

09.075

Messaggio concernente la legge federale sulle professioni psicologiche

del 30 settembre 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulle professioni psicologiche (Legge sulle professioni psicologiche, LPPsi).

Contemporaneamente, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2001 | M | 00.3615 | Protezione dei titoli delle professioni legate alla psicologia (N 26.11.01, Triponez; S 19.03.01) |
| 2001 | M | 00.3646 | Protezione dei titoli delle professioni legate alla psicologia (S 19.03.01, Wicki; N 26.11.01) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

30 settembre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il disegno di legge sulle professioni psicologiche qui presentato vuole migliorare la protezione della salute pubblica e dei consumatori. A tal fine introduce chiare denominazioni professionali protette e marchi di qualità affidabili. Garantisce inoltre uno standard uniforme ed elevato nel settore terapeutico con l'adozione di una normativa in materia di formazione e di perfezionamento, nonché in materia di esercizio della professione di psicoterapeuta da parte di psicologi (psicoterapeuti psicologi).

Situazione iniziale

Il disegno di legge disciplina la protezione delle designazioni e dei titoli, il perfezionamento nei settori specialistici della psicologia direttamente rilevanti per la salute, nonché l'esercizio della professione di psicoterapeuta psicologo. È il risultato di un impegno quasi decennale volto all'adempimento di due mandati legislativi distinti: già nel 1991 la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) aveva invitato la Confederazione a disciplinare la formazione e il perfezionamento della professione di psicoterapeuta psicologo nell'ambito della legge sulle professioni mediche (LPMed). In base all'esito della procedura di consultazione relativa all'avamprogetto della LPMed, il Consiglio federale ha deciso nel 1998 di disciplinare in una legge separata la formazione e il perfezionamento degli psicoterapeuti psicologi, incaricando quindi il DFI di procedere ai relativi lavori. Nel 2001 il Parlamento ha accolto le mozioni Wicki (00.3646) e Triponez (00.3615), ambedue miranti a una protezione dei titoli per le professioni psicologiche. Scopo duplice di tali interventi parlamentari era impedire la discriminazione degli psicologi svizzeri sul mercato della CE e migliorare la protezione dei consumatori. Con questo secondo mandato legislativo è stato affidato al Consiglio federale l'incarico di elaborare una legge sulle professioni psicologiche che adempisse, da un lato, l'esigenza in materia di politica sanitaria di disciplinare la psicoterapia paramedica, dall'altro la necessità di proteggere i titoli per gli psicologi.

Con la denominazione di «psicologo», la maggior parte delle persone intende di primo acchito una persona specializzata in questioni, problematiche e patologie di natura psichica. Oltre alle persone con diploma universitario in psicologia, sono numerosissimi coloro che, pur non avendo compiuto una formazione universitaria in tale materia, dispensano cosiddette prestazioni psicologiche. Non esistendo una normativa federale che disciplini le professioni psicologiche e la loro denominazione, mancano criteri attendibili che permettano di distinguere i fornitori di prestazioni qualificati da quelli che non lo sono. Di conseguenza le persone psichicamente labili corrono il rischio di far capo a fornitori di prestazioni non qualificati o poco seri. A tale riguardo si applicano invero pertinenti disposizioni cantonali che riguardano però quasi esclusivamente la psicoterapia paramedica, disciplinata oggi in 25 Cantoni da normative che almeno in parte sono assai differenziate. Questa situazione giuridica risulta inadeguata a soddisfare le esigenze odierne, non garantendo una sufficiente protezione ai pazienti e ai consumatori.

Contenuto del disegno

La legge sulle professioni psicologiche mira a migliorare la protezione della sanità pubblica e dei consumatori. A tale scopo introduce denominazioni professionali chiare e ne disciplina la tutela; crea un marchio di qualità attendibile mediante i titoli di perfezionamento federali e disciplina la formazione e il perfezionamento nonché l'esercizio professionale della psicoterapia da parte di psicoterapeuti psicologi.

Per migliorare la protezione della salute, il disegno ricorre innanzitutto alla normativa sulla formazione e sul perfezionamento, nonché al disciplinamento dell'esercizio della psicoterapia da parte di psicoterapeuti psicologi. Sul piano federale l'unificazione delle disposizioni sull'esercizio della professione getta le basi per l'adozione nel settore terapeutico di uno standard nazionale, elevato ed uniforme.

La protezione delle denominazioni prevista dal disegno garantisce un'effettiva protezione contro l'inganno, dal momento che permette ai consumatori di distinguere rapidamente e chiaramente i fornitori di prestazioni qualificati da quelli che non lo sono o che dispongono di qualifiche insufficienti.

Il disegno in esame evita ingerenze superflue nella libertà economica: tutelando le denominazioni professionali, permette esclusivamente alle persone che dispongono di un diploma universitario di offrire le proprie prestazioni sotto la denominazione di «psicologo». In futuro sarà pertanto possibile distinguere chiaramente i fornitori di prestazioni qualificati da quelli che non lo sono. Il disegno disciplina l'esercizio professionale unicamente nel settore dell'attività psicoterapeutica. Le disposizioni transitorie consentono inoltre alle persone cui, già prima dell'entrata in vigore della legge, è stata rilasciata un'autorizzazione cantonale di esercitare la professione di psicoterapeuta, di continuare a esercitare tale attività anche in futuro.

Indice

Compendio	6006
Elenco delle abbreviazioni	6010
1 Punti principali del disegno	6012
1.1 Situazione iniziale	6012
1.1.1 La psicologia in Svizzera	6012
1.1.2 L'attuale situazione giuridica in Svizzera	6015
1.1.3 Necessità di un intervento normativo	6017
1.1.4 Mandati legislativi	6020
1.2 Soluzioni esaminate	6021
1.2.1 Punti di vista e pareri emersi nella procedura preparlamentare	6022
1.2.1.1 Consultazione	6022
1.2.1.2 Audizione	6024
1.2.2 Punti controversi irrisolti	6025
1.3 Le modifiche proposte	6025
1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	6027
1.5 Concertazione di compiti e finanze	6028
1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	6029
1.6.1 Diritto comparato	6029
1.6.2 Rapporto con il diritto europeo	6031
1.7 Stralcio di interventi parlamentari	6033
2 Commento degli articoli	6033
2.1 Capitolo 1: Scopo e oggetto	6033
2.2 Capitolo 2: Diploma di una scuola universitaria e denominazione professionale	6034
2.3 Capitolo 3: Ottenimento di un titolo federale di perfezionamento	6036
2.3.1 Sezione 1: Scopi e durata	6036
2.3.2 Sezione 2: Ammissione, riconoscimento e denominazione professionale	6037
2.4 Capitolo 4: Accredimento dei cicli di perfezionamento	6039
2.4.1 Sezione 1: Principio	6039
2.4.2 Sezione 2: Criteri di accredimento	6039
2.4.3 Sezione 3: Procedura	6040
2.5 Capitolo 5: Esercizio della professione di psicoterapeuta	6043
2.6 Capitolo 6: Organizzazione	6050
2.6.1 Sezione 1: Accredimento	6050
2.6.2 Sezione 2: Commissione delle professioni psicologiche	6050
2.6.3 Sezione 3: Registro	6051
2.7 Capitolo 7: Protezione giuridica e disposizioni penali	6053
2.8 Capitolo 8: Disposizioni finali	6054
3 Conseguenze	6056
3.1 Conseguenze per la Confederazione	6056
3.2 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni	6058

3.3	Conseguenze economiche	6058
3.3.1	Conseguenze per alcuni gruppi sociali	6058
3.3.2	Conseguenze per l'economia nazionale	6059
3.3.3	Alternative normative	6060
3.3.4	Aspetti pratici dell'esecuzione	6060
4	Rapporto con il programma di legislatura	6061
5	Aspetti giuridici	6061
5.1	Costituzionalità e legalità	6061
5.1.1	Fondamenti giuridici	6061
5.1.2	Compatibilità con i diritti fondamentali	6061
5.2	Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera	6062
5.3	Forma dell'atto	6063
5.4	Delega di competenze legislative	6063
	Legge federale sulle professioni psicologiche (Legge sulle professioni psicologiche; LPPsi) (Disegno)	6065

Elenco delle abbreviazioni

AAI	Adolf Adler Institut (Istituto Adolf Adler)
AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
AP LPPsi	Avamprogetto relativo alla legge sulle professioni psicologiche
ASP	Associazione svizzera degli psicoterapeuti
ASPA	Associazione professionale svizzera della psicologia applicata
BSc	Bachelor of Science
CDS	Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
Charte	Charte suisse pour la psychothérapie
CP	Codice penale (RS 311.0)
CRUS	Conferenza dei rettori delle università svizzere
CSSUP	Conferenza svizzera delle scuole universitarie professionali
CUS	Conferenza universitaria svizzera
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DTF	Decisione del tribunale federale
ECTS	European Credit Transfer System
FHNW	Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz (Scuola universitaria professionale di Soletta, Svizzera nord-occidentale)
FMH	Federazione dei medici svizzeri
FSP	Federazione svizzera delle psicologhe e degli psicologi
LAMal	Legge sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LASU	Legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (FF 2009 3925)
LAU	Legge sull'aiuto alle università (RS 414.20)
LCB	Legge sui consulenti in brevetti (FF 2009 1673)
LCSI	Legge federale contro la concorrenza sleale (RS 241)
LFPr	Legge sulla formazione professionale (RS 412.10)
LMI	Legge sul mercato interno (RS 943.02)
LPMed	Legge sulle professioni mediche (RS 811.11)
LTAF	Legge sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32)
MAS	Master of Advanced Studies
MSc	Master of Science
OAQ	Organo di accreditamento e di garanzia della qualità delle istituzioni universitarie svizzere
PA	Legge sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
SER	Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca
SGP	Schweizerische Gesellschaft für Psychologie (Società svizzera di psicologia)
SUP	Scuola universitaria professionale
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia

UFS Ufficio federale di statistica
UFSP Ufficio federale della sanità pubblica
ZHAW Zürcher Hochschule Angewandte Wissenschaften (Scuola universitaria di scienze applicate, Zurigo)

Messaggio

1 Punti principali del disegno

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 La psicologia in Svizzera

Formazione e perfezionamento

Scienza che studia il vissuto e il comportamento umani nonché i loro mutamenti, la psicologia è andata fortemente sviluppandosi e differenziandosi nel corso degli ultimi trent'anni. È attualmente insegnata come materia principale in sette università (Basilea, Berna, Zurigo, Neuchâtel, Losanna, Friburgo e Ginevra) e in due scuole universitarie professionali (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, ZHAW, e Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz, FHNW). Queste nove scuole universitarie dovranno adeguarsi agli obiettivi della riforma di Bologna entro il semestre invernale 2009. A partire da tale data, gli studi di psicologia saranno uniformati a livello nazionale secondo il relativo modello quadro: a un periodo – di norma triennale – di studi di bachelor (180 punti di credito, diploma di Bachelor of Science in Psychology BSc), segue uno studio di master, normalmente di due anni (120 punti di credito) che si conclude rispettivamente con l'ottenimento del Master of Science in Psychology (MSc) presso le università e del Master of applied Science in Psychology (MaSc) nelle scuole universitarie professionali. Il curriculum centrale dello studio di bachelor prevede i medesimi contenuti in tutta la Svizzera con 78 punti di credito complessivi.

Dagli anni Ottanta in poi il numero di studenti di psicologia in Svizzera è progressivamente triplicato raggiungendo circa 6300 studenti nel 2005 e stabilizzandosi su tale cifra anche negli anni successivi. Di riflesso, lo stesso periodo ha visto un massiccio aumento del numero di titoli accademici in psicologia (licenze, diplomi di scuole universitarie professionali e diplomi di master). Se negli anni Ottanta si registravano in media 275 diplomi universitari annui, dal 2000¹ in poi ne sono stati rilasciati in media circa 670 all'anno. Tali cifre lasciano dedurre che in Svizzera gli psicologi diplomati presso una scuola universitaria (licenze, diplomi di scuole universitarie professionali e diplomi di master) sarebbero attualmente circa 15 000.

Anche la psicologia come materia di studio è andata nel frattempo fortemente differenziandosi nei contenuti: ad eccezione dell'università di Neuchâtel e della FHNW, le quali prevedono lo studio di master unicamente in psicologia del lavoro e in psicologia dell'organizzazione, tutte le altre scuole universitarie includono cicli di studi di master in diversi – da tre a sette – settori d'approfondimento quali la psicologia cognitiva sperimentale e applicata, la neuropsicologia, la psicologia dello sviluppo, la psicologia della personalità, la psicologia sociale, la psicologia del lavoro e la psicologia dell'organizzazione, la psicologia clinica e la psicoterapia.

¹ Ufficio federale di statistica, UFS: Studierende und Abschlüsse der schweizerischen Hochschulen, Jährliche Erhebung [Studenti ed esami finali delle scuole universitarie svizzere, statistica annuale].

Da molti anni la psicologia clinica rappresenta la materia principale più frequentemente scelta dagli studenti: una recente analisi sul settore della psicologia in Svizzera² commissionata dall'UFSP indica che il 49 % dei mille psicologi considerati ha scelto la psicologia clinica quale materia principale di studio.

Particolarmente vasta e differenziata si presenta l'offerta di perfezionamento nei diversi settori della psicologia: le nove università menzionate offrono attualmente 24 cicli di perfezionamento in un settore specifico della psicologia, che si concludono con l'ottenimento di un Master of Advanced Studies (MAS) dopo aver fornito una prestazione di almeno 60 punti di credito. Un terzo di tali perfezionamenti è orientato alla psicoterapia. Accanto all'offerta delle scuole universitarie vi è quella comparabile di enti privati (associazioni professionali, istituti di perfezionamento), almeno altrettanto ricca quanto alla durata e al volume delle prestazioni. Anche tale offerta di perfezionamento ha un indirizzo prevalentemente psicoterapeutico. Scuole universitarie ed enti privati offrono oggi complessivamente almeno 50 cicli di perfezionamento professionale nei seguenti settori della psicologia: psicoterapia, psicologia clinica, neuropsicologia, psicologia della salute, psicologia giuridica, psicologia del traffico, psicologia dell'età evolutiva, orientamento professionale e nella carriera, psicologia del lavoro e dell'organizzazione, psicologia della riabilitazione.

Professioni psicologiche

Di riflesso con un'offerta differenziata della formazione e del perfezionamento in psicologia, il campo d'attività degli psicologi si presenta assai vasto. L'incertezza dei dati disponibili impone comunque l'uso della prudenza nelle considerazioni sull'attività lucrativa di questo gruppo professionale. Il recente studio di Grob e Keller sulla psicologia in Svizzera rende una buona panoramica della situazione³. Il 44 % dei 1000 psicologi che hanno fornito informazioni sulla loro attività professionale opera nel ramo della psicologia clinica, concentrandosi sulla comparsa, sulla diagnosi e sul trattamento di disturbi e malattie psichici. Il 12 % del campione di psicologi esaminato esercita nell'ambito della psicologia dell'età evolutiva, ad esempio come consulente familiare o psicologo scolastico. Altre attività ricorrenti rientrano nei settori della scienza e della ricerca (9 %), della prevenzione e della promozione della salute (8 %), della formazione per gli adulti o dell'insegnamento nelle scuole universitarie (5 %), dell'orientamento professionale e nella carriera (4 %), della psicologia del lavoro e dell'organizzazione nonché delle Human resources (3 %).

Visto che occupa il 60 % degli psicologi interpellati, il settore pubblico rappresenta l'ambito lavorativo di maggior rilievo. All'interno di esso i datori di lavoro si ripartiscono sommariamente in quattro gruppi:

- sanità (42 %): cliniche psichiatriche, ospedali, cliniche di riabilitazione, cliniche neurologiche;
- consulenza (32 %): servizi di consulenza nei settori educativo, matrimoniale e familiare, servizi psicologici scolastici, consultori per tossicodipendenti, orientamento professionale, nella carriera e nella riabilitazione;

² A. Grob, K. Keller: Psychologie in der Schweiz [Psicologia in Svizzera], università di Basilea, facoltà di psicologia, 2009.

³ Cfr. nota 2.

- educazione e ricerca (18 %): università e scuole universitarie professionali, altri istituti di formazione;
- amministrazione pubblica (8 %): settore sociale, giustizia e polizia.

Un terzo degli interpellati opera nel settore privato a scopo di lucro (cliniche private, studi privati) o senza fini di lucro (per esempio i consultori di enti privati) e l'11 % esercita a titolo indipendente.

La psicoterapia è un settore d'attività importante per gli psicologi. Essa consiste nel trattamento terapeutico di persone che presentano turbe psichiche mediante un uso prioritario di strumenti psicologici⁴. Gli psicologi esercitano la psicoterapia nei settori stazionario o ambulatoriale e in studi privati. Un'inchiesta recentemente condotta presso i Cantoni⁵ mostra che oggi circa 3800 psicoterapeuti paramedici dispongono di un'autorizzazione cantonale per l'esercizio indipendente della professione. Stime riconducibili agli studi⁶ di Beeler e Szucs rivelano che circa l'85 % degli psicoterapeuti paramedici in Svizzera possiede un diploma universitario in psicologia.

Associazioni professionali e di categoria, titoli di specializzazione

La Federazione svizzera delle psicologhe e degli psicologi (FSP) è indubbiamente la più importante associazione professionale nel settore della psicologia in Svizzera; si compone di più associazioni affiliate (di categoria e cantonali) e conta attualmente circa 5800 membri, di cui circa 2200 sono psicoterapeuti. Requisito necessario per aderirvi è un diploma universitario (licenza o master) in psicologia. Attribuisce nove titoli di specializzazione (psicoterapia, neuropsicologia, psicologia clinica, psicologia dell'età evolutiva, psicologia della carriera e del personale, psicologia del traffico, psicologia della salute, psicologia giuridica e psicologia dello sport).

L'Associazione professionale svizzera della psicologia applicata (ASP) riunisce in primo luogo diplomati delle scuole universitarie professionali e dell'ex Istituto di psicologia applicata (IAP) di Zurigo. Conta attualmente circa 1000 membri, circa 120 dei quali sono psicoterapeuti. Attribuisce anch'essa nove titoli di specializzazione in psicoterapia, psicologia dell'età evolutiva, psicologia del lavoro e dell'organizzazione, psicologia della carriera e della riabilitazione, orientamento professionale, scolastico e nella carriera, psicologia dell'emergenza, psicologia della scrittura, psicologia clinica e psicologia dello sport.

L'Associazione svizzera degli psicoterapeuti (ASP) si occupa esclusivamente di psicoterapia. Rilascia il titolo di psicoterapeuta ASP e conta circa 900 membri. Una parte di questi non dispone di un diploma universitario o ne possiede uno di indirizzo non psicologico.

La Charte suisse pour la psychothérapie (Charte) è un'associazione mantello che riunisce 27 istituti di formazione e perfezionamento nonché associazioni professionali e di categoria nel settore della psicoterapia. Fra i membri della Charte figurano tra l'altro l'ASP, l'Istituto C.G. Jung di Zurigo, l'Istituto di logoterapia e di terapia

⁴ Juergen Margraf, *Kosten und Nutzen der Psychotherapie* [Costi e benefici della psicoterapia], Heidelberg 2009.

⁵ *Angaben der kantonalen Gesundheitsbehörden* [Dati raccolti dalle autorità sanitarie cantonali]; stato: marzo 2009.

⁶ Iris Beeler, Thomas D. Szucs, *Psychotherapeutische Versorgung in der Schweiz* [Prestazioni di psicoterapia in Svizzera], UFAS 2001.

esistenziale di Coira (Institut für Logotherapie und Existenzanalyse) e la Società svizzera di psicologia individuale (Schweizerische Gesellschaft für Individualpsychologie) secondo Alfred Adler. La Charte s'impegna affinché la psicoterapia sia riconosciuta in quanto scienza autonoma e pluridisciplinare; inoltre è contraria ai provvedimenti che limitano le possibilità di accesso agli studi in medicina e psicologia.

1.1.2 L'attuale situazione giuridica in Svizzera

Esercizio professionale

L'esercizio delle professioni psicologiche non è disciplinato dal diritto federale. Quattro Cantoni (AI, SH, SG e TI) prevedono un obbligo di autorizzazione per l'esercizio indipendente della professione di psicologo. Nel Cantone di Ginevra i settori di psicologia clinica e di neuropsicologia sono subordinati all'obbligo di un'autorizzazione.

Riguardo all'esercizio a titolo indipendente della professione di psicoterapeuta paramedico, invece, tutti i Cantoni ad eccezione di Uri, prevedono un obbligo di autorizzazione. Alcuni di essi esigono un'autorizzazione anche per l'esercizio della psicoterapia paramedica a titolo dipendente (GE, OW, SH, VD).

