

# Libere professioni in Svizzera

Rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato Cina del 19 dicembre 2003

(N° 03.3663)

Libere professioni. Rapporto

---

## Servizi coinvolti:

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT in stretta collaborazione con:

Segretariato di Stato dell'economia Seco

Ufficio federale di statistica UST

# Sommario

<b>COMPENDIO</b> .....	<b>3</b>
<b>1 PREMessa – POSTULATO CINA (P 03.3663): LIBERE PROFESSIONI (IN ESTENSO)</b> .....	<b>4</b>
1.1 TESTO DEPOSTO .....	4
1.2 MOTIVAZIONE.....	4
1.3 DICHIARAZIONE E PARERE DEL CONSIGLIO FEDERALE DEL 25.02.2004 .....	4
1.4 ACCETTAZIONE DA PARTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE IL 19.03.2004 .....	5
<b>2 STRUTTURA DEL RAPPORTO</b> .....	<b>5</b>
<b>3 DEFINIZIONE DELLE «LIBERE PROFESSIONI»</b> .....	<b>5</b>
3.1 ORIGINE DEL CONCETTO DI «LIBERA PROFESSIONE» .....	5
3.2 INDICATORI DELLE «LIBERE PROFESSIONI» .....	6
<b>4 QUALI SONO LE «LIBERE PROFESSIONI»?</b> .....	<b>7</b>
<b>5 NUMERO DI LAVORATORI INDIPENDENTI CHE ESERCITANO UNA LIBERA PROFESSIONE</b> .....	<b>9</b>
<b>6 RUOLO E IMPORTANZA DELLE LIBERE PROFESSIONI IN RELAZIONE ALL'ECONOMIA SVIZZERA</b> .....	<b>12</b>
<b>7 LA POLITICA DELLA CONFEDERAZIONE</b> .....	<b>13</b>
7.1 SITUAZIONE DI PARTENZA.....	13
7.2 LAVORI LEGISLATIVI IN CORSO .....	14
7.3 RIFORME NELL'AMBITO DELLA FORMAZIONE.....	15
7.4 EFFETTI SULLE LIBERE PROFESSIONI .....	16
<b>8 DISPOSIZIONI DI LEGGE DELLA CONFEDERAZIONE SULLE LIBERE PROFESSIONI</b> .....	<b>17</b>
8.1 CONSIDERAZIONI GENERALI.....	17
8.2 LA REGOLAMENTAZIONE DAL PUNTO DI VISTA ECONOMICO .....	19
<b>9 NUOVE PROSPETTIVE PER LE LIBERE PROFESSIONI IN SEGUITO ALLA MAGGIORE APERTURA DELLE FRONTIERE (ACCORDO GENERALE SUL COMMERCIO DEI SERVIZI - GATS, ACCORDI BILATERALI, ALLARGAMENTO DELL'UE)</b> .....	<b>21</b>
<b>ALLEGATO</b> .....	<b>24</b>
<b>I DEFINIZIONE DELLE "LIBERE PROFESSIONI" IN EUROPA</b> .....	<b>24</b>
I.I DEFINIZIONE DEL CONCETTO DI "LIBERE PROFESSIONI" SECONDO LO STATUTO DEL CEPLIS	24
I.II CARATTERISTICA DELLE LIBERE PROFESSIONI SECONDO LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE DELL'11.10.01 NELLA CAUSA C-267/99, ADAM ./.	24
I.III DEFINIZIONE DELLE LIBERE PROFESSIONI SECONDO L'UNIONE SVIZZERA DELLE PROFESSIONI LIBERALI .....	25
I.IV DEFINIZIONI IN GERMANIA.....	25
I.V DEFINIZIONE DELLE LIBERE PROFESSIONI SECONDO IL "BUNDESKOMITEE FREIE BERUFE" IN AUSTRIA.....	27
I.VI DEFINIZIONE DI UNA LIBERA PROFESSIONE DATA DALLA FRANCESE "CHAMBRE NATIONALE DES PROFESSIONS LIBÉRALES EN FRANCE" .....	27

## Compendio

Il presente rapporto ha origine dal postulato 03.3663, Libere professioni, presentato il 19.12.2003 dal consigliere nazionale Jean-Michel Cina. L'obiettivo del rapporto è identificare le caratteristiche specifiche delle libere professioni, definirle, designare le professioni rientranti in questa definizione e dimostrare il ruolo esercitato dalle libere professioni nell'economia svizzera. Oltre alle disposizioni di legge concernenti le libere professioni, si chiede anche di illustrare la politica della Confederazione in materia.

In Svizzera, come pure nei Paesi limitrofi, non esiste una definizione unitaria delle libere professioni, ma ne sono piuttosto indicate le caratteristiche specifiche. Tenendo conto di diverse definizioni, sono stati identificati nel presente rapporto quattro indicatori: carattere personale, servizi, alta qualifica professionale e regolamentazione. In base a questi quattro criteri è stata stesa, senza pretese di completezza, una lista delle libere professioni che costituisce il punto di partenza delle valutazioni statistiche del rapporto. Con i dati a disposizione non è possibile fornire molte informazioni quantitative sull'importanza e il ruolo svolto dalle libere professioni nell'economia svizzera. In particolare, è impossibile fare affermazioni di massima in merito al valore aggiunto che le libere professioni producono in Svizzera. La quota dei liberi professionisti sul totale degli occupati è del 7,6%.

Riguardo alle libere professioni la Confederazione non segue una linea politica specificamente concepita per questo settore. Certi aspetti della legislazione toccano tuttavia, oltre che altre professioni, in modo particolare quest'ambito. Gran parte delle libere professioni, ad esempio, sono regolamentate dallo stato a livello federale e più spesso cantonale. Le regolamentazioni cantonali sono viepiù sostituite da quelle a livello federale, fatto che concorda senz'altro con gli obiettivi del Consiglio federale di aprire i mercati chiusi e di eliminare gli ostacoli alla concorrenza, al fine di rafforzare la posizione concorrenziale della Svizzera. Il presupposto degli interventi statali è che questi avvengano nel rispetto dei requisiti di legge. Il Consiglio federale opera in tal senso anche in ambito internazionale; oltre che per promuovere la competitività, si adopera infatti affinché i concorrenti elvetici non siano discriminati rispetto a quelli esteri.

Le libere professioni forniscono per definizione una prestazione di servizio. Nel presente rapporto è pertanto tematizzata in primo luogo l'apertura delle frontiere mediante accordi e regolamentazioni concernenti il settore terziario. Al momento attuale il Consiglio federale non è a conoscenza di problemi derivanti dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE o dall'Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS).

## **1 Premessa – Postulato Cina (P 03.3663): Libere professioni (in extenso)**

Il 19.12. 2003 il consigliere nazionale Jean-Michel Cina ha presentato un postulato, con il quale richiedeva al Consiglio federale la stesura di un rapporto sulle libere professioni.

### **1.1 Testo deposto**

Si incarica il Consiglio federale di presentare un rapporto dettagliato sulle libere professioni in Svizzera. Il rapporto deve in particolare:

- dare una definizione delle libere professioni,
- designare le professioni rientranti in questa categoria,
- indicare il numero di lavoratori indipendenti che esercitano una libera professione,
- dimostrare l'importanza e il ruolo delle libere professioni nell'economia svizzera,
- illustrare la politica della Confederazione per le libere professioni,
- elencare le disposizioni di legge della Confederazione concernenti le libere professioni,
- mettere in luce le sfide che si prospettano per le libere professioni in seguito alla maggiore apertura dei confini (Accordo generale sul commercio dei servizi – GATS, accordi bilaterali, ampliamento dell'UE).

Il termine per la presentazione del rapporto è la fine del 2004.

### **1.2 Motivazione**

Le libere professioni costituiscono un importante gruppo sociale di crescente rilevanza economica. In Svizzera si hanno solo dati ufficiali lacunosi riguardo a questo settore. Non essendoci una definizione precisa, a differenza di altri settori, l'Ufficio federale di statistica (UST) non dispone di cifre sui liberi professionisti indipendenti, né sul valore aggiunto che producono all'interno dell'economia svizzera.

In effetti, negli ultimi tempi sono stati presentati diversi interventi parlamentari (mozione 00.3615 "Protezione dei titoli delle professioni legate alla psicologia"; iniziativa parlamentare 00.445 "Per una legge sulla professione di architetto"; interpellanza 01.3745 "Libere professioni e accordi bilaterali"), che sollevano alcuni dei problemi cui devono fare fronte i liberi professionisti lavorando in proprio, problemi riconducibili soprattutto alla sempre maggiore esposizione dell'economia svizzera ai rigori della concorrenza internazionale. Ciò nonostante, è difficile delineare la politica della Confederazione nei confronti di questa categoria sociale.

Invito pertanto il Consiglio federale a stilare un rapporto, prendendo come spunto il tradizionale "Bericht der Bundesregierung über die freien Berufe" (Rapporto del governo federale sulle libere professioni) pubblicato dal Ministero federale tedesco dell'economia e della tecnologia, dal quale emergano sia le caratteristiche delle libere professioni in Svizzera sia il ruolo da esse esercitato nella nostra economia.

### **1.3 Dichiarazione e parere del Consiglio federale del 25.02.2004**

Il 25.02.2004 il Consiglio federale ha deciso di chiedere al Parlamento di accogliere il postulato.

Nel suo parere, il Consiglio federale riconosceva la carenza d'informazioni riguardanti le libere professioni. Si dichiarava quindi disposto a rispondere mediante un rapporto alle domande espresse nel postulato circa le condizioni generali attuali e future che concernono le libere

professioni. Detto rapporto è stato elaborato sotto la direzione dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, in collaborazione con l'Ufficio federale di statistica e, per quanto concerne le questioni di politica economica, con il Segretariato di Stato dell'economia. Lo scopo del rapporto era quello di verificare la situazione in relazione ai temi menzionati e non di sviluppare programmi o provvedimenti di politica economica. Il Consiglio federale prevedeva di concludere i lavori entro la fine del 2004.

## 1.4 Accettazione da parte del Consiglio nazionale il 19.03.2004

Il 19.03.2004 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato.

## 2 Struttura del rapporto

La struttura del presente rapporto e la denominazione dei capitoli sono basate sul testo del postulato.<sup>1</sup>

## 3 Definizione delle «libere professioni»

### 3.1 Origine del concetto di «libera professione»

Il **concetto di «libera professione»** non è definibile in modo univoco. In vari dizionari si ricorre quindi – oltre all'indicazione di elementi caratteristici – ad elenchi non completi di professioni. Riguardo all'etimologia dell'espressione «libera professione» lo Schweizer Lexikon osserva che nell'**antichità** per un certo periodo le libere professioni corrispondevano alle *artes liberales* (privilegi, prestazioni e servizi in settori di alto livello intellettuale, caratteristici delle persone libere, in contrapposizione alle *opera servilia*) La libertà non era un attributo della professione in sé (in quanto servizio statale era rigorosamente disciplinato), ma piuttosto di coloro che la esercitavano. Nel **Medio Evo** le *artes liberales* comprendevano sette professioni (giurista, medico, teologo, geometra, agrimensore, astronomo, musicista), che erano – e sono tuttora – strettamente legate all'idea della formazione superiore. Dall'epoca del **Rinascimento** le professioni legate alle località e al mercato si contrapposero alle (libere) professioni che potevano essere esercitate ovunque (con regia licenza).<sup>2</sup>

Il termine «libera» esprime ancora oggi il fatto che la professione è esercitata senza dipendenze esterne, personalmente, in modo autonomo, sulla propria responsabilità.<sup>3</sup> In tal senso, visto che la libera professione mira a valori superiori, essa è esercitata per esigenze interiori e non in primo luogo per motivi di guadagno. La persona che la esercita riceve pertanto un «onorario», un'indennità o eventualmente una tassa.<sup>4</sup>

Riguardo alla questione di definire quando una professione, al giorno d'oggi, sia una libera professione, vi sono diversi approcci. Il governo federale tedesco rileva in merito nel proprio rapporto sulla situazione delle libere professioni<sup>5</sup> che risulta arduo definire tale concetto e distinguerlo dagli imprese artigianali, a causa della grande varietà delle professioni e dei pro-

<sup>1</sup> Cfr. in merito il capitolo 1.1.

<sup>2</sup> Schweizer Lexikon in 7 volumi, vol. III, Zurigo 1946, pag. 640.

