

12.047

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 la sua trasposizione nel diritto svizzero (Legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizio in professioni regolamentate)

del 4 aprile 2012

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 istituito dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone (Modifica dell'allegato III dell'accordo, reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali), nonché
- la trasposizione di tale decisione nel diritto svizzero (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.

4 aprile 2012

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

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 sulla libera circolazione delle persone (ALC) disciplina il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali. L'evoluzione legislativa all'interno dell'Unione europea rende necessario adeguare l'allegato III ALC al fine di integrare la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali; quest'ultima sostituisce le precedenti direttive UE, abrogate in seno all'UE già nel 2007. Nell'allegato è contemporaneamente aggiornato l'elenco dei titoli automaticamente riconosciuti per le professioni settoriali. La versione modificata dell'allegato III ALC tiene conto inoltre 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 istituito dall'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 adozione, entro sei mesi dall'inizio dell'applicazione provvisoria (1° novembre 2011). In seguito la Svizzera ha due anni a disposizione per notificare la conclusione delle procedure interne volte ad adottare e attuare 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 è volta ad attuare in Svizzera, entro i 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'AEELS 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 | 3916 |
| Elenco degli acronimi | 3920 |
| 1 Punti essenziali del progetto | 3922 |
| 1.1 Situazione iniziale | 3922 |
| 1.1.1 Riconoscimento delle qualifiche professionali nell'ambito dell'allegato III ALC | 3922 |
| 1.1.2 Meccanismi dell'allegato III ALC | 3923 |
| 1.1.3 Competenze della Confederazione e dei Cantoni nell'esecuzione dell'allegato III ALC | 3924 |
| 1.1.3.1 Professioni regolamentate | 3924 |
| 1.1.3.2 Verifica e riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero | 3924 |
| 1.1.4 Aggiornamento dell'allegato III ALC | 3925 |
| 1.1.5 Dati statistici nell'ambito del riconoscimento delle qualifiche professionali | 3925 |
| 1.2 Svolgimento dei negoziati, risultato | 3926 |
| 1.3 Procedura di consultazione | 3926 |
| 2 Spiegazioni relative alla decisione n. 2/2011 del 30 settembre 2011 del Comitato misto UE-Svizzera istituito dall'ALC e alla direttiva 2005/36/CE | 3927 |
| 2.1 Decisione del Comitato misto UE-Svizzera | 3927 |
| 2.1.1 Situazione iniziale | 3927 |
| 2.1.2 Oggetto | 3928 |
| 2.1.3 Elenco dei titoli di studio | 3928 |
| 2.1.4 Estensione a Bulgaria e Romania | 3929 |
| 2.2 Direttiva 2005/36/CE | 3929 |
| 2.2.1 Consolidamento | 3929 |
| 2.2.2 Procedura per i prestatori di servizi nell'ambito dell'attuazione della libera prestazione di servizi | 3930 |
| 3 Commento alla legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate | 3930 |
| 3.1 Poche le professioni regolamentate | 3930 |
| 3.2 L'obbligo di dichiarazione e la verifica delle qualifiche professionali nei dettagli | 3930 |
| 3.3 Distinzione rispetto alla notifica di cui all'articolo 6 della legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera | 3932 |
| 3.4 Commento alle disposizioni legislative | 3932 |
| 3.4.1 Idea di fondo del progetto | 3932 |
| 3.4.2 Le singole disposizioni | 3933 |

| | |
|--|-------------|
| 4 Ripercussioni della nuova versione dell'allegato III ALC e della nuova legge federale | 3939 |
| 4.1 Per la Confederazione | 3939 |
| 4.1.1 Per il personale | 3939 |
| 4.1.2 Altre ripercussioni | 3939 |
| 4.2 Ripercussioni sui Cantoni | 3939 |
| 4.3 Per l'economia | 3939 |
| 5 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale | 3940 |
| 6 Aspetti giuridici | 3940 |
| 6.1 Costituzionalità | 3940 |
| 6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera | 3941 |
| 6.3 Forma dell'atto | 3941 |
| 6.4 Subordinazione al freno delle spese | 3942 |
| 6.5 Conformità alla legge sui sussidi | 3942 |
| 6.6 Delega di competenze legislative | 3942 |
| | |
| Decreto federale che approva la 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 che la traspone nel diritto svizzero (Legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate) (Disegno) | 3945 |
| | |
| 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) | 3951 |

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 (RS 101) |
| CP | Codice penale (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/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 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 UE |
| 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:

Allegato I ALC: disciplina le questioni relative al diritto di soggiorno e di stabilimento;

Allegato II ALC: disciplina le questioni relative alle assicurazioni sociali;

Allegato III ALC: disciplina 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 svizzeri 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 dell'all. I ALC). L'allegato III ALC non distingue attualmente 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, pag. 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 svizzeri 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 svizzeri 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 2006⁴ sulle professioni mediche (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 dall'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 contenuti della formazione impartita nel suo territorio differiscono notevolmente da quelli dello Stato d'origine.

