AELS³².

Il *capoverso 3* conferisce al Consiglio nazionale il compito di stilare l'elenco delle professioni regolamentate soggette all'obbligo di dichiarazione dopo avere svolto un'indagine conoscitiva presso i Cantoni. Questa delega facilita l'adeguamento dell'elenco all'evoluzione della legislazione federale e cantonale. L'obiettivo consiste nel redigere l'elenco in stretta collaborazione e di concerto con i Cantoni. Tale elenco è necessario ai fini della sicurezza del diritto e in vista delle sanzioni penali imposte ai prestatori di servizi che violano le disposizioni relative alla dichiarazione.

Art. 2 Obbligo di dichiarazione

Il *capoverso 1* impone ai prestatori di servizi di indirizzare la dichiarazione richiesta all'UFFT prima di avviare un'attività professionale in Svizzera. L'UFFT svolge già la funzione di coordinatore designato dalla Svizzera per le relazioni con l'UE, vigila sull'applicazione uniforme della direttiva 2005/36/CE³³ e funge anche da punto di contatto per il reciproco riconoscimento dei diplomi³⁴ e l'esecuzione dell'allegato III ALC³⁵.

Il *capoverso 2* conferisce al Consiglio federale il compito di disciplinare la forma, il contenuto e la periodicità della dichiarazione ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2005/36/CE. È previsto che la dichiarazione contenga tutta la documentazione di cui all'articolo 7 paragrafo 2 della direttiva 2005/36/CE:

- «a. una prova della nazionalità del prestatore;*
- b. un attestato che certifichi che il titolare è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare le attività in questione e che non gli è vietato esercitarle, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato;*
- c. una prova dei titoli di qualifiche professionali;*
- d. nei casi di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 2005/36/CE una prova con qualsiasi mezzo che il prestatore ha esercitato l'attività in questione per almeno due anni nei precedenti dieci anni;*
- e. per le professioni nel settore della sicurezza, qualora lo Stato membro lo richiama per i propri cittadini, la prova di assenze di condanne penali.»*

Come menzionato all'articolo 7 paragrafo 1 della direttiva 2005/36/CE, sono inoltre previste informazioni sulla copertura assicurativa o su una protezione personale o collettiva di altro tipo per la responsabilità professionale. I prestatori di servizi devono altresì indicare in quale Cantone intendono svolgere l'attività regolamentata.

L'UFFT riceve la dichiarazione e la relativa documentazione e ne verifica la completezza, procedendo a un controllo formale dei singoli documenti presentati dai prestatori di servizi. Conformemente agli articoli 4 e 5 in relazione con l'articolo 13 capoverso 2 della legge del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa³⁶

³² Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), RS **632.31**

³³ Cfr. art. 56 della direttiva 2005/36/CE

³⁴ Cfr. art. 71 dell'ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale (OFPr), RS **412.101**.

³⁵ Cfr. art. 57 della direttiva 2005/36/CE

³⁶ RS **172.021**

(PA), l'autorità può dichiarare inammissibile la domanda formulata qualora i prestatori di servizi neghino la cooperazione necessaria e ragionevolmente esigibile. Ciò avviene in particolare se mancano i documenti oppure se sono stati presentati attestati incompleti sulle qualifiche professionali o sulla capacità professionale nello Stato membro di origine e queste lacune non sono state colmate nel termine supplementare concesso per completare il dossier.

L'intesa sull'UFFT come unica autorità competente alla quale inviare la dichiarazione si impone al fine di garantire una procedura efficiente per i prestatori di servizi e le autorità federali e cantonali responsabili della verifica. Il fatto di avere un solo interlocutore consente di mettere in atto procedure ben rodute e una prassi unitaria nella verifica formale della dichiarazione e della relativa documentazione. Tale procedura intende assicurare che in primis le competenti autorità federali e cantonali dispongano in tempi brevi dei dossier completi per la verifica delle qualifiche relative alle professioni con implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza.

Art. 3 Procedura e verifica delle qualifiche professionali nell'ambito di professioni regolamentate con implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza

Questa disposizione disciplina la procedura per le professioni regolamentate con implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza. In questi casi l'articolo 7 paragrafo 4 della direttiva 2005/36/CE prevede la possibilità di una verifica delle qualifiche professionali.