I requisiti per il rilascio di autorizzazioni di esercitare sono disciplinati nelle leggi cantonali sulla salute. Tutte le normative cantonali subordinano l'esercizio della psicoterapia paramedica all'adempimento di condizioni nell'ambito della formazione, del perfezionamento e dell'esperienza pratica in tale settore. La maggioranza dei Cantoni esige un diploma universitario in psicologia o una formazione equivalente. Nel caso di candidati che hanno compiuto un'altra formazione, l'esame delle singole domande d'autorizzazione spetta di regola a un'autorità o a una commissione specializzata. Oltre alla formazione, in genere si richiedono una formazione pluriennale in psicoterapia (teoria, esperienza personale e supervisione) nonché un'esperienza professionale pratica e, più precisamente, clinica. La durata minima del perfezionamento e dell'esperienza clinica richiesti varia secondo i Cantoni. Le normative cantonali si distinguono le une dalle altre principalmente per quanto concerne la formazione richiesta e il regime applicato ad eventuali equivalenze: sette Cantoni (FR, GE, GL, JU, NE, SH, ZH) esigono imperativamente uno studio universitario in psicologia quale materia principale; Lucerna riconosce anche lo studio di psicologia come materia secondaria. Gli altri Cantoni presentano in genere regole di equivalenza più o meno rigorose e praticano regimi d'autorizzazione diversi. Secondo la recente inchiesta condotta presso i Cantoni⁷, cinque di essi (BE, SZ, SO, SG e VS) riconoscono però di massima soltanto uno studio universitario in psicologia come materia principale.

Denominazioni professionali e titoli

L'impiego di denominazioni professionali (per esempio giurista, insegnante) e di titoli (per esempio ing. dipl., master, dipl. fed.) non è disciplinato in modo esaustivo nell'ordinamento giuridico svizzero. Sul piano federale vi sono disposizioni relative alla tutela dei titoli e delle denominazioni professionali nella legge federale del

⁷ Cfr. nota 5

19 dicembre 1986⁸ contro la concorrenza sleale (LCSI), nella legge federale del 13 dicembre 2002⁹ sulla formazione professionale (LFPr), in alcune normative speciali (PF, scuole universitarie professionali) nonché nei casi qualificati previsti nelle relative disposizioni del CP¹⁰. Inoltre la maggioranza dei Cantoni tutela di regola i titoli accademici nell'ambito della legislazione cantonale in materia di contravvenzioni o di altri atti normativi.

Le disposizioni sulla tutela di titoli o denominazioni professionali nella legge contro la concorrenza sleale (art. 3 lett. b e c LCSI) riguardano unicamente casi nei quali titoli professionali e denominazioni di professioni non pertinenti ostacolano o alterano la concorrenza compromettendo la buona fede nelle relazioni d'affari.

L'articolo 36 LFPr prevede una protezione dei titoli nel cui ambito unicamente i titolari di un diploma di formazione professionale di base e di formazione professionale superiore (per esempio impiegato/a qualificato/a di commercio al dettaglio, podologo AFC) sono autorizzati a utilizzare i titoli sanciti dalle corrispondenti prescrizioni. L'articolo 38 della legge federale del 4 ottobre 1991¹¹ sui PF e l'articolo 22 della legge federale del 6 ottobre 1995¹² sulle scuole universitarie professionali (LSUP) provvedono a tutelare le denominazioni professionali nei rispettivi settori. Anche l'articolo 58 della legge del 23 giugno 2006¹³ sulle professioni mediche (LPMed) istituisce una tutela analoga.

Adempite determinate condizioni, l'impiego illecito di una denominazione professionale o di un titolo può costituire una truffa ai sensi dell'articolo 146 CP. Va tuttavia precisato che siffatto impiego assume rilievo dal profilo penale unicamente se è teso ad arrecare pregiudizio al patrimonio ed è commesso con un'energia altamente criminale. Tali condizioni sono però in realtà raramente riunite.

Nella maggior parte dei Cantoni i titoli accademici (per esempio lic. phil. / Master of Science in Psychology, dott. phil.) sono tutelati dal diritto penale cantonale in materia di contravvenzioni o da altre normative. Tuttavia, di regola, le denominazioni professionali non sono protette. Un'eccezione a livello cantonale è costituita dall'avvocatura; infatti l'articolo 11 della legge del 23 giugno 2000¹⁴ sugli avvocati (LLCA) disciplina le rispettive denominazioni professionali. L'avvocato deve fare uso del suo titolo professionale di origine o del titolo equivalente del Cantone nel cui registro è iscritto. L'abuso di una denominazione professionale corrente per l'esercizio indipendente dell'avvocatura (avvocato, notaio, Rechtsanwalt, Fürsprecher, Advokat, avocat) è in genere punito anche dal diritto cantonale. Un esempio attuale della tutela di una denominazione professionale a livello federale è costituito dal consulente in brevetti: con l'adozione, il 20 marzo 2009¹⁵ della legge sui consulenti in brevetti (LCB), l'Assemblea federale ha disciplinato la tutela della denominazione della professione di «consulente in brevetti». Siffatta tutela mira a garantire la capacità professionale del fornitore di prestazioni, crea trasparenza nell'offerta e protegge le persone e le ditte da una consulenza non qualificata.

⁸ RS 241

⁹ RS 412.10

¹⁰ RS 311.0

¹¹ RS 414.110

¹² RS 414.71

¹³ RS 811.11

¹⁴ RS 935.61

¹⁵ FF 2009 1673

Fatturazione delle prestazioni

Attualmente l'attività di psicoterapeuta psicologo non può essere direttamente fatturata a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS). Una tale fatturazione è possibile soltanto nel caso di una cosiddetta psicoterapia delegata: i medici che dispongono delle necessarie qualifiche professionali possono infatti delegare psicoterapie a psicologi che operano alle loro dipendenze. La psicoterapia delegata deve svolgersi sotto la responsabilità e nei locali del medico delegante, il quale fattura la relativa prestazione all'AOMS. Nel 2008 figuravano annunciati circa 2400 medici deleganti e i costi della psicoterapia delegata erano ammontati nel 2007 a 115 milioni di franchi.¹⁶ Fino al 2007 la psicoterapia poteva essere delegata a terapeuti esercitanti senza disporre di un diploma universitario in psicologia; dal 1° gennaio 2008, data d'entrata in vigore del nuovo Accordo sul riconoscimento dei settori (unità funzionali) TARMED, anche gli psicoterapeuti delegati devono aver compiuto studi universitari di psicologia oltre che un perfezionamento in psicoterapia. Tale requisito si applica anche alle psicoterapie a carico dell'assicurazione invalidità (AI): secondo il contratto concluso tra l'UFAS e le tre associazioni professionali FSP, ASPA e ASP sui trattamenti a carico dell'AI (*Vertrag über die Durchführung von psychotherapeutischen Abklärungen und Behandlungen zulasten der IV*) possono esercitare a carico dell'AI soltanto gli psicoterapeuti con diploma universitario in psicologia. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha reso noto che l'elenco degli psicoterapeuti psicologi riconosciuti dall'AI conta attualmente circa 2350 iscritti.

Attualmente la psicoterapia paramedica è finanziata in buona parte dai clienti medesimi o dalle assicurazioni complementari. Grazie alle indicazioni fornite dalle associazioni professionali, la federazione di categoria degli assicuratori malattie, Santé-suisse, tiene un elenco degli psicoterapeuti paramedici autorizzati a ricevere prestazioni dalle assicurazioni complementari. Nel 2006 tale elenco contava 3000 psicoterapeuti.¹⁷

La concessione agli psicoterapeuti paramedici qualificati del diritto di fatturare le loro prestazioni a carico dell'AOMS era stata chiesta negli anni Novanta. Di per sé, la legge del 18 marzo 1994¹⁸ sull'assicurazione malattie (LAMal) non porrebbe ostacolo all'adempimento di tale richiesta. Ciononostante, l'elaborazione di una relativa ordinanza è sfumata a causa degli ingenti costi che una simile autorizzazione avrebbe generato e, non da ultimo, del dissenso manifestato dalle parti interessate (associazioni di psicoterapeuti, federazione di medici FMH e assicuratori malattie). Attualmente non si prevede di concedere il diritto di fatturare a carico dell'AOMS le prestazioni di psicoterapia psicologica paramedica.

1.1.3 Necessità di un intervento normativo

Secondo il rapporto nazionale sulla salute del 2008¹⁹ circa la metà della nostra popolazione accusa, almeno una volta nella vita, turbe psichiche che adempiono

¹⁶ Angaben der Schweizerischen Ärztgesellschaft für delegierte Psychotherapie [Dati raccolti dalla società svizzera dei medici delegati], aprile 2009.

¹⁷ Gerhard Kocher, Willy Oggier (ed.), *Gesundheitswesen Schweiz 2007–2009*, Berna 2009.
¹⁸ RS **832.10**

¹⁹ Katharina Meyer (ed.), *Salute in Svizzera – Rapporto nazionale sulla salute 2008*, Berna 2009.

criteri diagnostici definiti e, in tal senso, superano chiaramente la soglia del disagio passeggero. Questo significa, secondo il rapporto sulla salute, che la maggioranza delle persone residenti in Svizzera vive, di persona o indirettamente attraverso la cerchia delle persone vicine, una sofferenza psichica acuta almeno una volta sull'arco dell'esistenza. Ogni anno dal 25 % al 30 % della popolazione lamenta turbe psichiche per la prima volta o in forma recidiva. Particolarmente frequenti risultano essere le depressioni, gli stati d'ansia e le dipendenze da sostanze.

Sempre secondo il rapporto questi dati indicano che, pur presentando in parte sintomi relativamente lievi e passeggeri, tali turbe sono qualificate di malattia e vanno curate per evitarne la cronicizzazione. Nel rapporto si stima che il 10 % della popolazione soffre una volta all'anno di turbe psichiche che richiedono una cura. Dall'indagine sulla salute in Svizzera 2007 (ISS 2007)²⁰ emerge che, durante l'anno di rilevazione, il 5.3 % della popolazione, ossia circa 330'000 persone, è stato sottoposto negli ultimi 12 mesi a cure per problemi psichici. Questo indica che soltanto la metà delle persone con problemi psichici segue una cura.

Le turbe e le malattie psichiche possono essere curate, rispettivamente lenite permettendo alle persone che ne sono affette di condurre un'esistenza senza gravi sequele. Tuttavia, tali patologie possono anche tramutarsi in un decorso cronico, soprattutto nel caso in cui le persone colpite non ricevono le cure adeguate in tempi utili. Nella maggioranza dei casi un decorso cronico compromette radicalmente le funzioni vitali riducendo drasticamente la qualità di vita della persona colpita. Inoltre, ne risultano perdite di produttività che generano ingenti costi per l'economia e la società in forma di cure e rendite: secondo la Statistica AI 2008²¹ dal 1999 in poi il numero di rendite attribuite a causa di patologie psichiche ha visto un aumento annuo del 6 %. Nel frattempo è emerso che quasi il 40 % del numero totale di rendite di invalidità è percepito in ragione di tali patologie.

In Svizzera sono sempre più numerosi gli psicologi che dispensano cure e assistenza a persone psicologicamente disturbate e malate: accanto al personale medico qualificato (medici specialisti in psichiatria e psicoterapia o in psichiatria e psicoterapia dell'età evolutiva), gli psicologi svolgono un ruolo importante nel trattamento e nell'assistenza terapeutici di tipo ambulatoriale e stazionario. Nei reparti stazionari (istituti psichiatrici) sono soprattutto gli psicologi specializzati in psicologia clinica ad esercitare funzioni centrali in ambito diagnostico, pianificatorio e nell'ambito della gestione di interventi psicologici, inclusa la psicoterapia in senso stretto. Nel settore ambulatoriale, accanto a circa 2600 psicoterapeuti medici (medici specialisti in psichiatria / psicoterapia) esercitanti in proprio²², vi sono circa 3800 psicoterapeuti paramedici, per la maggior parte psicologi, che dispongono di un'autorizzazione cantonale²³ per l'esercizio indipendente della psicoterapia. Negli ultimi anni il numero di psicologi paramedici è aumentato più di quello dei medici specialisti in psicoterapia.²⁴ Le indagini sulla salute 1997, 2002 e 2007²⁵ rivelano che la quota delle persone in cura da uno psicologo per problemi psichici è in costante aumento (dal 26.5 % nel 1997 al 33.6 % nel 2007).

²⁰ Ufficio federale di statistica UST: Indagine sulla salute in Svizzera 2007.

²¹ Ufficio federale delle assicurazioni sociali, UFAS: Statistica AI 2008.

²² Elenco dei medici FMH.

²³ Cfr. nota 5.

²⁴ Juergen Margraf, *Kosten und Nutzen der Psychotherapie [Costi e benefici della psicoterapia]*, Heidelberg 2009.

²⁵ UST: ISS 2007.

Mentre la formazione, il perfezionamento e l'esercizio professionale dei medici specialisti sono disciplinati nella legge del 23 giugno 2006²⁶, sulle professioni mediche (LPMed) non esiste a tutt'oggi una corrispondente normativa federale per gli psicologi qualificati. A livello cantonale vi sono disposizioni sulla psicoterapia paramedica o sulla psicoterapia psicologica nelle normative che disciplinano l'esercizio professionale degli psicoterapeuti paramedici, in quelle sul sistema TARMED relative alla psicoterapia delegata nonché nel già menzionato contratto concluso tra l'UFAS e le tre associazioni professionali FSP, ASPA e ASP sui trattamenti a carico dell'AI. Poiché le normative cantonali divergono in parte le une dalle altre, i requisiti di qualità posti alle prestazioni di psicoterapia paramedica nel settore ambulatoriale non sono gli stessi in tutti i Cantoni. Il principio di libero accesso al mercato, integrato nella legge del 6 ottobre 1995²⁷ sul mercato interno (LMI) in occasione della sua revisione, si riferisce esplicitamente anche al domicilio in altri Cantoni. Di conseguenza vi è il pericolo che i requisiti richiesti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della professione si allineino sui livelli praticati nei Cantoni meno severi.

L'assenza di un disciplinamento uniforme e trasparente delle professioni psicologiche esplica in primo luogo effetti negativi per le persone che cercano sul mercato prestazioni psicologiche qualificate. Non si tratta soltanto di individui psichicamente malati o danneggiati bensì anche di persone a cui occorre una consulenza o un sostegno terapeutici temporanei poiché psichicamente provate da circostanze di vita avverse (problemi di coppia, familiari o educativi, perdita del posto di lavoro, decesso di un congiunto, malattie che mettono in pericolo la vita ecc.). Tali persone sono confrontate con un mercato che manca di trasparenza e la cui offerta di prestazioni psicologiche o psicoterapeutiche appare sprovvista di un chiaro marchio di qualità. Accanto a prestazioni psicologiche di qualità, offerte da psicologi qualificati, vi è attualmente una moltitudine di prestazioni assai confuse proposte da persone che non hanno compiuto una formazione e un perfezionamento in psicologia o in psicoterapia.

Non essendo protetta, la denominazione della professione di «psicologo» può essere utilizzata anche da persone che non dispongono di un diploma universitario in psicologia. I fornitori di prestazioni qualificati di questo settore non possono essere distinti con rapidità e chiarezza da quelli senza qualifiche. Al pari dei titoli accademici (lic.phil., FH, MSc, BSc, MAS, BA ecc.), non apporta maggiore trasparenza la moltitudine delle abbreviazioni e dei titoli accademici che accompagnano la denominazione professionale di psicologo o psicoterapeuta (FSP, ASPA, ASP, ACP, AAI ecc.). La mancanza di una protezione della denominazione professionale rende i fornitori di prestazioni sprovvisti di qualifiche indistinguibili dai professionisti qualificati e fa correre alle persone che, a causa di circostanze eccezionali, versano in uno stato di labilità psichica, il pericolo di scegliere uno psicologo insufficientemente qualificato. Questa situazione indica che la tutela dei pazienti e dei consumatori non è sufficientemente garantita.

Sul versante delle professioni psicologiche qualificate l'assenza di un disciplinamento omogeneo impedisce la realizzazione di standard di qualità uniformi e vincolanti. Inoltre, la mancanza di una normativa a livello federale implica un'eterogeneità

²⁶ RS 811.11

²⁷ RS 943.02

della legislazione cantonale che disciplina l'esercizio della professione e le condizioni per il rilascio di autorizzazioni di esercitare.

I principali Paesi vicini dell'Unione Europea quali la Germania, l'Austria, l'Italia e la Francia, dispongono già oggi di titoli protetti per le professioni psicologiche e di normative in materia di psicologia o psicoterapia disciplinanti l'utilizzazione di titoli e denominazioni professionali nonché l'esercizio professionale a tutela della popolazione. Già nel 2001 il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale si erano espressi a favore di una protezione dei titoli delle professioni psicologiche accogliendo, il primo unanimemente e il secondo a larga maggioranza, le mozioni Wicki e Triponez, di medesimo tenore: in tal modo il Parlamento voleva da un lato impedire una possibile discriminazione degli psicologi svizzeri all'interno dello spazio europeo, dall'altro migliorare la protezione dei consumatori mediante la tutela dei titoli.

Riassumendo si può concludere che, nell'ambito delle professioni psicologiche, vi sia la necessità di un intervento normativo. In particolare, occorre migliorare la protezione della salute e dei consumatori. Siffatti miglioramenti andranno realizzati con l'introduzione di denominazioni professionali attendibili e protette, l'adozione di titoli di perfezionamento federali, il disciplinamento della formazione e del perfezionamento nonché dell'esercizio professionale della psicoterapia paramedica.

1.1.4 Mandati legislativi

Già nel 1991 la Conferenza dei direttori cantonali della sanità (CDS) ci aveva invitati a disciplinare la psicoterapia paramedica nel quadro di una nuova normativa sulla formazione, il perfezionamento e l'esercizio delle professioni mediche.

Nel 1995 una commissione peritale del Dipartimento federale dell'interno (DFI) diretta dal prof. Thomas Fleiner ha presentato un avamprogetto di legge sulle professioni mediche (AP LPMed) che disciplinava anche la psicoterapia paramedica.

La procedura di consultazione sull'AP LPMed avviata dal nostro Collegio con decisione del 15 dicembre 1997 aveva in generale raccolto consenso. Pur tuttavia, erano state criticate le disposizioni sulla psicoterapia paramedica proposte dall'avamprogetto. In particolare, numerosi degli interpellati volevano negare ai diplomati in studi universitari diversi da quelli di medicina e psicologia la possibilità di accedere al perfezionamento in psicoterapia.

In considerazione di questo riscontro negativo, il 17 luglio 1998 il DFI ci ha quindi invitato a scorporare il settore della psicologia paramedica dalla futura legge sulle professioni mediche e, in analogia con le legislazioni di altri Paesi, a elaborare una legge distinta sulla psicoterapia paramedica o, più precisamente, sulla psicoterapia psicologica.

Dando seguito a queste richieste, il 19 agosto 1998 abbiamo deciso che le esigenze normative poste alla formazione e al perfezionamento in psicoterapia paramedica sarebbero state sancite in una legge separata. Il DFI ha quindi ricevuto l'incarico di elaborare un corrispondente disegno di legge.

I lavori legislativi hanno poi assunto un nuovo orientamento con l'accoglimento delle due mozioni, d'identico tenore, presentate rispettivamente il 27 novembre 2000 dal consigliere nazionale Triponez e il 7 dicembre 2000 dal consigliere agli Stati Wicki. Queste invitavano il nostro Consiglio ad adottare norme federali sulla tutela

dei titoli delle professioni psicologiche. Scopo di tali norme era, da un lato, evitare che, nel quadro dell'accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con l'Unione Europea, gli psicologi svizzeri fossero discriminati nell'esercizio della loro professione; dall'altro, rendere trasparente il nebuloso mercato delle prestazioni psicologiche: le persone che desiderano o devono ricorrere a prestazioni psicologiche dovrebbero essere in misura di distinguere le offerte qualificate da quelle che non lo sono. Ambedue le mozioni sono state accolte nel 2001 dal Parlamento, il quale ha così attribuito al DFI il mandato di «elaborare di una legge federale sulla formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento nelle professioni psicologiche».

Nell'ottobre 2001 l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), incaricato dei lavori legislativi, ha affidato a Marianne Amiet (lic. jur.) e a Paul Richli (prof. dott. jur.) un mandato esterno per l'elaborazione di un avamprogetto. I lavori sono stati seguiti da rappresentanti delle associazioni di psicologia a livello nazionale (FSP, ASPA, ASP e Chartre), delle scuole universitarie, della CDS, della CUS e della CRUS nonché della psichiatria e della psicoterapia.

L'11 dicembre 2002 il gruppo di lavoro ha adottato il primo avamprogetto di legge sulle professioni psicologiche (AP LPPsi), da noi posto in consultazione il 22 giugno 2005. In base all'esito di tale procedura abbiamo deciso, il 18 aprile 2007, di proseguire i lavori relativi alla legge sulle professioni psicologiche dopo aver eliminato le contraddizioni essenziali emerse durante la procedura di consultazione. (cfr. n. 1.2.1).

1.2 Soluzioni esaminate

Una legge disciplinante unicamente la psicoterapia poteva costituire un'alternativa alla soluzione proposta. Essa avrebbe disciplinato esclusivamente la formazione, il perfezionamento e l'esercizio professionale degli psicoterapeuti paramedici. Il campo scientifico della psicologia e le sue molteplici discipline non sarebbero quindi stati interessati da una tale normativa.