<sup>3</sup> Su queste caratteristiche è fondato anche il criterio principale «carattere personale», riportato tra gli indicatori in questo capitolo.

<sup>4</sup> Schweizer Lexikon in 7 volumi, vol. III, Zurigo 1946, pag. 641.

<sup>5</sup> Bericht der Bundesregierung über die Lage der Freien Berufe, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (rapporto del governo federale tedesco sulla situazione delle libere professioni, Ministero federale tedesco dell'economia e della tecnologia), giugno 2002 (BWMi Nr. 509).

fili professionali comunemente considerati come libere professioni o che devono essere ritenuti tali in base a criteri giuridici.

### 3.2 Indicatori delle «libere professioni»

La categoria delle libere professioni è composta in modo molto eterogeneo, fatto che rende difficile distinguere chiaramente da altre categorie professionali; inoltre, il concetto di libera professione è impiegato in modo molto diverso ed è definito in maniera altrettanto ampia. La caratterizzazione degli elementi principali (indicatori) delle libere professioni si basa sui seguenti documenti:<sup>6</sup>

- definizione del Consiglio Europeo delle Libere Professioni (CEPLIS), cui si attengono, con piccole deroghe, gli Stati dell'UE presi in considerazione (Germania, Francia, Austria, Belgio),
- sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>7</sup>, che si è sentita obbligata a fornire «indicazioni utili» per la definizione del concetto di «libera professione»;
- definizioni delle associazioni dei liberi professionisti in Svizzera, Germania, Austria e Francia.

Gli **indicatori** delle «libere professioni» sono quindi i seguenti:

- **Carattere personale:** La professione è esercitata di persona e sotto la propria responsabilità. La persona che la esercita non è sostituibile a piacimento, ma costituisce un elemento centrale del servizio prestato. Spesso sussiste un rapporto di fiducia tra il cliente e la persona che fornisce il servizio. L'esercizio delle attività professionali presuppone una grande autonomia.

Dagli aspetti sopra descritti, relativi all'esercizio personale e sotto propria responsabilità della professione, ne consegue che le persone operanti nelle libere professioni lavorano per lo più in modo indipendente<sup>8</sup>. Questo elemento non è però vincolante, motivo per cui non si può ritenere a priori che le persone che esercitano una libera professione lavorino in modo indipendente e che, di conseguenza, l'attività indipendente sia un indicatore delle libere professioni. Può inoltre risultare difficile determinare tale status, in particolare riguardo a nuove forme di attività lavorativa<sup>9</sup>.

- **Prestazione di servizio:** L'elemento centrale dell'offerta è una prestazione di servizio<sup>10</sup> la cui qualità è una caratteristica essenziale. L'attività svolta ha solitamente carattere intellettuale.

---

<sup>6</sup> Sulle definizioni e le loro fonti cfr. allegato I.

<sup>7</sup> Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee dell'11.10.01 nella causa C-267/99, Adam ./ Administration de l'enregistrement et des domaines de Luxembourg, cfr. allegato I.

<sup>8</sup> [http://www.sozialversicherungen.admin.ch/storage/documents/357/357\\_2\\_de.pdf](http://www.sozialversicherungen.admin.ch/storage/documents/357/357_2_de.pdf), cifr. 1056 segg. e [http://www.sozialversicherungen.admin.ch/storage/documents/359/359\\_2\\_de.pdf](http://www.sozialversicherungen.admin.ch/storage/documents/359/359_2_de.pdf), cifr. 1013 e 5<sup>a</sup> parte, 5<sup>a</sup> parte riass. <http://www.ahv.ch/Home-D/allgemeines/MEMENTOS/2.02-D.pdf>; (secondo i punti di vista del diritto delle assicurazioni sociali); nel quadro della Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) cfr. nota 17,

<sup>9</sup> R. Feusi Widmer, Ufficio federale di statistica, Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), Konzepte - Methodische Grundlagen - Praktische Ausführung (Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera; RIFOS), Neuchâtel 2004, pag. 24.

[http://www.arbeitnehmerschutz.zh.ch/internet/vd/awa/awa\\_as/de/allgemeines/publikationen.SubContainerList.SubContainer1.ContentContainerList.0011.DownloadFile.pdf](http://www.arbeitnehmerschutz.zh.ch/internet/vd/awa/awa_as/de/allgemeines/publikationen.SubContainerList.SubContainer1.ContentContainerList.0011.DownloadFile.pdf) e la bibliografia ivi citata; Geiser, Thomas, Neue Arbeitsformen zwischen Legalität und Illegalität, in: Erwin Murer (edit.), Neue Erwerbsformen – veraltetes Arbeits- und Sozialversicherungsrecht?, Berna 1996, pagg. 43-90; Geiser, Thomas, Neue Arbeitsformen; Flexible Arbeitszeiten, Job Sharing, Computer-Arbeitsplätze, AJP 1995, pagg. 557-568.

<sup>10</sup> Per prestazione di servizio in quest'ambito si intende una «prestazione d'intelletto e d'idee» (cfr. al riguardo le definizioni delle «libere professioni» in Europa all'allegato I). Non vi è compreso il commercio di merci immateriali (assicurazioni, viaggi, ecc.).

- **Qualifica:** La persona che esercita l'attività è in possesso di un'alta qualifica professionale, di regola di grado terziario (diploma universitario o formazione equivalente), e adempie in molti casi anche altre condizioni (reputazione, ecc.); l'esercizio di una libera professione implica inoltre spesso il possesso di elevati requisiti etici.<sup>11</sup>
- **Regolamentazione:** L'esercizio della professione è di solito regolamentato dallo Stato oppure è sottoposto ad autoregolamentazione<sup>12</sup>. In effetti, gran parte delle libere professioni è regolamentata. Se l'esercizio di una professione è disciplinato a livello federale o almeno in un Cantone svizzero, tale professione è indicata nel presente rapporto come «regolamentata».

## 4 Quali sono le «libere professioni»?

Le libere professioni sono classificate come tali in presenza di tutti e quattro gli indicatori individuati nel capitolo 3.2 sulla base di diverse definizioni dal contenuto molto simile: carattere personale, prestazione di servizio, qualifica e regolamentazione. Il punto di partenza di tale esame è un elenco delle professioni regolamentate steso nel 2001, all'entrata in vigore degli accordi bilaterali. Questo elenco è il frutto delle informazioni raccolte presso i Cantoni mediante questionari sulle attività «per il cui esercizio in territorio cantonale è necessario un titolo professionale»<sup>13</sup>. L'elenco, comprendente le professioni regolamentate a livello sia cantonale sia federale, è attualmente in corso di rielaborazione presso l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT mediante l'invio di nuovi questionari ai Cantoni. L'elenco corretto e aggiornato dovrebbe essere disponibile nell'estate del 2005.<sup>14</sup> Si è quindi verificato se le professioni comprese in questo elenco soddisfacessero gli altri tre criteri (carattere personale, prestazione di servizio, alta qualifica professionale); le professioni elencate sono raggruppate seguendo la ripartizione adottata nella Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera RIFOS.

Le professioni che rientrano nel settore della consulenza economica e aziendale non sono regolamentate; esse sono considerate ugualmente come libere professioni per il fatto che

---

Bibliografia sulla controversa discussione riguardo al concetto di «prestazione di servizio»:

S. Graf, Internationalisierung von Dienstleistungen – Ansätze zur Erklärung von Auslandsaktivitäten im Dienstleistungsbereich, Dissertation der Universität St. Gallen, Difo-Druck, Bamberg 2005, cap. 2; W. Pepels, Angebotsprogramm von Dienstleistungen, in: W. Pepels, (edit.): Betriebswirtschaft der Dienstleistungen. Handbuch für Studium und Praxis, Herne - Berlino 2003, pagg. 63-83, H. Corsten: Dienstleistungsmanagement (Lehr- und Handbücher der Betriebswirtschaftslehre), 3., ediz. compl. rielaborata e notev. ampliata, Monaco et al. 1997; H. Albach, Dienstleistungen in der modernen Industriegesellschaft (Perspektiven und Orientierungen; Bd. 8), Monaco 1989.

<sup>11</sup> Ad eccezione delle definizioni giuridiche della legislazione tedesca in §1 cpv. 2 comma 1 della legge sulle società di partenariato (PartGG) (cfr. allegato I), tutte le definizioni qui considerate non comprendono gli artisti privi di un'alta qualifica professionale ottenuta con una formazione superiore e che non deriva da particolari «doti di creatività». Anche nel presente rapporto si prendono in considerazione solo professioni che richiedono di regola una formazione di grado terziario; gli artisti indipendenti non sono quindi considerati liberi professionisti.

Le cifre concernenti la formazione di coloro che esercitano una libera professione sono riportate nel capitolo 7.3.

<sup>12</sup> Per autoregolamentazione si intende che operatori privati fissano per un certo settore regole vincolanti, di cui loro stessi controllano l'applicazione; cfr. Selbstregulierung und Selbstorganisation, unveröffentlichter Schlussbericht zuhanden des BAKOM, Universität Zürich, Otfried Jarren (IPMZ), Rolf H. Weber (ZIK), Zurigo 2004, pagg. 10, 56 segg., 104.

<sup>13</sup> Per i dettagli del procedimento e l'elenco originario si veda: A. de Chambrier, Die Verwirklichung des Binnenmarktes bei reglementierten Berufen, Grundlagenbericht zur Revision des BGBM (Bundesgesetz über den Binnenmarkt), seco – WSWP, gennaio 2004, pagg. 31 segg. (A. de Chambrier, Les professions réglementées et la construction du marché intérieur, Rapport préparatoire à la révision de la LMI (loi sur le marché intérieur) ; il testo non è disponibile in italiano).

<sup>14</sup> L'elenco è pubblicato alla pagina: <http://www.bbt.admin.ch/dossiers/anerkenn/eu/d/regl.pdf>.

tale categoria professionale si classifica spontaneamente come tale. Al contrario le professioni legate all'ambito linguistico e dell'informazione come pure quelle che riguardano l'ambito culturale, ad esempio il settore cinematografico, teatrale oppure musicale o letterario, non sono designate come libere professioni poiché, oltre alla regolamentazione, mancano anche altri indicatori.

**L'elenco delle libere professioni** così ottenuto **non è esaustivo** né è possibile escludere nella classificazione, pur con l'aiuto dei quattro indicatori, altri elementi di valutazione. Pertanto, le libere professioni riportate nell'elenco e i relativi lavori statistici non sono sufficienti a fornire un quadro definitivo dell'importanza e del ruolo delle libere professioni.

#### **Settore sanitario, veterinario e sociale**

Agopuntore/trice  
Farmacista  
Medico/a  
Chiropratico/a  
Igienista dentale  
Droghiere/a  
Dietista  
Levatrice/ ostetrico  
Pedagogista curativo/a  
Logopedista  
Ortopedico/a  
Osteopata  
Fisioterapista  
Ergoterapista  
Podologo/a  
Psicologo/a  
Rieducatore/trice della psicomotricità  
Psicoterapista  
Assistente sociale per neonati  
Veterinario/a  
Medico/a dentista

#### **Professioni tecniche**

Architetto/a  
Ingegnere/a

#### **Prestazione di servizi nel settore finanziario ed economico**

Consulente finanziario/a  
Intermediario/a finanziario/a  
Esperto/a contabile  
Consulente fiscale  
Fiduciario/a  
Amministratore/trice patrimoniale  
Consulente aziendale  
Consulente economico/a

#### **Attività parastatali e giuridiche**

Avvocato/a  
Notaio/a  
Agente giuridico/a  
Agente d'affari



## 5 Numero di lavoratori indipendenti che esercitano una libera professione

Secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) 2004<sup>15</sup>, di 3 959 000 persone occupate in Svizzera, circa 302 000 esercitano una libera professione<sup>16</sup>. **Le persone operanti nell'ambito delle libere professioni sono pertanto il 7,6% di tutti gli occupati in Svizzera.** Il numero degli indipendenti<sup>17</sup> ammonta complessivamente a circa 641 000 persone; se si considerano anche i collaboratori a livello direttivo di imprese che occupano meno di 10 persone, il totale è di circa 793 000 persone.<sup>18</sup> Considerando le libere professioni, secondo la RIFOS 2004, circa 91 000 persone sono indipendenti; comprendendo anche i collaboratori a livello direttivo di imprese che occupano meno di 10 persone, gli indipendenti sono circa 104 000, ovvero:

<sup>15</sup> Le cifre qui riportate sono tratte dalla Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) 2004. Il gruppo campione considerato comprende circa 54 000 persone, di cui 33 000 sono occupate. Il riferimento statistico della RIFOS è la popolazione residente permanente in Svizzera (valori ponderati); ne sono quindi esclusi stagionali, frontalieri, dimoranti temporanei e asilanti occupati.