³ RS **0.632.31**; l'all. K della Conv. 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'Ispektorato federale degli impianti a corrente forte (ESTI).

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

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. Tale contesto giuridico e materiale non è fondamentalmente 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 provvedono al 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.

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 nel caso delle professioni di cui essa disciplina la formazione: si tratta in particolare delle professioni mediche e delle professioni sanitarie non universitarie (fisioterapisti ed ergoterapisti, infermieri, levatrici, dietologi).

⁶ RS 101

⁷ Cfr. LPMed; RS 811.11

⁸ Cfr. art. 15 cpv. 3 della LF del 19 dic. 1958 sulla circolazione stradale; RS 741.01.

⁹ Cfr. LF del 17 dic. 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 il 1° gen. 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. O del 7 nov. 2001 sugli impianti a bassa tensione, OIBT; RS 734.27), pertanto le autorizzazioni per lavori d'installazione sono rilasciate dall'ESTI, un'autorità federale.

Per le professioni la cui formazione è disciplinata dai Cantoni, anche la verifica e il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero sono retti dalla legislazione cantonale: si tratta per esempio della professione di docente, logopedista, psicomotricista e osteopata.

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 svizzeri 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 rilevano che il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero e dei titoli svizzeri in seno all'UE/AELS è un processo rodato, anche se in singoli casi il riconoscimento può risultare oneroso per gli interessati e non sono esclusi ritardi.¹²

¹¹ Decisione n. 1/2004 del 30 apr. 2004 del Comitato misto UE-Svizzera che modifica l'All. III (Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali) dell'Acc. 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.

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», gen. 2010.

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 entreranno 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 2007 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 linguistiche e delle conoscenze della legislazione svizzera. Il presente disegno di legge accoglie queste richieste e crea i presupposti per la relativa attuazione.

Ai sensi dell'articolo 2 della legge del 18 marzo 2005¹⁵ sulla consultazione, la consultazione è volta a fornire informazioni sulla congruità di un progetto della Confederazione, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie. Tale finalità

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 dell'indagine conoscitiva è pubblicato all'indirizzo: www.admin.ch > Documentazione > Procedura di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2007 > Dipartimento federale dell'economia

¹⁵ RS 172.061

è stata raggiunta con l'indagine conoscitiva svolta nel 2007. Il contesto giuridico e materiale non è cambiato, pertanto non è stato necessario svolgere una procedura di consultazione per il presente decreto federale e il relativo disegno di legge federale.

2 Spiegazioni relative alla decisione n. 2/2011 del 30 settembre 2011 del Comitato misto UE-Svizzera istituito dall'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 del 13 dicembre 2002¹⁶ sul Parlamento (LParl). Dopo avere ottenuto l'approvazione delle due CPE la decisione del Comitato misto è stata adottata il 30 settembre 2011¹⁷.

Conformemente al suo 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'approvazione e la trasposizione della 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 la trasposizione della decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera.

La notifica dell'espletamento delle procedure interne per l'approvazione e la trasposizione 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 tale termine¹⁹. 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

¹⁶ RS 171.10

¹⁷ Decisione n. 2/2011 del 30 set. 2011 del Comitato misto UE-Svizzera istituito dall'art. 14 dell'Acc. che modifica l'All. 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.

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

la Svizzera e l'UE tornerebbe ad essere applicato nella versione del 2004²⁰, la quale fa riferimento ad atti normativi 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. in Svizzera sono stati creati nuovi titoli di studio: affinché siano riconosciuti all'interno dell'UE devono essere inclusi nell'allegato III ALC (cfr. n. 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. n. 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. n. 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. La Svizzera ha inserito nell'elenco i seguenti titoli di studio:

- *Bachelor of Science* [nome della SUP] in cure infermieristiche²²;
- *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 possono esercitare la loro professione senza che lo Stato ospitante possa imporre misure di compensazione.