Questa proposta di soluzione è stata abbandonata nel 2001 in seguito all'accoglimento delle mozioni Triponez e Wicki e al nuovo mandato legislativo affidatoci: la necessità di tutelare i titoli per gli psicologi ci ha dato l'opportunità di integrare nella normativa l'intero settore della psicologia e le relative discipline settoriali. L'avamprogetto di una legge federale sulle professioni psicologiche successivamente elaborato prevedeva norme dalla portata estesa sulla formazione e il perfezionamento degli psicologi nonché sul loro esercizio professionale. Esso prevedeva che l'esercizio di tutte le professioni psicologiche nel settore sanitario o, in alternativa, di otto settori di specializzazione sarebbe stato subordinato agli obblighi di conseguire un perfezionamento e di ottenere un'autorizzazione.

Sulla base dei risultati della procedura di consultazione si è nuovamente posto l'interrogativo di fondo quanto alla reale necessità di una legge sulle professioni psicologiche. In particolare, è stata esaminata una variante di soluzione mirante a uniformare le normative cantonali sull'esercizio professionale della psicoterapia paramedica nonché a permettere al mercato del perfezionamento di autoregolarsi attraverso le associazioni professionali e di categoria. Tale variante è stata però accantonata poiché ritenuta non idonea a garantire la protezione della salute e dei consumatori, né adeguata ad adempiere le esigenze poste dagli autori delle mozioni.

1.2.1 Puntii di vista e pareri emersi nella procedura preparlamentare

1.2.1.1 Consultazione

Il 22 giugno 2005 abbiamo posto l'AP LPPsi in consultazione. Tale procedura si è conclusa il 31 ottobre 2005.

L'avamprogetto ha suscitato in genere reazioni positive e ha ricevuto un appoggio sostanziale dalla maggioranza dei partecipanti. Gli aspetti centrali incontestati sono, in particolare, la protezione dei titoli e della salute, la tutela dall'inganno e dal raggiro. È pure stata accolta con favore la volontà di garantire e migliorare la qualità delle prestazioni psicologiche (nel campo di applicazione della legge) mediante il disciplinamento dei requisiti in materia di formazione e perfezionamento nonché attraverso l'attuazione di una procedura di accreditamento.

Fra i punti deboli dell'avamprogetto individuati dagli interpellati figuravano in primo luogo il campo di applicazione, proposto in più varianti, nonché le disposizioni transitorie, ritenute di portata troppo vasta dalla maggioranza degli interpellati.

La maggioranza delle associazioni di psicologia ritiene che l'avamprogetto soddisfi in più punti le sue aspettative. Ciononostante ritiene, unitamente a un Cantone, a tre scuole universitarie e ad altre associazioni che occorra apportarvi tre correzioni essenziali: il campo di applicazione andrebbe esteso a tutte le attività qualificate della psicologia; inoltre sarebbe necessario rivedere i contenuti delle formazioni di base universitarie rendendole idonee a conferire le qualifiche necessarie per l'esercizio professionale e facendone il presupposto per accedere al perfezionamento; infine, le disposizioni transitorie dovrebbero essere formulate in maniera meno estesa.

Campo di applicazione: una maggioranza è favorevole a un campo di applicazione più esteso, senza elenco esaustivo dei settori della psicologia. La formulazione «prestazioni psicologiche nel settore della sanità», adottata nell'articolo relativo allo scopo e al campo d'applicazione, ha dato adito a numerose proposte di modifica. Per la maggior parte dei partecipanti non è chiaro quali professioni della psicologia rientrino nel settore della sanità. Vi sono inoltre divergenze d'opinione in merito alle professioni psicologiche che necessitano di particolare protezione. In particolare, l'enumerazione contenuta nella variante dell'articolo 2 è discutibile. La maggioranza dei partecipanti vorrebbe estendere il campo d'applicazione a «tutte le attività psicologiche».

Protezione dei titoli: l'introduzione di una protezione dei titoli in quanto tale è approvata dalla maggioranza, anche se i pareri divergono in merito alla struttura di cui dotarla. Più partecipanti considerano inoltre sproporzionata la disposizione sull'impiego degli aggettivi «psicologico» e «psicoterapeutico».

La chiara maggioranza dei partecipanti approva una protezione estesa dei titoli come pure un campo d'applicazione allargato. ZH, TG, CUS, CCSUP e FHNW vorrebbero estendere la protezione anche al titolo di bachelor (diploma di bachelor professionalmente qualificante). Altri non auspicano una protezione generalizzata del titolo di psicologo e preferirebbero che l'avamprogetto si limitasse a elencare alcune professioni della psicologia e prevedesse un campo d'applicazione più ristretto.

Formazione e perfezionamento: la legge è accolta dalla maggior parte delle istituzioni formative pubbliche, generalmente favorevoli a subordinare l'esercizio delle professioni disciplinate dalla legge all'ottenimento di un diploma riconosciuto (nel livello master) rilasciato da un'università o da una scuola universitaria di psicologia e di una specializzazione supplementare in settori professionali qualificati.

Singoli istituti formativi privati si ritengono svantaggiati rispetto agli enti pubblici in particolar modo dall'articolo sulla protezione dei titoli o per quanto concerne l'accesso a specializzazioni supplementari in psicoterapia. Alcuni loro rappresentanti criticano l'elevata densità normativa, che limita oltremodo la libera concorrenza e ostacola l'adeguamento flessibile delle offerte di perfezionamento alle nuove esigenze del mercato.

Alcuni Cantoni e istituzioni formative ritengono che gli obiettivi generali della formazione e del perfezionamento vadano snelliti; si vorrebbe evitare un disciplinamento eccessivo. Due Cantoni constatano inoltre un'ingerenza nella loro autonomia e i rappresentanti delle scuole universitarie professionali, in particolare, segnalano una sovrapposizione con la legge sulle scuole universitarie professionali. La CUS raccomanda di limitare all'essenziale le disposizioni sulla formazione universitaria, in vista dell'entrata in vigore del panorama universitario 2008.

Psicoterapia: un Cantone, la FSP e alcune associazioni affiliate deplorano la disparità di trattamento tra la psicoterapia e le altre professioni psicologiche, insita nell'avamprogetto. Vari passaggi dello stesso in cui viene esplicitamente menzionata la psicoterapia andrebbero pertanto riformulati. Altri partecipanti sottolineano la specificità di questa disciplina, riconducibile tra l'altro alla varietà di indirizzi e di metodi, all'interdisciplinarietà, all'approccio teorico-concettuale specifico e alla maggiore importanza che assume la protezione della salute rispetto ad altri indirizzi psicologici. La Charte e numerosi suoi membri chiedono che il perfezionamento in psicoterapia sia accessibile anche a titolari di diplomi universitari d'indirizzo non psicologico. Inoltre si rammaricano del fatto che la cosiddetta «Fensterlösung» sia stata abbandonata nel corso dei lavori legislativi: questa soluzione prevedeva per i titolari di altri diplomi universitari in studi affini alla psicologia (scienze umane e sociali) la possibilità di accedere alle offerte di perfezionamento assolvendo una formazione supplementare in psicologia o iscrivendosi a un master in psicologia.

Accreditamento: la procedura di accreditamento, ossia la verifica della qualità di strutture, processi e risultati dei cicli di perfezionamento, viene sostanzialmente approvata. I punti negativi rilevati da alcuni interpellati sono l'aumento degli oneri amministrativi e finanziari e la complessità procedurale. Gli istituti privati in particolare temono un'eccessiva selezione delle offerte. Più parti hanno messo in guardia contro il pericolo di doppioni nella procedura di accreditamento. Il disciplinamento della stessa dovrebbe poggiare sulla legge dell'8 ottobre 1999²⁸ sull'aiuto alle università (LAU) e sugli «Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area»²⁹ (Bergen 2005).

Disposizioni transitorie: tutti i partecipanti espressi sulle disposizioni transitorie ne raccomandano la riformulazione. La maggioranza auspica che tali disposizioni siano rese più restrittive. In generale predomina l'opinione secondo cui esse non garantiscano la protezione dei consumatori. Le proposte di riformulazione tendono per lo

²⁸ RS 414.20

²⁹ http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050221_ENQA_report.pdf

più a tralasciare le limitazioni temporali poste all'autorizzazione di esercitare la professione e a esigere una post-qualificazione per coloro che non soddisfano i requisiti, eccetto che per i titolari di un'autorizzazione cantonale di esercitare la professione.

1.2.1.2 Audizione

Conformemente al nostro mandato del 18 aprile 2007, l'AP LPPsi è stato rielaborato sulla base dei risultati della procedura di consultazione, dopodiché è stato presentato alle cerchie interessate nel corso dell'audizione del 26 febbraio 2009. I partecipanti hanno così avuto la possibilità di raccogliere informazioni sullo stato dei lavori, porre domande e contribuire a chiarire taluni aspetti del disegno. Durante l'appuntamento, che ha visto la partecipazione di un folto pubblico, sono state illustrate le linee essenziali del disegno di legge rielaborato, il quale ha raccolto i consensi della maggioranza dei presenti. I commenti ai singoli punti si riassumono come segue:

Campo d'applicazione: l'estensione del campo d'applicazione a tutti gli psicologi è accolta favorevolmente.

Formazione universitaria: la rinuncia a una definizione ed enumerazione degli scopi della formazione è accolta favorevolmente.

Perfezionamento – accreditamento, titolo e ammissione: l'accreditamento delle offerte di perfezionamento in settori direttamente rilevanti per la salute appare incontestato come pure l'istituzione di corrispondenti titoli di perfezionamento federali. Una larga maggioranza dei partecipanti accoglie parimenti il requisito di un diploma di master o di un equivalente diploma universitario in psicologia per l'ammissione ai cicli di perfezionamento accreditati in tutti i settori che rientrano nel campo d'applicazione della presente legge. Una minoranza (Charte, ASP) propone di estendere l'ammissione ai cicli di perfezionamento accreditati in psicoterapia anche a diplomati in altri settori di studio affini alla psicologia.

Esercizio professionale: numerosi partecipanti deplorano il fatto che l'esercizio della professione di psicologo non sia più disciplinato. L'avamprogetto sottoposto a consultazione prevedeva che le professioni psicologiche potessero essere esercitate unicamente da titolari di un master o di una licenza universitaria in psicologia. L'obbligo di autorizzazione per esercitare la psicoterapia nell'economia privata come attività indipendente è invece unanimemente incontestato. Alcuni partecipanti chiedono l'introduzione di un analogo obbligo d'autorizzazione anche per l'esercizio della psicologia clinica, neurologica, giuridica e della riabilitazione.

Tutela delle denominazioni: la tutela generale della denominazione della professione di psicologo ha suscitato ampio consenso. Soltanto i titolari di un master o di un diploma universitario equivalente in psicologia possono utilizzare la denominazione protetta.

Registro delle persone esercitanti la psicoterapia nell'economia privata sotto la loro responsabilità specialistica: al riguardo non è stato espresso alcun parere negativo.

Disposizioni transitorie: su queste disposizioni è stato espresso un giudizio nettamente migliore rispetto a quello emerso dalla procedura di consultazione. L'entrata in vigore senza termine transitorio della tutela della denominazione della professione di psicologo è incontestata.

1.2.2

Punti controversi irrisolti

La scelta di limitare ai titolari di un master, di una licenza o di un diploma universitario in psicologia l'ammissione ai cicli di perfezionamento accreditati in psicoterapia costituisce il principale punto controverso della normativa prevista.

Dacché sono iniziati i lavori di preparazione della legge sulle professioni psicologiche, la Charte e le associazioni che vi aderiscono si sono impegnate a favore di un libero accesso al perfezionamento in psicoterapia. Il primo avamprogetto LPPsi aveva tenuto conto di tale richiesta e, per l'accesso ai cicli di perfezionamento accreditati in psicoterapia, prevedeva la cosiddetta «Fensterlösung», che avrebbe reso possibile l'accesso ai cicli di perfezionamento accreditati anche ai titolari di diplomi universitari affini alla psicologia (scienze umane e sociali) mediante formazioni supplementari o grazie a un passaggio agevolato allo studio di master in psicologia. Nell'ambito di questa soluzione, la Confederazione avrebbe dovuto provvedere alla realizzazione delle corrispondenti formazioni supplementari, nel caso in cui le scuole universitarie non avessero potuto offrirle di propria iniziativa. La «Fensterlösung» è stata accantonata durante i lavori legislativi per i motivi seguenti esposti in appresso:

La Costituzione federale non attribuisce alla Confederazione la competenza di imporre alle scuole universitarie cantonali l'istituzione di cicli di formazione o di perfezionamento. Tantomeno è di competenza federale disciplinare le ammissioni nei livelli di master in siffatte scuole universitarie. La Confederazione avrebbe potuto attribuire un corrispondente mandato ai Politecnici federali oppure a un ente privato, cosa che avrebbe comportato la fondazione di una struttura formativa con esigenze proprie di finanziamento parallelamente alle scuole universitarie cantonali.

La Charte e i suoi membri sottolineano la specificità della psicoterapia considerandola una scienza a sé stante. La medicina e la psicologia sono concepite non in quanto scienze di base bensì come sue diramazioni, al pari di numerosi indirizzi quali la filosofia, la sociologia, la pedagogia e la teologia. Tale percezione dei fondamenti della psicoterapia non ha tuttavia attecchito in Svizzera e nella vicina Europa: la psicoterapia non è infatti riuscita ad affermarsi all'interno delle scuole universitarie in quanto scienza autonoma dotata di cicli di formazione e di perfezionamento riconosciuti. Si è invece imposto un sistema che prevede una formazione d'indirizzo medico o psicologico e un successivo perfezionamento in psicoterapia in seno alle scuole universitarie o al di fuori di esse.

1.3

Le modifiche proposte

La legge sulle professioni psicologiche qui presentata si prefigge di migliorare la tutela della salute (psichica) e di preservare dall'inganno le persone che ricorrono a prestazioni psicologiche.

A tale scopo, introduce chiare denominazioni professionali e ne disciplina la tutela; crea, mediante i titoli di perfezionamento federali, un marchio di qualità attendibile in settori specifici rilevanti per la salute. Le sue disposizioni sulla formazione, il perfezionamento e l'esercizio della professione di psicoterapeuta, assicurano inoltre livello uno standard elevato e uniforme nel settore terapeutico.

La protezione della denominazione della professione di «psicologo» crea trasparenza in un mercato delle prestazioni psicologiche che si presenta nebuloso; inoltre garantisce la qualità professionale delle prestazioni psicologiche. Soltanto chi adempie i requisiti definiti nella legge e dispone di un diploma di master, di una licenza o di un diploma universitario in psicologia, è autorizzato a definirsi «psicologo».

I titoli di perfezionamento federali introducono un nuovo marchio di qualità: possono essere acquisiti in settori specifici che rivestono particolare importanza per la politica sanitaria quali la psicoterapia, la neuropsicologia, la psicologia clinica e la psicologia dell'età evolutiva, a condizione che i relativi cicli di perfezionamento siano stati accreditati. Al centro dei settori menzionati figurano – seppur con accenti diversi – la consulenza personale, l'accertamento, il trattamento o l'accompagnamento terapeutico (temporaneo) di persone con problemi psichici e patologie o provate da situazioni di vita avverse.

Lo strumento dell'accREDITAMENTO permette di valutare la qualità di questi cicli di perfezionamento. In considerazione degli sviluppi futuri ci è data la competenza di prevedere titoli di perfezionamento federali anche in ulteriori settori specifici della psicologia.

Soltanto chi dispone di un master, di una licenza o di un diploma in psicologia è ammesso a cicli di perfezionamento accreditati. L'accesso al ciclo di perfezionamento in psicoterapia è inoltre subordinato al compimento di una prestazione di studio sufficiente in psicologia clinica e psicopatologia. I perfezionamenti in psicoterapia sono solitamente assai improntati a determinate concezioni e metodi terapeutici e vanno quindi preceduti da una formazione che includa un ampio ventaglio di basi scientifiche in psicologia generale (per esempio la percezione, l'emozione, la motivazione, le basi biologiche e neurologiche, ecc.) e di contenuti di psicologia clinica (per esempio gli approcci esplicativi e i modelli concernenti l'origine e i mutamenti di turbe e patologie psichiche, la diagnostica clinica, la gestione del colloquio diagnostico e terapeutico, la ricerca in psicoterapia ecc.). La formazione in psicologia deve poggiare su basi scientifiche e permettere ai futuri psicoterapeuti di integrare le conoscenze scientifiche e i risultati della ricerca nella prassi terapeutica.

Nel settore della psicoterapia al fine di tutelare la clientela dai fornitori di prestazioni non qualificati, prevediamo di uniformare sul piano nazionale il regime di autorizzazione i relativi obblighi professionali e compiti di vigilanza; la vigilanza spetterà ai Cantoni. Può esercitare nell'economia privata sotto la propria responsabilità specialistica soltanto chi ha compiuto un ciclo di perfezionamento accreditato in psicoterapia. Le autorità cantonali di vigilanza possono pronunciare misure disciplinari per la violazione degli obblighi professionali, di altre prescrizioni di legge o disposizioni esecutive.

Per il riconoscimento dei diplomi e dei titoli di perfezionamento esteri, per i compiti connessi con l'accREDITAMENTO dei cicli di perfezionamento e per gli altri compiti di consulenza (quali la definizione delle denominazioni professionali) sarà istituita una commissione extraparlamentare (commissione delle professioni psicologiche). Grazie a tale commissione la Confederazione potrà attingere in modo durevole ed economicamente ragionevole alle necessarie conoscenze nel suo nuovo settore di compiti.

Il DFI terrà un registro dei titolari di titoli di perfezionamento federali ed esteri, nonché delle persone che esercitano la professione di psicoterapeuti nell'economia

privata sotto la propria responsabilità specialistica. Tale registro mira a informare i clienti e i pazienti creando così una maggiore trasparenza.

Il disegno di legge prevede il segreto professionale: gli psicologi sono tenuti a osservare il segreto in merito a quanto è stato loro confidato a causa della loro professione o di cui hanno avuto notizia nell'esercizio della medesima.

Le disposizioni penali sanzionano l'utilizzazione di denominazioni professionali o titoli di perfezionamento da parte di persone che non dispongono dei diplomi o titoli richiesti.

Le disposizioni transitorie tengono conto delle persone che, prima dell'entrata in vigore della legge sulle professioni psicologiche, erano già in possesso di un'autorizzazione cantonale all'esercizio della professione di psicoterapeuta. Inoltre è previsto un accreditamento provvisorio di cicli di perfezionamento in psicoterapia: i titoli acquisiti nell'ambito di cicli di perfezionamento provvisoriamente accreditati sono considerati titoli federali.

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il disegno qui proposto è motivato dalla necessità di tutelare un interesse pubblico legittimo e preponderante. Esso assicura la necessaria protezione della salute e la tutela dall'inganno nel settore delle prestazioni psicologiche. Attualmente tale protezione si rivela insufficiente (cfr. n. 1.1.3). La normativa prevista adempie i corrispondenti mandati legislativi (cfr. n. 1.1.4) evitando tuttavia di tutelare la salute e di proteggere la clientela dall'inganno mediante una regolamentazione superflua e interventi sproporzionati.

Migliora la protezione della salute in primo luogo l'adozione del disciplinamento sulla formazione, sul perfezionamento e sull'esercizio della professione di psicoterapeuta psicologo. L'unificazione sul piano federale delle disposizioni relative all'esercizio professionale e la loro definizione ad alto livello concorrono in favore di un settore terapeutico uniforme e di elevata qualità a livello nazionale.

La qualità dei cicli di perfezionamento in psicoterapia e in altri settori specialistici della psicologia, rilevanti dal profilo della politica sanitaria, è garantita dall'accREDITAMENTO dei cicli di perfezionamento. I titoli di perfezionamento federali introducono in questi settori specifici un nuovo marchio di qualità di cui potranno fregiarsi soltanto gli specialisti qualificati.

La tutela delle denominazioni garantisce un'efficace protezione dall'inganno: grazie ad essa i consumatori saranno in misura di distinguere con chiarezza e rapidità i fornitori di prestazioni di prestazioni psicologiche che sono qualificati da quelli che non lo sono. I fornitori di prestazioni che non dispongono di sufficienti qualifiche non potranno più offrire le loro prestazioni alle medesime condizioni degli specialisti qualificati. In tal modo la legge crea trasparenza in un mercato delle prestazioni psicologiche che finora si è rivelato poco chiaro.

La legge proposta non interviene oltre il necessario bensì in maniera commisurata agli effetti da essa perseguiti, evitando così un'estesa regolamentazione delle professioni psicologiche che si rivelerebbe superflua ai fini della tutela della salute e della protezione dall'inganno.

Essa evita di limitare l'autonomia delle scuole universitarie mediante ingerenze in materia di insegnamento e ricerca all'interno del vasto settore scientifico della psicologia. Parimenti, per motivi di proporzionalità rinuncia a disciplinare nei dettagli l'esercizio delle singole attività psicologiche. Il disciplinamento dell'esercizio professionale è previsto unicamente per la professione di psicoterapeuta.

