



Berna, giugno 2023

Riconoscimento delle qualifiche professionali estere:

**Accordo tra la Svizzera e il Regno Unito sul
riconoscimento delle qualifiche professionali e
attuazione nella LLCA**

**Delega di competenza al Consiglio federale per i trattati
internazionali nell'ambito della LPMed, della LPPsi, della
LPSan e della LLCA**

**Rapporto esplicativo per la procedura
di consultazione**

Indice

Compendio.....	3
1 Contesto	4
1.1 Contesto generale	4
1.2 Necessità di un accordo	4
1.3 Svolgimento ed esito dei negoziati, firma dell'Accordo	5
1.4 Rapporto con la strategia «Mind the gap» del Consiglio federale	5
2 Presentazione dell'Accordo	5
3 Commento alle disposizioni.....	6
3.1 Disposizioni dell'Accordo.....	6
3.2 Allegato sugli avvocati.....	9
4 Modifiche di leggi federali	10
4.1 Attuazione dell'Accordo nella LLCA	10
4.2 Delega di competenze nelle leggi federali LPMed, LPPsi, LPSan e LLCA	11
5 Ripercussioni dell'Accordo	11
5.1 Ripercussioni sul riconoscimento delle qualifiche estere	11
5.2 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e le altre autorità di riconoscimento	12
5.3 Ripercussioni sull'economia e sulla società	12
6 Aspetti giuridici	12
6.1 Costituzionalità e basi giuridiche	12
6.1.1 L'Accordo e la sua attuazione nella LLCA	12
6.1.2 Delega di competenze legislative	13
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	13
6.3 Forma dell'atto.....	13

Compendio

Per oltre vent'anni la Svizzera e il Regno Unito hanno riconosciuto reciprocamente le qualifiche professionali nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP). Nell'ambito dell'attuazione della strategia «Mind the gap», le Parti hanno concordato di mitigare le conseguenze dell'uscita del Regno Unito dall'UE (Brexit). L'Accordo del 25 febbraio 2019 sui diritti dei cittadini in seguito al recesso del Regno Unito dall'Unione europea (*Citizens' Rights Agreement*, CRA) mantiene quindi il regime dell'ALCP applicabile per una fase transitoria di quattro anni a partire dall'entrata in vigore effettiva della Brexit, ossia il 1° gennaio 2020. La Svizzera e il Regno Unito hanno così manifestato la volontà di mantenere un rapporto privilegiato per quanto riguarda il riconoscimento delle qualifiche professionali. La fase transitoria di quattro anni era riservata alle relazioni tra Svizzera e Regno Unito, in quanto né i cittadini dell'UE né quelli dell'AELS/SEE beneficiavano di una tale soluzione.

Le Parti hanno voluto mantenere questi legami speciali per definire un regime di riconoscimento delle qualifiche professionali a partire dalla scadenza del periodo transitorio, ossia dal 1° gennaio 2025. In Svizzera, questa posizione è stata una conseguenza della strategia «Mind the gap» adottata dal Consiglio federale nel 2018. Svizzera e Regno Unito hanno quindi negoziato un Accordo per garantire il riconoscimento permanente delle loro qualifiche professionali. Il risultato di questi negoziati è ora sottoposto a consultazione.

L'Accordo tra la Svizzera e il Regno Unito sul riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali («Accordo») è stato concepito per consentire ai professionisti dei due Paesi di accedere alle rispettive professioni regolamentate. Permetterà ai professionisti e alle imprese svizzeri di mantenere l'accesso alle attività regolamentate nel Regno Unito. In assenza di un tale accordo, l'accesso alle professioni regolamentate dipenderebbe da procedure nazionali eterogenee e di competenza delle numerose autorità di regolamentazione del Regno Unito, e questo senza alcuna garanzia di diritto pubblico internazionale.

L'Accordo prevede un sistema generale di riconoscimento che ricalca da vicino quello in vigore quando il Regno Unito era ancora membro dell'UE, in quanto copre tutte le professioni regolamentate e consente ai regolatori o alle autorità competenti di esaminare le qualifiche professionali per garantire il rispetto dei requisiti nazionali. I cittadini ottengono una garanzia di riconoscimento abbastanza ampia, ma l'autorità competente mantiene la possibilità di imporre loro dei provvedimenti di compensazione (prova attitudinale o periodo di adattamento) se rileva differenze sostanziali nella formazione. L'Accordo consentirà inoltre alle autorità competenti di definire regimi preferenziali per una specifica professione, concludendo accordi di riconoscimento reciproco (ARR) o aggiungendo allegati al presente Accordo. In Svizzera l'Accordo delega questa competenza al Consiglio federale. Un allegato di questo tipo, riguardante la professione di avvocato, fa parte del progetto posto in consultazione e riprende in larga misura l'attuale sistema del CRA.

Con questo Accordo la Svizzera sarà l'unico Paese ad aver concluso con il Regno Unito un Accordo completo sul riconoscimento delle qualifiche professionali. L'Accordo garantisce il riconoscimento delle qualifiche professionali in tutti i casi in cui un professionista chiede di accedere al mercato del lavoro dell'altra Parte, ad esempio in caso di stabilimento (sempre che la legislazione nazionale lo consenta), in caso di prestazione di servizi nell'ambito dell'Accordo temporaneo del 14 dicembre 2020 sulla mobilità dei prestatori di servizi (o di un futuro accordo di libero scambio) oppure nel caso di qualsiasi altro accordo che le Parti concluderanno in futuro. Il livello garantito nella parte generale dell'Accordo corrisponde a quello dell'Accordo di libero scambio del 2021 tra Regno Unito e Norvegia, Islanda e Liechtenstein. L'allegato sulla professione di avvocato offre un vantaggio comparativo mai raggiunto prima, perché al termine di un periodo di adattamento gli avvocati svizzeri saranno gli unici a poter applicare l'intero diritto anglosassone in virtù di un titolo britannico.