<sup>16</sup> Nell'elenco del capitolo 4. (cfr. in merito anche il capitolo 3) si designano le professioni rientranti nella categoria di libera professione.

<sup>17</sup> R. Feusi Widmer, Ufficio federale di statistica, Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS), Neuchâtel 2004, pag. 24.

Nella RIFOS, alla domanda relativa all'attività svolta sono elencate le seguenti **categorie**. Le persone nelle categorie **da 2 a 4** sono considerate **indipendenti**:

**1. Dipendente di un'economia domestica privata**

Persona che lavora in un'economia domestica privata non propria. L'economia domestica da cui riceve il salario non è suo cliente, ma suo datore di lavoro.

**2. Dipendente di una SA o una S.a.g.l.**

Persona che possiede una quota importante del capitale di una SA o di una S.a.g.l.

Persona che costituisce da sola o con partner d'affari la direzione dell'impresa.

Persona che prende decisioni sulla strategia dell'impresa.

Persona che percepisce il salario in caso di malattia.

**3. Indipendente**

Titolare di un'azienda che non è né una SA né una S.a.g.l.

Persona che prende decisioni sulla strategia dell'impresa.

Persona che ricerca da sola la propria clientela.

Persona che assume da sola l'intero rischio economico.

Persona che versa il contributo AVS come lavoratore e come datore di lavoro.

**4. Occupato nell'impresa familiare**

Persona che lavora in un'impresa gestita da un membro della famiglia.

Persona che non influisce sulle decisioni essenziali della direzione.

Non è rilevante se questa persona percepisca o meno un salario.

**5. Impiegato presso un'altra impresa pubblica o privata**

Persona che lavora in un'impresa non appartenente né a lei stessa né ad un altro membro della famiglia.

Persona che percepisce un salario in caso di malattia.

Persona che percepisce un salario dal quale viene detratto il contributo AVS come dipendente.

<sup>18</sup> Partendo dal criterio di delimitazione «carattere personale», e quindi dell'esercizio autonomo e sulla propria responsabilità della professione, è opportuno comprendere nello stesso gruppo di lavoratori indipendenti anche i collaboratori a livello direttivo di microimprese (ossia imprese che occupano meno di 10 persone). Per quanto concerne le libere professioni, ciò è rilevante soprattutto per gli studi associati di medici e avvocati, sempre più diffusi.

Pur rifacendosi alle definizioni UE delle PMI, in cui il numero massimo di dipendenti è fissato a 10 per le microimprese e a 50 per le piccole imprese, il Ministero francese delle piccole e medie imprese pone tale limite a 20 dipendenti, senza però fornire una motivazione (<http://www.pme.gouv.fr/economie/entreprises/ch-intro.htm>).

Per le definizioni dei concetti di piccola e media impresa si veda: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/infothek/definitionen.html> immettendo il termine di ricerca «PMI» e [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/sme\\_definition/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/index_it.htm).

Totale		Libere professioni	
3 959 000	occupati	302 000	occupati
641 000	indipendenti	91 000	indipendenti
(793 000)	(indipendenti compresi i collaboratori a livello direttivo di imprese che occupano meno di 10 persone)	(104 000)	(indipendenti compresi i collaboratori a livello direttivo di imprese che occupano meno di 10 persone)

La quota dei lavoratori indipendenti per tutti i settori e per le libere professioni è, in percentuale, la seguente:

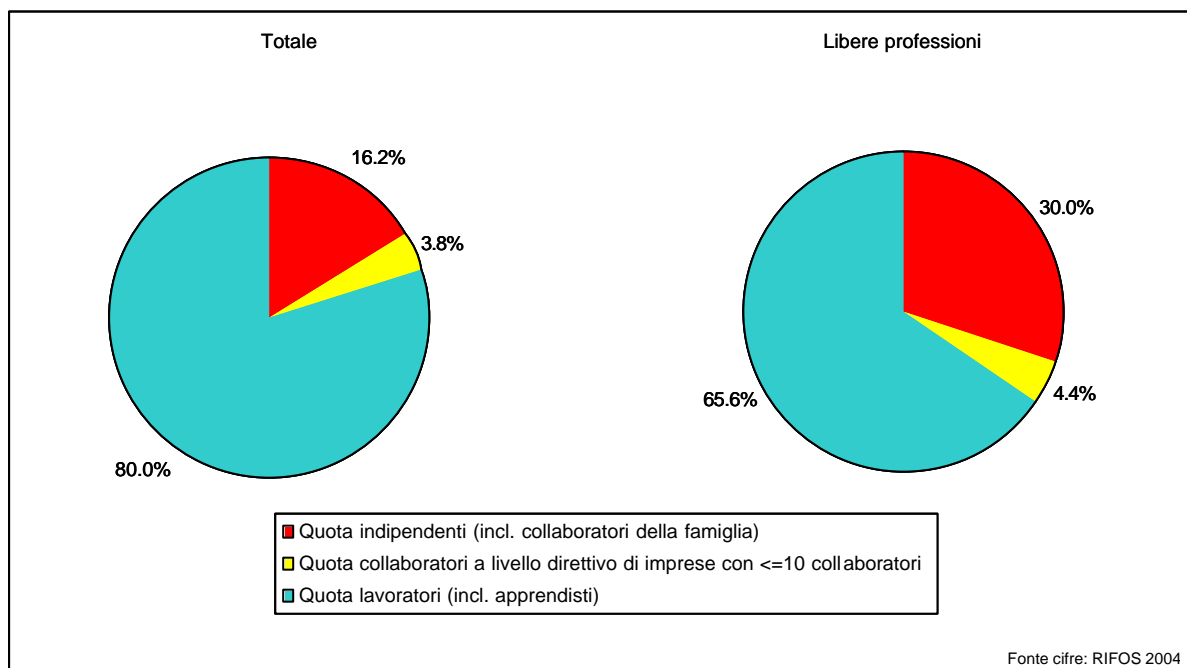


Fig. 1: quota dei lavoratori indipendenti per tutti i settori e per le libere professioni

La quota di indipendenti nel settore delle libere professioni, pari al 30% o al 34,4% se si considerano anche i collaboratori a livello direttivo di imprese che occupano meno di 10 persone, è nettamente superiore a quella rilevata per tutti i settori professionali. In questo caso essa è del 16,2% o del 20%.

Differenziando per categorie i dati delle libere professioni si ottiene il quadro seguente:<sup>19</sup>

<sup>19</sup> La categoria degli indipendenti comprende anche i collaboratori a livello direttivo di imprese che occupano meno di 10 persone (cfr. al riguardo anche le note 17 e 18).

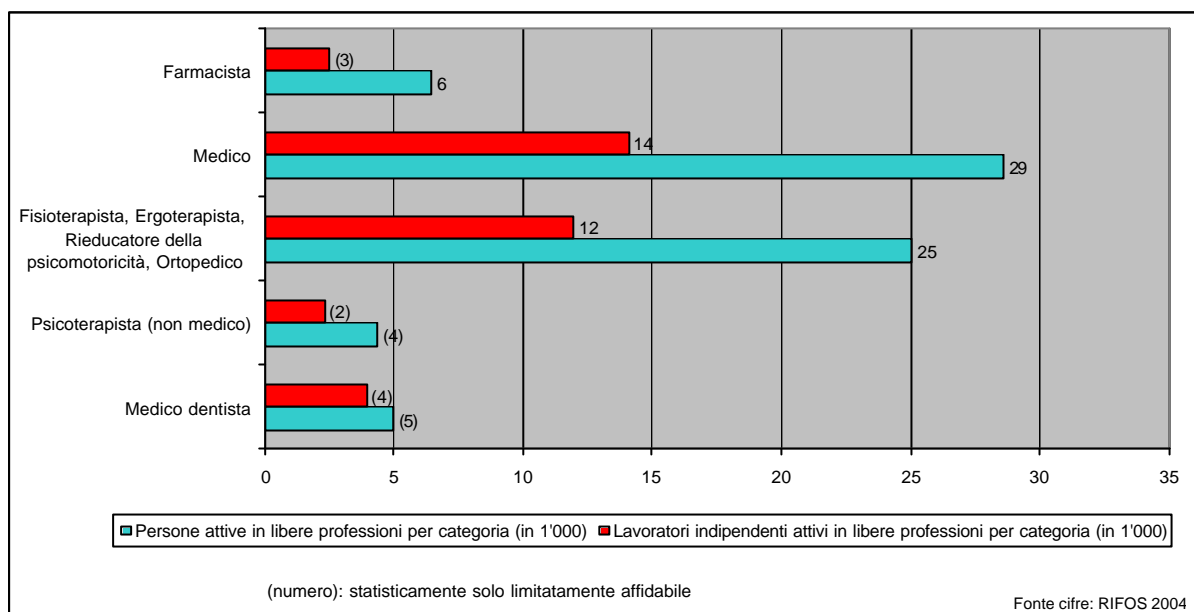


Fig. 2: numero di persone e di indipendenti attivi nelle libere professioni distinti per categorie del settore sanitario, veterinario e sociale

Non è stato possibile classificare in gruppi più ampi le professioni, alquanto differenziate, del settore sanitario, veterinario e sociale; in mancanza di cifre abbastanza affidabili dal lato statistico, abbiamo rinunciato a fornire, per l'una o per l'altra delle categorie qui considerate, rappresentazioni grafiche e dati numerici. Ciò concerne le seguenti categorie professionali: levatrice/ostetrico, pedagogista curativo/a, logopedista, osteopata, podologo/a, psicologo/a, assistente sociale per neonati, veterinario/a, agopuntore/trice, chiropratico/a, igienista dentale, droghiere/a, dietista.

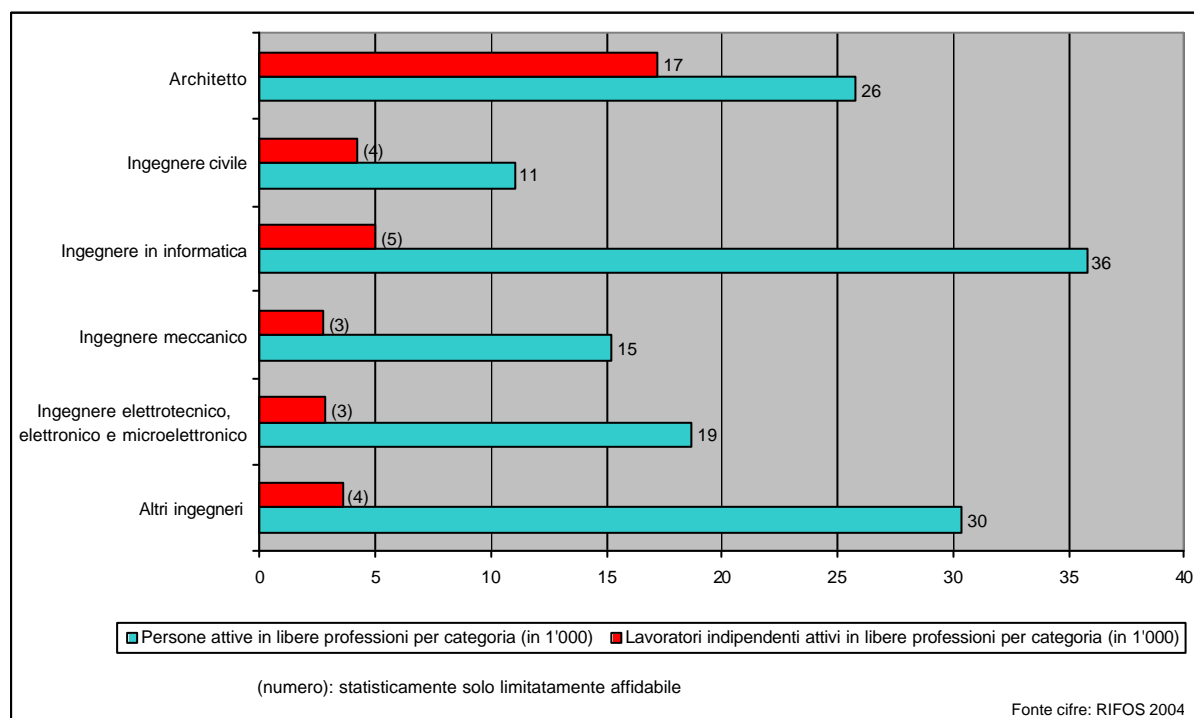


Fig. 3: numero di persone e di indipendenti attivi nelle libere professioni, distinti per categorie del settore tecnico

