

Rapporto del Consiglio federale 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 26.3.2001: Regolamentazione della libera circolazione degli architetti

del 24 novembre 2004

1. Situazione iniziale

1.1. Motivo del presente rapporto

Una mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale sottoposta a questo Consiglio, incaricava il Consiglio federale di presentare, entro la fine del primo semestre 2002, un disegno di legge con i seguenti obiettivi:

1. garantire la libera circolazione degli architetti tra i Cantoni svizzeri;
2. garantire la libera circolazione degli architetti e il riconoscimento della loro professione all'interno dell'Unione europea.

Dando seguito alla proposta del Consiglio federale, il Consiglio nazionale ha trasformato la mozione in postulato il 22 giugno 2001. Con il presente rapporto, il Consiglio federale risponde al postulato.

1.2. Formazione ed esercizio delle professioni nel campo dell'architettura in Svizzera

Sul piano federale, la formazione in architettura viene offerta essenzialmente presso le scuole politecniche federali di Zurigo e Losanna e, a livello cantonale, presso le scuole universitarie professionali (ex scuole tecniche superiori), le scuole tecniche (ST) e presso le università di Ginevra e della Svizzera italiana (Mendrisio). Dopo aver assolto gli studi, i candidati ottengono un diploma che menziona l'istituto scolastico che l'ha rilasciato. Questo titolo è protetto dalla legge. La designazione professionale "architetto" non beneficia di nessuna protezione giuridica. Ogni abuso viene perseguito secondo la legge federale contro la concorrenza sleale.

In assenza di una legislazione federale in materia, la regolamentazione dell'esercizio della professione di architetto è di competenza cantonale. Tuttavia, nella maggior parte dei Cantoni, questa professione non è regolamentata. Solo cinque Cantoni contemplano nella loro legislazione diverse misure di regolamentazione (iscrizione in un registro cantonale, soggetta in certi Cantoni al pagamento di una tassa, obbligo di attestare un'esperienza professionale pluriennale dopo la conclusione degli studi oppure di avere un domicilio professionale nel Cantone in cui l'architetto desidera esercitare). I Cantoni possono far dipendere l'esercizio della professione anche dal possesso di un attestato cantonale di capacità. L'imposizione di simili condizioni deve sempre essere giustificata dalla tutela di interessi di polizia. Inoltre, l'autorizzazione ad esercitare la professione può essere legata ad altre condizioni personali che si aggiungono al possesso di un titolo che certifica le qualifiche professionali. Si tratta, per esempio, di una buona reputazione, della stipulazione di un'assicurazione di responsabilità civile professionale oppure delle garanzie di solvibilità. Anche queste condizioni, che non sono valide solo al momento di accedere alla professione, possono costituire un ostacolo alla libera circolazione da un Cantone all'altro.

Il riconoscimento dei professionisti da parte della Fondazione (di diritto privato) dei Registri svizzeri degli ingegneri, degli architetti e dei tecnici (REG) è retto dal 1983 da un contratto tra il DFE e il REG¹. È autorizzato a figurare nel citato registro chi ha superato gli esami secondo i regolamenti approvati dal DFE. Il REG si articola in tre livelli: REG A (livello universitario), REG B (livello di scuola universitaria professionale) e REG C (livello di scuola tecnica). Esiste una certa permeabilità fra i diversi livelli: a determinate condizioni (attestazione di esperienza professionale, presentazione di lavori [d'esame]), le persone che figurano nel Registro possono chiedere l'ammissione ad un livello superiore.