A seconda dei risultati della consultazione, l'Accordo sarà sottoposto per approvazione dell'Assemblea federale. Potrebbe quindi entrare in vigore nel gennaio 2025.

Il progetto sottoposto a consultazione comprende una seconda parte, che consiste nella modifica di quattro leggi federali: la LPMed, la LPPsi, la LPSan e la LLCA. L'obiettivo è consentire al Consiglio federale di concludere trattati internazionali sul riconoscimento delle qualifiche professionali.

1 Contesto

1.1 Contesto generale

Promuovere il riconoscimento internazionale delle qualifiche professionali svizzere rientra negli obiettivi della strategia internazionale del Consiglio federale nel campo della formazione, della ricerca e dell'innovazione¹. Per accedere al mercato del lavoro di altri Paesi, persone e aziende dipendono dal riconoscimento delle loro qualifiche professionali o di quelle dei loro dipendenti. Viceversa, i datori di lavoro e le istituzioni in Svizzera devono poter verificare che la formazione professionale estera sia equivalente a quella impartita in Svizzera.

Il riconoscimento delle qualifiche professionali estere è diventato sempre più importante nel contesto internazionale dell'integrazione economica transfrontaliera e della mobilità dei lavoratori, caratterizzato anche da una crescente carenza di manodopera. Lo dimostrano gli accordi conclusi con la Germania nel 2021 (RS 0.412.113.6) e con il Québec il 14 giugno 2022 (RS 0.412.123.209.1).

Il riconoscimento delle qualifiche professionali per le professioni regolamentate nel Paese ospitante è indispensabile per poter accedere al mercato del lavoro. Senza un tale riconoscimento, i professionisti le cui attività sono subordinate per legge al possesso di determinate qualifiche non possono esercitare la loro professione.

Disporre di un Accordo con il Regno Unito è particolarmente importante. Dopo aver condiviso per oltre vent'anni l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP, RS 0.142.112.681), e successivamente l'Accordo sui diritti dei cittadini in seguito al recesso del Regno Unito dall'Unione europea (CRA, RS 0.142.113.672) fino alla fine del 2024, la Svizzera e il Regno Unito vogliono ora definire le loro future relazioni anche per quanto riguarda il riconoscimento delle qualifiche professionali.

La conclusione di accordi internazionali sul riconoscimento delle qualifiche professionali, di natura piuttosto tecnica, va inoltre facilitata delegando all'Esecutivo la necessaria competenza. Il progetto prevede pertanto di introdurre in quattro leggi federali speciali (LPMed, LPPsi, LPSan e LLCA) una norma di delega simile a quella contenuta nelle due leggi generali (LFPr e LPSU). Questa modifica consentirà di adottare un approccio uniforme per tutte le professioni, cosa che attualmente non avviene, perché alcuni accordi sono di competenza del Consiglio federale, altri del Parlamento.

1.2 Necessità di un accordo

In assenza di un accordo bilaterale con il Regno Unito, a partire dal 1° gennaio 2025 la possibilità di esercitare una professione regolamentata nel territorio dell'altra Parte dipenderebbe dalle rispettive legislazioni nazionali. Nel Regno Unito questo causerebbe notevoli difficoltà in quanto ogni organo di regolamentazione ha le proprie regole e queste possono inoltre variare tra Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Inoltre, mentre per i professionisti svizzeri non ci sarebbero garanzie di diritto internazionale, per quelli britannici in Svizzera si applicherebbero norme piuttosto favorevoli, viste le disposizioni della legge federale sulla formazione professionale (LFPr, RS 412.10) e della legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario (LPSU, RS 414.20). La necessità di un accordo è quindi particolarmente impellente nell'ottica di mantenere in essere i diritti dei professionisti svizzeri nel Regno Unito e di prevenire l'affievolirsi delle opportunità di riconoscimento.

Nel campo delle professioni mediche, la legislazione svizzera non prevede la possibilità di riconoscimento se non vi è un accordo internazionale che concede la reciprocità.

¹ Strategia internazionale della Svizzera nel settore della formazione, della ricerca e dell'innovazione 2018 (www.sbfi.admin.ch > Pubblicazioni e servizi > Pubblicazioni > Banca dati pubblicazioni > Temi > Relazioni internazionali > Documento «Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovation»).

1.3 Svolgimento ed esito dei negoziati, firma dell'Accordo

La vicinanza geografica del Regno Unito e della Svizzera e i loro sistemi di formazione rinomati, consolidati e orientati verso l'esterno hanno indotto entrambe le Parti, già a partire dal 2017, a prendere in considerazione un futuro regime di regolamentazione delle qualifiche professionali dopo la Brexit.

La conclusione del CRA nel febbraio 2019 ha relativizzato la necessità di concludere rapidamente un nuovo accordo vista la possibilità di beneficiare del regime dell'ALCP (RS 0.142.112.681) fino alla fine del 2024 (periodo di transizione di quattro anni dopo l'effettiva uscita del Regno Unito dall'UE). I negoziati sono stati formalmente avviati con la negoziazione dell'Accordo temporaneo tra la Confederazione Svizzera e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulla mobilità dei prestatori di servizi (AMPS, RS 0.946.293.671.2). Non erano però basati su un mandato specifico, bensì sulla strategia «Mind the gap» del Consiglio federale, ritenuta sufficiente a tal fine (cfr. n. 1.4). Su iniziativa del Regno Unito, le Parti hanno cercato una soluzione nel quadro dell'AMPS. Vista la necessità di concludere rapidamente l'AMPS e consapevoli del regime di riconoscimento transitorio in vigore ancora fino al 31 dicembre 2024, le Parti hanno concordato di proseguire i negoziati sulle qualifiche professionali nell'ambito di un gruppo di lavoro (cfr. art. 16 AMPS).