Secondo il *capoverso 1* l'UFFT trasmette la dichiarazione e la documentazione allegata, a condizione che siano complete, al servizio federale o cantonale competente³⁷ (comprese le autorità intercantionali) ai fini del riconoscimento delle qualifiche professionali. Questa disposizione tiene conto dell'attuale ripartizione delle competenze in materia tra Confederazione e Cantoni. La procedura di dichiarazione e di verifica intende sostituire l'attuale procedura di riconoscimento delle qualifiche professionali. Ciò riguarda le persone che intendono fornire in Svizzera, senza stabilirvisi in modo duraturo, una prestazione per un periodo massimo di 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile in una professione regolamentata con implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza.

Il *capoverso 2* disciplina la verifica delle qualifiche professionali da parte della competente autorità federale, che accerta se il prestatore di servizi dispone delle necessarie qualifiche per l'esercizio della professione in Svizzera. Se la verifica delle qualifiche professionali è di competenza di un'autorità cantonale, la procedura è disciplinata dalla legislazione cantonale o intercantonale (cfr. in proposito cpv. 4). Il *capoverso 2* stabilisce inoltre che la competente autorità federale trasmetta la dichiarazione e i documenti allegati con l'attestazione delle necessarie qualifiche professionali all'autorità competente per l'esercizio della professione. Questo modo di procedere rispetta l'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Per esempio il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero per le professioni sanitarie che non prevedono una formazione universitaria (ad es. infermiere, levatrice o fisioterapista) spetta alla Croce Rossa Svizzera

³⁷ Esempi di autorità competenti a livello federale: Commissione delle professioni mediche (MEBEKO) per i medici; ESTI per gli installatori elettrici; a livello intercantonale: Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) per gli osteopati; a livello cantonale: dipartimento della sanità e della socialità per gli agopunturisti.

(CRS), che è stata incaricata in tal senso dall'UFFT; la regolamentazione delle professioni e il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della professione sono di competenza dei Cantoni. Questa suddivisione dei compiti si applica per analogia anche alla procedura di dichiarazione e di verifica. La CRS verifica le qualifiche professionali; il rispettivo Cantone è responsabile di inviare la comunicazione ai prestatori di servizi. Se la verifica delle qualifiche professionali e il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della professione rientrano tra le competenze della stessa autorità federale, come nell'ambito delle installazioni elettriche, quest'ultima adotta le misure necessarie per garantire l'efficienza della procedura.

Il *capoverso 3* prevede la possibilità di una prova attitudinale qualora emerga una sostanziale discrepanza tra le qualifiche professionali acquisite all'estero e i requisiti per l'esercizio della professione validi in Svizzera. Ciò consente ai prestatori di servizi di dimostrare di avere acquisito le conoscenze e le competenze mancanti, come sancito dall'articolo 7 paragrafo 4 della direttiva 2005/36/CE. L'autorità preposta alla verifica delle qualifiche professionali, qualora constatata la necessità di una prova attitudinale, deve offrirla ai prestatori di servizi entro un mese. Se il prestatore di servizi supera la prova, l'autorità competente per la verifica delle qualifiche professionali trasmette la dichiarazione e il certificato che attesta l'acquisizione delle necessarie qualifiche professionali all'autorità competente per l'esercizio della professione. In caso di mancato superamento della prova il prestatore di servizi deve avere la possibilità di ripeterla. In questo caso la direttiva non fissa alcun termine.

Il *capoverso 4* conferma l'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Se ha la competenza di disciplinare la formazione delle professioni che regola, il Cantone deve anche definire la procedura di verifica delle qualifiche professionali e informare i prestatori di servizi del risultato.

Art. 4 Procedura per le professioni regolamentate senza implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza

Questa disposizione definisce la procedura da applicare alle professioni regolamentate senza implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza. Al di fuori di tali settori il numero delle professioni regolamentate è esiguo in Svizzera.

Il *capoverso 1 lettera a* prevede che l'UFFT trasmetta i documenti, dopo averne verificato la completezza, direttamente all'autorità competente – sia essa cantonale o federale – per l'esercizio della professione, a condizione che il riconoscimento delle qualifiche professionali spetti alla Confederazione.