La psicoterapia costituisce l'unico ramo d'attività il cui esercizio nell'economia privata sotto la responsabilità specialistica dell'operatore è subordinato all'accreditamento di cicli di perfezionamento e all'acquisizione di un titolo federale. In tutti gli altri settori professionali della psicologia, gli accreditamenti dei cicli di perfezionamento e l'ottenimento di titoli federali saranno disposti dagli organismi di perfezionamento e dagli psicologi sulla base dei loro interessi.

Le disposizioni sulla tutela di denominazioni professionali e di titoli di perfezionamento ledono la libertà economica soltanto nella misura in cui ciò sia necessario all'adempimento dello scopo della legge: in tal senso, la nuova legge rinuncia a sancire un obbligo generale di autorizzazione o divieti d'esercizio. Inoltre evita di isolare all'eccesso dal mercato una parte dell'offerta di prestazioni psicologiche: i fornitori di prestazioni psicologiche che non adempiono i requisiti necessari per l'utilizzazione di una denominazione professionale protetta potranno continuare a esercitare la loro professione anche in futuro, senza però utilizzare una denominazione professionale protetta. Soltanto le persone che dispongono di un titolo di perfezionamento federale in psicoterapia e di un'autorizzazione all'esercizio professionale potranno esercitare la professione di psicoterapeuta nell'economia privata sotto la propria responsabilità specialistica.

1.5 Concertazione di compiti e finanze

Il disegno di legge crea nuovi compiti nell'ambito del riconoscimento di diplomi e titoli di perfezionamento esteri. Tali compiti sono assunti da una commissione delle professioni psicologiche. Il finanziamento della commissione necessita lo stanziamento di fondi ulteriori.

L'accREDITAMENTO dei cicli di perfezionamento comporterà inoltre nuovi compiti assunti dal DFI (istanza di accreditamento) e da un organo di accreditamento designato dal nostro Collegio. Gli oneri generati da tali istituzioni saranno in primo luogo finanziati con gli emolumenti posti a carico delle organizzazioni di perfezionamento che richiedono l'accREDITAMENTO.

Saranno compiti nuovi anche quelli derivanti dalla tenuta del registro dei titolari di titoli di perfezionamento e delle persone che esercitano la professione di psicoterapeuta nell'economia privata sotto la loro responsabilità specialistica. Le spese supplementari per la realizzazione del registro sono di lieve entità, poiché si prevede di integrarlo almeno in parte nel già esistente registro delle professioni mediche.

1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

1.6.1 Diritto comparato

Qui di seguito sono brevemente presentate le normative sugli psicologi e sugli psicoterapeuti vigenti in Germania, Inghilterra, Austria, Francia e Italia.³⁰

In *Germania*, la denominazione professionale di psicologo è protetta e la sua utilizzazione illecita costituisce reato.

Chi vuole esercitare la psicoterapia curativa in Germania sotto la denominazione di «Psychologischer Psychotherapeut» (psicoterapeuta psicologo), rispettivamente la psicoterapia dell'età evolutiva sotto la denominazione di «Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut» (psicoterapeuta dell'età evolutiva), necessita di un'approvazione conformemente alla relativa legge sugli psicoterapeuti (Psychotherapeutengesetz). Ottiene l'approvazione unicamente chi ha compiuto una formazione in psicoterapia secondo la legge sugli psicoterapeuti. La formazione richiesta per l'esercizio della psicoterapia per adulti consiste in uno studio universitario in psicologia. La professione di psicoterapeuta dell'età evolutiva è invece accessibile anche a diplomati in altri cicli di studi, ad esempio in pedagogia curativa. La formazione in psicoterapia include, oltre a un'ampia parte teorica, l'esperienza personale, l'esercizio della psicoterapia in cliniche e istituti, un numero minimo di terapie concluse e sorvegliate nonché una supervisione permanente da parte di docenti terapeuti (di durata da 3 a 5 anni). La denominazione di psicoterapeuta può essere utilizzata soltanto da medici, psicoterapeuti psicologi nonché psicoterapeuti dell'età evolutiva. Le persone che hanno compiuto un'altra formazione e intendono esercitare nel settore della psicoterapia devono definire chiaramente le loro denominazioni professionali.

In *Inghilterra* chiunque può definirsi psicologo o psicoterapeuta. Attualmente in questo Paese non esistono norme legali che definiscano i requisiti necessari per l'impiego di tali denominazioni o che disciplinino le formazioni e i perfezionamenti in queste professioni. Un criterio d'assunzione applicato da numerosi datori di lavoro consiste nella registrazione dello psicologo presso la British Psychological Society (BPS) con la denominazione di «Chartered Psychologist». I pertinenti statuti della BPS pongono quali condizioni per la registrazione a membro regolare lo studio universitario in psicologia, il perfezionamento in almeno un settore specifico della psicologia nonché un'esperienza pratica. Da inizio marzo 2009 nel parlamento britannico e scozzese è pendente un progetto di legge che prevede l'integrazione dei registri facoltativi delle organizzazioni mantello della psicologia nel registro ufficiale del «Health Professions Council» in cui sono già registrati anche professionisti di altri settori della salute. Il registro è accessibile al pubblico.

L'esercizio indipendente della psicoterapia è possibile in *Austria* soltanto a condizione di aver acquisito una formazione generale (psychotherapeutisches Propädeutikum) e una speciale (psychotherapeutisches Fachspezifikum). Oltre al possesso di un diploma, l'ammissione all'esercizio professionale permanente dipende dall'adempimento di ulteriori condizioni quali la capacità d'esercizio, l'idoneità dal profilo della salute, il compimento del ventottesimo anno d'età, l'iscrizione

³⁰ Le considerazioni che seguono poggiano su un parere dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) del 7 ottobre 2008.

nell'elenco degli psicoterapeuti e l'affidabilità necessaria all'adempimento degli obblighi professionali.

Disciplinando unicamente la formazione e l'esercizio professionale in psicologia clinica e in psicologia della salute, la legge austriaca sugli psicologi (Psychologengesetz) rappresenta una particolarità nel quadro delle normative europee sulle professioni. Chi vuole esercitare stabilmente l'attività di psicologo in Austria deve disporre di un diploma universitario in psicologia attestante l'esito soddisfacente della sua formazione in psicologia clinica e in psicologia della salute. Inoltre deve avere l'esercizio dei diritti civili ed essere idoneo dal profilo della salute, dimostrare la sua affidabilità ed essere registrato nell'elenco degli psicologi clinici e della salute.

I cittadini di Stati membri dello Spazio economico europeo (SEE) o della Svizzera che intendono fornire prestazioni di psicoterapia in Austria, prima di iniziare la loro attività, devono annunciarsi e attestare le loro qualifiche. L'equivalenza delle qualifiche presentate è oggetto di valutazione. In caso di mancata equivalenza sono previste misure di compensazione.

In *Francia* la professione di psicologo non è disciplinata in senso stretto. Tuttavia, esistono norme sull'utilizzazione di tale denominazione. Secondo le stesse può definirsi psicologo chi dispone di un diploma, di un certificato o di un titolo che attesta una formazione universitaria in psicologia e figura in un decreto statale. Lo stesso diritto è dato alle persone che dispongono di un diploma in psicologia la cui equivalenza è stata riconosciuta. Coloro che possono definirsi psicologi sono iscritti in un registro statale.

Possano definirsi psicoterapeuti soltanto le persone iscritte nel registro nazionale degli psicoterapeuti. La possibilità di iscriversi è subordinata all'ottenimento di un dottorato in medicina o, nel caso di psicologi, all'adempimento dei requisiti fissati dallo Stato, consistenti segnatamente nel conseguimento di una formazione pratica in psicopatologia clinica.

In *Italia* la professione di psicologo è disciplinata dalla legge. Chi vuole esercitare come psicologo deve dimostrare di essere adeguatamente qualificato presentando un diploma o un titolo. Inoltre deve documentare la sua nazionalità e, se del caso, la sua esperienza professionale.

Ai titoli stranieri in psicologia si applicano invece le direttive della CE nonché l'Accordo del 21 giugno 1999, concluso tra la CE e la Svizzera, in modo che i cittadini svizzeri beneficino in Italia dello stesso trattamento riservato ai cittadini della CE.

In Italia il titolo di «psicoterapeuta» non è di per sé protetto. L'esercizio della professione di psicoterapeuta è però subordinato all'adempimento di determinate condizioni, disciplinate unitamente a quelle sulla professione di psicologo in un unico atto normativo. Secondo lo stesso può esercitare in Italia l'attività di psicoterapeuta chi, oltre a disporre di un diploma universitario in psicologia o in medicina, ha compiuto un perfezionamento specifico in psicoterapia durante almeno quattro anni. Inoltre agli psicoterapeuti psicologi è vietato l'esercizio delle attività riservate ai medici.

Riassumendo si può constatare che, nella vicina Europa, si osserva una tendenza a disciplinare le professioni psicologiche. Le condizioni poste nelle corrispondenti normative consistono perlopiù in uno studio universitario in psicologia (università o

scuola universitaria) nonché in un perfezionamento specifico in un settore della psicologia. La psicoterapia in particolare è disciplinata in modo dettagliato.

1.6.2 Rapporto con il diritto europeo

Principi fondamentali dell'accordo sulla libera circolazione

In virtù dell'Accordo del 21 giugno 1999³¹ sulla libera circolazione delle persone, sono applicabili in Svizzera le norme sulla libera circolazione delle persone vigenti nella CE. L'Accordo non prevede tuttavia il recepimento vero e proprio del diritto comunitario in materia di libera circolazione delle persone, bensì contiene determinate disposizioni fondamentali in tale ambito, che ricalcano sostanzialmente gli articoli 39 segg. del trattato CE. Gli allegati dell'accordo elencano inoltre una serie di atti normativi comunitari che concretizzano tali disposizioni e che devono essere applicati dagli Stati parte o ai quali le prescrizioni del diritto nazionale devono attenersi.

L'accordo sulla libera circolazione contiene tra l'altro prescrizioni sulla libera circolazione dei lavoratori e degli indipendenti e sull'agevolazione nella prestazione di servizi transfrontalieri. Tali prescrizioni vincolanti per la Svizzera si riferiscono anche alle persone che esercitano professioni psicologiche:

- trattandosi di un'attività lucrativa dipendente, questi operatori beneficiano delle disposizioni in materia di libera circolazione dei lavoratori, in base alle quali i cittadini degli Stati contraenti hanno il diritto di recarsi in un altro Stato contraente per esercitarvi un'attività lucrativa dipendente;
- i cittadini di una Parte contraente che intendono avviare un'attività lucrativa indipendente possono far valere la libertà di stabilimento, che conferisce loro, in linea di massima, il diritto di avviare e di esercitare un'attività lucrativa indipendente negli Stati contraenti, come pure di fondare e gestire un'azienda;
- infine, le persone che esercitano una professione psicologica possono invocare la libertà individuale di prestare servizi transfrontalieri prevista dall'accordo, la quale, oltre alle agevolazioni nei settori in cui vige un accordo sulla prestazioni di servizi tra la Svizzera e la CE, prevede in particolare un diritto dei fornitori di prestazioni di recarsi in un altro Stato contraente e di prestarvi servizi per un periodo limitato (90 giorni per anno civile).

La portata della libera circolazione delle persone è determinata essenzialmente dal principio di non discriminazione, stabilito in senso generale nell'articolo 2 dell'Accordo, oltre che in altre disposizioni riferite a settori specifici. Tale principio richiede che le Parti contraenti rinuncino, nell'ambito della libera circolazione delle persone, a qualsiasi misura che operi discriminazioni basate sulla cittadinanza.

Misure atte a favorire la libera circolazione delle persone: riconoscimento dei diplomi

Le prescrizioni di uno Stato contraente che subordinano l'accesso a una professione (cosiddette professioni disciplinate) e il relativo esercizio all'ottenimento di qualifi-

³¹ RS 0.142.112.681

che nazionali (diplomi ecc.) possono rivelarsi importanti ostacoli alla realizzazione della libera circolazione delle persone. Pertanto, al fine di agevolare la libera circolazione delle persone, il diritto comunitario e con esso l'Accordo sulla libera circolazione delle persone prevede molteplici norme (atti comunitari) sul riconoscimento di attestati professionali di capacità. Gli atti comunitari definiscono le condizioni in base alle quali un cittadino di una Parte contraente può esercitare un'attività professionale in un altro Stato contraente in ragione della sua formazione comprovata, disciplinata in quello Stato (ossia riservata ai titolari di un determinato diploma nazionale). In tal modo si vuole evitare che l'esercizio della professione sia impedito a persone formate in altri Stati contraenti le cui qualifiche professionali sono ritenute inadeguate.

Vi sono singole professioni (per esempio quelle di medico, medico dentista, veterinario, farmacista, levatrice e ostetrico) per cui vigono cosiddette direttive settoriali che disciplinano il riconoscimento automatico dei diplomi e fissano in elenchi esauritivi i diplomi da riconoscere.

Per quanto concerne le professioni psicologiche manca attualmente una direttiva comunitaria settoriale.

Alle professioni non disciplinate da direttive settoriali CE si applicano attualmente, limitatamente alla Svizzera, le direttive 89/48/CEE³² e 92/51/CEE³³ concernente un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che presuppongono formazioni professionali di una durata minima di tre anni. La Direttiva parte dal presupposto che la formazione negli Stati contraenti e i diplomi di Stati terzi da essi riconosciuti siano per principio equivalenti. Nella misura in cui la professione interessata non sia disciplinata nello Stato d'origine, la formazione è equivalente anche se il cittadino dello Stato contraente dispone di un titolo di formazione dal quale risulti che il titolare ha concluso con successo una formazione della durata di almeno tre anni e negli ultimi dieci anni ha esercitato tale professione a tempo pieno per due anni.

Contrariamente alle direttive settoriali, le direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE non prevedono tuttavia un riconoscimento automatico. Vi è comunque l'obbligo di riconoscere le qualifiche professionali, qualora il richiedente sia in possesso delle qualifiche necessarie nel proprio Stato d'origine. Poiché la formazione in questi settori non è coordinata, gli Stati contraenti sono liberi di prevedere, in caso di differenze sostanziali nella durata e nei contenuti della formazione, delle cosiddette misure compensative, di cui fanno parte ad esempio la prova dell'esperienza professionale, un tirocinio di adattamento o un esame attitudinale.

Di conseguenza, gli Stati contraenti devono in linea di massima riconoscere l'equivalenza delle qualifiche professionali che conferiscono agli psicologi e agli psicoterapeuti paramedici il diritto di esercitare la loro professione nei rispettivi Stati

³² Direttiva 89/48 CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU L 19 del 24. 1. 1989, pag. 16, nella versione della direttiva 2001/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2001, GU L 206 del 31.7.2001, pag. 1), secondo la Decisione n. 1/2004 del Comitato misto UE-Svizzera per la libera circolazione del 30 aprile 2004 che modifica l'allegato III, GU L 352 del 27.11.2004, pag. 0129.

³³ Direttiva 92/51/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE (GU L 209 del 24.7.1994, pag. 25-45).

d'origine. In caso di divergenze sostanziali sulla durata o sui contenuti della formazione o del perfezionamento, gli Stati contraenti possono esigere l'applicazione delle menzionate misure compensative.

La Direttiva 89/48/CEE è stata abrogata dalla Direttiva 2001/19/CE per gli Stati membri e sostituita dalla nuova Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali³⁴. La probabile entrata in vigore di questa direttiva per la Svizzera è prevista per l'inizio del 2011 e presuppone in ogni caso che il comitato misto CE-Svizzera, in virtù degli articoli 14 e 18 dell'Accordo sulla libera circolazione, convenga un adeguato emendamento dell'allegato III all'Accordo, verosimilmente alla fine del 2009 o all'inizio del 2010. La nuova Direttiva è applicabile a tutte le professioni disciplinate e si propone di unificare, riorganizzare e condensare i principi vigenti. Il sistema europeo di riconoscimento permane comunque di massima immutato.

1.7 Stralcio di interventi parlamentari

La mozione del 27 novembre 2000³⁵ del consigliere nazionale Pierre Triponez esige che il nostro Collegio prenda le necessarie misure affinché le professioni psicologiche qualificate in Svizzera non risultino discriminate nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione concluso con la Comunità europea. Il disegno qui presentato risponde pienamente alle esigenze formulate dalla mozione. La stessa può di conseguenza essere tolta di ruolo in quanto adempiuta.

La mozione del 7 dicembre 2000³⁶ del consigliere agli Stati Franz Wicki ricalca i contenuti della mozione Triponez. Può quindi parimenti essere tolta di ruolo in quanto adempiuta.

2 Commento dei singoli articoli

2.1 Capitolo 1: Scopo e oggetto

Art. 1

Secondo il *capoverso 1*, la LPPsi si prefigge da una parte di proteggere la salute e dall'altra di proteggere le persone che ricorrono a prestazioni del settore della psicologia da inganni e raggiri (protezione della lealtà nel senso della protezione dei consumatori) perpetrati nell'esercizio delle professioni del ramo. Poiché tutte le professioni disciplinate dal disegno di legge si basano sulla formazione in psicologia, per semplificare la terminologia impiegata nel presente commento utilizzeremo l'espressione «professioni psicologiche».

Il *capoverso 2 lettere a-g* delimita il campo d'applicazione della legge. Essa disciplina:

- i diplomi riconosciuti in psicologia rilasciati da università e scuole universitarie professionali svizzere (*let. a*; vedi anche commento all'art. 2). Le uni-

³⁴ GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22.

³⁵ M 00.3615 Protezione dei titoli delle professioni legate alla psicologia.

³⁶ M 00.3646 Protezione dei titoli per le professioni legate alla psicologia.

versità sono equiparate alle scuole universitarie professionali se la formazione in psicologia offerta da queste ultime è considerata equivalente. Per tale motivo, il disegno di legge designa sia le università sia le scuole universitarie professionali impiegando in senso generale l'espressione «scuole universitarie»;

- le esigenze del perfezionamento;
- le condizioni per ottenere un titolo federale di perfezionamento;
- l'accreditamento periodico dei cicli di perfezionamento;
- il riconoscimento dei diplomi e dei titoli di perfezionamento esteri;
- i requisiti che deve adempiere lo psicoterapeuta per esercitare nell'economia privata sotto la propria responsabilità specialistica;
- le condizioni per l'impiego della denominazione professionale di «psicologo» e dei titoli federali di perfezionamento.

Il campo d'applicazione della LPPsi comprende tra le altre cose la psicoterapia praticata da psicologi, vale a dire la psicoterapia paramedica. Invece, alla psicoterapia praticata da medici si applica la LPMed (*cpv.* 3).

2.2 Capitolo 2: Diploma di una scuola universitaria e denominazione professionale

Art. 2 Diplomi riconosciuti di scuole universitarie svizzere

Il diploma di una scuola universitaria svizzera sanziona una formazione di terzo livello dispensata da una scuola universitaria che ha diritto ai sussidi secondo la legge dell'8 ottobre 1999³⁷ sull'aiuto alle università (LAU; in vigore fino al 31 dicembre 2011) o da una scuola universitaria che è stata accreditata secondo la legge del 6 ottobre 1995³⁸ sulle scuole universitarie professionali (LSUP). Queste due leggi saranno sostituite dalla futura legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (LASU)³⁹.

Le scuole universitarie devono disporre di un sistema di garanzia della qualità secondo la LAU e la LSUP e saranno poi accreditate conformemente alla LASU (accreditamento istituzionale). La qualità della formazione è sufficientemente garantita da questa procedura.

La presente legge riconosce i diplomi che attestano studi superiori con la psicologia costituisce come materia principale: si tratta sia dei diplomi di master che sanziona i cicli di studio riorganizzati secondo la riforma di Bologna, sia dei diplomi e delle licenze previsti dall'ordinamento previgente. Diplomi e licenze conservano così il loro valore, segnatamente dal profilo del perfezionamento e di un eventuale esercizio della professione nel settore della psicoterapia (vedi anche il commento agli articoli 4 e 7). Occorre rilevare che nei prossimi anni le scuole universitarie

³⁷ RS 414.20

³⁸ RS 414.71

³⁹ FF 2009 3925

continueranno a rilasciare licenze e diplomi in psicologia, poiché alcune di esse non hanno ancora adeguato le loro vie di studio al sistema bachelor/master.

Con decisione del 1° dicembre 2005 (in vigore dal 1° febbraio 2006), la Conferenza universitaria svizzera (CUS) ha deciso che le licenze e i diplomi rilasciati da un'università equivalgono a un diploma di master⁴⁰. Tuttavia, i servizi competenti non hanno ancora riconosciuto l'equivalenza accademica dei diplomi rilasciati dalle scuole universitarie professionali. Un gruppo di lavoro dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), della Conferenza dei rettori delle scuole universitarie professionali svizzere (KFH) e dell'APSPA si sta attualmente adoperando per chiarire se e a quali condizioni i titolari di un diploma in psicologia applicata rilasciato da una scuola universitaria professionale possono fregiarsi del titolo di master. Il gruppo di lavoro farà rapporto al Consiglio delle SUP della CDPE.