I negoziati si sono conclusi nel mese di aprile 2023 e l'Accordo è stato firmato il 14 giugno 2023. Fatti salvi i risultati della consultazione pubblica, il testo sarà sottoposto all'Assemblea federale per approvazione.

1.4 Rapporto con la strategia «Mind the gap» del Consiglio federale

Nelle sue priorità della strategia «Mind the gap», il Consiglio federale ha qualificato come elevata la rilevanza del mantenimento di un regime di riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, secondo la decisione del 19 ottobre 2016². La suddetta strategia mira a stabilire un regime successivo che garantisca la continuità giuridica e il mantenimento degli stessi diritti e obblighi reciproci anche dopo la Brexit. Gli obiettivi politici prioritari sono quindi la certezza del diritto e il consolidamento delle relazioni con il Regno Unito.

Oltre alla continuità giuridica, la strategia «Mind-the-gap» prevede anche un possibile ampliamento e approfondimento delle relazioni con il Regno Unito, sempre che un tale sviluppo sia reciprocamente auspicabile e fattibile.

L'Accordo proposto soddisfa gli obiettivi prestabiliti in quanto mantiene un sistema di riconoscimento applicabile a tutte le professioni regolamentate, basato sul sistema generale di riconoscimento in vigore nell'ambito dell'ALCP e successivamente del CRA. Per quanto riguarda l'approfondimento delle relazioni con il Regno Unito, l'Accordo consente di definire regimi preferenziali per alcune professioni attraverso accordi di riconoscimento reciproco (ARR) o allegati all'Accordo stesso, che costituirebbero un ulteriore avvicinamento allo *status quo ante*. Ad oggi, il Regno Unito non ha concluso accordi di questo tipo con nessun altro Paese. L'Accordo è unico nel suo genere anche perché la Svizzera sarà così il solo Paese disporre di un trattato autonomo sul riconoscimento delle qualifiche professionali con il Regno Unito al di fuori di un accordo di libero scambio.

2 Presentazione dell'Accordo

L'Accordo prevede un regime di riconoscimento permanente che manterrà essenzialmente il sistema che le Parti applicano attualmente attraverso il CRA. Esso prevede:

- un regime generale applicabile a tutte le professioni regolamentate con un confronto tra i cicli di formazione e, se del caso, provvedimenti di compensazione;
- la possibilità di aggiungere allegati all'Accordo o di concludere degli ARR con le autorità di regolamentazione del Regno Unito per definire regole più favorevoli per alcune professioni; e
- norme specifiche per gli avvocati, che già beneficiano di un regime speciale in virtù del CRA (cfr. allegato A dell'Accordo).

² Allegato I (solamente in tedesco): Prioritäten hinsichtlich eines zukünftigen Nachfolgeregime Schweiz-UK

L'Accordo riguarda professioni che in Svizzera sono regolamentate dalla Confederazione, dai Cantoni e, se del caso, dai Comuni. Il riconoscimento è obbligatorio solo per queste professioni. Si applicherà ai titolari di una qualifica professionale svizzera o britannica. Solo un accordo di questo tipo permette di accedere a professioni per le quali è richiesta una formazione specifica. Si tratta quindi di un elemento indispensabile per permettere a professionisti e imprese svizzeri di svolgere attività internazionali.

Inoltre, questo Accordo riguarda i cittadini svizzeri che risiedono nel Regno Unito e i prestatori di servizi nell'ambito dell'AMPS o di un futuro accordo di libero scambio, oppure i giovani professionisti che beneficerebbero di un «accordo per stagisti»³ concluso dalle Parti.

3 Commento alle disposizioni

3.1 Disposizioni dell'Accordo

Articolo 1.1 Campo d'applicazione territoriale

L'Accordo si applica, da un lato, alla Svizzera e, dall'altro, a Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord. Non riguarda i territori britannici d'oltremare né le Dipendenze della Corona britannica, ossia le Isole di Guernsey, Jersey e Man.

Articolo 1.2 Rapporto con altri accordi internazionali

Questa disposizione fa riferimento agli accordi pertinenti di cui entrambe le Parti sono firmatarie. I riferimenti agli accordi commerciali come l'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio GATS (RS 0.632.20) sono ugualmente pertinenti, perché questi tipi di trattati disciplineranno in futuro la circolazione delle persone per le attività economiche tra le Parti, non essendo previsto un accordo che contempli in particolare la questione dello stabilimento.

Il paragrafo 2 conferma che le attività previste al capitolo 3 dell'AMPS sono state realizzate. Tale capitolo era stato inserito nell'AMPS in vista dei negoziati per un accordo sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Al Gruppo di lavoro AMPS subentrerà pertanto il Comitato misto dell'Accordo.

Le Parti hanno rinunciato a citare in dettaglio altri accordi speciali o preferenziali che potrebbero consentire l'accesso a professioni regolamentate a titolo di *lex specialis*. Questi accordi sono coperti dalle disposizioni «nonché da ogni altro accordo internazionale rilevante al quale le Parti siano aderenti». Questo riguarda in particolare i servizi aerei.