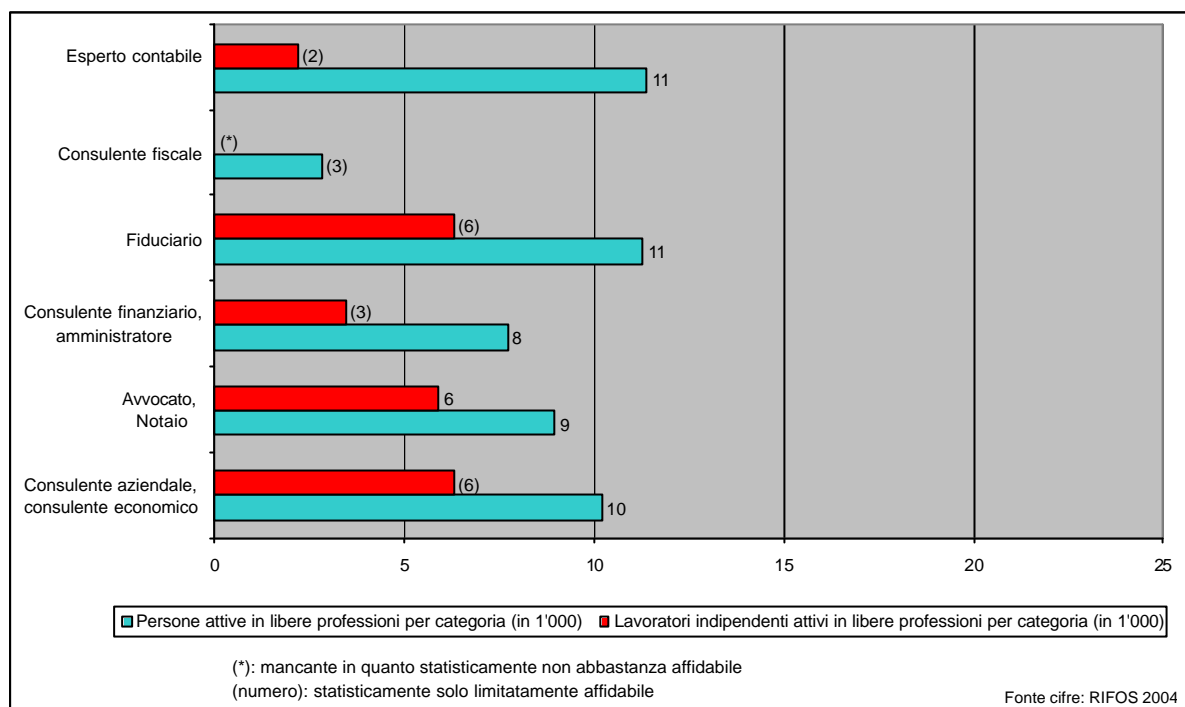


Fig. 4: numero di persone e di indipendenti attivi nelle libere professioni, distinti per categorie dei servizi, nel settore finanziario/economico e giuridico

## 6 Ruolo e importanza delle libere professioni in relazione all'economia svizzera

Le cifre fornite dall'Ufficio federale di statistica (UST) non consentono di analizzare il ruolo e l'importanza delle libere professioni in relazione all'economia svizzera; un esempio è la determinazione della quota del prodotto nazionale lordo (PIL) di tali professioni. Ciò significa che sia le cifre della RIFOS 2004 utilizzate nel rapporto sia la concezione della Contabilità nazionale (CN) non sono adatte a determinare la quota PIL relativa alle libere professioni. Nella CN la produzione è riportata per rami di attività o per settori. La ripartizione per rami di attività è effettuata al livello NOGA2 (Nomenclatura generale delle attività economiche).<sup>20</sup> Questo livello non permette di definire globalmente una classe NOGA2 come ramo di attività delle libere professioni. Al livello NOGA5 ciò sarebbe possibile, almeno in certa misura, ma a tale livello il conto di produzione non è disponibile. Nemmeno la ripartizione della produzione per settori è di grande aiuto per determinare la quota PIL delle libere professioni. Neanche il Sistema europeo dei conti 1995 (SEC95) prevede una simile ripartizione.

A conclusioni simili si giunge per il confronto tra settori – peraltro auspicabile – in diversi Paesi europei<sup>21</sup>. Dall'ottica della CN svizzera è possibile effettuare confronti con altri Paesi sol-

<sup>20</sup> NOGA 2002 (Nomenclatura generale delle attività economiche). La NOGA comprende 5 livelli e distingue 724 attività economiche diverse, ognuna delle quali corrisponde ad un codice di cinque cifre (denominato «genere»). Fino al quarto livello (classi) la NOGA è compatibile con la NACE, Rev. 1.1 (Nomenclatura statistica delle attività economiche nella Comunità europea) mentre nel quinto livello (generi) si tiene conto delle peculiarità svizzere.  
[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue\\_d\\_ensemble.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue_d_ensemble.html).

<sup>21</sup> Anche la raccolta di materiale sulle libere professioni in Europa, pubblicata nel 1993, sottolinea nell'introduzione che la mole, l'ampiezza e la profondità delle informazioni e dei dati variano estremamente nei Paesi messi a confronto a seconda della libera professione o della professione considerata; R. Wasilewski, Freie Berufe in Europa, Materialien zur Struktur und Lage der freien

tanto a livello globale di settore, in base ai relativi conti di produzione, dato che anche in questo caso non esiste una distinzione tra libere professioni e altre attività.

Come per l'economia interna, anche per il commercio estero mancano le informazioni ricercate: anche in questo caso, infatti, nei dati statistici le libere professioni non sono distinte dalle altre.

## 7 La politica della Confederazione

### 7.1 Situazione di partenza

**La maggior parte delle libere professioni è regolamentata<sup>22</sup>**; questo fatto implica che l'esercizio di molte libere professioni dipende dal possesso di una certa qualifica professionale e/o dalla presenza di altri presupposti (reputazione, garanzie finanziarie) e che l'ampiezza e la qualità della regolamentazione statale relativa all'esercizio professionale toccano da vicino queste attività.

La nuova Costituzione federale cita la libertà di commercio e d'industria sotto il concetto di libertà economica. Questo diritto di base del singolo cittadino è fissato nell'articolo 27 Cost., mentre nell'articolo 94 segg. Cost. esso è trattato nella sua dimensione istituzionale, con la precisazione del sistema economico scelto (libera economia di mercato). Il criterio principale per garantire la libertà economica è il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio in tutta la Svizzera. In virtù dell'articolo 95 capoverso 1 Cost. la Confederazione può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. La regolamentazione è introdotta in primo luogo a protezione della collettività, nel caso in cui siano necessarie conoscenze specialistiche per esercitare una certa professione, ed è quindi una misura inerente esclusivamente al diritto di polizia.<sup>23</sup>

La Confederazione ha fatto un uso molto limitato della sua competenza costituzionale per la regolamentazione dell'esercizio professionale<sup>24</sup>; le regolamentazioni cantonali sono invece più frequenti. L'ampiezza dell'intervento statale a livello cantonale può variare da Cantone a Cantone; alcuni tipi di professione, ad esempio, sono regolamentati solo in pochi Cantoni. In occasione di un'inchiesta condotta presso i Cantoni riguardo alle professioni regolamentate, si è constatata in certi settori una tendenza all'iperregolamentazione, che tuttavia non è applicata in modo sistematico. In particolare le prescrizioni facoltative sono in parte superate e addirittura cadute in oblio. L'inchiesta ha inoltre portato alla luce che i Cantoni sono spesso poco informati su quanto viene intrapreso in materia di regolamentazione in altri Cantoni. Ciò spiega anche il motivo di una certa resistenza nel riconoscere l'equivalenza di requisiti per l'accesso al mercato già soddisfatti altrove, e quindi le difficoltà in caso di cambio di domicilio. La libertà di domicilio è garantita nell'articolo 24 Cost. e già l'articolo 33 capoverso 2 vCost. prescriveva al legislatore di garantire la libera circolazione a coloro che esercitano le libere professioni. Ora la Confederazione deve garantire, a norma dell'articolo 95 capoverso 2 Cost., alle «persone con formazione accademica o titolari di un diploma federale, cantonale o riconosciuto da un Cantone la possibilità di esercitare la professione in tutta la Svizzera».

---

Berufe in der Europäischen Gemeinschaft, in Österreich und der Schweiz, Hrsg. Institut für Freie Berufe an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Bonn 1993, pag. 19 segg.

<sup>22</sup> Si veda anche numero 3.2.

<sup>23</sup> U. Häfelin/W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Die neue Bundesverfassung, Zürich 2005, N 667 segg., 724 segg. Sulla restrizione, conforme ai principi giuridici, della libertà economica in generale cfr. anche il numero 7.4.

<sup>24</sup> Le professioni di geometra, medico, dentista, veterinario, tecnico di inseminazione e farmacista sono regolamentate già da qualche tempo a livello federale (requisiti minimi del livello di formazione). Sulle disposizioni di legge cfr. capitolo 8.

## 7.2 Lavori legislativi in corso

Gli **obiettivi** principali del programma di rivitalizzazione economica del Consiglio federale, stabilito nel 1992 dopo il rifiuto della proposta di adesione al SEE, erano la **lotta contro l'isolamento dei mercati svizzeri e il rafforzamento della capacità economica della Svizzera**. Data l'importanza della mobilità professionale e degli scambi economici per la competitività dell'economia elvetica, nel 1995 è stata emanata la legge federale sul mercato interno (LMI),<sup>25</sup> tesa ad eliminare la frammentazione del mercato all'interno del Paese. Mentre nel settore degli appalti pubblici la LMI è risultata efficace, il suo effetto è rimasto limitato riguardo ai problemi legati all'accesso al mercato. Tali carenze hanno portato alla formulazione dei punti seguenti per la **revisione della LMI** ora in corso:

- estensione del libero accesso al mercato allo stabilimento commerciale in base alle disposizioni del luogo di provenienza;
- inasprimento e completamento delle condizioni necessarie per applicare le restrizioni consentite del libero accesso al mercato secondo l'articolo 3 LMI; secondo i principi del nuovo testo di legge, le autorità del luogo di destinazione non potranno più rifiutare l'accesso al mercato, ma dovranno invece consentirlo stabilendo, se necessario, degli oneri;
- riconoscimento dei certificati cantonali di capacità secondo le direttive della procedura di riconoscimento UE; ciò significa che nelle procedure interne – tra i Cantoni – devono essere applicate le stesse regole valide per le procedure esterne con l'UE; si richiede in particolare il riconoscimento dell'esperienza professionale come criterio di accesso al mercato;
- diritto di ricorso da parte della Commissione della concorrenza contro le decisioni che limitano abusivamente l'accesso al mercato.

Il progetto di revisione mira ad un'apertura regolamentata e qualitativamente garantita dell'accesso al mercato; esso non contrasta con i lavori in corso sul progetto di legge concernente le professioni della psicologia, che intende garantire a livello nazionale la tutela della salute e la protezione da imbrogli e inganni nell'esercizio delle professioni della psicologia. Il punto centrale di questa legge è il fatto che le professioni della psicologia, una volta sottoposte alla legge, possono essere esercitate solo da persone in possesso dei titoli professionali richiesti e – secondo il settore di attività – degli attestati di formazione continua prescritti.

**Nello stesso tempo alla Confederazione giungono sempre più frequenti richieste di armonizzare le regolamentazioni per certe professioni, che finora sono oggetto della legislazione cantonale e che potranno continuare ad esserlo, secondo il progetto della legge federale sul mercato.** Ne citiamo alcuni esempi: la legge federale del 23 giugno 2000<sup>26</sup> sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA), le disposizioni della legge federale sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (LSR)<sup>27</sup> e i lavori in corso per una legge sulle professioni della psicologia (LPsi)<sup>28</sup> come pure le richieste di elaborazione di una legge sulle professioni dell'architettura. Il compito della Confederazione è ora di non invalidare con rego-

---

<sup>25</sup> Legge federale del 6 ottobre 1995 sul mercato interno (LMI; RS 943.02).