Il diploma di bachelor non è invece considerato un diploma riconosciuto secondo la presente legge: gli studi per ottenere il diploma di bachelor hanno durata triennale e costituiscono la base per gli studi di master che generalmente hanno durata biennale. Soltanto gli studi di master permettono di acquisire le conoscenze scientifiche e le competenze che qualificano uno specialista psicologo. Il diploma di bachelor non costituisce una base sufficiente, in particolare per fornire prestazioni psicologiche a titolo indipendente. Pertanto, il diploma di bachelor non dà diritto né all'impiego della denominazione professionale di «psicologo» (cfr. commento all'art. 4) né all'ammissione a un perfezionamento accreditato (cfr. commento all'art. 7).

Art. 3 Riconoscimento di diplomi esteri

Per garantire la mobilità sul piano internazionale, un diploma in psicologia è riconosciuto se la sua equivalenza con un diploma rilasciato da una scuola universitaria svizzera è prevista da un accordo sul reciproco riconoscimento concluso con lo Stato interessato o con un'organizzazione sovrastatale (per esempio dagli accordi settoriali con la CE, dalla Convenzione dell'AELS o magari in futuro anche dal General Agreement on Trades and Services [GATS]) o se tale equivalenza è dimostrata nel singolo caso (*cpv. 1*).

Attualmente le competenze in materia di riconoscimento sono disciplinate come segue: per i diplomi rilasciati da istituzioni analoghe a una scuola universitaria professionale è competente l'UFFT; per i diplomi rilasciati da istituzioni analoghe a un'università sono competenti i Cantoni che decidono fondandosi su una raccomandazione del Servizio d'informazione per le questioni relative al riconoscimento (Swiss ENIC).

Il diploma estero riconosciuto ha in Svizzera i medesimi effetti del diploma riconosciuto di una scuola universitaria svizzera (*cpv. 2*).

La Commissione delle professioni psicologiche istituita dal nostro Consiglio (cfr. art. 36 segg.) deciderà sul riconoscimento dei diplomi esteri (*cpv. 3*) e si adopererà per garantire una pratica uniforme in materia di riconoscimento.

⁴⁰ Cfr. Articolo 6a delle Direttive del 4 dicembre 2003 per il rinnovamento coordinato dell'insegnamento nelle università svizzere nell'ambito del processo di Bologna (Direttive di Bologna, 507/05; <http://www.cus.ch/w/Italienisch/publikationen/publikationen/richtlinien/BOL-RL-2008-It-V2.pdf>)

Se un diploma estero non viene riconosciuto, la Commissione delle professioni psicologiche è competente per decidere quali condizioni vadano adempite per soddisfare i requisiti stabiliti dalla presente legge per l'ammissione al perfezionamento o per l'impiego della denominazione professionale di «psicologo» (c.p.v. 4).

Art. 4 Denominazione professionale di psicologo

Le denominazioni delle persone con un diploma in psicologia riconosciuto conformemente alla presente legge sono di massima tutelate sul piano federale dalla presente disposizione.

Soltanto chi, studiando la psicologia come materia principale, ha ottenuto un diploma in psicologia riconosciuto conformemente alla presente legge può utilizzare la denominazione professionale di psicologo (cfr. art. 2 e 3).

Questa disposizione intende proteggere la salute come pure i consumatori. Essa garantisce che soltanto persone qualificate potranno offrire i loro servizi avvalendosi della denominazione professionale di psicologo; permette inoltre ai consumatori di riconoscere rapidamente e senza ambiguità i fornitori qualificati di prestazioni psicologiche.

Nei rapporti d'affari l'impiego non autorizzato di una denominazione professionale protetta è punito con la multa (cfr. art. 45).

2.3 Capitolo 3: Ottenimento di un titolo federale di perfezionamento

2.3.1 Sezione 1: Scopi e durata

Art. 5 Scopi

Gli scopi del perfezionamento sono formulati in termini generali per impedire che, incalzati dalla costante evoluzione della scienza, divengano rapidamente anacronistici. Inoltre, questi scopi devono valere per i diversi settori specializzati in cui è possibile ottenere un titolo federale di perfezionamento (cfr. art. 8). Costituiscono direttive che le organizzazioni responsabili dei perfezionamenti sono tenute a rispettare anche se dispongono del margine di manovra e della responsabilità necessari per impostare i rispettivi cicli. Il conseguimento degli scopi del perfezionamento deve consentire ai professionisti della psicologia di fornire prestazioni qualificate. Concretamente, le disposizioni legali sono attuate mediante l'accREDITAMENTO dei cicli di perfezionamento.

Art. 6 Durata

Lo studio che porta al conseguimento di un titolo federale di perfezionamento ha una durata variabile che dipende dal genere del titolo, nonché dalle conoscenze e capacità necessarie per conseguirlo. Il *capoverso 1* si limita a fissare una durata minima di due anni e una durata massima di sei.

Secondo il *capoverso 2* è possibile frequentare il perfezionamento a tempo parziale, la qual cosa ne protrae proporzionalmente la durata. Questa disposizione vuole

soddisfare soprattutto le necessità delle persone, uomini o donne, che consacrano una parte del loro tempo alla famiglia.

Secondo il *capoverso 3*, il nostro Consiglio stabilisce la durata del perfezionamento per i diversi titoli di perfezionamento che permettono di esercitare le professioni psicologiche. A tale riguardo, invece di stabilirne la durata, il nostro Collegio può determinare la prestazione da fornire nell'ambito del perfezionamento, per esempio fissando il numero di punti di credito richiesti. Le organizzazioni responsabili del perfezionamento possono pertanto istituire un sistema di punti di credito.

2.3.2 Sezione 2: Ammissione, riconoscimento e denominazione professionale

Art. 7 Ammissione

La protezione della salute è uno degli scopi principali perseguiti dalla presente legge garantendo la qualità della formazione e del perfezionamento in psicologia. In futuro, soltanto persone adeguatamente qualificate dovranno poter fornire prestazioni psicologiche in Svizzera. Pertanto, secondo l'ordinamento dell'insegnamento nelle scuole universitarie, per l'ammissione a un ciclo di perfezionamento accreditato è necessario disporre di un diploma riconosciuto in psicologia rilasciato da una scuola universitaria ai sensi dell'articolo 2 (*cpv. 1*). I diplomi esteri sono esaminati per verificarne l'equivalenza con i diplomi di una scuola universitaria svizzera (cfr. art. 3); se sono riconosciuti, soddisfano la succitata condizione d'ammissione.

Secondo il *capoverso 2*, per seguire un perfezionamento accreditato in psicoterapia occorre inoltre aver compiuto una sufficiente prestazione di studio in psicologia clinica e psicopatologia. Sono considerati studi sufficienti gli studi sanzionati dall'ottenimento di un diploma che attesta una formazione in una materia secondaria o, se comprovata, una prestazione di studio equivalente. Questa disposizione corrisponde alle attuali disposizioni sull'ammissione ai perfezionamenti in psicoterapia riconosciuti dalla FSP. Essa tiene conto del fatto che di regola i perfezionamenti in psicoterapia sono fortemente impostati secondo le particolari concezioni e metodi terapeutici delle cosiddette «scuole terapeutiche». Occorre quindi acquisire durante gli studi i fondamenti metodologici e di psicologia clinica, vale a dire gli approcci scientifici che permettono di spiegare la comparsa, l'evoluzione e il trattamento delle turbe psichiche, la diagnostica differenziale, l'efficacia diversa dei differenti metodi terapeutici ecc. La nozione di psicoterapia impiegata nella presente legge comprende sia la psicoterapia degli adulti sia la psicoterapia dell'età evolutiva.

L'appartenenza a un'associazione professionale non costituisce un criterio di ammissione. L'ammissione al perfezionamento non deve essere fatta dipendere dal sostegno tributato alla politica di un'associazione professionale (*cpv. 3*).

Secondo il *capoverso 4*, non sussiste diritto a un posto di perfezionamento poiché le organizzazioni responsabili dei perfezionamenti non possono essere obbligate ad ammettere studenti che concretamente non sono in grado di accogliere.

Art. 8 Titoli federali di perfezionamento

Con l'istituzione di titoli federali di perfezionamento introduciamo un nuovo marchio di qualità per designare gli specialisti qualificati e permettere ai consumatori di identificarli senza ambiguità.

Secondo il disegno di legge si possono ottenere titoli federali di perfezionamento nei settori della psicoterapia, della psicologia clinica, della neuropsicologia e della psicologia dell'età evolutiva (*cpv. 1*). Si tratta di settori con una speciale importanza ai fini della politica sanitaria nei quali la protezione della salute e la protezione contro i raggiri giustificano l'introduzione di un marchio di qualità sotto forma di titoli federali di perfezionamento.

Secondo il *capoverso 2*, sentita la Commissione delle professioni psicologiche, il nostro Consiglio può prevedere titoli federali di perfezionamento in altri settori della psicologia con un'importanza diretta per la salute. Si garantisce così il margine di manovra necessario all'evoluzione futura dei diversi settori della psicologia.

L'organizzazione responsabile del perfezionamento (cfr. art. 11 segg.) sanziona il successo ottenuto nell'ambito di un ciclo di perfezionamento accreditato (*cpv. 3*) con la concessione del corrispondente titolo di perfezionamento federale che è firmato da un rappresentante della Confederazione e da un rappresentante dell'organizzazione responsabile del perfezionamento (*cpv. 4*).

Art. 9 Riconoscimento di titoli di perfezionamento esteri

Un titolo di perfezionamento estero è riconosciuto se la sua equivalenza con un titolo di perfezionamento federale è prevista da un accordo sul reciproco riconoscimento concluso con lo Stato interessato o con un'organizzazione sovrastatale (per esempio negli accordi settoriali con la CE, nella Convenzione dell'AELS o forse, in prospettiva futura, nel General Agreement on Trades and Services [GATS]) o se è dimostrata nel singolo caso (*cpv. 1*).

Il *capoverso 2* prevede che un titolo di perfezionamento estero riconosciuto ha i medesimi effetti giuridici di un titolo federale. Esso abilita in particolare lo psicoterapeuta a esercitare nell'economia privata sotto la sua responsabilità specialistica conformemente all'articolo 24.

La Commissione delle professioni psicologiche è competente per il riconoscimento (*cpv.3*).

Se non riconosce un titolo di perfezionamento estero, la Commissione delle professioni psicologiche è competente per decidere quali siano le condizioni da adempiere per conseguire il corrispondente titolo di perfezionamento federale (*cpv. 4*).

Art. 10 Impiego del titolo di perfezionamento nella denominazione professionale

Questa disposizione prevede che, sentita la Commissione delle professioni psicologiche, il nostro Consiglio regoli l'impiego dei titoli di perfezionamento federali (art. 8) nelle denominazioni professionali. Queste ultime sono fissate per via d'ordinanza con il concorso delle cerchie interessate. Si garantisce così la creazione di marchi di qualità espliciti e improntati alla pratica che tengono conto delle realtà della specializzazione nel settore professionale in questione.

Nei rapporti d'affari l'impiego non autorizzato di titoli e denominazioni protette è punito con la multa (cfr. art. 45).

2.4 Capitolo 4: Accreditamento dei cicli di perfezionamento

2.4.1 Sezione 1: Principio

Art. 11 Scopo dell'accREDITamento

L'accREDITamento è una procedura formale e trasparente che si prefigge di verificare, in base a criteri definiti, il rispetto di esigenze qualitative minime per constatare se un ciclo di perfezionamento permette di raggiungere efficacemente gli scopi fissati dalla presente legge (*cpv. 1*).

Esso comprende la verifica della qualità delle strutture, dei processi e dei risultati. (*cpv. 2*).

Art. 12 Obbligo di accREDITamento

I cicli di perfezionamento che permettono di ottenere un titolo federale di perfezionamento devono essere accREDITati secondo la procedura ordinaria prevista nella presente legge.

2.4.2 Sezione 2: Criteri di accREDITamento

Art. 13

Un ciclo di accREDITamento può essere accREDITato soltanto se sono adempiuti i criteri di cui alle lettere a–g:

- la responsabilità del ciclo di perfezionamento è assunta da un'organizzazione professionale nazionale, una scuola universitaria o un'altra organizzazione che può garantire un perfezionamento di qualità elevata in virtù delle proprie competenze specialistiche e strutturali (*lett. a*);
- il ciclo di perfezionamento deve permettere alle persone che lo frequentano di raggiungere gli scopi del perfezionamento stabiliti dalla legge (art. 5). L'organizzazione responsabile può impostare il ciclo come preferisce, sempre che l'impostazione scelta permetta di conseguire gli scopi del perfezionamento (*lett. b*).
- la *lettera c* stabilisce che il perfezionamento è impostato sulla formazione in psicologia dispensata da una scuola universitaria (continuità tra la formazione e il perfezionamento);
- secondo la *lettera d*, il ciclo di perfezionamento deve prevedere un adeguato sistema d'esame e di valutazione delle conoscenze e delle capacità delle persone che lo frequentano;
- l'insegnamento deve comprendere sia l'insegnamento teorico sia la sua applicazione pratica. Combinando la teoria e la pratica si possono trasmettere

re le conoscenze, le capacità e i comportamenti specifici necessari per ottenere i diversi titoli di perfezionamento (*lett. e*);

- occorre dimostrare che, nell'ambito delle strutture organizzative del ciclo di perfezionamento, l'organizzazione responsabile deve provare che, tra le strutture del ciclo, vi è un'istanza indipendente e imparziale che, nei casi di cui all'articolo 44, statuisce secondo una procedura equa sui ricorsi delle persone che frequentano il perfezionamento (*lett. g*);

Le decisioni di tale istanza possono essere impugnate avanti il Tribunale amministrativo federale in virtù del correlato disposto degli articoli 31 e 33 della legge del 17 giugno 2005⁴¹ sul Tribunale amministrativo federale (LTAf).

2.4.3 Sezione 3: Procedura

La procedura di accreditamento si svolge in tre fasi: le prime due, vale a dire l'autovalutazione (art. 14) e la valutazione da parte di terzi (art. 15) si prefiggono in primo luogo di esortare le organizzazioni responsabili a migliorare la qualità del perfezionamento. Può essere impugnata soltanto la decisione con cui il DFI, nella terza fase della procedura, statuisce sull'accREDITAMENTO del ciclo di perfezionamento (art. 16).

Art. 14 Domanda e autovalutazione

Un ciclo di perfezionamento è accreditato su domanda dell'organizzazione responsabile (*cpv. 1*). La domanda va presentata al DFI, istanza di accreditamento competente secondo l'art. 34.

La domanda di accreditamento deve essere corredata da un rapporto sui risultati dell'autovalutazione per accertare se i criteri di accreditamento sono adempiuti. Il rapporto deve indicare fatti e dati suscettibili di verifica (*cpv. 2*).

L'autovalutazione costituisce nel contempo il punto di partenza e il nucleo della procedura di accreditamento. L'organizzazione responsabile procede all'autovalutazione compiendo indagini complete in collaborazione con le parti interessate al perfezionamento. L'intensa attività preliminare svolta dalle organizzazioni responsabili è il presupposto e il fondamento su cui poggia la valutazione esterna eseguita in seguito.

Inoltre, l'autovalutazione permette ai responsabili della formazione di verificare in permanenza i rispettivi cicli di perfezionamento e di stabilire se sia possibile migliorarne la qualità e l'efficienza.

Art. 15 Valutazione da parte di terzi

La valutazione da parte di terzi si fonda sui risultati dell'autovalutazione e la completa con le proprie analisi. L'organo di accreditamento è deputato a dirigere la valutazione da parte di terzi. Secondo le disposizioni di cui all'articolo 7 LAU, il nostro Consiglio può affidare questo compito all'Organo di accreditamento e di

⁴¹ RS 173.32

garanzia della qualità nel settore universitario (OAQ) o, come prevede la futura LASU, all'Agencia svizzera di accreditamento e garanzia della qualità (cfr. art. 35). Il previsto ricorso a specialisti svizzeri ed esteri con conoscenze approfondite nel settore permetterà di rendere attendibili i risultati delle valutazioni da parte di terzi sia per le organizzazioni responsabili dei cicli di perfezionamento sia per le autorità politiche. L'organo di accreditamento designa una commissione peritale indipendente dai profili politico e finanziario e la incarica di verificare se i criteri di accreditamento sono effettivamente adempiuti. I periti svolgono questo compito completando il rapporto di autovalutazione con indagini proprie. Questo sistema non soltanto mette in luce eventuali discrepanze tra l'autovalutazione e la valutazione da parte di terzi ma permette anche di confermare osservazioni concordanti che possono rivestire grande importanza (*cpv. 1 e 2*).

Fondandosi sulla propria valutazione, la commissione peritale elabora una proposta di accreditamento motivata e la presenta all'organo di accreditamento (*cpv. 3*).

Occorre rilevare che, in un certo modo, l'organo di accreditamento è il depositario della memoria procedurale e tecnica che permette di accreditare i cicli di perfezionamento nei settori della psicologia. Esso dispone del know-how e dell'esperienza che consentono di trovare una soluzione alle problematiche complesse in materia di accreditamento e di capire le specificità di ciascuna professione psicologica. Spetta all'organo di accreditamento prendere in considerazione gli aspetti specifici di queste professioni per compiere una valutazione consolidata della proposta di accreditamento (*cpv. 4*):

- al termine della valutazione la proposta di accreditamento può essere rinviata alla commissione peritale per ulteriore elaborazione (*lett. a*), per esempio nei casi in cui la domanda è incompleta o manca di coerenza;
- secondo la *lettera b*, l'organo di accreditamento può trattare la proposta e, se lo ritiene necessario, trasmetterla all'istanza di accreditamento corredata da una proposta e un rapporto complementari.

L'organo di accreditamento non prende decisioni in materia di accreditamento; Queste ultime sono di esclusiva competenza dell'istanza di accreditamento (DFI).

Art. 16 Decisione di accreditamento

Il DFI pronuncia sull'accREDITAMENTO fondandosi sulla proposta di accREDITAMENTO. Spesso, per migliorare la qualità del perfezionamento, la proposta raccomanda di vincolare l'accREDITAMENTO a determinati oneri suggeriti nella valutazione da parte di terzi. Le organizzazioni responsabili devono attuare tali oneri entro il termine fissato. L'articolo 18 regola le conseguenze del non adempimento degli oneri imposti dall'istanza di accREDITAMENTO.

Art. 17 Durata di validità

La durata di validità dell'accREDITAMENTO è di sette anni al massimo. Questa durata è stata stabilita in base a esperienze fatte all'estero, segnatamente negli Stati Uniti. L'istanza di accREDITAMENTO può fissare una durata più breve. A tal fine tiene conto della considerevole mole di lavoro necessaria per rinnovare l'accREDITAMENTO, poi esegue una ponderazione confrontando il lavoro necessario con l'effetto dell'eventuale imposizione di oneri concreti.

Art. 18 Oneri e revoca

Gli oneri che sono loro imposti costituiscono obblighi vincolanti per le organizzazioni responsabili. Le organizzazioni responsabili devono eseguire gli oneri entro il termine fissato dall'istanza di accreditamento e provargliene l'adempimento. Il termine fissato per l'esecuzione degli oneri tiene conto da una parte dell'urgenza delle misure e dall'altra della portata e dell'impatto delle stesse per le organizzazioni responsabili. Se gli oneri sono eseguiti solo parzialmente, l'istanza di accreditamento può imporne di nuovi, corredati da nuovi termini.

Per le organizzazioni responsabili di un perfezionamento e per le persone che lo frequentano la revoca dell'accREDITAMENTO ha importanti conseguenze; infatti, per ottenere un titolo federale di perfezionamento dopo la revoca, queste persone devono passare a un ciclo accreditato.

L'istanza di accreditamento può revocare l'accREDITAMENTO su proposta del corrispondente organo, soltanto nel caso in cui gli oneri precedentemente imposti non siano stati adempiuti, pregiudicando gravemente il rispetto dei criteri di accREDITAMENTO. Una decisione tanto grave va presa soltanto se palesemente non vi sono altre possibilità di migliorare la qualità del ciclo di perfezionamento in questione. Le organizzazioni responsabili di un ciclo di perfezionamento il cui accREDITAMENTO è stato revocato possono presentare una nuova richiesta di accREDITAMENTO dopo aver rimediato al difetto.

Art. 19 Modifica di un ciclo di perfezionamento accreditato

L'accREDITAMENTO va rinnovato ogni volta che sono sostanzialmente modificati il contenuto o l'impostazione di un ciclo di perfezionamento accreditato (*cpv. 1*). L'istanza di accREDITAMENTO competente (il DFI) va anticipatamente informata di qualsivoglia altra modifica (*cpv. 2*). Essa esamina i documenti consegnati dalle organizzazioni responsabili e verifica quale sia l'impatto delle modifiche previste sul rispetto dei criteri di accREDITAMENTO.

L'organizzazione responsabile decide di massima se una modifica ha carattere fondamentale. In caso di dubbio, può consultare l'istanza di accREDITAMENTO.

Se accerta che la modifica del ciclo di perfezionamento pregiudica il rispetto dei criteri di accREDITAMENTO vigenti, l'istanza di accREDITAMENTO può imporre oneri per garantire la qualità del ciclo. L'accREDITAMENTO può essere revocato nei casi di grave mancato adempimento degli oneri (cfr. art. 18 *cpv. 2 e 3*).