Il *capoverso 1 lettera b* disciplina la procedura nei casi in cui il riconoscimento delle qualifiche professionali e il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di una professione regolamentata siano di competenza dei Cantoni. A questi ultimi e agli organi intercantonali spettano la verifica della dichiarazione e della documentazione allegata, conformemente all'articolo 7 paragrafo 2 della direttiva 2005/36/CE, e la relativa comunicazione ai prestatori di servizi. Ad esempio, ai sensi del diritto intercantonale è compito della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) verificare l'abilitazione di una persona all'insegnamento nel suo Stato di origine.

Il *capoverso 2* stabilisce che, dopo l'invio della dichiarazione e della pertinente documentazione da parte dell'UFFT, la procedura è di competenza dei Cantoni, in particolare del Cantone interessato, che deve osservare i termini prescritti nella direttiva 2005/36/CE. Qualora ciò non avvenga, la prestazione di servizi può essere fornita anche in mancanza della relativa comunicazione.

Art. 5 Avvio dell'esercizio della professione

Questo articolo garantisce che le autorità federali e cantonali competenti informino i prestatori di servizi in merito all'esercizio della professione conformemente alla direttiva 2005/36/CE.

I brevi termini prescritti dalla direttiva 2005/36/CE devono essere osservati poiché, una volta scaduti, il prestatore di servizi è autorizzato all'esercizio della professione. L'UFFT informa le persone soggette all'obbligo di dichiarazione della decorrenza dei termini insieme con la conferma di avvenuta ricezione. Le informazioni saranno inoltre pubblicate nel sito Internet dell'UFFT e illustrate nei promemoria.

Il *capoverso 2* conferisce al Consiglio federale il compito di fissare i termini, con un richiamo diretto alla direttiva 2005/36/CE. Deve essere osservato il termine, prescritto nella direttiva 2005/36/CE, di un mese dalla ricezione della dichiarazione e dei documenti che la corredano. In questo lasso di tempo l'autorità competente si impegna ad informare il prestatore della sua decisione. Nel caso di professioni regolamentate con implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza l'autorità competente informa il prestatore della sua decisione di non verificare le sue qualifiche o del risultato del controllo sempre entro un mese. Qualora una difficoltà causi un ritardo, l'autorità competente comunica entro il primo mese al prestatore il motivo del ritardo e il calendario da adottare ai fini di una decisione, che deve essere presa in maniera definitiva entro il secondo mese dal ricevimento della documentazione completa. In caso di differenze sostanziali a livello di qualifiche professionali tra lo Stato di origine e lo Stato ospitante, entro il mese successivo alla decisione deve essere offerta al prestatore la possibilità di dimostrare di avere acquisito le conoscenze necessarie, in particolare mediante una prova attitudinale. In caso di inosservanza dei termini prescritti la prestazione può essere effettuata.

Art. 6 Uso dei titoli di studio e dei titoli professionali

Il *capoverso 1* conferisce al Consiglio federale il compito di emanare le disposizioni concernenti l'uso dei titoli di studio e dei titoli professionali conformemente alle relative disposizioni della direttiva 2005/36/CE.

La direttiva 2005/36/CE contiene disposizioni sull'uso dei titoli di studio e dei titoli professionali (cfr. in particolare art. 7 par. 3, 52 e 54). Nella denominazione di «titolo professionale» utilizzato nella direttiva 2005/36/CE rientrano i titoli protetti rilasciati in Svizzera per i diplomi riconosciuti. L'articolo 54 della direttiva stabilisce le regole dell'uso dei titoli di studio rilasciati nello Stato di origine. Il titolo professionale dello Stato ospitante può essere usato se è dimostrato il possesso delle qualifiche professionali ai sensi dell'articolo 7 paragrafo 3 (Titolo III cap. III) e 4 della direttiva 2005/36/CE. In caso contrario deve essere usato il titolo professionale dello Stato membro di stabilimento o dello Stato membro di origine.