Nell'UE e soprattutto nei Paesi confinanti con la Svizzera, l'esercizio delle professioni dell'architettura è regolamentato. Il riconoscimento dei diplomi nel campo dell'architettura è regolamentato nell'UE con una direttiva speciale (85/384/CEE)², recepita dalla Svizzera nell'allegato III dell'accordo tra la Svizzera e la CE sulla libera circolazione delle persone (ALCP)³ e nella revisione dell'accordo con l'AELS⁴. Secondo questa direttiva speciale, il titolare di un diploma di architettura rilasciato da una scuola politecnica federale (diploma del PFZ o del PFL), dall'Università di Ginevra (diploma EAUG) o dall'Università della Svizzera italiana (Accademia di Mendrisio: diploma USI) beneficia automaticamente del riconoscimento del suo titolo da parte dell'UE e dell'AELS. Sono pure riconosciute le persone iscritte nel Registro A della fondazione del REG. Non è garantito, invece, il riconoscimento automatico dei titoli rilasciati dalle scuole universitarie professionali in quanto, secondo l'UE, questi diplomi non soddisfano i requisiti della direttiva europea. Analogamente a quanto previsto nel REG, il diritto europeo consente, quando un diploma non sia equipollente, l'autorizzazione dell'accesso al mercato in base all'attestazione della pratica professionale oppure al superamento di esami. I diplomi europei di architettura citati nella direttiva speciale e ripresi correntemente nell'allegato III dell'ALCP sono automaticamente riconosciuti nei cinque Cantoni in cui la professione di architetto è regolamentata. Negli altri Cantoni, invece, non vige l'obbligo di avere un titolo di abilitazione. Il problema può tuttavia porsi nel campo degli appalti pubblici, in particolare per quanto riguarda i criteri d'idoneità.

Nel 2001, la Commissione della concorrenza (Comco) ha analizzato la libera circolazione nel campo delle professioni dell'architettura in Svizzera e ha esaminato le legislazioni cantonali in rapporto alla legge federale sul mercato interno (LMI). La Commissione è arrivata alla conclusione che certe disposizioni cantonali che limitavano l'esercizio della professione erano in contraddizione con la LMI in quanto troppo restrittive. Si tratta soprattutto dell'obbligo di pagamento di una tassa, di figurare nel registro, di comprovare un'esperienza professionale pluriennale e dell'obbligo di domicilio professionale o privato nel Cantone in cui si esercita. La Comco ha in seguito emesso delle raccomandazioni all'attenzione dei Cantoni interessati affinché sopprimessero le disposizioni che riteneva contrarie al diritto.

Contemporaneamente è stato presentato un intervento parlamentare con cui si incarica il legislatore di predisporre una regolamentazione a livello federale della professione di architetto.

¹ La base legale è costituita dall'art. 32 cpv. 3, della legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (RS 412.10).

² Direttiva del Consiglio del 10 giugno 1985 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi, GU L 223 del 21.8.1985, pag. 15; citato in seguito come "Direttiva speciale sull'architettura")

Questa direttiva, modificata con un protocollo addizionale all'ALCP, si estenderà alle relazioni fra la Svizzera e i dieci nuovi Stati membri dell'UE. Il progetto sarà trattato durante la sessione invernale 2004/2005 in vista del dibattito parlamentare. L'entrata in vigore del protocollo addizionale dipende dalla durata della procedura di consultazione. Concretamente, il riconoscimento reciproco dei diplomi d'architetto tra i nuovi Stati membri e la Svizzera potrà avvenire dall'entrata in vigore del protocollo addizionale, tenuto conto dei periodi transitori concernenti l'accesso al mercato.

³ RS 0.142.112.681

⁴ RS 0.632.31

1.3. Interventi parlamentari

1.3.1. Iniziativa parlamentare Galli del 4.10.2000 (00-445)

L'autore dell'iniziativa parlamentare chiedeva

la creazione di basi giuridiche per la formazione di architetto e l'esercizio della professione in Svizzera. La necessità di una regolamentazione riguarda fra l'altro i seguenti aspetti:

1. eliminare l'incertezza del diritto in relazione all'esercizio della professione di architetto;
2. allestire una denominazione professionale riconosciuta per la professione di architetto;
3. garantire la libera circolazione degli architetti fra i diversi Cantoni svizzeri;
4. ottenere la libera circolazione degli architetti e il riconoscimento della loro professione nell'Unione europea (UE).