Articolo 1.3 Trasparenza

La disposizione sulla trasparenza mira a garantire che i cittadini dispongano delle informazioni necessarie per attuare il presente Accordo. Il paragrafo 2 intende garantire un dialogo dinamico tra le autorità competenti e i richiedenti, mentre il paragrafo 3 consente alle Parti di non rivelare dati personali la cui divulgazione ostacolerebbe l'applicazione della legge, sarebbe contraria all'interesse pubblico o pregiudicherebbe gli interessi commerciali legittimi di un operatore economico.

Articolo 1.4 Eccezioni in materia di sicurezza

Questa eccezione deriva dal GATS e consente alle Parti di derogare all'Accordo in alcune situazioni eccezionali imputabili alla loro politica di sicurezza. L'obiettivo è tutelare i loro interessi fondamentali in materia di sicurezza. La disposizione stabilisce inoltre una coerenza con gli accordi precedenti, considerato che la prassi delle Parti è quella di includere queste eccezioni in tutti i loro accordi concernenti in particolare i servizi.

Articolo 2.1 Definizioni

Le definizioni si basano su concetti già noti che le autorità competenti di entrambe le Parti conoscono bene. È tuttavia opportuno chiarire alcuni termini:

³ Accordi di scambio per giovani professionisti (stagisti) che permettono loro di richiedere un'autorizzazione di lavoro in Svizzera per perfezionare le loro competenze professionali e linguistiche.

- Lett. a: l'obiettivo di questa disposizione è escludere dal campo d'applicazione dell'Accordo le professioni legate all'esercizio dei pubblici poteri. Queste professioni erano già escluse dal campo d'applicazione dell'ALCP (artt. 10 e 16 dell'allegato I ALCP).
- Lett. b e c: i riferimenti al periodo di adattamento e alla prova attitudinale riprendono le definizioni dell'allegato III ALCP.
- Lett. h e i: il termine «misura» è utilizzato in vari punti del testo (p. es. art. 2.10, 3.2 par. 2 e 3.3.) e il concetto di «misure di una Parte» permette di delimitare la nozione di «professione regolamentata» (lett. o) limitandola alle misure adottate da autorità o da organi privati a cui sono stati legalmente delegati compiti ufficiali.
- Lett. o: questa lettera riguarda l'esercizio delle professioni regolamentate in Svizzera a tutti i livelli, compresi cioè quelli cantonali e comunali. Il riferimento alle «disposizioni legislative o regolamentari» intende evitare che una «misura» sotto forma di provvedimento amministrativo o di prassi di cui alla lettera h (p. es. statuti di associazioni, consuetudini locali o in un determinato settore professionale), possa estendere il campo delle professioni regolamentate senza che una base giuridica formale limiti efficacemente la libertà economica.
- Lett. p: in Svizzera, per «autorità competente» si intende qualsiasi autorità federale, cantonale o comunale competente per il riconoscimento delle qualifiche e per l'autorizzazione all'esercizio di una professione regolamentata su un territorio. Tutte le autorità competenti sono direttamente interessate dall'Accordo e devono pertanto applicare le sue disposizioni (natura auto-esecutiva dell'Accordo). Nel Regno Unito il sistema è decentralizzato e delega alcune competenze a organizzazioni professionali.

Articolo 2.2 Campo d'applicazione

Per quanto concerne i singoli individui, il presente Accordo ha un campo d'applicazione più ampio del CRA. L'assenza di criteri di nazionalità consentirà in particolare di affrontare la situazione dei cittadini dell'Unione europea (UE) titolari di un diploma britannico o svizzero, gruppo target non coperto dal CRA. Le Parti hanno voluto concentrarsi innanzitutto sulla questione dei diplomi, prima di affrontare quella dei cittadini. In questo modo, aumentano l'attrattiva dei loro sistemi di formazione, fortemente orientati all'internazionalità.

Il paragrafo 3 di questo articolo fa salve le professioni legate all'esercizio dei pubblici poteri, che non possono essere riconosciute. Questa disposizione si ispira direttamente al testo dell'ALCP che vincolava le Parti alla vigilia della Brexit (cfr. art. 2.1, definizione della lettera a).

Articolo 2.3 Riconoscimento delle qualifiche professionali

Questa disposizione, d'importanza fondamentale per l'Accordo, sancisce diversi principi:

- precisa che l'Accordo si applica solo alle professioni regolamentate;
- stabilisce l'obbligo di riconoscere le qualifiche professionali dell'altra Parte; rifiutare il riconoscimento è possibile solo per i motivi esplicitamente indicati in particolare all'articolo 2.4;
- prevede il principio del pieno accesso alla professione, a meno che una delle condizioni di cui all'articolo 2.4 o delle modalità di cui all'articolo 2.6 consentano all'autorità competente di limitare tale accesso;
- dispone infine che il professionista debba possedere «qualifiche professionali paragonabili», ovvero che sia abilitato nel suo Paese di origine all'esercizio di una professione paragonabile a quella per la quale chiede l'accesso nel Paese ospitante.

Il paragrafo 2 esclude dal campo d'applicazione dell'Accordo le questioni relative all'immigrazione (permessi di soggiorno e di lavoro).

Il paragrafo 3 prevede l'obbligo di garantire la parità di trattamento per quanto riguarda l'accesso alla professione e il suo esercizio rispetto ai professionisti che hanno ottenuto le loro qualifiche nello Stato ospitante. Pertanto, le persone in possesso di un diploma riconosciuto sulla base dell'Accordo sono soggette alle stesse condizioni e obblighi in materia di autorizzazione all'esercizio, ad esempio nel campo delle professioni mediche universitarie, come i cittadini svizzeri (cfr. art. 36 ss. della legge del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche [RS 811.11]).