La seconda frase del capoverso 1 prevede una riserva a favore del diritto cantonale e intercantonale. Questa riserva tiene conto del fatto che, a seconda della sfera di

competenza, le disposizioni che disciplinano l'uso dei titoli di studio e dei titoli professionali sono contenute, oltre che nel diritto intercantonale (cfr. art. 8 cpv. 3 dell'Accordo intercantonale del 18 febbraio 1993 sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali), anche nel diritto cantonale e nel diritto federale. Come sancito dal *capoverso 2*, le disposizioni cantonali e intercantionali (nonché federali) in materia devono conformarsi alle prescrizioni della direttiva 2005/36/CE.

Non è necessario integrare nella legge disposizioni penali contro l'uso abusivo dei titoli di studio e professionali, perché le violazioni in materia sono già sufficientemente sanzionate dal diritto cantonale e intercantonale in vigore nonché dalle pertinenti disposizioni del diritto federale³⁸.

Art. 7 Disposizioni penali

Il progetto di legge prevede che la violazione intenzionale degli obblighi di dichiarazione sia punita con una multa. Questa infrazione è definita come contravvenzione ai sensi dell'articolo 103 del Codice penale³⁹ (CP).

Conformemente al *capoverso 1 lettera a* i prestatori di servizi sono puniti se esercitano una professione regolamentata soggetta all'obbligo di dichiarazione senza avere ricevuto la relativa comunicazione da parte dell'autorità competente oppure prima della scadenza dei termini prescritti nella direttiva 2005/36/CE.

Conformemente al *capoverso 1 lettera b* viene punito chi viola un obbligo di dichiarazione stabilito dal Consiglio federale. Nelle disposizioni d'esecuzione di cui all'*articolo 2 capoverso 2* occorre prevedere che saranno punite l'omissione della dichiarazione prima della prestazione di servizi, la violazione dell'obbligo di rinnovo annuale della dichiarazione e la violazione della dichiarazione di un cambiamento rilevante rispetto alla situazione presentata nei documenti allegati.

Il progetto di legge rinuncia a fissare l'importo massimo della multa. Si applica quindi l'articolo 106 capoverso 1 CP, che stabilisce una multa massima di 10 000 franchi, conferendo all'autorità penale competente il margine di manovra necessario per stabilire una multa proporzionata alla gravità della contravvenzione.

L'articolo 7 capoverso 2 incarica i Cantoni del perseguimento penale.

Art. 8 Modifica del diritto vigente

LPMed

L'articolo 35 LPMed prevede l'obbligo di annunciarsi per i medici, i dentisti, i veterinari, i farmacisti e i chiropratici che intendono esercitare la propria professione in Svizzera come indipendenti. L'articolo in questione deve dunque essere modificato per uniformare il sistema e facilitare la procedura di dichiarazione ai prestatori di servizi garantendo loro un unico interlocutore. Rimangono tuttavia immutate le competenze della Commissione delle professioni mediche (MEBEKO), che dovrà continuare a occuparsi della verifica materiale delle qualifiche professionali acquisite all'estero.

³⁸ Cfr. art. 63 LFPr, art. 58 LPMed, art. 38 della legge federale del 4 ottobre 1991 sui politecnici federali (RS 414.110), art. 22 della legge federale del 6 ottobre 1995 sulle scuole universitarie professionali (RS 414.71), art. 3 lett. b e 23 della legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (RS 241) e art. 146 e 151 CP (RS 311.0).

³⁹ RS 311.0

LPPsi

Lo stesso vale per la legge federale del 18 marzo 2011 sulle professioni psicologiche⁴⁰ (LPPsi), che all'articolo 23 sancisce l'obbligo di annunciarsi per gli psicoterapeuti. L'articolo in questione deve dunque essere modificato analogamente all'articolo 35 LPMed. Anche qui la verifica delle qualifiche professionali ottenute all'estero rimane competenza della Commissione delle professioni psicologiche, che dovrà continuare a occuparsi della verifica materiale delle qualifiche professionali degli psicoterapeuti.