Una legge federale concernente il riconoscimento degli architetti da parte della Confederazione dovrà raggiungere gli obiettivi citati, soddisfacendo le condizioni europee relative tanto alle scuole universitarie professionali quanto alle università.

La forza dell'intervento parlamentare veniva giustificata con la maggior apertura dei mercati derivante dagli accordi bilaterali e dal GATS. Si sottolineava l'impellente bisogno di una normativa. Parallelamente, l'iniziativa si rifaceva ai lavori preparatori come pure a un contributo per una legge svizzera sugli architetti, elaborata dalla Conferenza svizzera degli architetti (CSA).

1.3.2. Postulato CET-CN del 26.03.2001 (01.3208)

Il 22 giugno 2001, il Consiglio nazionale ha trasmesso sotto forma di postulato la mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del CN⁵. Il Consiglio federale ha accolto l'idea della mozione tendente a migliorare la libera circolazione degli architetti in Svizzera e a promuovere il riconoscimento dei diplomi svizzeri nell'UE.

Tenuto conto della mozione della commissione, il consigliere nazionale Galli ha ritirato la sua iniziativa parlamentare.

1.3.3. Interrogazione ordinaria Galli del 19.06.2003 (03.1087)

L'interrogazione ordinaria chiedeva al Consiglio federale di precisare:

- la data in cui il Consiglio federale avrebbe presentato al Parlamento un rapporto sulla mozione della Commissione dell'economia e dei tributi 01.3208 (Regolare la libera circolazione degli architetti);
- il suo punto di vista sul fatto che la garanzia della libera circolazione rappresenta una questione di importanza vitale per numerosi membri di questo gruppo professionale;
- l'eventuale considerazione del progetto di legge presentato dalle associazioni di architetti per l'elaborazione del disegno di legge del Consiglio federale.

Il Consiglio federale precisava nella sua risposta che il DFE aveva incaricato l'UFFT di allestire un rapporto entro la fine di giugno 2004. Questo rapporto doveva contemplare un elenco delle particolari difficoltà incontrate dagli architetti nell'esercizio della loro professione in Svizzera e nei paesi dell'UE. Parallelamente doveva esaminare aspetti inerenti al diritto costituzionale e in materia di concorrenza ed elaborare proposte per migliorare la libera circolazione di questi professionisti a livello nazionale e internazionale. La protezione del titolo e l'elaborazione da parte della Confederazione di condizioni quadro in vista della regolamentazione della libera circolazione a livello nazionale erano gli obiettivi prioritari di questo rapporto.

⁵ Testo della mozione: vedi punto 1.1 del presente rapporto

Quanto al riconoscimento internazionale dei diplomi svizzeri di architetto, occorre precisare che i diplomi rilasciati dal PFZ, dal PFL e dalla Scuola di architettura dell'Università di Ginevra come pure i diplomi di architetti iscritti nel Registro A sono riconosciuti dal 1° giugno 2002 da tutti gli Stati membri dell'UE e dell'AELS. I diplomi di architetto rilasciati dalla facoltà di architettura dell'Università della Svizzera italiana di Mendrisio saranno riconosciuti prossimamente nell'ambito dei lavori dell'organo competente dell'UE⁶.

Quanto alla possibilità di riconoscere i diplomi rilasciati dalle Scuole universitarie professionali svizzere ai sensi delle direttive europee in materia, la Svizzera ha preso conoscenza, nell'ambito del comitato misto ALCP, della posizione dell'UE secondo la quale i diplomi svizzeri potrebbero essere riconosciuti a condizione che la durata della formazione sia aumentata da tre ad almeno quattro anni, analogamente alla durata di formazione degli architetti negli Stati membri dell'UE.