[http://www.evd.admin.ch/evd/dossiers/marche\\_interieur/index.html?lang=it](http://www.evd.admin.ch/evd/dossiers/marche_interieur/index.html?lang=it).

<sup>26</sup> Legge federale del 23 giugno 2000 sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA) [RS 935.61, RU 2002 863]. La LLCA ha unificato soltanto i regolamenti professionali e le misure disciplinari; ha introdotto inoltre il registro cantonale degli avvocati e disciplinato l'accesso degli avvocati provenienti dall'UE e dall'EFTA.

<sup>27</sup> Si veda il messaggio del 23 giugno 2004 concernente la modifica del Codice delle Obbligazioni (obbligo di revisione nel diritto societario) e la legge federale sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (ad 01.082).

<sup>28</sup> L'avvio della consultazione sull'avamprogetto della legge federale sulle professioni della psicologia è imminente.

lamentazioni successive l'effetto delle facilitazioni concesse ma di elaborare disposizioni che permettano di raggiungere gli obiettivi, pur garantendo il rispetto dei requisiti di legge.<sup>29</sup>

### 7.3 Riforme nell'ambito della formazione

Le **libere professioni** sono caratterizzate da un'**alta qualifica professionale**, di regola di grado terziario.<sup>30</sup>

L'indicatore «qualifica», descritto nel capitolo 3.2, presuppone di regola una formazione di grado terziario per le persone che operano nelle libere professioni. Il 27,5% degli occupati possiede un diploma di grado terziario, ovvero circa 1 090 000 persone su 3 959 000. Se si considerano le libere professioni<sup>31</sup>, circa 237 000 delle 302 000 persone occupate in tale settore possiedono un diploma di grado terziario, ossia una percentuale – molto alta – del 78,4%.

Le cifre sono ancora più evidenti se si considerano i certificati di formazione degli indipendenti:

---

<sup>29</sup> Ne è un esempio il fatto che, nell'ambito della protezione dei consumatori, sono disciplinati per quanto possibile i requisiti del servizio stesso (qualità, responsabilità civile, livello tecnico) e non l'accesso al mercato in sé. Si ritiene inoltre che i requisiti di nazionalità e domicilio non sono di regola correlati al livello di qualità e alla competitività delle prestazioni di servizio.

Ogni restrizione della libertà economica (p.es. una restrizione nell'esercizio della professione o dell'accesso ad una professione) deve soddisfare tutti i requisiti indicati qui di seguito:

1. l'intervento non deve contraddire il principio di cui all'art. 94 cpv. 1 e 4 Cost. oppure deve essere previsto nella Cost. o giustificato da un diritto di regalia cantonale.

2. Le esigenze di cui all'art. 36 Cost. devono essere soddisfatte integralmente, ovvero sono richiesti una base legale o una clausola generale di polizia ai sensi dell'art. 36 cpv. 1 Cost., un interesse pubblico o diritti di terzi ai sensi dell'art. 36 cpv. 2 Cost., la garanzia del principio di proporzionalità ai sensi dell'art. 36 cpv. 3 Cost. e l'intangibilità dei diritti fondamentali ai sensi dell'art. 36 cpv. 4 Cost.

<sup>30</sup> Si veda anche il numero 3.2.

<sup>31</sup> Le professioni che rientrano nel gruppo delle libere professioni sono elencate al capitolo 4 (cfr. anche capitolo 3).

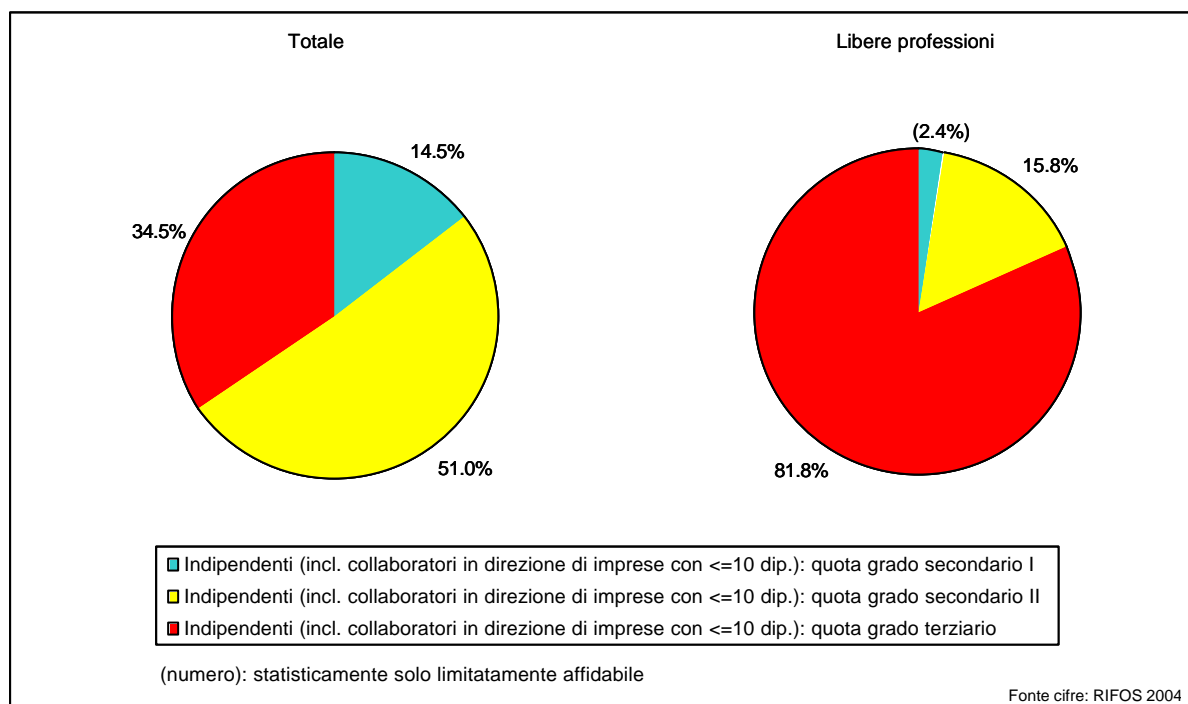


Fig. 5: quota degli indipendenti con diploma di grado terziario in tutte le professioni e nelle libere professioni

Nelle libere professioni l'81,8% degli indipendenti possiede una formazione di grado terziario; la percentuale scende al 34,5% se si considerano tutte le altre professioni.

L'efficienza del sistema di formazione contribuisce in modo essenziale ad ottenere una buona qualifica e accresce le necessarie capacità competitive in ambito nazionale ed anche, in misura sempre maggiore, in campo internazionale.

## 7.4 Effetti sulle libere professioni

Il programma del Consiglio federale per la rivitalizzazione economica e in particolare la revisione della legge federale sul mercato interno (LMI) sono di grande rilevanza per le libere professioni. Resta comunque il fatto che l'ambito operativo per molte libere professioni rimane definito mediante disposizioni cantonali e di categoria. Il progetto di revisione della LMI non mira ad un'armonizzazione di tali disposizioni, ma propone il reciproco riconoscimento dei titoli professionali, inclusa l'esperienza professionale maturata nel settore.

La Confederazione non ha previsto **una linea politica specifica** per le libere professioni. Auspica però anche in questo settore **un incremento della libera concorrenza**, tanto più che molte libere professioni sono strettamente connesse con altri rami dell'economia cui forniscono in parte servizi indispensabili (p. es. revisioni, atti notarili, atti giuridici, ecc.). Gli interventi statali nella libertà economica sono possibili solo se fondati su una base legale e su un importante interesse pubblico e devono seguire il criterio della proporzionalità. Restrizioni della libertà economica conformi a tali principi e operate nell'interesse pubblico concernono, nel settore delle libere professioni, soprattutto interessi di primaria importanza attinenti al diritto di polizia (ramo bancario e assicurativo, professioni mediche e attività giuridica); tuttavia, anche altri interessi pubblici riconosciuti giustificano restrizioni della libertà economica, quali p. es. misure socio-politiche oppure legate alla pianificazione territoriale o alla protezione ambientale.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Cfr. al riguardo DTF 97 I 499 cons. 4c o le conferme di questa decisione p.es. in: DTF 99 Ia 373 cons. 2, 103 la 594 cons. 1, 111 la 184 cons. 1, 128 I 3 cons. 3. Per ulteriori informazioni in merito cfr. U. Häfelin/W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6a edizione, Zurigo 2005, n. marg.



La Svizzera è economicamente interessata ad abbattere le barriere inopportune e sproporzionate e ad impegnarsi affinché tali ostacoli siano eliminati<sup>33</sup> anche all'estero. Il Consiglio federale è convinto che l'attuazione coerente del proprio programma all'interno del Paese porterà non solo ad un rafforzamento della capacità concorrenziale delle libere professioni, ma che essa si ripercuoterà favorevolmente anche sulla loro competitività a livello internazionale.

Pertanto, il Consiglio federale tiene conto degli obblighi internazionali nella stesura di nuove regolamentazioni e si adopera nel corso delle trattative bilaterali e multilaterali affinché i **fornitori di servizi svizzeri non si trovino in svantaggio rispetto ai loro concorrenti esteri**.

Con le riforme attualmente in corso nel settore della formazione professionale e in quello universitario<sup>34</sup> i vari tipi di formazione saranno adeguati alle nuove condizioni quadro e ai mutati bisogni. Sono inoltre in discussione misure di tipo curricolare e concettuale e provvedimenti atti a migliorare la mobilità di studenti e docenti, anche esteri, come pure il riconoscimento e la comparabilità dei diplomi. Trasparenza e qualifiche per quanto possibile elevate sono fattori di successo sempre più decisivi nella concorrenza internazionale. Specialmente per i liberi professionisti la qualità della formazione e il riconoscimento dei diplomi a livello internazionale rivestono un'importanza centrale.

## 8 Disposizioni di legge della Confederazione sulle libere professioni

### 8.1 Considerazioni generali

Secondo i criteri di uno studio svolto dall'austriaco Institut für Höhere Studien (IHS)<sup>35</sup> la Svizzera è un Paese a **bassa densità normativa nel settore delle libere professioni** (ad eccezione delle professioni mediche). Tuttavia, l'esistenza di **regolamenti cantionali** – oltre all'autoregolamentazione – contraddice in parte questa asserzione; **la mobilità professionale nel mercato interno è ostacolata** da varie esigenze, diverse a seconda del Cantone, che riguardano essenzialmente la definizione dei criteri per l'accesso al mercato.

Il settore della salute, per esempio, è disciplinato – nonostante i miglioramenti che apporterà la revisione della LMI – in modo alquanto eterogeneo (in alcuni Cantoni certe professioni riconosciute non sono riportate negli elenchi). L'esistenza di monopoli<sup>36</sup> cantionali e comunali (p. es. la definizione di prezzi minimi o la raccomandazione di prezzi, la registrazione obbligatoria, la nomina per regione geografica) rappresenta un freno vero e proprio alla fluidità del mercato. In Svizzera sono state approvate (o sono in corso di introduzione, p. es. riguardo ad una regolamentazione unitaria a livello federale) diverse misure legislative, volte a consentire una **migliore circolazione dei «professional services»**.

---

672-689; J.-F. Aubert/P. Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurigo 2003, art. 95 n. marg. 5.

Si veda anche il capitolo 8 riguardo alla legge sulle professioni dell'architettura.

<sup>33</sup> Secondo un'inchiesta non pubblicata dell'Unione svizzera delle professioni liberali, svolta nell'estate del 2003 presso le proprie associazioni professionali, gli ostacoli al commercio all'estero riguardano in particolare il riconoscimento dei diplomi professionali.

<sup>34</sup> Riforma di Bologna.

<sup>35</sup> I. Paterson/M. Fink/A. Ogus, Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States, Regulation of Professional Services, Institut für Höhere Studien (IHS), Vienna 2003, sullo studio si veda il capitolo 8.2.

<sup>36</sup> La LMI disciplinerà solo il rilascio di concessioni a terzi, non la creazione di monopoli per motivi inerenti al diritto di polizia, esaminata dal TF in base al principio della libertà economica.