Art. 20 Informazioni

L'istanza di accREDITAMENTO (art. 34) può chiedere in ogni momento alle organizzazioni responsabili del perfezionamento di fornire tutte le informazioni necessarie per statuire sull'accREDITAMENTO; può anche procurarsi tali informazioni eseguendo un'ispezione sul posto (*cpv. 1*). Il *capoverso 2* stabilisce inoltre che, se constata un comportamento contrario ai criteri di accREDITAMENTO, l'istanza di accREDITAMENTO può imporre oneri.

Art. 21 Finanziamento dell'accREDITAMENTO

Le spese per l'accREDITAMENTO di un ciclo di perfezionamento sono finanziate da emolumenti a carico del richiedente. Gli emolumenti sono fissati rispettando i prin-

cipi di equivalenza e copertura delle spese. Tengono conto in particolare delle spese effettuate dall'organo di accreditamento incaricato e dai periti intervenuti per compiere la valutazione da parte di terzi. Le esperienze fatte in materia di accreditamento nell'ambito della LPMed⁴² mostrano che i richiedenti devono sostenere spese comprese tra i 10 000 e i 40 000 franchi.

2.5 **Capitolo 5: Esercizio della professione di psicoterapeuta**

Il presente capitolo stabilisce le norme che lo psicoterapeuta deve rispettare per poter esercitare nell'economia privata sotto la propria responsabilità specialistica. L'esercizio della psicoterapia è subordinato a un'autorizzazione del Cantone sul cui territorio è esercitata la professione. La presente legge disciplina in modo uniforme ed esaustivo sul piano federale le condizioni di natura tecnico-professionale che permettono di rilasciare l'autorizzazione. Si tiene così conto del mandato costituzionale previsto nell'articolo 95 capoverso 2 Cost.⁴³ secondo cui la Confederazione provvede alla creazione di uno spazio economico svizzero non discriminante. Chiunque disponga di un'autorizzazione di esercitare la professione ai sensi della presente legge, adempie di massima le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione in un altro Cantone. Occorre pure rilevare che, per tutelare le competenze cantonali e garantire un'adeguata esecuzione della legge, sono mantenute le procedure cantonali di autorizzazione. Infatti, i Cantoni dispongono di informazioni fondate ed esercitano un'adeguata vigilanza sugli psicoterapeuti attivi sul loro territorio soltanto grazie ai rispettivi regimi d'autorizzazione cantonale.

Art. 22 Obbligo di autorizzazione

Per poter esercitare nell'economia privata sotto la sua responsabilità specialistica allo psicoterapeuta deve essere rilasciata un'autorizzazione. Secondo il *capoverso 1*, il Cantone è competente in materia di rilascio e vigilanza sull'autorizzazione che permette a uno psicoterapeuta di esercitare sul suo territorio. L'obbligo di autorizzazione vale anche per le persone che sono già titolari dell'autorizzazione di un altro Cantone.

La Costituzione federale si serve dell'espressione «attività economica privata» per definire la portata delle competenze legislative federali (art. 95 cpv. 1 Cost.) e per precisare quale sia l'oggetto della libertà economica (art. 27 cpv. 2 Cost.). Un'attività economica è peraltro considerata lucrativa se serve a realizzare un beneficio o un reddito secondo il diritto privato. Si tratta sia di attività dipendenti (lavoratori salariati) sia indipendenti, siano esse esercitate a titolo accessorio o principale. Un'attività economica che comporta lo svolgimento di un compito pubblico o la fornitura di una prestazione pubblica soggiace al diritto pubblico e cessa di essere considerata privata conformemente agli articoli 27 e 95.

La presente legge disciplina soltanto l'attività svolta nell'economia privata da psicoterapeuti che esercitano sotto la loro responsabilità specialistica. Sono di conseguenza sottoposti all'obbligo di autorizzazione gli psicoterapeuti impiegati in studi psico-

⁴² RS 811.11

⁴³ RS 101

terapeutici di gruppo organizzati secondo il diritto privato e non sorvegliati da un collega. Soggiacciono così all'obbligo di autorizzazione anche gli psicoterapeuti delegati e gli psicoterapeuti salariati che svolgono mansioni dirigenziali.

Questa concezione intende proteggere la salute dei pazienti. Essa permette di affidare la responsabilità del trattamento a uno specialista adeguatamente formato che ha avuto modo di approfondire ed estendere le proprie conoscenze e capacità mediante un perfezionamento accreditato ai sensi della presente legge. La restrizione della libertà economica degli interessati è nella fattispecie giustificata dall'interesse pubblico.

Il *capoverso 2* riflette la ripartizione di competenze tra Confederazione e Cantoni fissata dalla Costituzione. L'articolo 95 capoverso 1 Cost. prevede che la Confederazione possa emanare prescrizioni soltanto sull'esercizio dell'attività economica privata. Non può invece emanare norme su attività economiche che comportano lo svolgimento di compiti pubblici o la fornitura di prestazioni pubbliche da parte di Cantoni e Comuni. Questa competenza rimane di competenza cantonale.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il trattamento dispensato ai malati in un ospedale è un compito pubblico, sempre che l'ospedale sia pubblico, il trattamento sia eseguito da impiegati dell'ospedale e faccia parte dei loro compiti⁴⁴.

I criteri dell'ospedale pubblico e il criterio dello svolgimento di un compito pubblico sono legati: indipendentemente dalla loro forma giuridica e dallo statuto del loro personale, gli ospedali e le cliniche sono considerati pubblici se il diritto cantonale conferisce loro un compito pubblico. A tal fine non basta che l'ospedale figuri sulla lista degli ospedali abilitati a fornire prestazioni a carico dell'assicurazione sociale malattie conformemente all'articolo 39 capoverso 1 lettera d della legge federale del 18 marzo 1994⁴⁵ sull'assicurazione malattie (LAMal).⁴⁶ Il diritto cantonale deve anche concretizzare il compito pubblico dotando lo stabilimento interessato di un quadro di diritto pubblico nel cui ambito esercitare tale compito. In questo quadro rientrano per esempio l'obbligo di ammettere i pazienti a determinate condizioni e l'obbligo di fornire i servizi previsti in un mandato di prestazioni.

Art. 23 Obbligo di annunciarsi

Il *capoverso 1* prevede che i titolari di un'autorizzazione cantonale possano esercitare la loro attività in un altro Cantone, senza essere tenuti a chiederne l'autorizzazione, per un massimo di 90 giorni per anno civile. Devono invece annunciarsi all'autorità cantonale competente e devono parimenti rispettare gli oneri e le restrizioni a cui è vincolata la loro autorizzazione. Si impedisce in tal modo agli psicoterapeuti di eludere gli oneri e le restrizioni che sono loro imposti esercitando in un altro Cantone.

Devono annunciarsi alla competente autorità cantonale anche i cittadini stranieri che esercitano la psicoterapia nell'economia privata svizzera sotto la propria responsabilità specialistica per un periodo massimo di 90 giorni per anno civile. Essi devono inoltre fornire i certificati richiesti nelle disposizioni emanate dal nostro Consiglio

⁴⁴ DTF **133** III 462, consid 2.1; DTF **122** III 101, consid. 2a cc; DTF **111** II 149, consid. 3a.

⁴⁵ RS **832.10**

⁴⁶ Stralcio di un parere dell'Ufficio federale di giustizia del 12 giugno 2008, «Loi sur les professions médicales: exercice indépendant et dépendant».

(*cpv.* 2). Questa norma è compatibile con l'Accordo sulla libera circolazione concluso tra la Svizzera e la CE.

Finalmente, il *capoverso* 3 prevede che i fornitori di prestazioni di cui ai *capoversi* 1 e 2 possano esercitare nell'economia privata sotto la propria responsabilità specialistica soltanto dopo che l'autorità cantonale ha confermato l'adempimento delle relative condizioni. Secondo il *capoverso* 4, l'autorità cantonale competente iscrive l'annuncio nel registro.

Il diritto di esercitare di cui godono i fornitori di prestazioni provenienti dagli Stati dell'UE e dell'AELS risulta direttamente dall'Accordo sulla libera circolazione concluso tra la Svizzera e la CE che permette alla Svizzera di istituire l'obbligo di annunciarsi. Si tratta di un atto puramente formale che non ostacola l'attività del fornitore di prestazioni. L'iscrizione nel registro non ha quindi effetto costitutivo, vale a dire che non costituisce una condizione indispensabile affinché un fornitore di prestazioni abbia diritto di esercitare la propria attività. Tuttavia, se un fornitore di prestazioni avvia l'attività senza essersi annunciato al Cantone competente, l'articolo 30 permette all'autorità di vigilanza competente di pronunciare adeguate sanzioni disciplinari (per esempio una multa).

Art. 24 Condizioni d'autorizzazione

Il *capoverso* 1 stabilisce le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione di esercitare. Per poter esercitare nell'economia privata sotto la propria responsabilità specialistica, uno psicoterapeuta deve rispettare non soltanto condizioni di natura professionale ma anche condizioni personali. Il mancato rispetto di una sola di queste condizioni è sufficiente per rifiutare l'autorizzazione. I Cantoni non possono stabilire ulteriori condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, poiché il diritto federale le fissa esaurientemente.

Per esercitare nell'economia privata sotto la propria responsabilità specialistica, lo psicoterapeuta deve aver frequentato un perfezionamento, vale a dire che deve disporre di un titolo federale di perfezionamento o di un titolo estero di perfezionamento riconosciuto (*lett. a*). Un interesse pubblico preponderante esige che gli psicoterapeuti dispongano di qualifiche professionali di ottima qualità, acquisite nell'ambito di una formazione e poi di un perfezionamento approfonditi. Sancire l'obbligatorietà del perfezionamento facendone una condizione dell'esercizio della psicoterapia nell'economia privata sotto la responsabilità specialistica dell'operatore rispetta quindi il principio della proporzionalità. Ciò permette inoltre di unificare la normativa in materia di esercizio della psicoterapia.

Tra le condizioni personali che deve soddisfare l'interessato vi è l'esigenza di garantire un esercizio ineccepibile della professione e di essere degno di fiducia (*lett. b*). Per verificare se l'interessato è degno di fiducia, il Cantone fa uso del proprio potere discrezionale: può per esempio chiedere un certificato di buona condotta o un estratto del casellario giudiziale e/o un estratto del registro delle esecuzioni.

Inoltre, la persona deve presentare sul piano psico-fisico le garanzie necessarie a un esercizio ineccepibile della professione, la qual cosa può essere attestata da un certificato medico.

Infine, la competente autorità cantonale deve verificare se il richiedente padroneggia una lingua nazionale (*lett. c*). A tal fine deve adoperarsi per garantire il rispetto del principio della proporzionalità e può trovare ispirazione nel Quadro di Riferimento

Europeo Comune per le lingue.⁴⁷ Si possono ragionevolmente esigere conoscenze linguistiche di livello B2 (utilizzatore avanzato o indipendente).

Il *capoverso 2* è il risultato dell'unificazione delle condizioni di autorizzazione sul piano federale. Quindi, le persone che già dispongono di un'autorizzazione cantonale adempiono di massima le condizioni per ottenere un'autorizzazione in un altro Cantone. Occorre inoltre rilevare che la LMI⁴⁸ accorda il diritto a una procedura di autorizzazione gratuita e rapida al titolare di un'autorizzazione cantonale che vuole esercitare la sua professione in un altro Cantone (art. 3 cpv. 4 LMI).

Art. 25 Restrizione dell'autorizzazione e oneri

Il Cantone che rilascia l'autorizzazione può disporre restrizioni dell'autorizzazione per garantire alla popolazione cure psicoterapeutiche affidabili e di qualità. Sono lecite restrizioni professionali (per esempio a determinati settori o attività della psicoterapia), temporali (con la limitazione dell'autorizzazione nel tempo) o geografici (limitando l'autorizzazione a un dato Comune). Inoltre, i Cantoni possono vincolare le autorizzazioni a oneri.

Rispetto alla LMI, le disposizioni della presente legge sulle possibilità di restringere l'autorizzazione e vincolarla a oneri costituiscono una *lex specialis*. A tale riguardo, come previsto nell'articolo 3 capoverso 1 lettera b LMI, la garanzia di cure psicoterapeutiche affidabili e di eccellente qualità costituisce l'unico interesse pubblico preponderante che sia ammissibile e giustifichi una restrizione dell'autorizzazione o l'imposizione di un onere. Le altre condizioni di cui all'articolo 3 LMI entrano in linea di conto soltanto in un secondo tempo; una restrizione o un onere cantonale deve quindi applicarsi ai fornitori di prestazioni locali nello stesso modo e deve ubbidire al principio della proporzionalità.⁴⁹

Art. 26 Revoca dell'autorizzazione

L'autorizzazione è revocata se le condizioni per il suo rilascio (art. 24) non sono più adempiute in tutto o in parte, o emergono fatti che ne avrebbero giustificato il rifiuto.

In questo ambito si applicano i principi generali del diritto amministrativo, segnatamente il principio della proporzionalità e il diritto di essere sentito.

Art. 27 Obblighi professionali

Chi esercita la psicoterapia nell'economia privata sotto la propria responsabilità specialistica deve rispettare determinati obblighi professionali esaurientemente definiti nella presente disposizione. Occorre rilevare che gli obblighi professionali vanno distinti dalle regole deontologiche. Questi obblighi sono sanciti da un'autorità e si applicano a tutti gli psicoterapeuti che esercitano nell'economia privata. Invece, le regole deontologiche sono stabilite da un'organizzazione professionale e si applicano direttamente soltanto ai membri dell'organizzazione. Anche se è certamente opportuno dare loro una definizione uniforme sul piano federale, in pratica tali

⁴⁷ Cfr. Quadro di Riferimento Europeo Comune per le lingue: apprendimento, insegnamento, valutazione; www.sprachenportfolio.ch

⁴⁸ RS **943.02**

⁴⁹ DTF **134 II 329**, consid. 5.4

obblighi sono spesso formulati in termini generali e devono essere interpretati facendo ricorso alle regole deontologiche.

Attiriamo l'attenzione sui seguenti obblighi professionali:

- la *lettera a* prescrive agli psicoterapeuti di esercitare la professione in modo accurato e coscienzioso, avvalendosi della forma di norma generale;
- l'obbligo di frequentare un aggiornamento permanente fa parte degli obblighi professionali e la sua violazione può essere sanzionata da un avvertimento, un ammonimento o da una multa fino a 20 000 franchi (art. 30 cpv. 2). Occorre operare una netta distinzione tra l'obbligo di frequentare un aggiornamento permanente previsto nelle normative delle diverse associazioni professionali e l'obbligo di aggiornamento previsto nella presente legge, la quale si limita a sancirne il principio. Un'infrazione alle regole in materia di aggiornamento adottate dalle associazioni professionali non costituisce necessariamente una violazione della regola prevista nella *lettera b*;
- gli psicologi devono praticare esclusivamente una pubblicità oggettiva e corrispondente all'interesse generale. È per esempio ragionevole che gli psicoterapeuti rendano noto il campo in cui sono specializzati. La pubblicità non deve essere né ingannevole né invadente (*lett. d*);
- il segreto professionale va osservato conformandosi alle disposizioni in materia, segnatamente l'articolo 321 CP⁵⁰ che ne punisce la violazione. Questa disposizione penale deve potersi applicare anche agli psicologi, ragion per il succitato articolo è completato conformemente all'articolo 48 (*lett. e*);
- la conclusione di un'assicurazione di responsabilità civile (RC) professionale è opportuna poiché, come i medici, anche gli psicoterapeuti possono commettere errori se non rispettano le regole dell'arte (*lett. f*). In diversi Cantoni, gli psicoterapeuti a cui è stata rilasciata un'autorizzazione di esercitare sono già oggi assoggettati all'obbligo di concludere un'assicurazione di responsabilità civile professionale.

Art. 28 Autorità cantonale di vigilanza

Il rispetto degli obblighi professionali deve essere garantito da autorità disciplinari. Secondo il disegno i Cantoni istituiscono un'autorità di vigilanza e ne stabiliscono l'organizzazione, la composizione e la procedura. Le autorità cantonali di vigilanza sono competenti per adottare le misure necessarie per garantire il rispetto delle disposizioni della presente legge e delle relative disposizioni esecutive. Secondo l'articolo 86 capoverso 2 della legge del 17 giugno 2005⁵¹ sul Tribunale federale (LTF), occorre presentare ricorso a un tribunale cantonale prima di potere impugnare dinanzi al Tribunale federale le decisioni delle autorità cantonali di vigilanza.

Art. 29 Assistenza amministrativa

Questa disposizione vuole garantire che gli affari disciplinari siano registrati e chiariti in tempi brevi. A tal fine impone alle diverse autorità menzionate di annunciare all'autorità competente i fatti che potrebbero costituire una violazione degli

⁵⁰ RS 311.0

⁵¹ RS 173.110

obblighi professionali. Con tale obbligo vogliamo far sì che le competenti autorità cantonali si scambino informazioni pertinenti. A tal fine il nostro Collegio ha pure previsto l'istituzione di un registro centrale (cfr. art. 38 segg.).

Art. 30 Misure disciplinari

Oltre a sancire sul piano federale una lista esaustiva di obblighi professionali, il disegno unifica il diritto disciplinare adottando misure uniformi in materia di violazioni degli obblighi professionali. Le disposizioni esecutive comprendono sia il diritto regolamentare della Confederazione sia le disposizioni che possono emanare i Cantoni, segnatamente in virtù dell'articolo 25 (autorizzazione vincolata a oneri).

Il *capoverso 1* prevede le seguenti misure disciplinari:

- l'avvertimento è la misura disciplinare di minor severità e ingiunge allo psicoterapeuta di astenersi in futuro da un determinato comportamento. Il Tribunale federale riconosce che l'avvertimento ha carattere di misura disciplinare⁵², poiché gli interessati possono percepirlo come una misura di severità analoga a un ammonimento. Negare il carattere di misura disciplinare dell'avvertimento, impedirebbe agli psicoterapeuti di impugnarlo nei casi in cui ritengono che sia stato pronunciato a torto;
- l'ammonimento costituisce la seconda misura disciplinare prevista nella presente regola;
- la multa fino a 20 000 franchi: tale massimale è giustificato dalla grande responsabilità nei confronti del paziente assunta dallo psicoterapeuta che esercita nell'economia privata sotto la sua responsabilità specialistica. Nei casi singoli, l'importo della multa dipende dalla colpa e dalla situazione dell'interessato;
- il divieto di esercitare la professione, sia esso di durata limitata a un massimo di sei anni o definitivo (in caso di una violazione grave degli obblighi professionali) è la misura disciplinare più severa poiché, dopo la sua pronuncia, lo psicoterapeuta non può più esercitare nell'economia privata sotto la propria responsabilità specialistica. Un divieto definitivo può essere pronunciato soltanto se, tenuto conto dell'attività professionale dello psicoterapeuta nel suo insieme, una sanzione più lieve non offre sufficienti garanzie che l'interessato si attenga in futuro a un comportamento corretto⁵³.

Secondo il *capoverso 2*, alla persona che non rispetta l'obbligo di aggiornamento permanente previsto nell'articolo 27 lettera b può essere inflitta una misura disciplinare sotto forma di avvertimento, ammonimento o multa. Invece, in caso di violazione dell'obbligo di aggiornamento, non entrano in linea di conto né il divieto definitivo di esercitare la professione né il divieto di durata limitata, poiché la severità di tali misure sarebbe sproporzionata.

Secondo il *capoverso 4*, l'autorità di vigilanza può, se necessario, restringere, vincolare a oneri o revocare a titolo precauzionale l'autorizzazione dello psicoterapeuta di esercitare la professione nell'economia privata sotto la sua responsabilità specialistica. Questa misura precauzionale va tuttavia presa soltanto se sussistono fondati motivi a sua giustificazione. Tale può essere il caso se è molto probabile che sarà

⁵² DTF **103** Ia 428

⁵³ DTF **106** Ia 100

pronunciato un divieto di esercitare la professione e la tutela dell'interesse pubblico esige che tale divieto si applichi già nel corso del procedimento disciplinare, per esempio nei casi di lesioni dell'integrità sessuale dei pazienti e clienti.

Art. 31 Procedimento disciplinare in un altro Cantone

Un'autorità di vigilanza può avviare un procedimento disciplinare contro uno psicoterapeuta che dispone di un'autorizzazione di esercitare nell'economia privata rilasciata da un altro Cantone o *anche* da un altro Cantone. In tal caso, il *capoverso 1* prevede che questa autorità di vigilanza informi l'autorità di vigilanza del Cantone che ha rilasciato l'autorizzazione.

In virtù del *capoverso 2*, l'autorità di vigilanza cantonale che intende vietare al titolare di un'autorizzazione rilasciata da un altro Cantone di esercitare nell'economia privata sotto la sua responsabilità specialistica sente l'autorità di vigilanza del Cantone in questione. A seconda delle circostanze del singolo caso, l'esito della consultazione tra le autorità potrà essere favorevole o sfavorevole all'interessato. Con questo sistema vogliamo garantire che l'autorità di vigilanza del Cantone che ha rilasciato l'autorizzazione sia informata sull'avvio di un procedimento disciplinare nel cui ambito potrebbe essere inflitta la più severa misura disciplinare prevista dalla legge. In tal modo il nostro Collegio vuole promuovere la cooperazione tra autorità di vigilanza e mira a rendere la pratica per quanto possibile uniforme.