2. Lavori preparatori dell'UFFT

2.1. Audizione delle cerchie interessate

Basandosi su delle bozze relative a un disegno di legge e sull' "Argomentario della CSA" per una legge federale sugli architetti⁷, si è svolta il 14 novembre 2003 un'audizione dal titolo "Miglioramento della libera circolazione degli architetti" con il concorso di tutte le associazioni interessate, sotto la direzione dell'UFFT e del prof. dr. iur. Paul Richli, professore di diritto pubblico, di diritto rurale e di legislazione all'Università di Lucerna. L'audizione doveva raccogliere le domande e i suggerimenti degli ambienti interessati. Si trattava pure di chiarire i due punti seguenti: la necessità di regolamentare la denominazione professionale di architetto e l'opportunità di stabilire un quadro appropriato per migliorare la libera circolazione degli architetti, ossia una regolamentazione dell'esercizio della professione valida per tutta la Svizzera. Tutte le associazioni interessate sono state ascoltate separatamente, venendo successivamente informate del contenuto di ogni verbale allestito nel quadro di questa audizione.

Le diverse associazioni hanno espresso opinioni differenziate: le associazioni professionali (CSA, SIA), il REG e i rappresentanti degli ambienti universitari approvavano chiaramente l'idea di una regolamentazione, mentre i rappresentanti delle scuole universitarie professionali (Swiss Engineering), delle scuole tecniche (ASST) e dell'amministrazione erano contrari.

Argomenti a favore di una regolamentazione federale

- conformità della legislazione svizzera al diritto internazionale (accordo OMC, accordi bilaterali);
- promozione della trasparenza in termini di prestazioni di servizi e di concorrenza;
- garanzia di qualità sul piano edilizio e dell'integrazione delle costruzioni nel loro ambiente rispettando il patrimonio culturale;
- protezione dei consumatori e prevenzione di abusi del titolo;
- garanzia della libera circolazione a livello intercantonale e internazionale;
- protezione contro le discriminazioni fra professionisti abitanti in Svizzera;
- promozione della competitività e riconoscimento degli architetti svizzeri all'estero.

Argomenti contro una regolamentazione federale

- i titolari di un diploma universitario godono già pienamente della libera circolazione in Svizzera e all'estero;
- i diplomi delle scuole universitarie professionali beneficerebbero pienamente della libera circolazione dopo il prolungamento della durata della formazione ;

⁶ In vigore dal 30.04.2004

⁷ L'Argomentario e il disegno di legge figurano come allegati al Rapporto del 25 giugno 2004 sulle definizioni in vista di una legge sulle professioni dell'architettura ("Rapporto Richli").

- gli ostacoli cantonali possono essere eliminati mediante altre misure, per esempio con l'inasprimento della LMI;
- non è necessaria una protezione particolare dei consumatori (il diritto in materia di edilizia, di pianificazione e di responsabilità civile attualmente in vigore costituiscono garanzie sufficienti);
- la qualità può essere promossa tramite il REG e da altre agenzie svizzere ed estere.

2.2. Sintesi della perizia del prof. Richli del 25 giugno 2004⁸ ("Rapporto Richli")

La perizia chiesta dall'UFFT tratta problemi riguardanti sia l'abilitazione sia la libera circolazione. Riassumendo, i risultati della perizia si presentano come segue:

2.2.1 Ammissione alla professione

Come altre attività economiche private, anche la professione di architetto gode della libertà economica garantita dalla Costituzione (art. 27, cpv. 1). La competenza di legiferare della Confederazione deriva dagli articoli 95 e 97 Cost.: l'art. 95, che regola le attività economiche private, è particolarmente valido nell'ottica di uno spazio economico svizzero unico; l'art. 97 concerne in particolare la protezione dei consumatori contro la frode.

Lo Stato può intervenire nel campo della libertà economica solo in presenza di una base legale e di un interesse pubblico sufficiente e solo in maniera proporzionata.