Articolo 2.4 Condizioni per il riconoscimento

Questa disposizione sancisce che il riconoscimento può essere rifiutato solamente per tre motivi:

- differenza sostanziale nella formazione e rifiuto di adottare o mancato superamento dei provvedimenti di compensazione;
- differenze nei settori di attività e rifiuto di adottare o mancato superamento dei provvedimenti di compensazione;
- differenze tali che i provvedimenti di compensazione equivalgono a una riqualificazione.

Queste tre condizioni sono attualmente già note alle autorità preposte al riconoscimento, che le applicano a norma della 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 set. 2005, pag. 22.

Articolo 2.5 Provvedimenti di compensazione

Questa disposizione si basa sul sistema attuale, ma con una differenza sostanziale, e cioè che la scelta tra periodo di adattamento e prova attitudinale non è lasciata al richiedente, come avviene nell'UE, ma spetta alle autorità competenti (paragrafo 2 – a prescindere dal regime specifico per gli avvocati definito nell'allegato A). Questa disposizione faciliterà il lavoro delle autorità, in quanto non dovranno elaborare sistematicamente due modalità di compensazione.

Il paragrafo 3 è necessario soprattutto per il Regno Unito, le cui autorità di regolamentazione dovranno attuare l'Accordo nella loro legislazione. In Svizzera, le norme nazionali prevedono in ogni caso l'obbligo sistematico di motivare una decisione.

Articolo 2.6 Altre condizioni

Secondo l'articolo 2.6 è possibile rifiutare completamente il riconoscimento delle qualifiche professionali se l'accesso a una professione e il suo esercizio sono soggetti a condizioni specifiche e se il richiedente non le soddisfa. L'Accordo si riferisce in questo caso a tutte le condizioni accessorie, tra cui l'obbligo di dimostrare la propria buona condotta, l'obbligo di essere assicurati, in particolare per la responsabilità civile, le condizioni relative ai locali in cui viene esercitata la professione e l'obbligo di dimostrare l'assenza di fallimento. Questa disposizione intende garantire il pari trattamento, vale a dire la non discriminazione nei confronti dei professionisti dell'altra Parte. Questi sono quindi soggetti alle stesse condizioni, né più né meno, dei propri professionisti.

Le possibili condizioni a cui il professionista sarà soggetto sono menzionate all'articolo 2.8, che mira in particolare a informare i richiedenti quando presenteranno una domanda.

Articolo 2.7 Procedura applicabile alla domanda

L'articolo 2.7 contiene disposizioni procedurali simili a quelle già applicate nell'ambito del CRA. Questo articolo intende garantire che le autorità non richiedano documenti che non sono necessari ai fini di un trattamento efficiente della domanda, né in relazione alle qualifiche professionali (par. 2), né agli altri requisiti dell'articolo 2.6 (par. 3).

Il paragrafo 4 riguarda la certificazione delle copie, con la quale le Parti rinunciano alla postilla della Convenzione dell'Aia che sopprime la legalizzazione degli atti pubblici esteri (RS 0.172.030.4).

I paragrafi 6 e 7 disciplinano la trasmissione dei dati personali. I due paragrafi stabiliscono che lo scambio di questi dati è disciplinato dal diritto nazionale delle Parti. L'Accordo non prevede quindi nessun obbligo formale per le autorità di fornire dati sensibili, che non sarebbero comunque necessari in quanto spetta al richiedente dimostrare di essere in regola e di non aver subito condanne o limitazioni nell'esercizio della sua professione nel Paese di origine.

Articolo 2.8 Informazioni

L'articolo 2.8 elenca le informazioni che le Parti devono mettere a disposizione dei professionisti. In Svizzera queste informazioni saranno centralizzate sul sito Internet della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione. Nel Regno Unito, invece, in linea di principio, spetterà a ciascun regolatore competente adempiere a tale obbligo.

Articolo 2.9 Competenze linguistiche

L'articolo 2.9 stabilisce i casi in cui può essere richiesta una prova delle competenze linguistiche. Corrisponde in larga misura alla prassi attuale, con la differenza che il test linguistico non deve

necessariamente essere disgiunto dalla procedura di riconoscimento stessa, come previsto dall'ALCP. A differenza dell'AMPS, che non contempla tale requisito, questa disposizione riconosce che la conoscenza di una lingua locale può essere essenziale per l'esercizio di alcune professioni regolamentate.

Articolo 2.12 Accordi settoriali specifici

Per alcune professioni l'Accordo prevede un regime preferenziale. L'articolo 2.12 consente di migliorare il sistema con l'andare del tempo. È ad esempio possibile concordare per una determinata professione il riconoscimento automatico, provvedimenti di compensazione standardizzati o procedure più efficienti. Questi accordi possono assumere due forme:

- un allegato al presente Accordo, simile a quello proposto per gli avvocati;
- un accordo di reciproco riconoscimento (di seguito «ARR»).

Questi strumenti mirano a definire, in aree d'interesse reciproco, regole che garantiscano procedure più efficienti e prevedibili per il richiedente (requisiti, durata della procedura, ecc.).

Gli accordi (allegato o ARR) sono conclusi, per quanto riguarda il Regno Unito, dalle autorità di regolamentazione a cui è stata conferita la facoltà di farlo in una legge nazionale (par. 2). Per la Svizzera si tratta invece di delegare al Consiglio federale la competenza di concludere tali accordi autonomamente, sotto forma di un nuovo allegato all'Accordo o un ARR (par. 3). Il paragrafo 4 specifica gli elementi che un allegato o un ARR può contenere e circoscrive quindi la delega di competenze del paragrafo precedente.