²⁰ Decisione n. 1/2004 del 30 apr. 2004 del Comitato misto UE-Svizzera che modifica l'All. III (Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali) dell'Acc. 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 Prot. del 27 mag. 2008 all'Acc. 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** 4859, in particolare pag. 4873.

²³ RU **2011** 4859, in particolare pag. 4877 seg., con menzione dei titoli riconosciuti conseguiti presso le SUP e i PF.

²⁴ RU **2011** 4859, in particolare pag. 4871.

Il nuovo allegato III ALC contempla sette attestati professionali e diplomi federali che si basano sulla legge del 13 dicembre 2002²⁵ sulla formazione professionale (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 del 27 maggio 2008²⁷ relativo all'estensione a Bulgaria e Romania della libera circolazione delle persone 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.

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.

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, calzolaio ortopedico diplomato, ottico diplomato, ortopedista diplomato, odontotecnico diplomato.

²⁷ Art. 4 del Prot., RS **0.142.112.681.1**; FF **2008** 1823, in particolare pag. 1881 seg.

²⁸ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 set. 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, GU. L 255 del 30.9.2005, pag. 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.

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 nella possibilità della libera prestazione di servizi a titolo provvisorio e occasionale (al massimo 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile) in una professione regolamentata in un altro Stato membro nel quale tuttavia l'interessato non si stabilisce 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. Negli Stati in cui è prevista, la dichiarazione può essere chiesta per tutte le professioni regolamentate; tuttavia possono essere oggetto di verifica a seguito di dichiarazione soltanto 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 permette di subordinare l'accesso all'attività professionale al superamento di una prova attitudinale in cui i prestatori di servizi possono 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 possibili prove attitudinali. Ciò vale anche per le persone che soddisfano i requisiti del riconoscimento sulla base dell'esperienza professionale.

3

Commento alla legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate

3.1

Poche le 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 è definire, insieme con i Cantoni, quali professioni regolamentate dalla Confederazione e dai Cantoni debbano sottostare all'obbligo di dichiarazione e stilarne 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 permette di impedire, segnatamente 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 saranno 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 assicurare che le autorità competenti informino entro i brevi termini prescritti i prestatori di servizi del risultato della procedura di dichiarazione e di verifica. La comunicazione indirizzata ai prestatori di servizi verte 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 e concretizzata nelle disposizioni dell'ordinanza del 21 maggio 2003³¹ sui lavoratori distaccati in Svizzera; essa è in sintonia con le disposizioni dell'ALC (all. I, art. 2 cpv. 4 ALC).

L'obiettivo consiste nel creare sinergie tra tale 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 saranno rinviati all'UFFT se la prestazione del servizio è soggetta all'obbligo di dichiarazione ai sensi del presente disegno di legge.

3.4 Commento alle disposizioni legislative

3.4.1 Idea di fondo del progetto

Il presente disegno 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 della legge è 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 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.
- Con la legge si 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 eventuali differenze sostanziali tra la qualifica professionale conseguita all'estero e la formazione richiesta in Svizzera, nonché l'organizzazione, se necessario, di una 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,

³⁰ RS 823.20

³¹ RS 823.201

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 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 della Costituzione federale³² (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 della legge, cioè 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 della legge. Le disposizioni si applicano ai 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 AELS³³.

Il *capoverso 3* conferisce al Consiglio federale 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/CE³⁴ e funge anche da punto di

³² RS 101

³³ Conv. del 4 gen. 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), RS 632.31.

³⁴ Cfr. art. 56 della direttiva 2005/36/CE.

contatto per il reciproco riconoscimento dei diplomi³⁵ e l'esecuzione dell'allegato III ALC³⁶.

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, cioè:

- 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 medesima], 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 richieda 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 federale del 20 dicembre 1968³⁷ sulla procedura amministrativa (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 rodiate 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.

³⁵ Cfr. art. 71 dell'O del 19 nov. 2003 sulla formazione professionale (OFPr), RS **412.101**.

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

³⁷ RS **172.021**

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 competente³⁸ (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 sostituisce 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. Essa accerta che il prestatore di servizi disponga 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 (p. es. infermiere, levatrice o fisioterapista) spetta alla Croce Rossa Svizzera (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 della 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 elettriche³⁹, 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. Qualora constati

³⁸ 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.