4 Ripercussioni della nuova versione dell'allegato III ALC e della nuova legge federale

4.1 Per la Confederazione

4.1.1 Per il personale

Per garantire l'esecuzione della procedura di dichiarazione e di verifica, in particolare l'elaborazione delle dichiarazioni (controllo, trasmissione, corrispondenza, emanazione di decisioni), dal 1° gennaio 2013 devono essere creati quattro posti di lavoro, per un costo pari a 600 000 franchi, compresi i contributi del datore di lavoro. Si prevede che l'UFFT addebiti commissioni per l'elaborazione delle dichiarazioni conformemente all'ordinanza del 16 giugno 2006 sugli emolumenti dell'UFFT⁴¹. I costi del personale che verranno ad aggiungersi saranno dunque coperti con gli emolumenti.

Nel mese di giugno del 2012 il Consiglio federale deciderà in merito allo stanziamento di mezzi finanziari nel preventivo 2013 nella panoramica delle risorse nel settore del personale.

4.1.2 Altre ripercussioni

La procedura di dichiarazione e di verifica comporta l'esigenza di creare una banca dati per garantire un'elaborazione accurata della dichiarazione e dei documenti che la corredano. Il relativo costo è stimato a 50 000 franchi una tantum, che saranno coperti dal budget dell'UFFT. La nuova legge non avrà altre ripercussioni per la Confederazione.

⁴⁰ FF 2011 2465; la LPPsi entrerà probabilmente in vigore il 1° gennaio 2013, quindi precederà la legge in questione.

⁴¹ RS 412.109.3

4.2 Ripercussioni sui Cantoni

I Cantoni sono stati intensamente coinvolti sin dall'inizio dei negoziati tra l'UE e la Svizzera⁴² per l'elaborazione della decisione n. 2/2011 del Comitato misto e del presente progetto di legge. L'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nell'ambito del riconoscimento delle qualifiche professionali non subirà modifiche, pertanto non si attendono ripercussioni significative, con la riserva di possibili interventi sulle legislazioni cantonali per l'esecuzione della nuova legge.

Non ci saranno ripercussioni per i Comuni, i centri urbani, le agglomerazioni e le regioni di montagna.

4.3 Per l'economia

I prestatori di servizi originari della Svizzera beneficeranno dell'accresciuta libertà di prestare servizi negli Stati membri dell'UE/AELS e della nuova procedura di cui all'articolo 7 della direttiva 2005/36/CE. I vantaggi riguardano in particolare tempi più brevi e procedure più snelle per le prestazioni di servizi. Le attuali procedure⁴³ saranno abbreviate in particolare grazie a termini inequivocabili e conosciuti in anticipo nella nuova procedura di dichiarazione. La nuova legge federale garantirà inoltre che i prestatori di servizi originari dell'UE, i quali esercitano la propria attività in professioni regolamentate in Svizzera per un massimo di 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile, dispongano delle qualifiche professionali richieste in Svizzera. Ciò contribuirà in misura significativa a garantire gli standard di qualità e di sicurezza stabiliti per legge in Svizzera nelle professioni con implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza e consentirà inoltre ai prestatori svizzeri ed esteri dei relativi servizi di godere di pari opportunità nell'accesso al mercato.

5 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale

L'obiettivo 13 «Consolidare le relazioni con l'UE» nel programma di legislatura 2007–2011⁴⁴ e l'obiettivo 9 «Le relazioni tra la Svizzera e l'UE sono rafforzate» nel programma di legislatura 2011–2015⁴⁵ si annoverano tra gli obiettivi strategici del Consiglio federale per consolidare, garantire e sviluppare la via bilaterale con l'UE. La modifica dell'allegato III ALC (reciproco riconoscimento delle qualifiche profes-

⁴² Cfr. cap. 1.2.

⁴³ Cfr. Rapporto dell'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE «Sondaggio concernente l'applicazione degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, rapporto di valutazione e analisi degli aspetti problematici», gennaio 2010.

⁴⁴ Messaggio del Consiglio federale del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011, FF **2008** 597, qui p. 647 ss.; decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011, FF **2008** 7469, qui p. 7474

⁴⁵ Messaggio del Consiglio federale del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011–2015, FF **2012** 305, qui p. 373 ss.

sionali), in particolare la ripresa della direttiva 2005/36/CE, e il presente progetto di legge ampliano la libera prestazione di servizi in un quadro chiaro e sicuro per la Svizzera. Inoltre, nell'ambito del riconoscimento delle qualifiche professionali, si applicheranno tra la Svizzera e l'UE le stesse regole che valgono all'interno dell'UE.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale concernente l'approvazione e l'applicazione della decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera istituito dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo il quale gli affari esteri competono alla Confederazione. Ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali; sono esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale⁴⁶.

