



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Ufficio federale della sanità pubblica UFSP

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR
**Segreteria di Stato per la formazione,
la ricerca e l'innovazione SEFRI**

Rapporto esplicativo

Ordinanza concernente il riconoscimento dei titoli di studio esteri e l'equiparazione dei titoli di studio svizzeri conformi al diritto anteriore nelle professioni sanitarie secondo la LPSan

(Ordinanza sul riconoscimento delle professioni sanitarie, ORPSan)

Novembre 2019

1 Situazione iniziale

La legge federale del 30 settembre 2016 sulle professioni sanitarie (LPSan) stabilisce requisiti uniformi a livello nazionale per le formazioni in cure infermieristiche, fisioterapia, ergoterapia, optometria ostetricia, alimentazione e dietetica (livello bachelor) e osteopatia (livello master). Al fine di garantire la tutela della salute, per questi cicli di studio la LPSan prevede l'obbligo di accreditamento. Inoltre, disciplina l'esercizio delle relative professioni sotto la propria responsabilità mediante un'apposita autorizzazione, obblighi professionali e misure disciplinari. Infine, la LPSan stabilisce in modo esaustivo la cerchia delle persone soggette all'obbligo di autorizzazione.

Tramite il progetto di ordinanza sul riconoscimento delle professioni sanitarie (ORPSan) il Consiglio federale disciplina la procedura di riconoscimento dei titoli di studio esteri nel campo di applicazione della LPSan, conformemente all'articolo 10 capoversi 3 e 4 LPSan. Per quanto riguarda i titoli di studio delle persone provenienti dall'UE/AELS i criteri di riconoscimento (art. 4 e 5) si basano sulla direttiva 2005/36/CE¹ (cfr. capo II, sezione 2). Pertanto la LPSan disciplina soltanto i casi ai quali la direttiva non è applicabile.

Inoltre, in base all'articolo 34 capoverso 3 della stessa legge, stabilisce quali sono i titoli di studio svizzeri conformi al diritto anteriore che permettono a chi li detiene di ottenere l'autorizzazione all'esercizio di una professione sanitaria sotto la propria responsabilità professionale ai sensi della LPSan. I titoli di studio svizzeri attualmente in vigore sono elencati nell'articolo 12 capoverso 2 LPSan. Il presente progetto garantisce il mantenimento del valore delle formazioni svizzere conformi al diritto anteriore tenendo conto della tutela della salute e dell'equiparazione ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della professione. Occorre infatti mantenere il diritto acquisito ad accedere alla professione. Per i dettagli sull'equivalenza dei titoli di studio svizzeri conformi al diritto anteriore per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della professione si veda il commento alla sezione 3.

2 Commento ai singoli articoli

Sezione 1: Oggetto

Articolo 1

Conformemente alla *lettera a*, il progetto di ordinanza disciplina il riconoscimento dei titoli di studio esteri.

La *lettera b* disciplina l'equiparazione dei titoli di studio svizzeri conseguiti in base al diritto anteriore con i titoli di studio di cui all'articolo 12 capoverso 2 LPSan ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della professione.

Sezione 2: Riconoscimento dei titoli di studio esteri

Secondo l'articolo 10 capoverso 1 LPSan un titolo di studio estero è riconosciuto se la sua equivalenza con un titolo di studio conseguito in Svizzera è prevista da un accordo sul reciproco riconoscimento concluso con lo Stato interessato o con un'organizzazione sovrastatale (lett. a) o può essere dimostrata nel singolo caso (lett. b).

Il riconoscimento dei titoli di studio delle persone provenienti dall'UE/AELS viene concesso in

¹ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali

base alle regole degli accordi internazionali (ALC² e AELS³) e delle disposizioni internazionali a cui fanno riferimento tali accordi (direttiva 2005/36/CE). In questo modo la Svizzera partecipa al sistema europeo di riconoscimento delle qualifiche professionali. La ORPSan disciplina le condizioni relative all'entrata nel merito e al riconoscimento per i casi ai quali non è applicabile la direttiva 2005/36/CE. Ciò avviene in analogia con le norme e le procedure di riconoscimento ormai collaudate secondo l'ordinanza del 19 novembre 2003⁴ sulla formazione professionale (art. 69 segg. OFPr) per quanto riguarda la formazione professionale e secondo l'ordinanza del 23 novembre 2016⁵ concernente la legge sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (art. 55 segg. O-LPSU) per quanto riguarda le scuole universitarie. Sono state apportate alcune modifiche linguistiche e strutturali di natura esclusivamente redazionale. Infine, viene stabilita la competenza per lo svolgimento di tutte le procedure di riconoscimento.