Capitolo 3 Disposizioni finali

Le ultime disposizioni riguardano il ruolo del Comitato misto (art. 3.1). Per garantire il corretto funzionamento dell'Accordo e assicurare che il suo spirito sia rispettato, le Parti hanno optato per un Comitato misto forte, con un ampio ventaglio di funzioni. Si tratta tuttavia di un organo puramente politico, privo di funzioni giurisdizionali o decisionali.

L'articolo 3.2 prevede una modalità di monitoraggio dell'attuazione dell'Accordo. Se una Parte ritiene che certi provvedimenti non rispettano l'Accordo, può esigere dall'altra Parte una presa di posizione formale.

Gli articoli da 3.3 a 3.6 contengono le consuete disposizioni sull'entrata in vigore, la modifica e la denuncia dell'Accordo. Idealmente, l'Accordo dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2025, per evitare un vuoto giuridico una volta terminata la fase transitoria del CRA. Non può entrare in vigore prima di tale data, perché questo creerebbe un conflitto con il CRA. La data precisa in cui la Svizzera potrà notificare il completamento delle sue procedure interne dipenderà dall'approvazione da parte dell'Assemblea federale e dall'esito del referendum facoltativo. È però evidente che occorre fare tutto il possibile per garantire che l'Accordo entri in vigore quanto prima nel 2025.

3.2 Allegato sugli avvocati

L'Accordo comprende un allegato specifico per gli avvocati. Come per il CRA, le Parti hanno voluto mantenere un regime specifico per questa professione. L'inserimento di un apposito allegato per questa professione rappresenta un'eccezione, nel senso che successivamente potranno essere concordati altri regimi preferenziali. Tuttavia, poiché il Regno Unito ha 11 autorità di regolamentazione per questa professione, si è ritenuto più efficiente inserire direttamente un allegato piuttosto che dover negoziare con 11 parti diverse una volta che l'Accordo sarà entrato in vigore.

Rispetto al sistema generale di cui agli articoli 2.3–2.5, l'allegato sugli avvocati costituisce un regime preferenziale dell'Accordo. Questo regime consente agli avvocati svizzeri di esercitare la rappresentanza legale nel Regno Unito utilizzando il titolo di avvocato corrispondente, previa un periodo di adattamento. La soluzione adottata tiene conto del fatto che in Svizzera e nel Regno Unito gli avvocati soggetti a provvedimenti di compensazione hanno sistematicamente scelto il periodo di adattamento. L'allegato all'Accordo consente al candidato di scegliere il periodo di adattamento anziché la prova attitudinale, e ne specifica le condizioni.

Il regime preferenziale dell'allegato sugli avvocati può essere riassunto come segue:

- L'avvocato ha il diritto di scegliere il provvedimento di compensazione. Se sceglie la prova attitudinale, cosa improbabile, l'allegato non si applica. Se sceglie il periodo di adattamento, questo deve durare almeno tre anni, periodo che può essere ridotto se l'avvocato è in grado di dimostrare di avere un'esperienza professionale rilevante nel diritto dello Stato ospitante (A.3 par. 2 lett. c).
- Durante il periodo di adattamento l'avvocato ha il diritto di essere iscritto all'albo dall'autorità competente, in modo da poter esercitare subito la sua professione utilizzando il titolo del proprio Stato di origine. Tuttavia, l'autorità dello Stato ospitante può limitare l'esercizio della professione (A.3 par. 2 lett. e). In Svizzera questa limitazione è già prevista dall'articolo 23 LLCA. Nel Regno Unito queste limitazioni sono più importanti, benché limitate alla durata del periodo di adattamento. A seconda dell'autorità di regolamentazione, le restrizioni possono riguardare in particolare l'esercizio del diritto di patrocinare, la conduzione del contenzioso, le attività relative ai trasferimenti di proprietà terriera, le attività testamentarie, le attività notarili e l'amministrazione di asseverazioni⁴.
- Se l'avvocato non soddisfa i requisiti previsti per gli avvocati dello Stato ospitante, come quello della buona condotta, l'autorità può rifiutare l'iscrizione (A.3, par. 2 lett. b). Questa norma replica l'articolo 2.6 dell'Accordo.
- Il periodo di adattamento si svolge sotto il titolo dello Stato di origine ed è soggetto alle regole della prassi dello Stato ospitante (A.3 par. 2 lett. d e f).
- Al termine del periodo di adattamento, l'avvocato ha pieno accesso alle attività professionali dello Stato ospitante e può utilizzare il titolo professionale di tale Stato (A.4).

L'allegato prevede infine che, in caso di sua modifica, debba essere rispettato un periodo di dodici mesi per consentire agli organi di regolamentazione e ai beneficiari di adeguarsi e di adottare le dovute misure.

L'allegato A regola il riconoscimento delle qualifiche professionali per l'esercizio permanente della professione di avvocato nell'altra Parte. Esso non conferisce direttamente il diritto di prestare servizi ai sensi degli articoli 21 e 22 LLCA, né dà diritto a un permesso di soggiorno o a un'autorizzazione di lavoro (cfr. art. 2.2 lett. a, risp. art. 3.1).

Questo specifico regime per gli avvocati va ben oltre quello che il Regno Unito ha concordato con gli Stati dell'UE o dell'AELS/SEE. In particolare, consente all'avvocato svizzero di dedicarsi a tutti gli aspetti di questa professione una volta completato il periodo di adattamento. La sua attività non sarà limitata alla pratica del diritto internazionale pubblico o del diritto del Paese di origine, come per gli avvocati dell'UE o dell'AELS/SEE. L'allegato rappresenta quindi un vantaggio comparativo molto interessante per gli avvocati di entrambe le Parti.