Art. 32 Effetti del divieto di esercitare la professione

In seguito all'unificazione sul piano federale degli obblighi professionali e delle misure disciplinari, il divieto di esercitare la professione disposto da un'autorità cantonale di vigilanza nei confronti di uno psicoterapeuta si applica su tutto il territorio svizzero. Le decisioni cantonali in materia disciplinare possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale, compensando così le eventuali differenze che possono sussistere tra le procedure cantonali di esecuzione. Il divieto pronunciato contro uno psicoterapeuta di esercitare nell'economia privata sotto la sua responsabilità specialistica invalida immediatamente ogni autorizzazione cantonale precedentemente rilasciata a tal fine, senza che sia necessaria un'altra decisione.

Art. 33 Prescrizione

Visto che gli obblighi professionali e le misure disciplinari vengono unificati sul piano federale, devono esserlo anche i termini di prescrizione.

Il *capoverso 1* prevede un termine relativo di prescrizione di due anni dalla data in cui l'autorità di vigilanza ha avuto conoscenza dei fatti contestati. Questo termine vuole permettere ai servizi competenti di trattare immediatamente i fatti di cui vengono a conoscenza e di chiarirli in tempo utile per tutti gli interessati.

Visto che, soprattutto nei casi complessi, tale termine sembra breve, la legge stabilisce che ogni atto d'inchiesta o atto processuale intrapreso dall'autorità di vigilanza, dall'autorità di perseguimento penale o da un tribunale in merito ai fatti contestati interrompe il decorso della prescrizione (*cpv. 2*).

La prescrizione assoluta subentra dieci anni dopo i fatti contestati (*cpv.* 3). Il termine di prescrizione più lungo previsto dal diritto penale è applicabile, sempre che la violazione degli obblighi professionali costituisca parimenti reato (*cpv.* 4).

Secondo il *capoverso* 5, in un procedimento disciplinare l'autorità di vigilanza può tenere conto anche di fatti prescritti per valutare nel suo insieme il pericolo che il comportamento di uno psicoterapeuta rappresenta per la salute pubblica, segnatamente se entra in linea di conto un divieto di esercitare nell'economia privata. Si tratta di una misura preventiva destinata a impedire l'esposizione a pericolo dei pazienti.

2.6 Capitolo 6: Organizzazione

2.6.1 Sezione 1: Accredimento

Art. 34 Istanza di accreditamento

L'accREDITAMENTO dei cicli di perfezionamento avviene in diverse tappe ed è eseguito da diversi servizi (vedi commento agli articoli 14 segg.). La presente disposizione conferisce al DFI la competenza di decidere in materia di accreditamento (*cpv.* 1).

Il DFI tiene l'elenco dei cicli di perfezionamento accreditati conformemente alla presente legge (*cpv.* 2). Tale elenco è emanato sotto forma di ordinanza dipartimentale e pubblicato come tale.

Art. 35 Organo di accreditamento

Un organo di accreditamento specializzato è incaricato di esaminare le domande di accreditamento valutandole e chiarendone i dettagli. Il nostro Consiglio può, per esempio, incaricare di questo compito l'Organo di accreditamento e di garanzia della qualità delle istituzioni universitarie svizzere conformemente all'articolo 7 LAU, o incaricare l'Agenzia svizzera di accreditamento e garanzia della qualità secondo la futura LASU.

2.6.2 Sezione 2: Commissione delle professioni psicologiche

Art. 36 Composizione e organizzazione

Il nostro Consiglio istituisce una Commissione delle professioni psicologiche (*cpv.* 1) e si adopera affinché la Confederazione disponga in permanenza delle conoscenze tecniche necessarie all'esercizio dei suoi nuovi compiti (art. 37). In seno all'amministrazione federale tali conoscenze non sono sufficientemente diffuse. Sarebbe molto più costoso ampliare l'apparato amministrativo e incaricare esperti in funzione dei bisogni del momento. La Commissione delle professioni psicologiche sarà composta da psicologi eminenti appartenenti alle cerchie specialistiche e professionali particolarmente interessate al lavoro svolto dalla commissione medesima. Dovrà disporre di conoscenze approfondite sia sulle questioni relative all'insegnamento e alla ricerca, sia sulle applicazioni pratiche. Affinché possa svolgere efficacemente il proprio ruolo di consulente del nostro Consiglio e del DFI per le questioni

ni relative all'applicazione della LPPsi, la commissione dovrà comprendere rappresentanti dei Cantoni (*cpv. 2*). Essa è composta da un massimo di undici membri. Dispone di una segreteria incaricata di preparare e coordinare le sue attività (*cpv. 3*) ed emana un regolamento interno che deve sottoporre al DFI per approvazione (*cpv. 4*).

Art. 37 **Compiti e competenze**

La Commissione delle professioni psicologiche avrà sia compiti decisionali (riconoscimento dei diplomi e di titoli di perfezionamento esteri), sia compiti di consulenza. Svolgerà una funzione di consulente del nostro Consiglio e del DFI per quanto concerne l'applicazione della LPPsi, segnatamente in materia di perfezionamento. Sarà incaricata di dare risposta alle complesse questioni che si pongono negli ambiti della creazione di nuovi titoli federali (cfr. art. 8 *cpv. 3*), della redazione dell'elenco dei cicli di perfezionamento provvisoriamente accreditati (cfr. art. 49 *cpv. 1*) e dell'accredimento di cicli di perfezionamento (cfr. art. 14 *segg.*).

Non essendovi una direttiva specifica della CE concernente le professioni psicologiche e non essendo quindi previsto il riconoscimento automatico dei diplomi e dei titoli di perfezionamento esteri, ogni domanda di accreditamento dovrà essere esaminata separatamente; ciò richiederà una mole di lavoro nettamente più importante che, per esempio, il riconoscimento dei diplomi dei medici provenienti dallo spazio CE.

Infine il nostro Consiglio può attribuire ulteriori incarichi alla commissione (*cpv. 2*). Il *capoverso 3* pone il fondamento giuridico che permette alla commissione di trattare i dati personali che le sono necessari per svolgere i propri compiti.

2.6.3 Sezione 3: Registro

Art. 38 **Competenza**

Il DFI tiene un registro dei titolari di un titolo federale di perfezionamento o di un titolo estero di perfezionamento riconosciuto (*lett. a*), dei titolari di un'autorizzazione di esercitare nell'economia privata sotto la loro responsabilità specialistica (*lett. b*), come pure delle persone annunciate secondo l'articolo 23 (*lett. c*).

Art. 39 **Scopo**

Il registro serve a informare e proteggere i pazienti e i clienti (*lett. a*). Esso contribuisce a garantire la qualità delle prestazioni fornite nel settore della sanità pubblica (*lett. b*): i pazienti e i clienti possono consultare il registro per esempio per informarsi riguardo all'autorizzazione di esercitare rilasciata a tale o talaltro psicoterapeuta. L'obbligo di vigilanza delle autorità cantonali è semplificato, dal momento che tutti gli oneri e le misure disciplinari sono iscritti nel registro. Peraltro, dopo essere stati resi anonimi tutti i dati possono essere impiegati a fini statistici. Ogni anno, dopo essere stati aggiornati e adeguati, sono messi a disposizione dell'Ufficio federale di statistica che appunto li impiega a fini statistici (*lett. c*). Il registro costituisce anche una fonte di informazioni per i servizi esteri nel caso in cui il titolare di un diploma di una scuola universitaria o di un titolo di perfezionamento intende stabilirsi all'estero (*lett. d*).

Infine, il registro semplifica le procedure di rilascio delle autorizzazioni cantonali (cpv. 2).

Art. 40 Contenuto

Il registro contiene i dati necessari per raggiungere lo scopo indicato nell'articolo 39 (cpv. 1). Oltre alle identità delle persone menzionate nell'articolo 38, vi sono reperiti i dati personali degni di particolare protezione ai sensi della legge del 19 giugno 1992⁵⁴ sulla protezione dei dati (LPD). Nel registro figurano anche i dati concernenti il rifiuto, la restrizione e la modifica dell'autorizzazione di esercitare la psicoterapia nell'economia privata sotto la responsabilità specialistica dello psicoterapeuta medesimo, come pure i dati riguardanti le misure disciplinari inflitte (cfr. art. 30 cpv. 1).

Le modalità del trattamento dei dati e la lista esatta dei dati personali contenuti nel registro sono oggetto di un'ordinanza emanata dal nostro Consiglio (cpv. 2).

Art. 41 Obbligo di notifica

Affinché il registro possa fungere da strumento d'informazione aggiornato, il *capoverso 1* prevede che le autorità cantonali notifichino senza indugio al DFI ogni rilascio, rifiuto o modifica dell'autorizzazione di esercitare la psicoterapia nell'economia privata sotto la responsabilità specialistica dello psicoterapeuta medesimo, segnatamente ogni restrizione di tale autorizzazione, e tutte le eventuali misure disciplinari. La procedura di dichiarazione può essere impostata in modo tale da permettere al competente servizio cantonale di iscrivere la dichiarazione direttamente nel registro. Il sistema informatico potrebbe allora inviare immediatamente un messaggio al DFI. Il nostro Consiglio disciplina gli ulteriori dettagli relativi alle modalità di trattamento in ossequio alle disposizioni di cui all'articolo 40 capoverso 2.

Secondo il *capoverso 2*, le organizzazioni responsabili dei cicli di perfezionamento devono notificare al DFI ogni rilascio di un titolo federale di perfezionamento.

Art. 42 Comunicazione dei dati

I dati contenuti nel registro sono consultabili in rete (cpv. 1).

Tutti i dati sono accessibili al pubblico, eccetto i dati personali degni di particolare protezione (come per esempio i dati inerenti le misure disciplinari o i motivi di revoca o di rifiuto dell'autorizzazione) a cui possono accedere soltanto le autorità cantonali competenti (cpv. 2). Sono in particolare accessibili al pubblico le informazioni rilevanti per la protezione dei pazienti, quali la revoca o la restrizione di un'autorizzazione di esercitare. Per la consultazione dei dati degni di particolare protezione occorre stabilire collegamenti protetti. Un'autorità competente, come per esempio la direzione di un dipartimento cantonale della sanità, dispone di tutti i dati personali degni di particolare protezione, nonché delle informazioni su tutte le restrizioni soppresse. Sia il DFI sia le autorità competenti devono predisporre un sistema di accesso ai dati personali degni di particolare protezione che ne permetta la

⁵⁴ RS 235.1

consultazione soltanto a coloro che dispongono di una parola d'ordine personale e si impegnano a garantirne la confidenzialità.

Art. 43 Cancellazione ed eliminazione di iscrizioni nel registro

Il rapporto che lega pazienti e psicoterapeuti è particolarmente sensibile. Pertanto le indicazioni di possibili lesioni di tale rapporto di fiducia da parte degli psicoterapeuti o del rischio che siano commessi abusi, sono eliminate dal registro soltanto dopo la decorrenza di un termine dato o, nei casi più gravi, sono annullate con l'apposizione della menzione «cancellato»:

Secondo il *capoverso 1*, le restrizioni dell'autorizzazione di esercitare la professione (cfr. art. 25) non sono eliminate dal registro nel momento in cui sono soppresse ma cinque anni dopo. La soppressione di tali restrizioni ha per effetto di porre fine alla possibilità del pubblico di consultare le relative iscrizioni. Il DFI si adopera affinché siano eseguite senza indugio le necessarie modifiche, come l'eliminazione di iscrizioni o il blocco della possibilità del pubblico di consultare una data iscrizione.

Secondo il *capoverso 2*, le misure disciplinari disposte per lievi infrazioni contro le prescrizioni della presente legge o delle sue disposizioni esecutive (avvertimenti, ammonimenti e multe) sono eliminate dal registro cinque anni dopo che sono state inflitte.

Invece, il *capoverso 3* prescrive che, dieci anni dopo la soppressione dei divieti temporanei di esercitare la professione disposti per infrazioni gravi alle prescrizioni della presente legge o delle sue disposizioni esecutive, si appone la menzione «cancellato» sulla relativa iscrizione nel registro.

Occorre infine segnalare la necessità di rispettare il principio generale sancito nell'articolo 21 LPD secondo cui gli organi della Confederazione devono rendere anonimi o distruggere i dati personali che non devono essere conservati a titolo di prova o per misura di sicurezza, né devono essere consegnati agli Archivi federali. Infatti, secondo il *capoverso 4*, i dati relativi a una persona sono eliminati dal registro, o resi anonimi, non appena quest'ultima ha compiuto l'80° anno di età o un'autorità ne annuncia il decesso.

2.7 **Capitolo 7: Protezione giuridica e disposizioni penali**

Art. 44 Protezione giuridica

L'*articolo 44* prevede l'applicazione della legge federale del 20 dicembre 1968⁵⁵ sulla procedura amministrativa (PA) ad alcune decisioni prese dalle organizzazioni responsabili dei cicli di perfezionamento. Per garantire l'efficacia del controllo esercitato dalla Confederazione, tali decisioni devono poter essere impugnate dinanzi a un tribunale. Si garantisce così all'interessato la possibilità di ricorrere contro decisioni importanti prese dall'organizzazione responsabile del perfezionamento in base alla legge o alle regole del ciclo di perfezionamento. Per tale motivo, sempre che non sia un'autorità cantonale, l'organizzazione responsabile del perfezionamento è competente per prendere alcune decisioni ai sensi della PA. Queste decisioni

possono essere oggetto di un ricorso al Tribunale amministrativo federale. Nell'ambito del controllo giudiziario, le pertinenti disposizioni del ciclo di perfezionamento sono considerate norme di diritto pubblico e l'autorità giudiziaria può verificarne l'applicazione e la compatibilità con il diritto federale. Se l'organizzazione responsabile del perfezionamento è composta da diverse autorità dotate di potere decisionale, sono considerate decisioni secondo la PA soltanto le decisioni dell'ultima istanza.

Art. 45 Abuso di titoli

La presente disposizione è collegata agli articoli 4 e 10 (protezione delle denominazioni professionali). È punito con la multa chiunque nei suoi documenti commerciali, nelle sue comunicazioni di ogni genere o in altri documenti destinati ai rapporti d'affari in Svizzera utilizza una denominazione professionale senza esservi autorizzato. Le denominazioni professionali disciplinate negli articoli 4 e 10 o nelle disposizioni della corrispondente ordinanza possono essere utilizzate in quanto tali soltanto da coloro che ne hanno diritto. Per quanto concerne i titoli federali di perfezionamento di cui all'articolo 8, è ugualmente punibile l'impiego di titoli che prestano a confusione. Per non limitare eccessivamente la libertà economica, per esempio la libertà economica dei consulenti psicologici, non è invece protetto l'aggettivo «psicologico» impiegato nella denominazione professionale di cui all'articolo 4.

Le denominazioni professionali e i titoli di perfezionamento sono protetti dalla LCSL (cfr. n. 1.2). In base al correlato disposto degli articoli 3 lettera c e 23 LCSL, chiunque si serve di titoli o denominazioni professionali non pertinenti, atti a far credere che dispone di distinzioni o capacità speciali è punito, a querela di parte, con una pena detentiva sino a 3 anni o con una pena pecuniaria. Nel presente contesto, queste disposizioni sembrano insufficienti, visto che fanno dipendere il perseguimento penale da una querela di parte e limitano la cerchia delle persone che possono avviare l'azione penale. Inserendo una disposizione penale nel disegno è possibile assicurare un'adeguata salvaguardia degli interessi specifici che occorre proteggere nel settore che ci occupa. Un abuso di titoli secondo il presente articolo è perseguito d'ufficio per proteggere le persone alla ricerca di sostegno psicologico da consulenze e trattamenti non qualificati. Il quadro penale tracciato dall'articolo 45 ben si adegua alla fattispecie dell'abuso di titoli. L'importo massimo della multa è di 10 000 franchi (cfr. art. 106 cpv. 1 e art. 333 cpv. 3 CP). Il quadro penale previsto nella LCSL (pena detentiva sino a tre anni o pena pecuniaria) fa riferimento a tutte le forme di concorrenza sleale ed è pertanto più severo. Non appare opportuno prevedere una pena detentiva per la fattispecie perseguita nella presente disposizione. Poiché l'articolo 45 contiene i medesimi elementi dell'articolo 3 lettera c LCSL e persegue il medesimo obiettivo, il principio della *lex specialis* ne impone l'applicazione.

2.8 Capitolo 8: Disposizioni finali

Art. 46 Vigilanza

Il nostro Consiglio vigila sull'esecuzione della presente legge. L'attuazione della legge spetta al DFI per quanto concerne il perfezionamento e ai Cantoni per quanto riguarda l'esercizio della professione. Il DFI in quanto istanza di accreditamento

funge pure da organo di vigilanza dell'organizzazione responsabile di un ciclo di perfezionamento. Tale competenza permette al DFI di acquisire informazioni e prendere misure per far sì che l'organizzazione responsabile ponga effettivamente in essere il perfezionamento previsto nell'ambito del ciclo accreditato (cfr. art. 20).

Art. 47 Esecuzione

Il nostro Consiglio emana le disposizioni esecutive.

Art. 48 Modifica del diritto vigente

Gli psicologi sono ormai assoggettati al segreto professionale. Saranno perciò equiparati ai detentori di segreti tutelati dal diritto penale. L'elenco dell'articolo 321 capoverso 1 del Codice penale è pertanto completato con l'aggiunta dell'espressione «gli psicologi». La nozione di «psicologi» è intesa in senso lato: soggiacciono al segreto professionale anche rami della psicologia come la psicoterapia, la psicologia clinica ecc. La medesima modifica è apportata anche all'articolo 171 capoverso 1 del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007⁵⁶ (CPP), nonché all'articolo 75 lettera b della Procedura penale militare del 23 marzo 1979⁵⁷ (CPM).

Art. 49 Disposizioni transitorie

Nell'attuale ordinamento, vi sono operatori che esercitano in virtù delle leggi cantonali sulla sanità pubblica anche se non sono soddisfano i requisiti stabiliti nel presente disegno di legge in materia di formazione e perfezionamento. Una normativa transitoria garantisce segnatamente che i titolari di un'autorizzazione di esercitare l'attività professionale indipendente nel settore disciplinato dalla presente legge, possano continuare a esercitare anche se non possiedono titoli di formazione e perfezionamento adeguati. L'applicazione immediata della nuova normativa sarebbe contraria alla certezza del diritto e alla protezione della buona fede.

Non è invece prevista una normativa transitoria per le persone che hanno finora impiegato la denominazione di psicologo senza possedere un diploma riconosciuto in psicologia rilasciato da una scuola universitaria. Dall'entrata in vigore della presente legge questi ultimi possono continuare a esercitare un'attività nel settore della psicologia ma non sono più autorizzati a definirsi «psicologi». Si garantisce così che, nell'interesse preponderante della protezione contro l'inganno e della tutela della salute, la legge prenda effetto senza indugio. Inoltre, non è possibile definire con precisione la cerchia delle persone le cui denominazioni dovrebbero essere protette da disposizioni transitorie. Di conseguenza, le persone che, pur non avendo conseguito il diploma di una scuola universitaria, hanno acquisito una formazione nel settore della psicologia frequentando corsi o seminari, sarebbero poste sul medesimo piano di coloro sono privi di qualsivoglia formazione in psicologia. Finalmente, un'applicazione immediata della protezione delle denominazioni non lede diritti acquisiti.

I cicli di perfezionamento in psicoterapia designati dal nostro Consiglio beneficiano di un accreditamento provvisorio per cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge. Il nostro Collegio redige un elenco di tali cicli di perfezionamento. A tal

⁵⁶ RS ...; FF 2007 6977

⁵⁷ RS 322.1

fine si fonda sui perfezionamenti riconosciuti dalle organizzazioni professionali e specializzate e consulta la Commissione della professioni psicologiche. Durante il periodo transitorio i titoli ottenuti nell'ambito di questi cicli di perfezionamento sono considerati titoli federali. Le organizzazioni responsabili del perfezionamento hanno cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge per far accreditare i rispettivi cicli (*cpv. 1*).

Sono considerati titoli federali, i titoli di perfezionamento acquisiti prima dell'entrata in vigore della presente legge al termine di perfezionamenti che figurano nell'elenco di cui al capoverso 1 (*cpv. 2*).

Chi, all'entrata in vigore della presente legge, dispone già di un'autorizzazione di diritto cantonale per esercitare la psicoterapia a titolo indipendente, deve poter continuare a esercitare nell'economia privata del Cantone in questione sotto la propria responsabilità specialistica, anche se non dispone di una formazione o di un perfezionamento ai sensi della presente legge. Invece, dopo l'entrata in vigore della LPPsi, chi chiede una nuova autorizzazione di esercitare nell'economia privata sotto la propria responsabilità specialistica, per esempio per cambiare Cantone, deve provare che rispetta le condizioni stabilite dalla legge (*cpv. 3*).