Articolo 2 Competenza

Secondo l'articolo 10 capoverso 3 LPSan il Consiglio federale disciplina il riconoscimento di titoli di studio esteri nel campo di applicazione della legge e può delegare tale compito a terzi. In base alla legge del 30 settembre 2011⁶ sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU) e alla legge del 13 dicembre 2002⁷ sulla formazione professionale (LFPr), la competenza per il riconoscimento dei titoli di studio esteri spetta alla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI). La SEFRI ha delegato alla Croce Rossa Svizzera (CRS) lo svolgimento delle procedure di riconoscimento per le seguenti professioni del livello terziario: igienista dentale, ergoterapista, dietista, levatrice, tecnico di radiologia medica, tecnico in analisi biomediche, tecnico di sala operatoria, ortottico, infermiere, fisioterapista, soccorritore, podologo, massaggiatore medicale, soccorritore assistente d'ambulanza e naturopata. Di conseguenza, oggi la procedura di riconoscimento dei titoli di studio esteri relativi a cinque professioni sanitarie disciplinate dalla LPSan viene svolta dalla CRS, che rappresenta l'unica organizzazione svizzera di diritto privato in possesso dell'esperienza e del know how necessari.

La procedura di riconoscimento dei titoli esteri in osteopatia viene invece effettuata dalla Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS). I titoli vengono esaminati in base all'ordinanza della CDS del 22 novembre 2012 concernente il riconoscimento e la verifica delle qualifiche professionali estere in osteopatia. Per quanto riguarda l'optometria la procedura di riconoscimento dei titoli esteri compete alla SEFRI.

L'*articolo 2 capoverso 1* del progetto di ordinanza attribuisce alla CRS la competenza per la procedura di riconoscimento dei titoli di studio esteri nel campo di applicazione della LPSan. Per garantire coerenza ed efficacia le procedure già gestite dalla CRS rimangono di sua competenza. La CRS ha inoltre esperienza nell'organizzazione dei provvedimenti di compensazione con le scuole universitarie professionali interessate e in futuro dovrebbe occuparsi delle procedure di riconoscimento in optometria e osteopatia in modo da assicurare una prassi uniforme nel contesto della LPSan.

In base al *capoverso 2* il Consiglio federale incarica la SEFRI di disciplinare i dettagli relativi all'adempimento dei compiti in un contratto di diritto pubblico con la CRS.

Secondo l'articolo 10 capoverso 3 LPSan per il riconoscimento possono essere riscossi emolumenti; in base al *capoverso 3* questi ultimi sono calcolati secondo le prescrizioni

² Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS **0.142.112.681**)

³ Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS; RS **0.632.31**)

⁴ RS **412.101**

⁵ RS **414.201**

⁶ RS **414.20**

⁷ RS **412.10**

dell'ordinanza del 16 giugno 2006⁸ sugli emolumenti SEFRI.

Articolo 3 Banca dati

In base a questo articolo la CRS è autorizzata a registrare in una banca dati i principali dati relativi ai titoli di studio esteri riconosciuti conformemente all'articolo 10 capoverso 1 LPSan.

Nel *capoverso 1* vengono elencati i dati relativi ai detentori di un titolo di studio estero da inserire nella banca dati: il cognome e i nomi, i cognomi precedenti (*lett. a*), la data di nascita e il sesso (*lett. b*), la lingua di corrispondenza (*lett. c*), le cittadinanze (*lett. d*) e il titolo di studio riconosciuto ai sensi dell'articolo 10 capoverso 3 LPSan con la data d'emissione e il Paese di rilascio, nonché la data del riconoscimento (*lett. e*).

Secondo il *capoverso 2* per quanto riguarda i detentori di un titolo di studio estero verificato secondo l'articolo 15 capoverso 1 LPSan, la CRS registra i dati di cui al capoverso 1 (*lett. a*) e il titolo di studio con la data d'emissione e il Paese di rilascio, nonché la data della verifica (*lett. b*).

I dati vengono inseriti regolarmente e gratuitamente nel registro delle professioni sanitarie (*cpv. 3*). L'ufficio della CRS competente per il riconoscimento e la verifica dei titoli esteri trasferisce regolarmente e gratuitamente i dati dal sistema interno al registro delle professioni sanitarie (GesReg). Questa norma riguarda lo scambio di dati tra i due uffici competenti all'interno della CRS. Le disposizioni concernenti il GesReg e il disciplinamento degli emolumenti, ad esempio a favore dei professionisti della salute interessati, sono contenute nell'ordinanza sul registro LPSan (cfr. art. 28 LPSan e art. 18 ordinanza sul registro LPSan). Ulteriori disposizioni sul trattamento e sul trasferimento dei dati nell'ambito della LPSan saranno definite nell'ordinanza sul registro LPSan.