Questi interventi non devono limitarsi alla richiesta e al riconoscimento di diplomi, ma possono consistere anche nell'armonizzazione di una varietà troppo grande di disposizioni giuridiche tra i Cantoni. Si pensi alle procedure cantonali per i giuristi o alle disposizioni in materia di costruzioni per gli architetti e gli ingegneri. Per quest'ultimo settore ricordiamo il Concordato intercantonale sull'armonizzazione delle definizioni edilizie<sup>37</sup> oppure, in modo più generale, il Concordato intercantonale del 23 ottobre 1998 concernente l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (CIOTC)<sup>38</sup>. Per quanto concerne i medici, i medici dentisti, i farmacisti e i veterinari, è in vigore già da tempo la legge federale del 19 dicembre 1877 sulla libera circolazione del personale medico<sup>39</sup>, di cui è ora in corso la revisione.

Lo **sgravio amministrativo** delle PMI rimane per il DFE uno dei compiti prioritari<sup>40</sup>, il cui obiettivo consiste nell'offrire al settore privato condizioni quadro migliori, con impatto diretto anche sulle libere professioni. Si pensi in particolare alle facilitazioni per la ripartizione fiscale tra sede sociale e luogo di residenza, quando questi si trovano in Cantoni diversi.

Valutando l'opportunità di una legge sulle professioni dell'architettura<sup>41</sup>, il Consiglio federale è giunto alla conclusione – anche in questo caso in coerente applicazione del proprio programma di rinnovamento economico – che non vi è un interesse pubblico preponderante a giustificare l'emanazione di una legge federale. La sicurezza delle costruzioni, l'estetica, la protezione del paesaggio, il patrimonio culturale e la buona fede nelle relazioni commerciali sono già oggetto di garanzie sufficienti in diversi testi normativi. Ha ritenuto parimenti sproporzionata l'emanazione di una legge speciale per regolamentare la protezione del titolo e l'abilitazione alle professioni dell'architettura, tenuto conto dell'importanza relativa dell'interesse di polizia perseguito. Nelle relazioni con l'estero occorre creare i presupposti affinché sia applicato il riconoscimento automatico delle qualifiche professionali, secondo la direttiva speciale dell'UE. In Svizzera, con il rafforzamento della legge sul mercato interno, l'accesso al mercato e la mobilità professionale degli architetti dovrebbero essere facilitati tenendo conto delle raccomandazioni della Comco concernente i registri professionali cantonali.

---

<sup>37</sup> <http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/are2/medienmitteilungen/2004/18.pdf>.

<sup>38</sup> RS 946.513, RU **2003** 270.

<sup>39</sup> RS 811.11, CS **4** 295.

<sup>40</sup> Cfr. [http://www.evd.admin.ch/imperia/md/content/brochures/pme/kmu\\_d.pdf](http://www.evd.admin.ch/imperia/md/content/brochures/pme/kmu_d.pdf)

<sup>41</sup> Rapporto del Consiglio federale del 24 novembre 2004 sull'opportunità di una legge sulle professioni dell'architettura (Rapporto in risposta al postulato 01.3208 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 23.6.2001: Regolamentazione della libera circolazione degli architetti).

## 8.2 La regolamentazione dal punto di vista economico

L'Institut für Höhere Studien (IHS)<sup>42</sup> ha svolto, su mandato della Commissione dell'EU, un nuovo studio nel quale si giunge alla conclusione che in alcuni Paesi si è affermata una bassa densità normativa<sup>43</sup>. Secondo gli autori dello studio, tale obiettivo potrebbe essere raggiunto anche in altri Paesi senza che la qualità dei servizi avesse a risentirne. I risultati di altri studi<sup>44</sup> hanno evidenziato un rapporto di causa tra regolamentazioni restrittive e prezzi più alti per i servizi, mentre l'eliminazione delle restrizioni ha provocato una diminuzione dei prezzi. Di undici studi in cui si è rilevata la qualità dei servizi<sup>45</sup>, solo in due di essi risulta una relazione positiva con la densità normativa, mentre in tutti gli altri si constatano effetti neutri o negativi.

Diverse situazioni possono spingere il legislatore ad introdurre una regolamentazione statale, in linea di massima si intende però promuovere l'efficienza economica (con interventi correttivi in caso di mancato funzionamento del mercato) e tutelare il pubblico interesse<sup>46</sup>. In altre parole, la trasparenza delle prestazioni di servizio e la tutela dei consumatori sono gli obiettivi principali della regolamentazione in ambito professionale. Dal punto di vista economico tale regolamentazione si giustifica in base a tre criteri:<sup>47</sup>

Si ha un'**asimmetria dell'informazione** tra clienti e fornitori di servizi, dovuta al fatto che i clienti sono spesso privi delle conoscenze tecniche necessarie per valutare la futura qualità del servizio e che quindi devono disporre di informazioni più chiare in merito; oppure si rilevano **effetti esterni**, in quanto servizi prestati in modo inadeguato possono avere un impatto non solo sul cliente, ma anche su terzi. Questi comprendono in particolare le conseguenze negative nell'ambito di interessi pubblici preponderanti (sicurezza, salute, ecc.). Alcuni servizi, infine, possono essere considerati come **beni pubblici** che presentano un valore per la società in generale. Se mancasse una regolamentazione, alcuni beni pubblici – in particolare la certezza del diritto in caso di transazioni finanziarie o immobiliari – non potrebbero essere garantiti in modo ottimale.

**Esempi** che comprendono tutti e tre i criteri sopra citati: gran parte delle professioni mediche, professioni tecniche in relazione a impianti che devono essere controllati regolarmente (elettricisti, installatori, spazzacamini), attività nel settore finanziario (revisore, notaio, ecc.).

<sup>42</sup> I. Paterson/M. Fink/A. Ogus, Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States, Regulation of Professional Services, Institut für Höhere Studien (IHS), Vienna 2003; lo studio considera i seguenti settori professionale: servizi giuridici (avvocati, notai), servizi contabili (esperti fiscali, revisori, ecc.), professioni tecniche (architetti, ingegneri) e farmacisti, escluse le professioni mediche.

<sup>43</sup> Tra l'entità degli onorari per i vari servizi e la densità normativa è stata rilevata una relazione positiva. Risulta infatti che nei Paesi più liberali si formano unità operative più ampie che consentono di ottenere economie di scala e guadagni di produttività; inoltre sul mercato sono presenti più specialisti. Non è stata invece valutata la qualità dei servizi prestati, ma, evidentemente, non è emerso un cattivo funzionamento del mercato negli stati meno regolamentati.

<sup>44</sup> Nguyen-Hong D. (2000) "Restrictions on Trade in Professional Services", Productivity Commission Staff Research Paper, Australia.

<sup>45</sup> Cox and Foster (1990), "The Costs and Benefits of occupational regulation", Bureau of Economics, Federal Trade Commission.

<sup>46</sup> La teoria della Public Choice contraddice quanto sopra esposto e afferma che la regolamentazione non è più garante del benessere pubblico, ma che, al contrario, i politici vogliono in tal modo aumentare al massimo le loro possibilità di essere rieletti reagendo positivamente alle richieste dei professionisti che desiderano proteggersi dalla concorrenza mediante normative ad hoc. Si parla in questo caso di «cattura» della regolamentazione (Regulatory Capture), in quanto il legislatore diventa un difensore degli interessi delle imprese.

<sup>47</sup> Cfr. il Rapporto sulla concorrenza nei servizi professionali, COM (2004) 83, pubblicato dalla Commissione europea nel febbraio 2004.

L'eterogeneità delle regolamentazioni mostra chiaramente che i tre criteri summenzionati – asimmetria dell'informazione, effetti esterni e beni pubblici – non si riscontrano in ugual misura in tutte le libere professioni.

Gli interventi statali possono trovare applicazione a diversi livelli. Lo stato può disciplinare la **formazione** (richiedendo un titolo comportante un certo numero di anni di studio e la conoscenza di contenuti specifici, event. una tutela di questo titolo), l'**accesso al mercato** (autorizzazione all'esercizio della professione, licenza, concessione) oppure la **prestazione di servizio** in sé (con prescrizioni da rispettare, controlli successivi). In Svizzera è frequente un accumulo dei requisiti richiesti.

Se le circostanze lo permettono, l'**alternativa** all'intervento statale consiste nell'affidare tale compito alle associazioni professionali in modo che elaborino esse stesse regole di comportamento e standard per lo svolgimento dei mandati, cui i loro membri devono poi attenersi. Queste norme devono essere proporzionate e oggettivamente necessarie per raggiungere un obiettivo di pubblica utilità legittimo e chiaramente definito. Devono inoltre presentare una procedura che permetta di raggiungere gli obiettivi posti limitando il meno possibile la concorrenza. Il fatto di lasciare l'iniziativa agli attori privati, senza esplicito mandato statale, presenta il vantaggio che in situazioni di abuso è possibile applicare il diritto in materia di concorrenza (impossibile in caso di regolamentazione statale)<sup>48</sup>.

A conclusione di questo capitolo sugli aspetti economici della regolamentazione applicata alle libere professioni, il Consiglio federale desidera ricordare quali norme statali sono imprescindibili per la garanzia della qualità e della sicurezza e quali sono le regolamentazioni restrittive che limitano la concorrenza nel settore dei servizi.

Per raggiungere gli obiettivi principali si raccomanda, per esempio, quanto segue:

- istituire un sistema di riconoscimento dei diplomi e di mobilità professionale,
- impedire la pubblicità ingannevole,
- assicurare norme di costruzione e regole contabili a garanzia della qualità,
- assicurare le norme di protezione ambientale.

Sono elencate qui di seguito misure potenzialmente restrittive; da un punto di vista economico e in vista di una liberalizzazione dei servizi, la maggior parte di esse dovrebbe essere alleggerita o eliminata.

- Prezzi minimi o raccomandati: la sorveglianza dei prezzi non è uno strumento adeguato per il rispetto delle norme di qualità.
- Restrizioni in materia di pubblicità (per fornire, per esempio, migliori informazioni sulle specializzazioni): si tratta di offrire ai consumatori informazioni più chiare.
- Requisiti per l'esercizio della professione. In alternativa ad una severa regolamentazione, il mercato può correggere l'asimmetria dell'informazione tramite la buona reputazione, accompagnata da un marchio di qualità. Lo stato può inoltre prevedere requisiti di qualità per il servizio stesso.
- Regole sulla struttura delle imprese (p. es. divieto di creare studi associati di professionisti multidisciplinari, 20 pers. al massimo per unità).

---

<sup>48</sup> Oltre ad aspetti economici quali efficienza, stretto rapporto con il mercato o flessibilità, in primo piano nel presente capitolo, al momento di decidere se la regolamentazione debba essere lasciata completamente all'iniziativa privata, occorre sempre tener conto anche di questioni giuridiche e di eventuali carenze democratiche che ne possono derivare.

## 9 Nuove prospettive per le libere professioni in seguito alla maggiore apertura delle frontiere (Accordo generale sul commercio dei servizi - GATS, accordi bilaterali, allargamento dell'UE)

Uno degli indicatori per la classificazione di una professione tra le libere professioni è quello della prestazione di un servizio.<sup>49</sup> Questa parte del presente rapporto è pertanto dedicata all'apertura delle frontiere in relazione alle prestazioni di servizio.

Sebbene la Svizzera non abbia ancora concluso con l'UE un accordo sulle prestazioni di servizio, la convenzione sulla libera circolazione delle persone apre la strada alle prestazioni di servizi con carattere personale, in particolare di liberi professionisti. Durante la redazione del presente rapporto al Consiglio federale non erano noti problemi derivanti dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone con ripercussioni sull'economia svizzera. Sussistono tuttora alcuni problemi per il riconoscimento di certi diplomi.

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone, **uno dei sette accordi conclusi nel 1999 nell'ambito degli Accordi bilaterali I tra la Svizzera e l'UE<sup>50</sup>**, introduce la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE mediante un'apertura progressiva e controllata del mercato del lavoro. Esso si applica a lavoratori dipendenti, indipendenti, prestatori di servizi transfrontalieri (fino a 90 giorni di lavoro per anno civile) e a persone che non svolgono un'attività economica, ma che dispongono di sufficienti mezzi finanziari. I cittadini svizzeri godono già dal 1° giugno 2004 dei diritti di libera circolazione negli stati membri dell'UE. Per i cittadini dell'UE il passaggio al regime di libera circolazione avrà luogo in tappe successive, nell'arco di 12 anni. Il diritto di libera circolazione sarà accompagnato dal riconoscimento reciproco di diplomi professionali e dal coordinamento delle assicurazioni sociali. Per prevenire abusi nella libera circolazione delle persone, il 1° giugno 2004 sono entrate in vigore misure di accompagnamento volte a tutelare i lavoratori svizzeri dal dumping salariale.

Nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone la Svizzera e l'UE hanno convenuto regolamentazioni che prevedono, in caso di problemi di riconoscimento in uno stato membro dell'UE (e viceversa), misure di compensazione per professioni il cui esercizio in Svizzera non richiede un'attestazione professionale. È così possibile, p. es., compensare la mancanza di un diploma comprovando l'esperienza professionale acquisita. Per le professioni regolamentate, l'accesso alla professione nell'UE deve essere infatti ottenuto tramite misure che garantiscono la migliore qualifica possibile dei certificati professionali, nella misura in cui non esistano direttive contrarie dell'UE. In questo senso il Consiglio federale ha avviato i lavori, citati al capitolo 7.2, concernenti una legge federale sulle professioni della psicologia, che mirano a migliorare la libertà di accesso alla professione in Svizzera e, nello stesso tempo, a rafforzare il riconoscimento internazionale, ed europeo in particolare, dei diplomi svizzeri.

Dopo l'ampliamento dell'UE a dieci nuovi stati membri, il 1° maggio 2004, l'Accordo sulla libera circolazione delle persone ha dovuto essere esteso anche a questi stati. Il protocollo concernente l'Accordo sulla libera circolazione è stato approvato dal Parlamento il 17 dicembre 2004, assieme al potenziamento delle misure di accompagnamento<sup>51</sup>. Contro tale decisione è stato lanciato un referendum, la cui votazione si terrà il 25 settembre 2005. Non è ancora noto quando il Consiglio federale ratificherà il protocollo sull'Accordo, in caso di risultato positivo della votazione popolare.

<sup>49</sup> Cfr. capitolo 3.2.

<sup>50</sup> RS 0.142.112.681, AS **2002** 1527.

<sup>51</sup> Per ulteriori informazioni sulle misure di accompagnamento si veda: <http://seco.admin.ch/>, termine di ricerca «misure di accompagnamento».

Riguardo alla liberalizzazione dei servizi, la Svizzera e l'UE, considerati i numerosi punti ancora incerti e la complessità dell'incarto, hanno convenuto nel marzo del 2003 di sospendere temporaneamente le trattative in tale settore.

**Nel febbraio del 2004 l'Unione europea ha presentato la proposta di una «Direttiva relativa ai servizi»<sup>52</sup>.** Tale direttiva, se approvata, avrebbe notevoli effetti sulle libere professioni riguardo alla liberalizzazione e allo sgravio amministrativo. È probabile che la direttiva avrà conseguenze politiche anche oltre i confini dell'UE e che rappresenterà il testo di riferimento per l'eliminazione degli ostacoli alla libertà di stabilimento dei fornitori di servizi e alla libera circolazione dei servizi in generale. Come la LMI, questa direttiva codifica la supposta equivalenza delle regolamentazioni sull'accesso al mercato dei singoli Stati. Nel frattempo tuttavia, data che l'ampiezza del campo di applicazione di questo principio è ancora incerta, la direttiva ha incontrato notevoli resistenze.<sup>53</sup>

La Svizzera ha stipulato anche **accordi di libero scambio nell'ambito dell'EFTA**. Tuttavia, finora soltanto due di essi contengono obblighi specifici nel settore dei servizi, ovvero quelli conclusi con Singapore<sup>54</sup> e con il Cile<sup>55</sup>. L'accordo con il Messico<sup>56</sup> prevede ulteriori trattative concernenti liste di obblighi, ma contiene una clausola che vieta l'introduzione di nuovi ostacoli al commercio.

Nel 1995 è entrato in vigore il primo Accordo generale sul commercio dei servizi – **General Agreement on Trade in Services (GATS)**<sup>57</sup> – dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Il GATS è finora l'unico accordo multilaterale che **copre** tutti i settori dei servizi. Fin dall'entrata in vigore dell'Accordo la Svizzera si è impegnata ad aprire in gran parte il proprio mercato a prestazioni di servizio delle libere professioni. Tuttavia, per i fornitori di servizi esteri è molto difficile prestare servizi in loco senza stabilirsi in Svizzera. Per la maggior parte delle libere professioni,<sup>58</sup> sono autorizzate a fornire prestazioni di servizio solo persone altamente qualificate (dirigenti, specialisti) di ditte operanti a livello internazionale con sede in Svizzera. Per un numero limitato di libere professioni<sup>59</sup> vi sono autorizzate anche persone altamente qualificate di ditte estere senza sede in Svizzera, nell'ambito di prestazioni di servizio stabilite per contratto. Per servizi in ambito medico e veterinario non sussistono obblighi di stabilimento commerciale.

Il GATS enuncia il diritto da parte degli Stati di emanare regolamentazioni a livello nazionale. Nello stesso tempo, però, l'Accordo stabilisce anche la necessità di istituire regole volte a mantenere le restrizioni nazionali entro limiti adeguati. Le regolamentazioni, pertanto, non

---

<sup>52</sup> La direttiva Bolkestein propone condizioni-quadro giuridiche per eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei fornitori di servizi (p. es. sportelli unici, abrogazione di alcune esigenze giuridiche particolarmente restrittive, ancora presenti nelle prescrizioni di alcuni stati dell'UE) e alla libera circolazione dei servizi (p. es. principio del paese d'origine, procedure di controllo in caso di distacco di lavoratori). Sono pure previste misure di armonizzazione delle prescrizioni giuridiche, misure volte a promuovere la qualità dei servizi (p. es. certificazione volontaria) o l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario per rafforzare la fiducia reciproca tra gli stati membri.  
[http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/pdf/2004/com2004\\_0002de02.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/pdf/2004/com2004_0002de02.pdf)

<sup>53</sup> In Svizzera la revisione della legge sul mercato interno è stata preparata con un rapporto che chiarisce il campo di applicazione dell'atto legislativo; cfr. A. de Chambrier, Die Verwirklichung des Binnenmarktes bei reglementierten Berufen : Grundlagenbericht zur Revision des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt“, Reihe Strukturberichterstattung des seco Nr. 26D, Berna 2004 (A. de Chambrier, Les professions réglementées et la construction du marché intérieur, Rapport préparatoire à la révision de la LMI).

<sup>54</sup> <http://secretariat.efta.int/Web/ExternalRelations/PartnerCountries/Singapore/view>.

<sup>55</sup> <http://secretariat.efta.int/Web/ExternalRelations/PartnerCountries/Chile/view>.

<sup>56</sup> <http://secretariat.efta.int/Web/ExternalRelations/PartnerCountries/Mexico/view>.

<sup>57</sup> RS 0.632.20 Allegato 1.B, pag. 316 segg.;

[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm#services](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services).

<sup>58</sup> Sono esclusi i servizi di levatrici, infermieri, fisioterapisti e personale paramedico.

<sup>59</sup> Ingegneria e servizi integrati in questo settore.

devono essere più severe di quanto richiesto per garantire la buona qualità dei servizi. Ne sono degli esempi le restrizioni sulle qualifiche, le norme tecniche e il rilascio di licenze. Finora le trattative in merito non sono molto progredite; solo per i servizi forniti dai contabili è disponibile una bozza di queste condizioni quadro (dette **discipline**). Si sta ora esaminando se queste siano applicabili anche ad altri servizi professionali; al riguardo sono stati richiesti sia i pareri delle associazioni di categoria internazionali da parte dell'OMC sia il punto di vista dell'Unione svizzera delle professioni liberali.

Particolarmente nel settore delle libere professioni è di importanza capitale evitare che i fornitori di servizi svizzeri siano discriminati rispetto a concorrenti esteri su mercati di terzi. Pertanto, nell'ambito delle trattative in corso in seno all'OMC, la Svizzera ha rivolto richieste in tal senso ai propri maggiori partner commerciali, tra l'altro per il settore dei servizi giuridici e contabili, della consulenza economica e fiscale, dell'architettura, dell'ingegneria e dei servizi ad essa integrati come pure per la pianificazione urbana e l'architettura paesaggistica.

La prestazione di servizi in Svizzera da parte di fornitori esteri presuppone il possesso di un permesso di lavoro<sup>60</sup>; le autorizzazioni in tale ambito sono contingentate. Esistono contingenti per dimoranti temporanei e annuali come pure per cittadini dell'EU/EFTA e degli altri stati terzi. I soggiorni inferiori a quattro mesi non sono sottoposti al contingentamento<sup>61</sup>. Negli obblighi GATS per la Svizzera i requisiti per l'accesso al mercato sono formulati in modo da non permettere una serie di brevi soggiorni. Il Consiglio federale sottolinea al riguardo che l'accesso al mercato svizzero nel contesto del GATS è **compatibile** con le **misure di accompagnamento** relative alla libera circolazione delle persone e alla loro revisione.

Un'apertura progressiva del mercato svizzero nel settore delle libere professioni è vantaggiosa per tutta l'economia svizzera e in particolar modo per i lavoratori indipendenti. Questi potrebbero contare infatti su una maggiore prevedibilità e certezza giuridica nelle procedure di autorizzazione per stranieri nel caso in cui volessero collaborare con partner esteri per eseguire un mandato in collaborazione con un'impresa stazionata in Svizzera. D'altro canto, grazie al consolidamento di relazioni professionali privilegiate, risulterebbe più facile ottenere mandati sui mercati esteri.

---

<sup>60</sup> La Confederazione non dispone di cifre specifiche sugli effetti dell'apertura del mercato dal 1995 nell'ambito del GATS. I motivi sono due: in primo luogo i permessi di lavoro non sono contrassegnati specificamente come «permessi di lavoro GATS», in secondo luogo essi sono rilasciati dai Cantoni. Soltanto i Cantoni dispongono quindi di cifre più esatte. Nell'ambito del presente rapporto la Confederazione ha rinunciato a richiedere ai Cantoni i relativi dati, in particolare per il fatto che tali cifre, a causa della mancanza del contrassegno GATS, non sarebbero affidabili.

<sup>61</sup> Cfr. le disposizioni dell'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS); RS 823.21.

## Allegato

### I Definizione delle "libere professioni" in Europa

Sono riportate qui di seguito, a titolo rappresentativo, alcune definizioni che vengono date delle "libere professioni" nell'UE, in Svizzera e in Germania e Austria.

#### I.I Definizione del concetto di "libere professioni" secondo lo statuto del CEPLIS<sup>62</sup>

"Les personnes exerçant une profession libérale se caractérisent en ce qu'ils fournissent – eu égard à une qualification professionnelle particulière – à titre personnel, sous leur propre responsabilité et en toute indépendance dans le cadre de leur activité, des prestations de nature intellectuelle dans l'intérêt de leurs mandants, clients et patients et de la collectivité. L'exercice de leur profession est soumis à des obligations déontologiques propres en accord avec la législation nationale ou conformément au statut défini en toute autonomie par les organisations professionnelles concernées, lequel statut a pour objet de garantir et de développer le professionnalisme, la qualité ainsi que la relation de confiance qui existe à l'égard du donneur d'ouvrage.

Angehörige Freier Berufe erbringen auf Grund besonderer Qualifikation persönlich, eigenverantwortlich und fachlich unabhängig geistig-ideelle Leistungen im Interesse ihrer Auftraggeber und der Allgemeinheit. Ihre Berufsausübung unterliegt in der Regel spezifischen berufsrechtlichen Bindungen nach Massgabe der staatlichen Gesetzgebung oder des von der jeweiligen Berufsvertretung autonom gesetzten Rechts, welches die Professionalität, Qualität und das zum Auftraggeber bestehende Vertrauensverhältnis gewährleistet und fortentwickelt."

#### I.II Caratteristica delle libere professioni secondo la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee dell'11.10.01 nella causa C-267/99, Adam ./ Administration de l'enregistrement et des domaines de Luxembourg<sup>63</sup>

"[...] sind die in dieser Bestimmung erwähnten freien Berufe Tätigkeiten, die u. a. ausgesprochen intellektuellen Charakter haben, eine hohe Qualifikation verlangen und gewöhnlich einer genauen und strengen berufsständischen Regelung unterliegen. Hinzu kommt, dass bei der Ausübung einer solchen Tätigkeit das persönliche Element besondere Bedeutung hat und diese Ausübung auf jeden Fall eine grosse Selbstständigkeit bei der Vornahme der beruflichen Handlungen voraussetzt."