4 Modifiche di leggi federali

4.1 Attuazione dell'Accordo nella LLCA

Per attuare l'Accordo con il Regno Unito occorre modificare la legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA, RS 935.61), perché è l'unica legge federale che recepisce gli accordi internazionali sul riconoscimento delle qualifiche professionali, nonostante il loro carattere auto-esecutivo («*self-executing*»).

La LLCA sarà adattata solo superficialmente. Dal punto di vista formale, l'obiettivo è mantenere un testo giuridico semplice. Dal quello materiale, bisogna tenere conto del fatto che il futuro regime per gli avvocati britannici è ancora ampiamente modellato sul regime applicabile agli avvocati dell'UE/AELS. Il

⁴ Dall'inglese: «the exercise of a right of audience, the conduct of litigation, reserved instrument activities, probate activities, notarial activities and the administration of oaths».

campo d'applicazione della LLCA viene quindi esteso (art. 2 cpv. 2 lett. c [nuovo]). Tuttavia, il regime applicabile agli avvocati britannici esclude la prestazione di servizi (art. 2 cpv. 4 *in fine* [nuovo]), dato che il presente Accordo riguarda unicamente il riconoscimento delle qualifiche professionali. Questa modifica permette anche di precisare che l'esclusione della libera prestazione di servizi ai sensi degli articoli 21 e 22 LLCA si applica anche agli avvocati soggetti al CRA, tenendo inoltre conto dell'AMPS.

Il campo di applicazione del CRA e dell'allegato all'Accordo non si sovrappongono, ad esempio il CRA è legato alla nazionalità. Pertanto, il CRA manterrà una certa importanza per le iscrizioni esistenti in un registro cantonale degli avvocati, anche al di là del periodo transitorio di quattro anni. I diritti garantiti dal CRA in base all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (cfr. art. 1 e 30 CRA) rimangono garantiti anche dopo l'entrata in vigore del presente Accordo. Un cittadino britannico titolare di una patente di avvocato di uno Stato membro dell'UE che era iscritto a un registro cantonale degli avvocati prima del 31.12.2020 può continuare a esserlo. Pertanto, la lettera b dell'articolo 2 cpv. 2 non viene abrogata.

4.2 Delega di competenze nelle leggi federali LPMed, LPPsi, LPSan e LLCA

L'articolo 2.12 dell'Accordo delega al Consiglio federale la competenza di concludere accordi internazionali sul riconoscimento delle qualifiche professionali attraverso degli ARR o degli allegati. Questa disposizione è specifica per il Regno Unito. È pertanto opportuno introdurre una tale delega anche nelle leggi LPMed, LPPsi, LPSan e LLCA, in modo da estendere la competenza del Consiglio federale anche ad altri Paesi. Ciò consente di allineare queste quattro leggi speciali alle due leggi generali, la LFPr (RS 412.10) e la LPSU (RS 414.20), che già permettono al Consiglio federale di concludere autonomamente trattati sul riconoscimento dei diplomi nel campo della formazione professionale e del settore universitario (art. 68 cpv. 2 LFPr e 66 cpv. 1 lett. a LPSU).

Per quanto riguarda la LLCA, la nuova sezione 7a consente al Consiglio federale di concludere accordi sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Per non complicare il lavoro delle autorità cantonali, qualsiasi Accordo concluso dal Consiglio federale deve essere modellato sul regime applicabile agli avvocati dell'UE/AELS. Il Consiglio federale dovrà inoltre garantire che gli avvocati con qualifiche professionali riconosciute siano soggetti alle regole professionali svizzere. Sarà inoltre abilitato a emanare disposizioni d'esecuzione per l'attuazione di futuri accordi (art. 34a cpv. 3 [nuovo]).

Questi adeguamenti consentono di uniformare numerose professioni disciplinate dal diritto federale. Le deleghe di competenza faciliteranno, ad esempio, la conclusione di ARR con il Québec nell'ambito dell'Intesa del 14 giugno 2022 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo del Québec in materia di reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali (RS 0.412.123.209.1) o permetteranno gli adeguamenti tecnici dell'allegato III dell'ALCP. Quest'ultimo è in effetti di competenza del Consiglio federale, purché non siano interessate le professioni mediche universitarie, psicologiche, sanitarie e giuridiche, in conformità con le suddette disposizioni della LFPr o delle LPSU. Per motivi di coerenza ed efficienza il sistema va standardizzato.

Le deleghe proposte in queste quattro leggi non consentono al Consiglio federale di disciplinare questioni migratorie che rientrano nella legge sugli stranieri. Le deleghe di competenze proposte nella LPMed, nella LPPsi e nella LPSan non gli consentono nemmeno di regolamentare il diritto al rimborso da parte delle assicurazioni sociali.

La modifica di queste quattro leggi non avrà conseguenze dirette sull'economia, sulla società, sull'ambiente, sui Cantoni e sui Comuni, anche se le norme di delega non dispensano dallo svolgimento di una consultazione se i requisiti legali sono soddisfatti.