Articolo 4 Domanda

Le procedure di riconoscimento vengono attivate dietro presentazione di un'apposita domanda alla CRS.

Articolo 5 Entrata nel merito

Questo articolo elenca le condizioni per l'entrata nel merito delle domande di riconoscimento alle quali non è applicabile la direttiva 2005/36/CE (art. 10 cpv. 1 lett. b LPSan), condizioni che si basano su quelle dell'articolo 55 O-LPSU e dell'articolo 69 OFPr. L'autorità competente confronta il ciclo di studio estero con un ciclo di studio o di formazione svizzero in vigore e decide caso per caso in merito al riconoscimento. Questo vale per i cicli di studio di base, ma non per i cicli di studio della formazione continua. Per poter entrare nel merito della domanda sono necessarie quattro condizioni:

1. la *lettera a* prevede il confronto tra il titolo di studio estero e uno dei titoli riportati nell'articolo 12 capoverso 2 LPSan. In questo modo si garantisce che i titoli esteri siano comparabili a quelli attualmente offerti in Svizzera e che gli operatori della formazione competenti possano proporre provvedimenti di compensazione. Parallelamente, vengono escluse le domande di riconoscimento che comportano l'equiparazione dei titoli esteri con quelli svizzeri di diritto anteriore (cfr. le disposizioni transitorie di cui all'art. 34 cpv. 3 LPSan in combinato disposto con l'art. 6 segg. ORPSan). Questi ultimi, infatti, non sono più organizzati in Svizzera da anni e un'eventuale decisione di riconoscimento su tale base sarebbe inattuabile e incoerente a livello di sistema formativo;
2. la *lettera b* stabilisce che il titolo di studio estero deve basarsi su disposizioni legislative o amministrative statali ed essere stato rilasciato dall'autorità o dall'istituzione estera

⁸ RS 412.109.3

competente. Ciò significa che l'autorità svizzera competente non entra nel merito delle domande riguardanti titoli di studio rilasciati da operatori privati;

3. secondo la *lettera c* per permettere il confronto il detentore del titolo estero deve dimostrare di possedere le conoscenze linguistiche necessarie in una lingua ufficiale della Confederazione per assolvere eventuali provvedimenti di compensazione. In generale è richiesto il livello B2 del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue (QCER). Tale livello viene certificato mediante un test linguistico conforme agli standard di qualità riconosciuti a livello internazionale;
4. la *lettera d* stabilisce la quarta condizione: il detentore del titolo di studio estero deve essere autorizzato a esercitare la relativa professione nello Stato in cui ha conseguito il titolo, analogamente a quanto previsto dalla direttiva 2005/36/CE. Viene così impedito che i cittadini di Paesi terzi ricevano un trattamento preferenziale rispetto ai cittadini dell'UE/AELS.

Articolo 6 Riconoscimento

Qualora si entri nel merito della domanda di una persona proveniente da un Paese terzo (art. 10 cpv. 1 lett. b LPSan) vengono esaminate le condizioni di cui all'*articolo 6*, che definisce le modalità di riconoscimento delle qualifiche obbligatorie per le professioni regolamentate. Il *capoverso 1* elenca tre condizioni generali ovvero il livello (*lett. a*), la durata (*lett. b*) e i contenuti della formazione (*lett. c*), nonché una condizione specifica (*lett. d*) per i titoli di studio nel settore delle scuole universitarie professionali e della formazione professionale conformemente agli articoli 56 O-LPSU e 69a OFPr. Inoltre, l'autorità competente per il riconoscimento tiene conto anche dell'esperienza professionale nel settore, che deve essere stata acquisita nell'attività per la quale viene richiesto il riconoscimento.