Secondo l'autore della perizia, dall'audizione è emerso che alle associazioni di architetti non premono tanto la sicurezza delle costruzioni e la libera circolazione degli architetti, quanto piuttosto considerazioni di ordine estetico o concernenti la pianificazione del territorio, oppure ancora la tutela della buona fede nelle relazioni commerciali. Questi valori, secondo taluni, potrebbero essere compromessi da architetti insufficientemente qualificati.

Secondo la perizia, gli atti normativi finora emanati dalla Confederazione per disciplinare l'esercizio di una professione concernono interessi di polizia tendenti a proteggere beni pubblici di primaria importanza (settore bancario e assicurativo, professioni mediche e avvocatura). Una regolamentazione delle professioni dell'architettura si giustificerebbe piuttosto per motivi concernenti la pianificazione del territorio oppure l'estetica delle costruzioni. Secondo il "Rapporto Richli", la qualità di quest'ultime non dovrebbe essere garantita esclusivamente da qualifiche particolari richieste agli autori dei progetti, visto che questo aspetto è già preso in considerazione nella procedura per l'ottenimento della licenza edilizia. La perizia evidenzia pure il fatto che solo alcuni Cantoni possiedono una regolamentazione delle professioni dell'architettura, contrariamente alla situazione in vigore nelle professioni mediche e di avvocato prima dell'introduzione di una legislazione federale.

2.2.2. Libera circolazione

Secondo l'autore della perizia, una valida alternativa alla nuova legge sulle professioni dell'architettura, che si prefigge di soddisfare il bisogno legittimo di migliorare la libera circolazione a livello nazionale, è rappresentata dall'emanazione di disposizioni appropriate nella legge sul mercato interno (LMI), di prossima revisione. Il relativo avamprogetto di revisione prevede diverse misure a sostegno della libera circolazione, misure che esplicherebbero i loro effetti anche per gli architetti. Il "Rapporto Richli" rileva segnatamente che la competenza della Commissione della concorrenza (vedi art. 9, cpv. 2^{bis} dell'avamprogetto inviato in con-

⁸ Rapporto del 25 giugno 2004 sugli accertamenti preliminari a un eventuale disegno di legge sulle professioni dell'architettura. Le cerchie interessate sono già state informate della decisione del DFE e il rapporto è già stato consegnato ai partecipanti all'audizione.

sultazione) di sottoporre ad una verifica giuridica una regolamentazione cantonale qualora un Cantone rifiutasse ad un architetto l'accesso al mercato, costituisce un contributo al miglioramento della libera circolazione.

In questo ordine di idee, il "Rapporto Richli" propone che venga attribuita al Consiglio federale la competenza di affidare la certificazione dei detentori di titoli professionali e delle persone con un'esperienza professionale a istituzioni che soddisfino condizioni prestabilite.

In questo modo, la delega al REG di compiti spettanti alla Confederazione, soprattutto per quanto concerne le professioni accademiche, avrebbe una base attendibile. La Confederazione dovrebbe anche poter dichiarare obbligatoria la certificazione per i Cantoni.

Ad eccezione delle formazioni di architetti presso le scuole universitarie professionali, la libera circolazione degli architetti svizzeri a livello internazionale è data dalle direttive europee concernenti la professione di architetto e, in caso di mancato rispetto di questo diritto da parte di uno degli Stati confinanti, può essere riconosciuta non solo giuridicamente, ma anche da organi specifici di mediazione⁹ oppure tramite le vie di ricorso usuali. L'emanazione di una legge sulle professioni dell'architettura non contribuirebbe a migliorare in modo sensibile il riconoscimento dei diplomi degli architetti svizzeri nello spazio economico dell'UE e dell'AELS.

3. Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ha nel frattempo preso conoscenza del "Rapporto Richli". Dopo una minuziosa valutazione delle argomentazioni a favore e contro una legge sulle professioni dell'architettura ed anche in considerazione delle revisioni legislative in corso (LMI, legge sull'informazione dei consumatori), il Consiglio federale ha deciso di rinunciare a un disegno di legge sulle professioni dell'architettura. Questo parere è motivato dalle riflessioni illustrate nel seguito.