5 Ripercussioni dell'Accordo

5.1 Ripercussioni sul riconoscimento delle qualifiche estere

Attualmente, il riconoscimento delle qualifiche professionali tra la Svizzera e il Regno Unito è disciplinato dal CRA, accordo che prevede un regime transitorio fino al 31 dicembre 2024. Senza un nuovo accordo, il riconoscimento non sarebbe più garantito, il che comporterebbe una sostanziale perdita di diritti e pregiudicherebbe l'accesso alle professioni regolamentate per i professionisti svizzeri nel Regno Unito. In particolare, i diritti derivanti dall'AMPS non potrebbero più essere esercitati nel contesto delle

professioni regolamentate. L'Accordo permette di mantenere un regime semplice ed efficace per il riconoscimento delle qualifiche professionali, basato sull'attuale sistema.

Più in generale, l'Accordo consentirà ai titolari di un diploma svizzero di essere riconosciuti nel Regno Unito secondo modalità non ancora previste per nessun altro Paese. La possibilità di concludere degli ARR rafforzerà la collaborazione tra gli attori coinvolti.

D'altra parte, l'introduzione di una norma di delega al Consiglio federale faciliterà la conclusione di accordi sul riconoscimento delle qualifiche professionali e questo faciliterà il lavoro delle autorità in un settore particolarmente tecnico.

5.2 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e le altre autorità di riconoscimento

L'Accordo non ha ripercussioni sulle finanze sul personale della Confederazione e delle altre autorità di riconoscimento svizzere. Poiché le autorità federali, cantonali e persino comunali riconoscono già le qualifiche britanniche, continueranno a farlo su una base giuridica diversa. Per quanto riguarda gli avvocati, il regime continuerà a essere modellato sul meccanismo applicabile agli avvocati dell'UE/AELS, per cui non si prevedono conseguenze particolari.

Non vi è nulla che lasci presumere che le qualifiche riconosciute automaticamente in virtù del CRA richiedano ora l'adozione di provvedimenti di compensazione complicate. È quindi improbabile che le domande di riconoscimento saranno più complesse da trattare.

Data la natura auto-esecutiva dell'Accordo non è necessario adattare le basi giuridiche federali o cantonali. Sarà sufficiente adeguare la LLCA vista la sua particolare natura. Eventuali adeguamenti di ordinanze dovranno essere effettuati dalle autorità federali competenti prima dell'entrata in vigore dell'Accordo.

Il testo dell'Accordo non ha ulteriori ripercussioni sui Cantoni o i Comuni. Non crea per questi enti nuovi compiti d'esecuzione, dato l'attuale regime del CRA. L'Accordo non ha alcun impatto sulla divisione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni.

5.3 Ripercussioni sull'economia e sulla società

L'Accordo scongiura il rischio di un'erosione dei diritti al termine del periodo transitorio del CRA. Permetterà ai professionisti (liberi professionisti e dipendenti distaccati dalle aziende) di continuare ad avere accesso alle professioni regolamentate nel Regno Unito. Questo garantisce la competitività della piazza economica svizzera e la rafforza rispetto ai concorrenti dell'UE e dell'AELS, che attualmente non dispongono di un regime di riconoscimento delle qualifiche professionali ampiamente applicabile, ad esempio nel contesto della prestazione di servizi, ma anche in quello dello stabilimento o di un programma di mobilità per giovani professionisti.

I regimi specifici per alcune professioni, come quelli per gli avvocati, o la possibilità di concludere degli ARR o di aggiungere degli allegati al presente Accordo rafforzeranno l'economia svizzera e contribuiranno a promuovere la competitività internazionale degli istituti di formazione svizzeri.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e basi giuridiche

6.1.1 L'Accordo e la sua attuazione nella LLCA

Il progetto di Accordo si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale svizzera (Cost., RS 101), secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Inoltre, l'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., infine, l'Assemblea federale ha la competenza di approvare questi trattati, salvo quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge sul Parlamento [LParl] (RS 171.10) e art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA] (RS 172.010).

Il Consiglio federale non dispone di una base legale formale che lo autorizzi a concludere autonomamente il presente Accordo. Inoltre, per quanto concerne il suo contenuto e la sua portata, l'Accordo in questione non può essere considerato un trattato di portata minore che può essere concluso esclusivamente dal Consiglio federale ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Pertanto, il presente Accordo è sottoposto all'approvazione dell'Assemblea federale ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione.

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge sulla consultazione (LCo), occorre indire procedura di consultazione sui trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente all'articolo 140 capoverso 1 lettera b o 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. o che riguardano interessi essenziali dei Cantoni.

La modifica della LLCA consente di attuare l'Accordo con il Regno Unito, perché è l'unica legge federale che recepisce gli accordi internazionali sul riconoscimento delle qualifiche professionali, nonostante il loro carattere *auto-esecutivo*.

6.1.2 Delega di competenze legislative

Il progetto di modifica della LPMed e della LLCA si basa sull'articolo 95 capoverso 1 Cost., che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata; quello riguardante la LPSan e la LPPsi sull'articolo 117a capoverso 2 lettera a Cost., secondo cui la Confederazione emana prescrizioni concernenti la formazione e il perfezionamento per le professioni delle cure mediche di base, nonché i requisiti per l'esercizio delle stesse.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La conclusione dell'Accordo non è in contrasto con gli impegni assunti dalla Svizzera nei confronti dell'UE o con i suoi obiettivi di politica europea. In particolare, è compatibile con l'ALCP e con altri accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, sono considerate norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Infine, secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale.

Il presente Accordo internazionale disciplina l'accesso alle professioni regolamentate. Stabilisce quindi disposizioni fondamentali in materia di diritti e doveri delle persone (art. 164 cpv. 1 lett. c Cost.). La sua attuazione richiede inoltre una modifica della LLCA. Il decreto federale che approva l'Accordo è pertanto soggetto a referendum secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.