Conformemente all'articolo 7a capoverso 2 LOGA il Consiglio federale può concludere autonomamente trattati internazionali di portata limitata. La modifica in questione dell'allegato III ALC ha una grande portata. La decisione n. 2/2011 del Comitato misto non è dunque un trattato internazionale di portata limitata, che possa essere approvato dal Consiglio federale. L'attuazione della decisione richiede inoltre che sia emanata una legge federale. Ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 Cost. è dunque l'Assemblea federale a dovere approvare la decisione del Comitato misto UE-Svizzera sull'ALC e a dovere emanare la relativa legge che ne consenta l'applicazione, come sancito dall'articolo 164 capoverso 1 Cost.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. i trattati internazionali sono sottoposti a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) oppure se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). Il decreto federale concernente l'approvazione e l'attuazione della decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera sull'ALC sottostà dunque a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

La decisione n. 2/2011 del 30 settembre 2011 del Comitato misto UE-Svizzera sull'ALC – ad eccezione del Titolo II della direttiva 2005/36/CE – è applicata, a titolo provvisorio, dal 1° novembre 2011 in applicazione dell'articolo 4 capoverso 2 e conformemente all'articolo 7b capoverso 1 LOGA. Secondo l'articolo 7b capoverso 2 LOGA, l'applicazione provvisoria cessa dopo sei mesi se nel frattempo il Consiglio federale non ha sottoposto all'Assemblea federale il disegno di decreto federale concernente l'approvazione della decisione del Comitato misto. Il presente messaggio consente di rispettare tale termine.

Il progetto di legge federale, che crea le basi giuridiche necessarie all'introduzione della procedura di dichiarazione e di verifica di cui all'articolo 7 della direttiva 2005/36/CE, si basa sull'articolo 95 capoverso 1 Cost., il quale prevede che la

⁴⁶ Art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), RS 172.010; art. 24 cpv. 2 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl), RS 171.10

Confederazione possa emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. La Confederazione si avvale di questa facoltà nel progetto di legge conformemente alla decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera sull'ALC e alle pertinenti disposizioni federali e cantonali in materia di accesso alle professioni regolamentate.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il disegno di decreto federale, sottoposto all'Assemblea federale, concernente l'approvazione della decisione n. 2/2011 del Comitato misto sull'ALC e l'attuazione della decisione con il progetto di legge presentato per l'esecuzione della direttiva 2005/36/CE, è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera, in particolare con quelli che la Svizzera ha assunto nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

6.3 Forma dell'atto

Il progetto sottoposto al Parlamento per l'attuazione del Titolo II della direttiva 2005/36/CE ha carattere legislativo. Ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale.

6.4 Subordinazione al freno delle spese

Il progetto di legge sottoposto al Parlamento non comporta uscite subordinate al freno delle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto di legge sottoposto al Parlamento non prevede sussidi.

6.6 Delega di competenze legislative

Il progetto di legge contiene le seguenti deleghe delle competenze che incaricano il Consiglio federale di emanare le disposizioni a carattere legislativo sotto forma di ordinanza:

- articolo 1 capoverso 3: determinazione delle professioni soggette all'obbligo di dichiarazione;
- articolo 2 capoverso 2: regolamentazione della forma, del contenuto e della periodicità della dichiarazione;
- articolo 5 capoverso 2: determinazione dei termini relativi alla comunicazione da parte delle autorità;

- articolo 6 capoverso 1: disposizioni sull'uso di titoli di studio e professionali.

Per le ultime tre deleghe delle competenze il Consiglio federale è tenuto a orientarsi sulle disposizioni di cui alla direttiva 2005/36/CE. Questa delega delle competenze normative al Consiglio federale consente un'esecuzione opportuna della legge e della direttiva 2005/36/CE.