Il *capoverso 4* accorda un termine transitorio di cinque anni alle persone che, prima dell'entrata in vigore della LPPsi, non avevano bisogno di un'autorizzazione di diritto cantonale per esercitare la loro professione, che viene sottoposta ad autorizzazione con l'entrata in vigore della presente legge. Si tratta per esempio di operatori che esercitano nell'economia privata (ma non a titolo indipendente secondo il diritto fiscale e la legislazione sulle assicurazioni sociali) sotto la loro responsabilità specialistica, per esempio in una clinica privata situata in un Cantone che ha sottoposto ad autorizzazione obbligatoria soltanto le attività esercitate a titolo indipendente. Questo termine è stato istituito per permettere agli interessati di chiedere un'autorizzazione ed eventualmente riorganizzarsi o acquisire qualifiche supplementari.

Art. 50 Referendum ed entrata in vigore

Essendo una legge federale, la LPPsi sottostà a referendum secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost. (*cpv. 1*). Il nostro Consiglio stabilisce la data d'entrata in vigore coordinandola con l'adozione della normativa d'esecuzione (*cpv. 2*).

3 **Conseguenze**

3.1 **Conseguenze per la Confederazione**

La legge sulle professioni psicologiche attribuisce alla Confederazione nuovi compiti permanenti che saranno svolti dall'UFSP. Attualmente, i bisogni di personale e mezzi materiali previsti per l'esecuzione della legge sono valutati come segue:

- *Servizio delle professioni psicologiche*: 1,6 equivalenti a tempo pieno per la direzione del servizio, l'assistenza tecnica all'esecuzione della legge e lo sviluppo (0,8 equivalenti a tempo pieno per la direzione; 0,8 equivalenti a tempo pieno per un'assistenza amministrativa qualificata);
- *Segreteria della Commissione delle professioni psicologiche*: 0,8 equivalenti a tempo pieno per il monitoraggio dei contenuti dell'insieme dei compiti della commissione, segnatamente per la preparazione del riconoscimento di di-

plomi e di titoli di perfezionamento esteri. L'attività della commissione richiede peraltro risorse finanziarie (indennità giornaliera, indennità per la presidenza ecc.). Per il riconoscimento di diplomi e di titoli di perfezionamento esteri è prevista la riscossione di emolumenti. Non è attualmente possibile stimare l'importo delle entrate che ne deriveranno. L'importo degli emolumenti sarà stabilito ispirandosi alle tariffe applicate per il riconoscimento nelle professioni mediche universitarie.

- *Accreditamento*: 0,8 equivalenti a tempo pieno per la coordinazione tecnica delle procedure di accreditamento (esame delle domande, monitoraggio dei processi). Nella legge sono previsti soltanto emolumenti per l'esecuzione delle procedure, non per i compiti di coordinamento.
- *Assistenza giuridica*: 0,4 equivalenti a tempo pieno.

L'esercizio del registro delle professioni psicologiche non richiede fondi supplementari perché avverrà nell'ambito del servizio che si occupa del registro delle professioni sanitarie.

Dopo le deliberazioni parlamentari, il nostro Consiglio esaminerà una proposta riguardo alle risorse umane e ai fondi effettivamente necessari nell'ambito della proposta di messa in vigore della legge.

Per permettere l'esecuzione della legge sin dalla sua entrata in vigore (probabilmente il 1° gennaio 2013), negli anni 2010–2012 vanno stanziati fondi a favore del progetto concernente la legge sulle professioni psicologiche. Il personale e i mezzi materiali necessari per preparare l'esecuzione delle legge durante la fase progettuale si suddividono come segue:

- *Direzione del progetto di legge sulle professioni psicologiche*: occorrono 1,6 equivalenti a tempo pieno per la direzione del progetto e il monitoraggio tecnico delle deliberazioni parlamentari (0,8 equivalenti a tempo pieno per la direzione del progetto; 0,8 equivalenti a tempo pieno per un'assistenza qualificata);
- *Preparativi per l'istituzione della Commissione delle professioni psicologiche*: sono previsti 0,8 equivalenti a tempo pieno per preparare le attività della commissione ed elaborare direttive in materia di riconoscimento dei diplomi e dei titoli di perfezionamento esteri.
- *Accreditamento*: occorrono 0,8 equivalenti a tempo pieno per preparare le procedure di accreditamento e redigere l'elenco dei cicli di perfezionamento provvisoriamente accreditati previsto nelle disposizioni transitorie. Occorrono fondi supplementari per elaborare le norme in materia di accreditamento, per eseguire indagini preliminari (spese di consulenza) e coprire le spese di traduzione e le altre spese.
- *Assistenza giuridica*: 0,8 equivalenti a tempo pieno per elaborare le ordinanze e le altre normative.
- *Registro*: ogni anno occorrono mezzi materiali supplementari per adeguare l'attuale soluzione informatica.

3.2

Conseguenze per i Cantoni e i Comuni

Per permettere agli psicoterapeuti di esercitare nell'economia privata sotto la loro responsabilità specialistica, i Cantoni devono svolgere diversi compiti d'esecuzione; tuttavia quasi tutti i Cantoni hanno già adottato normative nel settore della psicoterapia e delle altre professioni psicologiche, la qual cosa limita i compiti rimanenti. La maggior parte dei Cantoni è responsabile in materia di vigilanza e già rilascia agli psicoterapeuti autorizzazioni di polizia sanitaria che permettono l'esercizio della professione. Le nuove prescrizioni federali in materia sono analoghe alle disposizioni che regolano le vigenti autorizzazioni cantonali di esercitare la professione. La vigilanza sulle professioni psicologiche è organizzata tenendo conto della vigilanza che i Cantoni già esercitano in questo settore.

Il registro previsto nella legge agevola il controllo e la vigilanza tecnica dei Cantoni sull'esercizio della psicoterapia nell'economia privata sotto la responsabilità specialistica degli psicoterapeuti medesimi. I dati iscritti nel registro permettono ai Cantoni di fare prova di maggiore efficienza per quanto concerne il rilascio delle autorizzazioni di esercitare la professione. I Cantoni possono anche verificare se un altro Cantone ha già rilasciato un'autorizzazione e se a tale autorizzazione sono eventualmente state imposte restrizioni. Essi devono iscrivere nel registro i dati necessari al suo esercizio, come le autorizzazioni, gli oneri e le misure disciplinari; soprattutto nella fase iniziale ciò comporta una certa mole di lavoro amministrativo. Occorre tuttavia sottolineare l'esperienza già acquisita dai Cantoni nell'ambito dell'introduzione del registro delle professioni mediche e dell'installazione dei necessari sistemi informatici.

Inoltre, anche se il perseguimento penale spetta ai Cantoni, non si prevede che le nuove fattispecie penali richiederanno l'assunzione di personale supplementare.

3.3

Conseguenze economiche

3.3.1

Conseguenze per alcuni gruppi sociali

Le persone che ricorrono a prestazioni psicologiche beneficeranno di condizioni trasparenti su un mercato finora opaco: l'introduzione di denominazioni professionali protette permette di reperire rapidamente e senza ambiguità i fornitori qualificati di prestazioni psicologiche. Per coloro che sono alla ricerca di sostegno psicologico diminuiscono di conseguenza le spese per la ricerca di prestazioni psicologiche di qualità elevata e quelle derivanti dalle relative transazioni.

Proteggendo le denominazioni professionali dei titolari di un diploma di scuola universitaria riconosciuto dalla presente legge, si istituisce un marchio di qualità privo di qualsivoglia ambiguità che permetterà di riconoscere immediatamente i fornitori di prestazioni che non hanno effettuato studi superiori di psicologia in una scuola universitaria.

I fornitori di prestazioni psicologiche che non dispongono di un diploma in psicologia riconosciuto dalla presente legge non saranno sottoposti a un divieto di esercitare l'attività professionale. Semplicemente non potranno offrire le loro prestazioni in qualità di «psicologi». Sempre che non impieghino tale denominazione in modo illecito, la legge non li assoggetta a prescrizioni particolari.

Per quanto concerne l'ottenimento dell'autorizzazione di esercitare la professione, i futuri psicoterapeuti psicologi saranno assoggettati alle medesime condizioni in tutta la Svizzera. Le condizioni per accedere ai perfezionamenti accreditati in psicoterapia sono da una parte rese più severe, dal momento che per accedervi servirà un diploma di master, una licenza o un diploma in psicologia. D'altra parte, condizioni d'accesso uniformate a livello nazionale costituiscono una base più solida. L'armonizzazione delle condizioni di autorizzazione sul piano nazionale eleva i requisiti in materia di qualifiche a un medesimo livello.

Gli psicoterapeuti paramedici che dispongono di un'autorizzazione cantonale di esercitare la professione ma non hanno studiato psicologia in una scuola universitaria non saranno esclusi dal mercato. I diritti acquisiti di queste persone sono tutelati dalla disposizione transitoria secondo cui le autorizzazioni cantonali di esercitare la professione conservano la loro validità.

Il presente disegno di legge non ha alcun impatto diretto sulle scuole universitarie. La normativa prevista non pregiudica la formazione in psicologia dispensata dalle scuole universitarie, ma poggia piuttosto sull'attuale ordinamento degli studi e sul sistema di controllo della qualità applicato nelle scuole universitarie.

Nell'ottica attuale è difficile valutare quali conseguenze avrà la normativa prevista sull'organizzazione dei perfezionamenti. Tenuto conto dell'elevato numero degli attuali cicli di perfezionamento si profila un'eventuale riduzione dell'offerta. È possibile che alcuni cicli di perfezionamento non vengano accreditati. Alcune organizzazioni responsabili di perfezionamenti potrebbero astenersi dal chiedere l'accreditamento, per esempio per motivi di costi. La normativa prevista potrebbe da una parte portare a un risanamento e a un consolidamento dell'offerta di perfezionamenti e, dall'altra, promuovere lo sviluppo di nuove soluzioni nel settore.

I titoli federali di perfezionamento provvedono d'ora innanzi gli psicologi qualificati di un marchio di qualità riconosciuto che in Svizzera li qualifica come specialisti e all'estero riduce il rischio che siano vittime di discriminazioni per quanto concerne l'esercizio della professione.

Gli psicologi possono chiedere il riconoscimento previsto nella presente legge per i diplomi e i titoli di perfezionamento esteri. Se soddisfano le condizioni previste, godono dei medesimi diritti e obblighi degli psicologi svizzeri e, se i loro diplomi sono riconosciuti, possono anche utilizzare denominazioni professionali protette.

3.3.2 Consequenze per l'economia nazionale

Nell'insieme non si prevedono ripercussioni della legge sulle professioni psicologiche sull'economia nazionale. In particolare non si prevede che ne derivino costi diretti per la collettività.

La normativa proposta non ha alcuna ripercussione sul diritto degli psicoterapeuti psicologi di fornire prestazioni ai sensi della LAMal⁵⁸. Per integrare la psicoterapia paramedica nella LAMal sarebbe necessaria una revisione della legge o l'adozione di un'ordinanza, atti che per il momento non sono previsti. La legge sulle professioni psicologiche fissa sul piano nazionale condizioni uniformi applicabili ai gruppi

professionali interessati e modificherà tutt'al più le basi di un'eventuale nuova discussione sull'autorizzazione di fornire prestazioni ai sensi della LAMal.

La presente legge avrà invece un impatto positivo sulla qualità dell'offerta di prestazioni psicologiche: i fornitori insufficientemente qualificati non potranno più proporre i loro servizi alle medesime condizioni degli specialisti qualificati, con un conseguente calo dei trattamenti inutili o nocivi che possono avere gravi ripercussioni per le persone alla ricerca di sostegno psicologico e i loro prossimi. Complessivamente, la regolamentazione proposta renderà più severe le esigenze da rispettare per fornire prestazioni psicologiche.

Le procedure proposte per l'accreditamento produrranno probabilmente un risanamento delle numerose offerte di perfezionamento nei settori professionali della psicologia. I perfezionamenti di qualità elevata a cui sarà concesso l'accreditamento attireranno un maggior numero di studenti rispetto ai cicli di perfezionamento non accreditati e potrebbero di conseguenza divenire più economici. Le organizzazioni responsabili dei perfezionamenti potrebbero anche ripercuotere i costi dell'accreditamento sui partecipanti che di conseguenza sopporterebbero maggiori costi.

3.3.3 Alternative normative

Durante la procedura che ha portato all'elaborazione del presente disegno di legge abbiamo esaminato diverse possibili alternative normative. Abbiamo già menzionato le principali (cfr. n. 1.2). Abbiamo segnatamente respinto la possibilità di emanare una legge concernente soltanto la psicoterapia, nonché la possibilità di lasciare alle associazioni professionali la regolazione del mercato delle professioni psicologiche. Queste alternative non avrebbero soddisfatto né la necessità di disciplinare il mercato né i mandati legislativi conferiti (cfr. n. 1.1.3 e 1.1.4).

3.3.4 Aspetti pratici dell'esecuzione

La legge sulle professioni psicologiche porterà alla fondazione, probabilmente presso l'UFSP, di una Commissione delle professioni psicologiche con una propria segreteria; la Confederazione deve così dotarsi di nuove strutture amministrative per garantire la continuità del processo di riconoscimento e una cooperazione ottimale tra gli esperti e l'amministrazione.

La mole di lavoro per l'accreditamento dei cicli di perfezionamento importanti sarà considerevole. Il DFI è l'istanza di accreditamento e, in tale veste, può profittare dell'esperienza che ha maturato nell'ambito della LPMed. L'accreditamento sarà finanziato con la riscossione di emolumenti.

Un'altra novità sarà il registro, tenuto dalla Confederazione, in cui verranno repertoriati i titoli federali di perfezionamento e i titolari di un'autorizzazione di esercitare la professione. L'istituzione del registro sarà agevolata dalle sinergie con il registro delle professioni mediche, già in funzione nel quadro della LPMed.

Il registro istituito in applicazione della LPMed ha permesso ai Cantoni di fare esperienza in materia di registrazione ed elaborazione di dati destinati ad alimentare un registro nazionale.

Attualmente il rilascio delle autorizzazioni di esercitare spetta ai servizi cantonali. La maggior parte dei Cantoni si sono già dotati di un regime di autorizzazione associato a un sistema di vigilanza disciplinare. Le nuove fattispecie penali non renderanno necessari adeguamenti maggiori degli attuali ordinamenti cantonali.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno di legge è annunciato nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011.⁵⁹

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

5.1.1 Fondamenti giuridici

Il presente atto normativo poggia innanzitutto sull'articolo 95 Cost.⁶⁰ che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. Occorre tuttavia fare riferimento anche all'articolo 97 cpv. 1 Cost. che accorda alla Confederazione la competenza di prendere provvedimenti a tutela dei consumatori.

In base all'articolo 95 capoverso 1 Cost., la Confederazione può regolare l'accesso alle attività economiche private e segnatamente prescrivere attestati di capacità per motivi di polizia economica. Questa normativa obbedisce al principio fondamentale dell'interesse generale. Le professioni psicologiche non vanno disciplinate in quanto tali ma soltanto per proteggere interessi di politica sanitaria. Tale protezione fa dipendere l'esercizio di queste professioni dal rispetto di esigenze chiare in materia di formazione, e di perfezionamento nei settori professionali particolarmente sensibili dal profilo sanitario, nonché dal rispetto dei doveri professionali nella pratica della professione.

5.1.2 Compatibilità con i diritti fondamentali

Come altre attività economiche private, l'esercizio di una professione psicologica è protetto dalla libertà economica sancita nell'articolo 27 capoverso 1 Cost. Ogni restrizione di questa libertà deve poggiare su una base legale, ma deve anche essere giustificata da un interesse pubblico e rispettare il principio della proporzionalità.

Il presente disegno di legge consente di emanare la necessaria base legale. La competenza legislativa (art. 3 Cost.) risulta da quanto esposto sopra.

L'interesse pubblico all'adozione di una normativa sulle professioni psicologiche deriva dal legittimo diritto dei consumatori di essere protetti contro fornitori di prestazioni privi delle necessarie qualifiche professionali.

⁵⁹ FF 2008 667

⁶⁰ RS 101

Il disegno di legge osserva il principio della proporzionalità. Nel rimediare ai punti deboli della situazione giuridica attuale abbiamo fatto prova di moderazione, rinunciando a rendere obbligatorio il perfezionamento e l'autorizzazione di esercitare nei settori della psicologia che non riguardano la psicoterapia. Peraltro, la protezione delle denominazioni professionali e dei titoli è limitata ai rapporti d'affari. La libertà economica è limitata soltanto per quanto ciò sia necessario a conseguire lo scopo della normativa.

5.2 **Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera**

Per agevolare la libera circolazione delle persone, il diritto comunitario e l'accordo sulla libera circolazione⁶¹ contengono diverse regole sul riconoscimento degli attestati di capacità professionale. Nell'ambito del presente disegno di legge, hanno un'importanza determinante le direttive 89/48/CEE e 95/21/CEE⁶² (e in futuro probabilmente la direttiva 2005/36/CE) (cfr. n. 1.6.2). Il disegno di legge è compatibile con gli obblighi che risultano per la Svizzera dall'accordo sulla libera circolazione e in particolare dalla direttiva 89/48/CEE. Occorre rilevare in particolare i seguenti aspetti:

- visto che nel disegno di legge le denominazioni professionali fungono da collegamenti tra le professioni psicologiche e determinate qualifiche, tali professioni equivalgono alle attività professionali di cui all'articolo 1 paragrafo 1 lettera d della direttiva 89/48/CEE;
- il disegno di legge prevede il riconoscimento dei diplomi di scuole universitarie estere (art. 3) e il riconoscimento dei titoli di perfezionamento esteri (art. 10), rispettando così l'obbligo di tenere conto delle qualifiche acquisite in un altro Stato membro. Teniamo così conto delle regole previste nell'articolo 3 della direttiva 89/48/CEE sul riconoscimento di eventuali diplomi esteri;
- emanando una base legale che permette di ordinare misure di compensazione in caso di significative divergenze nella durata o nel contenuto della formazione, il disegno di legge tiene conto dell'articolo 4 della direttiva 89/48/CEE (cfr. art. 3 cpv. 3 e art. 10 cpv. 3);
- il disegno di legge richiede inoltre che le persone che intendono esercitare la psicoterapia nell'economia privata dimostrino la loro padronanza di una lingua nazionale. Anche questa norma è conforme all'accordo sulla libera circolazione.

⁶¹ 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 (con allegati, protocolli e atto finale) RS **0.142.112.681**.

⁶² Direttiva 89/48/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi d'istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU L 19 del 24.1.1989, pag. 16, nella versione della direttiva 2001/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2001, GU L 206 del 31.7.2001, pag. 1) e direttiva n. 92/51/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, relativa ad un secondo sistema generale per il riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva n. 89/48/CEE (GU L 209 del 24.7.1992, pag. 25–45).

5.3 **Forma dell'atto**

Nel disegno di legge sono previste disposizioni importanti che contengono norme di diritto; secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. tali disposizioni devono essere emanate sotto forma di legge federale. La competenza dell'Assemblea federale in materia risulta dall'articolo 163 capoverso 1 Cost.

5.4 **Delega di competenze legislative**

Il disegno contiene norme che delegano al nostro Consiglio la facoltà di emanare ordinanze in virtù della sua competenza regolamentare. All'interno dei limiti tracciati dalla legge, possiamo quindi adottare disposizioni esecutive a complemento della legge medesima. Le deleghe riguardano normative troppo dettagliate per trovare posto in una legge. Secondo il diritto costituzionale, le deleghe legislative devono limitarsi a un oggetto determinato e non possono quindi essere illimitate. I poteri regolamentari conferitici dal disegno sono limitati al disciplinamento di una determinata questione e sono sufficientemente concreti nel contenuto, lo scopo e l'estensione. La competenza accordata a questo Consiglio di emanare ordinanze soddisfa il principio di determinatezza ed è quindi sufficientemente definita dal profilo costituzionale.

Il disegno di legge contiene le seguenti deleghe:

- articolo 6 capoverso 3: il nostro Consiglio determina la durata del perfezionamento o la prestazione da fornire per ottenere i diversi titoli di perfezionamento rilasciati nei corrispondenti settori della psicologia;
- articolo 8 capoverso 2: il nostro Consiglio può prevedere titoli federali di perfezionamento in altri settori della psicologia con un'importanza diretta per la salute;
- articolo 10: sentita la Commissione delle professioni psicologiche, il nostro Consiglio disciplina l'impiego del titolo federale di perfezionamento nella denominazione professionale;
- articolo 13 capoverso 2: sentite le organizzazioni responsabili, il nostro Consiglio può emanare disposizioni che concretizzano il criterio di accreditamento di cui al capoverso 1 lettera b;
- articolo 23 capoverso 2: il nostro Consiglio determina, conformemente alle disposizioni del trattato internazionale, i certificati che devono presentare i fornitori di prestazioni sottoposti al regime dei 90 giorni;
- articolo 37 capoverso 2: il nostro Consiglio può attribuire ulteriori incarichi alla Commissione delle professioni psicologiche;
- articolo 40 capoverso 2: il nostro Consiglio emana disposizioni dettagliate sui dati personali contenuti nel registro e sulle relative modalità di trattamento;
- articolo 49 capoverso 1: questa disposizione transitoria incarica il nostro Consiglio di redigere un elenco dei cicli di perfezionamento in psicoterapia che sono considerati accreditati per cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge.