3.1. Abilitazione professionale e protezione dei titoli

Il Consiglio federale condivide la conclusione cui giunge il "Rapporto Richli", ovvero che non vi sia un interesse pubblico preponderante a giustificare l'emanazione di una legge federale. I principali aspetti concernenti legittimi interessi degli architetti, come la sicurezza delle costruzioni, l'estetica, la protezione del paesaggio, il patrimonio culturale ma anche la buona fede nelle relazioni commerciali sono già oggetto di garanzie sufficienti in diversi testi normativi o in procedure di revisione attualmente in corso. L'emanazione di una legge speciale per regolamentare la protezione del titolo, l'abilitazione o l'esercizio delle professioni dell'architettura sembra piuttosto sproporzionata al Consiglio federale, tenuto conto dell'importanza relativa dell'interesse di polizia perseguito. La politica economica della Confederazione mira piuttosto ad eliminare le regolamentazioni e ad aumentare la competitività dell'economia svizzera.

Il bisogno di regolamentazione non può essere giustificato facendo riferimento alla legislazione europea. In generale, l'abilitazione e l'esercizio della professione di architetto sono regolamentate in modo più restrittivo nell'UE rispetto a quanto avviene in Svizzera. Se si volesse argomentare utilizzando il confronto con le regolamentazioni esistenti nell'UE, la discussione si estenderebbe sicuramente ad altre professioni. Inoltre, nell'Unione europea si assiste di nuovo a una netta tendenza alla liberalizzazione.

3.2. Libera circolazione

⁹ Per esempio, i delegati dei Länder tedeschi nel diritto europeo sugli architetti e sugli appalti pubblici

Il Consiglio federale non riscontra un bisogno imperativo di regolamentazione per gli architetti svizzeri neanche in relazione alla libera circolazione.

La libera circolazione in Svizzera dovrebbe in sostanza essere garantita dall'inasprimento della LMI (in particolare con la possibilità della Commissione della concorrenza di intraprendere azioni giudiziarie). Inoltre, in linea di principio l'accesso al mercato non potrà più essere negato e, se necessario, sarà reso possibile a certe condizioni.

Il diritto del mercato interno europeo, che è stato ripreso dall'ALCP, non è basato sulla reciprocità, ma ha piuttosto permesso di stabilire requisiti minimi, precisamente nel campo della formazione degli architetti, che garantiscono il riconoscimento automatico in un altro Stato membro.

Per questa ragione, le formazioni di architetto di una scuola universitaria professionale possono essere riconosciute dall'UE e dall'AELS solo dopo l'adeguamento alle norme minime prescritte dalla direttiva 85/384/CEE e se i diplomi, i certificati d'esame e altri titoli di abilitazione saranno inseriti nella lista allegata alla direttiva¹⁰. Quest'obiettivo sarà perseguito anche nell'ambito della revisione della legge sulle scuole universitarie professionali¹¹ con l'introduzione dei titoli di bachelor e master. Il bachelor permetterà l'esercizio della professione in Svizzera dopo una formazione di tre anni (status quo). Invece il master, che potrà essere conseguito dopo una formazione che varia da quattro anni e mezzo a cinque anni, abiliterà ad esercitare la professione di architetto negli Stati dell'UE e dell'AELS. Secondo il calendario del Consiglio federale, i primi cicli di studio in architettura presso le SUP dovrebbero iniziare in autunno 2005 ed i primi titoli potrebbero quindi essere rilasciati nel 2007.

Il Consiglio federale rinuncia pertanto a dar seguito a questo dossier. Nel suo rapporto "Mozioni e postulati dei Consigli legislativi" chiederà al Parlamento di togliere di ruolo il postulato in cui era stata trasformata la mozione della CET-CN.

¹⁰ Art. 7 e 11 della "Direttiva speciale sull'architettura"

¹¹ RS 414.71