Se le condizioni relative al livello o alla durata della formazione non sono soddisfatte, secondo il *capoverso 4* l'autorità competente per il riconoscimento può equiparare il titolo estero a un titolo svizzero conformemente alla LFPr anche se l'esercizio della professione in Svizzera dovesse risultarne limitato. Se non fosse possibile ottenere il riconoscimento del titolo, il richiedente ha la possibilità di frequentare una formazione pertinente in Svizzera. Il *capoverso 4* riguarda le formazioni estere che in Svizzera sono offerte dalle scuole universitarie ma che, per livello o durata, corrispondono piuttosto a una formazione del livello secondario II o del terziario B, come quella di fisioterapista. In alcuni Paesi terzi, infatti, il titolo rientra nel livello secondario I e la formazione dura meno di un anno. In questi casi è giustificato riconoscere questi titoli in un livello di formazione professionale inferiore equiparandoli, ad esempio, a un attestato professionale federale di massaggiatore medicale. In ambito universitario questa soluzione viene applicata con successo (cfr. art. 56 cpv. 3 O-LPSU) e facilita il rapido inserimento nel mercato del lavoro. Inoltre, consente di evitare che le autorità debbano disporre provvedimenti di compensazione complessi costringendo i candidati a impegnarsi in un percorso che non offre prospettive concrete. Un titolo di studio estero riconosciuto può essere inserito nel registro delle professioni sanitarie solo se il titolo svizzero corrispondente è riportato nell'articolo 12 capoverso 2 LPSan.

Articolo 7 Provvedimenti di compensazione

Se le condizioni di cui all'articolo 6 capoverso 1 non sono soddisfatte, l'*articolo 7* prevede appositi provvedimenti di compensazione. Inoltre, l'autorità competente può rifiutarsi di vincolare il riconoscimento del titolo estero a un provvedimento di compensazione in caso di differenze troppo grandi con la formazione svizzera. La formulazione «gran parte» è piuttosto vaga e lascia all'autorità un ampio margine di manovra. Si dovrà decidere caso per caso come interpretarla, basandosi soprattutto sulle lacune riscontrate.

Il capoverso 3 stabilisce che i costi dei provvedimenti di compensazione sono a carico dei candidati

Sezione 3: Equiparazione dei titoli di studio svizzeri conformi al diritto anteriore con i titoli conformi al diritto vigente per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della professione

Negli ultimi decenni il settore sanitario ha conosciuto profondi cambiamenti e una sempre maggiore professionalizzazione, che hanno avuto ripercussioni anche a livello formativo. Oggi i contenuti di un ciclo di studi di una scuola universitaria professionale (SUP) non corrispondono del tutto a quelli dei cicli di studi precedenti. Il presente progetto parte da due presupposti: in primo luogo occorre evitare che i professionisti della salute che lavorano sotto la propria responsabilità nei Cantoni dove non è richiesta l'autorizzazione all'esercizio della professione vengano rimossi dalle loro funzioni in seguito all'attuazione della LPSan (carenza di personale qualificato, accettazione nel mondo del lavoro e nei Cantoni). In secondo luogo l'attuazione della LPSan non deve comportare l'obbligo per questi professionisti di conseguire qualifiche supplementari. L'obiettivo è tutelare la fiducia all'interno del sistema formativo svizzero garantendo il diritto acquisito di accedere alla professione. In questo modo, inoltre, è possibile mantenere il valore degli apprendimenti acquisiti evitando un'accademizzazione a posteriori.

Di conseguenza, nella presente ordinanza per scegliere i titoli di studio ci si è basati sulla prassi cantonale in materia di autorizzazioni e assunzione del personale. Stabilendo in maniera uniforme a livello nazionale quali titoli di studio autorizzano a esercitare una professione sanitaria sotto la propria responsabilità si incrementa la sicurezza dei pazienti e si migliora la certezza del diritto, promuovendo nel contempo la mobilità intercantonale.

L'equiparazione di un titolo di diritto anteriore si riferisce soltanto al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della professione sotto la propria responsabilità e non fornisce alcuna indicazione sul posizionamento del titolo nel sistema formativo. Se un titolo estero è stato riconosciuto come equivalente a un titolo di studio svizzero riportato in questa ordinanza, tale titolo è anche equiparato a quello svizzero (cfr. art. 34 cpv. 3 LPSan).

Articoli 8 – 12 Infermiere, fisioterapista, ergoterapista, levatrice, dietista

Con l'entrata in vigore della LFPr il 1° gennaio 2004 e della vecchia legge sulle scuole universitarie professionali (sostituita dalla LPSU) il 5 ottobre 2005⁹ la Confederazione è diventata responsabile della regolamentazione delle formazioni sanitarie. Prima di allora era la CRS che disciplinava molte di queste formazioni su incarico della Conferenza dei direttori cantonali della sanità (dal 2004 CDS).

Negli *articoli 8-12* sono elencati i precursori degli attuali diplomi in cure infermieristiche rilasciati dalle scuole specializzate superiori (SSS) e dalle SUP. Tutte le formazioni menzionate nel progetto avevano una durata minima di tre anni ed erano di livello terziario.