³⁹ Cfr. nota 10.

la necessità di una prova attitudinale, l'autorità preposta alla verifica delle qualifiche professionali deve permettere ai prestatori di servizi di effettuarla entro un mese. Se il prestatore di servizi supera la prova, l'autorità 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 ha la possibilità di ripeterla; per 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 intercantionali 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. Essi devono 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. L'autorità competente si impegna a comunicare la sua decisione al prestatore entro questo lasso di tempo. Nel caso di professioni regolamentate con implicazioni sulla salute pubblica o sulla sicurezza, la comunicazione dell'autorità competente al prestatore verte sulla decisione di non verificare le qualifiche o sul risultato di tale verifica. 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 della decisione; in tal caso questa 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 gli art. 7 par. 3, 52 e 54). Nel concetto 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 paragrafi 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.

Il secondo periodo 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 federale, anche nel diritto cantonale e intercantonale (cfr. art. 8 cpv. 3 dell'Accordo intercantionale del 18 febbraio 1993 sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali). 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 federale⁴⁰.

⁴⁰ Cfr. art. 63 LFPr, art. 58 LPMed, art. 38 della LF del 4 ott. 1991 sui politecnici federali (RS 414.110), art. 22 della LF del 6 ott. 1995 sulle scuole universitarie professionali (RS 414.71), art. 3 lett. b e 23 della LF del 19 dic. 1986 contro la concorrenza sleale (RS 241) e art. 146 e 151 CP (RS 311.0).

Art. 7 Disposizioni penali

Il disegno di legge prevede la pena della multa per la violazione, intenzionale o per negligenza, degli obblighi di dichiarazione. Questa infrazione è definita come contravvenzione ai sensi dell'articolo 103 del Codice penale⁴¹ (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 disegno 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 l'autonomia decisionale necessaria 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

Legge del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche (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.

Legge federale del 18 marzo 2011⁴² sulle professioni psicologiche (LPPsi)

Lo stesso vale per la 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.

⁴¹ RS 311.0

⁴² FF 2011 2465; la LPPsi entrerà probabilmente in vigore il 1° gen. 2013, quindi prima della presente legge.

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 per l'elaborazione delle dichiarazioni l'UFFT riscuota emolumenti conformemente all'ordinanza del 16 giugno 2006⁴³ sugli emolumenti UFFT. I costi del personale che verranno ad aggiungersi saranno dunque coperti con tali 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 ordinario dell'UFFT. La nuova legge non avrà altre ripercussioni finanziarie per la Confederazione.

4.2 Ripercussioni sui Cantoni

I Cantoni sono stati intensamente coinvolti sin dall'inizio dei negoziati tra l'UE e la Svizzera⁴⁴ per l'elaborazione della decisione n. 2/2011 del Comitato misto e del presente disegno 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

⁴³ RS 412.109.3

⁴⁴ Cfr. n. 1.2.

più brevi e procedure più snelle per le prestazioni di servizi. Le attuali procedure⁴⁵ 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 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

L'obiettivo 13 «Consolidare le relazioni con l'UE» nel programma di legislatura 2007–2011⁴⁶ e l'obiettivo 9 «Le relazioni tra la Svizzera e l'UE sono rafforzate» nel programma di legislatura 2011–2015⁴⁷ 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 professionali), 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'attuazione della decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera istituito dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone deriva dall'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 internazionale⁴⁸.

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

⁴⁵ 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», gen. 2010.

⁴⁶ Messaggio del Consiglio federale del 23 gen. 2008 sul programma di legislatura 2007–2011, FF **2008** 597, in particolare pag. 647 seg.; DF del 18 set. 2008 sul programma di legislatura 2007–2011, FF **2008** 7469, in particolare pag. 7474 (obiettivo 14).

⁴⁷ Messaggio del Consiglio federale del 25 gen. 2012 sul programma di legislatura 2011–2015, FF **2012** 305, in particolare pag. 373 seg.

⁴⁸ Art. 7a cpv. 1 della L del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), RS **172.010**; art. 24 cpv. 2 della L del 13 dic. 2002 sul Parlamento (LParl), RS **171.10**.

6.4 Subordinazione al freno delle spese

Il disegno non comporta uscite subordinate al freno delle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il disegno non prevede sussidi.

6.6 Delega di competenze legislative

Il disegno contiene le seguenti deleghe di competenza che incaricano il Consiglio federale di emanare 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 di competenza il Consiglio federale è tenuto a orientarsi sulle disposizioni della direttiva 2005/36/CE. Questa delega di competenze normative al Consiglio federale consente un'esecuzione adeguata della legge e della direttiva 2005/36/CE.