---

<sup>62</sup> Fonte: Consiglio Europeo delle Libere Professioni – CEPLIS, articolo 5.1 dello Statuto del CEPLIS, versione del 15 maggio 1998, <http://www.ceplis.org/> risp. <http://www.trav.ucl.ac.be/partenaires/eu-3.html#ftn4> und <http://www.kmonet.be/fvib/ceplis.htm>.

<sup>63</sup> <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de&Submit=Suchen&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=c-267%2F99&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, n. marg. 39, risp. compendio in: [http://www.freie-berufe.de/fileadmin/freie-berufe.de/pdfalt/pdf/freie\\_berufe\\_beim\\_eugh.pdf](http://www.freie-berufe.de/fileadmin/freie-berufe.de/pdfalt/pdf/freie_berufe_beim_eugh.pdf).



### I.III Definizione delle libere professioni secondo l'Unione svizzera delle professioni liberali<sup>64</sup>

"Die freien Berufe sind erkennbar an den zugleich hochqualifizierten, persönlichen und nicht standardisierbaren geistigen Leistungen und Dienstleistungen, die auf der Grundlage von beruflichem Wissen erbracht werden, welches durch umfassende Aus- und Weiterbildung sowie stete Fortbildung erlangt und bewahrt wird.

Wesensmerkmal der freien Berufe ist das Vertrauensverhältnis zum Auftraggeber, Klienten, Kunden oder Patienten, welches eine berufliche Vertraulichkeit oder eine gesetzliche Schweigepflicht begründet.

Die freien Berufe zeichnen sich dadurch aus, dass die freiberufliche Tätigkeit in fachlicher Unabhängigkeit erfolgt und in der Regel mit der Übernahme eines unternehmerischen Risikos einhergeht.

Die freien Berufe schützen und gestalten materielle und immaterielle Rechtsgüter und kennen daher sowohl eine besondere Sorgfaltspflicht wie auch eine besondere ethische Verpflichtung.

Von besonderer Bedeutung für die freien Berufe sind schliesslich Berufsrecht und/oder Berufsregeln, welche Grundlage sind für eine hochqualifizierte Leistung, für das Vertrauensverhältnis und die Vertraulichkeit oder Schweigepflicht, für die fachliche Unabhängigkeit sowie für die Sorgfaltspflicht und die ethische Verpflichtung."

### I.IV Definizioni in Germania

"Angehörige Freier Berufe erbringen aufgrund besonderer beruflicher Qualifikation persönlich, eigenverantwortlich und fachlich unabhängig geistig-ideelle Leistungen im gemeinsamen Interesse ihrer Auftraggeber und der Allgemeinheit. Ihre Berufsausübung unterliegt in der Regel spezifischen berufsrechtlichen Bindungen nach Massgabe der staatlichen Gesetzgebung oder des von der jeweiligen Berufsvertretung autonom gesetzten Rechts, welches die Professionalität, Qualität und das zum Auftraggeber bestehende Vertrauensverhältnis gewährleistet und fortentwickelt."<sup>65</sup>

"Die Freien Berufe haben im Allgemeinen auf der Grundlage besonderer beruflicher Qualifikation oder schöpferischer Begabung die persönliche, eigenverantwortliche und fachlich unabhängige Erbringung von Dienstleistungen höherer Art im Interesse der Auftraggeber und der Allgemeinheit zum Inhalt. Ausübung eines Freien Berufs im Sinne dieses Gesetzes ist die selbständige Berufstätigkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Heilpraktiker, Krankengymnasten, Hebammen, Heilmasseur, Diplom-Psychologen, Mitglieder der Rechtsanwaltskammern, Patentanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, beratenden Volks- und Betriebswirte, vereidigten Buchprüfer (vereidigte Buchrevisoren), Steuerbevollmächtigten, Ingenieure, Architekten, Handelschemiker, Lotsen, hauptberuflichen Sachverständigen, Journalisten, Bildberichterstatter, Dolmetscher, Übersetzer und ähnlicher Berufe sowie der Wissenschaftler, Künstler, Schriftsteller, Lehrer und Erzieher."<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Unione svizzera delle professioni liberali (USPL), <http://www.freieberufe.ch/index.cfm/fuseaction/show/path/1-293.htm>.

<sup>65</sup> Bundesverband der Freien Berufe BFB (Unione tedesca delle libere professioni), <http://www.freieberufe.de/Definition.212.0.html>, definizione di giugno 1995. Cfr. anche: Bericht der Bundesregierung über die Lage der Freien Berufe (rapporto del governo federale tedesco sulla situazione delle libere professioni, Ministero federale tedesco dell'economia e della tecnologia), giugno 2002 (BMWi Nr. 509), pag. 1.

<sup>66</sup> § 1 cpv. 2 della legge sulle società di partenariato (Partnergesellschaftsgesetz, PartGG):

"2. Zu der freiberuflichen Tätigkeit gehören die selbständig ausgeübte wissenschaftliche, künstlerische, schriftstellerische, unterrichtende oder erzieherische Tätigkeit, die selbständige Berufstätigkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Rechtsanwälte, Notare, Patentanwälte, Vermessungsingenieure, Ingenieure, Architekten, Handelschemiker, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, beratenden Volks- und Betriebswirte, vereidigten Buchprüfer, Steuerbevollmächtigten, Heilpraktiker, Dentisten, Krankengymnasten, Journalisten, Bildberichterstatter, Dolmetscher, Übersetzer, Lotsen und ähnlicher Berufe."<sup>67</sup>

---

il legislatore tedesco estende nel 1° periodo il fondamento dell'attività per includervi l'elemento del "talento creativo", ma adotta comunque una formulazione più restrittiva di quella della "Bundesverband der Freien Berufe" (BFB). Nel 2° periodo sono menzionate alcune libere professioni.

Cfr. anche il rapporto del governo federale tedesco sulla situazione delle libere professioni (Bericht der Bundesregierung über die Lage der Freien Berufe), giugno 2002 (BMWi Nr. 509), pag. 2.

<sup>67</sup> § 18 cpv. 1 n. 1 periodo 2 della legge sull'imposta sul reddito (Einkommenssteuergesetz, EStG)

"Freiberufliche Tätigkeiten im steuerrechtlichen Sinne werden nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 EStG in Katalogberufe, also beispielsweise den Arzt oder Rechtsanwalt, und den Katalogberufen ähnliche Berufe differenziert. Der ähnliche Beruf muss dem Katalogberuf in allen Punkten entsprechen, das heisst er muss alle Wesensmerkmale eines konkreten Katalogberufes zumindest nahezu vollständig enthalten. So müssen Ausbildungen als Voraussetzungen für die jeweilige Berufsausübung vergleichbar sein." <http://www.freie-berufe.de/Definition.212.0.html>

**Katalogberufe** nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 S. 2 EstG:

- Die Heilberufe: Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Heilpraktiker, Dentisten, Krankengymnasten
- Die rechts-, steuer- und wirtschaftsberatenden Berufe: Rechtsanwälte, Patentanwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, beratende Volks- und Betriebswirte, vereidigte Buchprüfer und Bücherrevisoren
- Die naturwissenschaftlichen/technischen Berufe: Vermessungsingenieure, Ingenieure, Handelschemiker, Architekten, Lotsen
- Die sprach- und informationsvermittelnden Berufe: Journalisten, Bildberichterstatter, Dolmetscher, Übersetzer

[http://www.freie-berufe.de/Katalogberufe\\_nach\\_1\\_Abs\\_1.344.0.html](http://www.freie-berufe.de/Katalogberufe_nach_1_Abs_1.344.0.html).

**Katalogberufen ähnliche Berufe** (die nachfolgende Aufzählung ist nicht abschliessend und unverbindlich sowie zum Teil abhängig von der erworbenen Berufsausbildung):

"Ambulante Krankenpflege, Aushilfsmusiker, Bademeister (medizinisch), Bauleiter (wenn ingenieurähnlich), Bauschätzer, Baustatiker, Bergführer, Beschäftigungs- und Ausdrucks-therapeut, Bildhauer, Blutgruppengutachter, Bodybuildingstudio, Conférencier, Show- und Quizmaster, Designer, Dirigent, EDV-Berater, Elektrotechniker (sehr eingeschränkt), Erfinder, Erzieher, Erzprobennnehmer, Fahrschulinhaber (wenn selbst unterrichtend), Fernsehansager, Filmhersteller, Fleischbeschauer, Fotodesigner, Photograph, Frachtenprüfer, Graphiker, Güterbesichtiger, Havariesachverständiger, Hebamme, Heilmasseur, Hochbautechniker als Bauleiter, Industriedesigner, Informationsfahrtbegleiter, Insolvenzverwalter, Juristischer Informationsdienst, Kameramann, Kartograph, Kfz-Sachverständiger, Kinderheimbetrieb, Klinischer Chemiker, Kompasskompensierer auf Seeschiffen, Konstrukteur, Krankenpfleger, Krankenschwester, selbstständige, Künstler, Kunsthandwerker, Kunstsachverständiger, Layouter, Lehrer, Dozent, Lexikograph, Terminologe, Logopäde, Magier, Maler (Kunstmaler), Marketingberater, Marktforscher, Marktscheider, Maschinenbautechniker (sehr eingeschränkt), Masseur, Medizinisch-Technischer Assistent, Modeschöpfer (beratender), Musiker, Netzplantechniker, Patentberichterstatter, Physiotherapeut, Planer von Grossküchen, Prozessagent, Psychoanalytiker, Psychologe und Psychotherapeut, Rätselhersteller, Raumgestalter, Rechtsbeistand, Referendar (beim Rechtsanwalt), Reitlehrer, Rentenberater, Restaurator, Rettungsassistent und Orthoptist, Rundfunksprecher, Sachverständiger, Schauspieler, Schriftsteller, Sicherheitsberater, Sportlehrer, Steinmetz, Synchronsprecher, Systemanalytiker, Tanzlehrer, Tanz- und Unterhaltungsmusiker, Textilentwerfer, Tonkünstler-Techniker, Trainer, Trauerredner, Treuhänder, Unternehmensberater, Versicherungs- und Wirtschaftsmathematiker, Visagist, Werbefotograf, Werbeschriftsteller, Werbetexter, Wirtschaftsberater, Wissenschaftler, Zahnpraktiker, Zauberer, u. a."

[http://www.freie-berufe.de/Katalogberufen\\_ahnliche\\_Beruf.346.0.html](http://www.freie-berufe.de/Katalogberufen_ahnliche_Beruf.346.0.html).

Per la distinzione tra le persone esercenti una libera professione e i commercianti cfr.: [http://www.freie-berufe.de/Abgrenzung\\_Freier\\_Beruf\\_oder.145.0.html](http://www.freie-berufe.de/Abgrenzung_Freier_Beruf_oder.145.0.html) risp. <http://www.freie-berufe.de/fileadmin/freie-berufe.de/pdfalt/pdf/kurzgewerbe.pdf>.

## **I.V Definizione delle libere professioni secondo il "Bundeskomitee Freie Berufe" in Austria<sup>68</sup>**

"Angehörige Freier Berufe erbringen auf Grund besonderer Qualifikation persönlich, eigenverantwortlich und fachlich unabhängig geistige Leistungen im Interesse ihrer Auftraggeber und der Allgemeinheit. Ihre Berufsausübung unterliegt spezifischen berufs- und standesrechtlichen Bedingungen nach Massgabe der staatlichen Gesetzgebung und des von der jeweiligen Berufsvertretung autonom gesetzten Rechts, welche Professionalität, Qualität und das zum Auftraggeber bestehende besondere Vertrauensverhältnis gewährleisten und fortentwickeln.

Die Freien Berufe stehen für Rechtsstaatlichkeit, Bürgernähe, hohe Gesundheits- und Qualitätsstandards und Verbraucherschutz. Sie spielen als wichtiger Teil der Zivilgesellschaft – als Mittler zwischen Bürger und Staat, als Meinungsbildner und Dienstgeber – eine bedeutsame gesellschaftspolitische Rolle."

## **I.VI Definizione di una libera professione data dalla francese "Chambre Nationale des Professions Libérales en France"<sup>69</sup>**

- Un prestataire de service à caractère intellectuel
- Indépendant et responsable
- Sans lien de subordination
- Respectant le secret professionnel

---

<sup>68</sup> Bundeskomitee Freie Berufe Österreichs, <http://www.freie-berufe.at/>.

<sup>69</sup> <http://www.cnpl.org/edi/menu1/index.htm>.