Ai fini dell'esercizio della professione, i titoli SUP conferiti in un ciclo di studio riconosciuto a livello federale saranno equiparati ai titoli di studio attuali, secondo l'articolo 12 capoverso 2 LPSan. I detentori di questi titoli sono autorizzati ad avvalersi dell'attuale titolo bachelor ma non possiedono un diploma che riporti tale titolo. Pertanto, è necessario menzionare nell'ordinanza i vecchi diplomi.

Sono inoltre menzionate numerose formazioni regolamentate oppure riconosciute e registrate dalla CRS. Ciò significa che i titolari di un diploma CRS di diritto anteriore non sono obbligati a conseguire un diploma SSS o a ottenere retroattivamente il titolo SUP per poter esercitare la professione sotto la propria responsabilità.

⁹ RS [414.71]

Articolo 13 Optometrista

Nel caso degli ottici con diploma federale (esame professionale superiore) le condizioni professionali necessarie per il rilascio dell'autorizzazione sono soddisfatte.

Il regolamento d'esame per l'esame professionale superiore di ottico è stato abrogato il 31 dicembre 2011. Al posto della formazione con diploma federale, nell'autunno del 2007 è stato istituito un ciclo di studi SUP triennale in optometria presso la Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW).

Articolo 14 Osteopata

Dal 2008 gli esami di osteopatia vengono organizzati da una commissione d'esame intercantonale nominata dalla CDS. È stato deciso di istituire un esame intercantonale per garantire la qualità delle prestazioni fornite in Svizzera e arginare lo sviluppo sempre più incontrollabile di nuove offerte formative. Gli esami intercantonali si basano sul regolamento della CDS per l'esame intercantonale degli osteopati in Svizzera (in vigore dal 1° gennaio 2007) e sulle apposite linee direttive. I titolari di un diploma in osteopatia della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità soddisfano le condizioni professionali necessarie per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della professione.

In base all'articolo 34 capoverso 3 LPSan solo i diplomi in osteopatia rilasciati entro il 2023 possono essere equiparati ai titoli master attualmente in vigore. Fissando un termine si evita la coesistenza di due sistemi formativi paralleli dopo l'entrata in vigore della LPSan e si permette di sostenere gli esami intercantonali a coloro che per un certo periodo non hanno potuto formarsi in Svizzera. Nel 2007, infatti, l'*Ecole Suisse d'Osthéopathie* di Belomnt-sur-Lausanne ha ammesso gli ultimi studenti, mentre il primo ciclo di studi bachelor presso l'*Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale* (HES-SO) di Friburgo è iniziato nel 2014. Pertanto, tra il 2008 e il 2013 in Svizzera non erano disponibili offerte formative qualificate in osteopatia e gli studenti sono stati costretti ad andare all'estero.

Sezione 4: Entrata in vigore

Articolo 15

L'entrata in vigore è prevista per il 1° febbraio 2020.

3 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e la popolazione

Confederazione

Per la Confederazione la presente ordinanza non comporta alcun obbligo supplementare rispetto a quelli sanciti nella LPSan.

La delega alla CRS della procedura di riconoscimento dei titoli di studio esteri non implica costi supplementari per la Confederazione. L'autorità competente per il riconoscimento finanzia le proprie prestazioni tramite emolumenti.

Cantoni

Per i Cantoni la presente ordinanza non comporta alcun obbligo supplementare rispetto a quelli sanciti nella LPSan. Tuttavia, per la maggior parte dei Cantoni la LPSan modifica la cerchia di persone soggette all'obbligo di autorizzazione, ad esempio introducendo nuove professioni o sostituendo il criterio dell'autonomia con la formula «sotto la propria responsabilità professionale». Eventuali autorizzazioni cantonali già rilasciate conservano la loro validità nel relativo Cantone (art. 34 cpv. 1 LPSan). Chi prima dell'entrata in vigore della legge non necessitava, secondo il diritto cantonale, di un'autorizzazione all'esercizio della professione sanitaria sotto la propria responsabilità professionale deve disporre di un'autorizzazione ai sensi della LPSan entro al massimo cinque anni dalla sua entrata in vigore (art. 34 cpv. 2 LPSan). L'esecuzione spetta ai Cantoni, che continueranno quindi a occuparsi del rilascio delle autorizzazioni.

Popolazione

La presente ordinanza aumenta la certezza del diritto per chi svolge una delle professioni sanitarie disciplinate nella LPSan e incentiva la mobilità intercantonale. Inoltre, stabilendo condizioni uniformi a livello nazionale per quanto riguarda i titoli di studio, favorisce la collaborazione interprofessionale e garantisce ai pazienti una maggiore trasparenza. Poiché le procedure di riconoscimento sono già a pagamento, la presente ordinanza non genera costi aggiuntivi per i richiedenti.