



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR

**Segreteria di Stato per la formazione,
la ricerca e l'innovazione SEFRI**

Cooperazione internazionale in materia di formazione e di qualifiche
professionali

SEFRI, Cooperazione in materia di formazione

Accordo tra la Svizzera e la Germania sulla reciproca determinazione dell'equivalenza dei titoli professionali (modernizzazione della convenzione del 1937)

Rapporto esplicativo

Indice

1	Situazione iniziale.....	3
1.1	Contesto generale e convenzione bilaterale del 1937	3
1.2	Esigenza di modernizzazione e obiettivi	4
1.2.1	Esigenza di modernizzazione.....	4
1.2.2	Obiettivi di un Accordo modernizzato.....	5
1.3	Alternative esaminate	6
2	Punti essenziali dell'Accordo.....	7
3	Commento ai singoli articoli	8
3.1	Preambolo	8
3.2	Articolo 1 – Campo d'applicazione	8
3.3	Articolo 2 – Principio e obiettivo	9
3.4	Articolo 3 – Condizioni per la determinazione dell'equivalenza	9
3.5	Articolo 4 – Conseguenze della determinazione dell'equivalenza	11
3.6	Articolo 5 – Procedura per la determinazione dell'equivalenza	11
3.7	Articolo 6 – Autorità competenti, strumenti di lavoro e Comitato misto.....	12
3.8	Articolo 7 – Mantenimento dei diritti acquisiti e disposizioni transitorie.....	12
4	Ripercussioni.....	12
4.1	Ripercussioni per il riconoscimento delle qualifiche estere	12
4.2	Ripercussioni per la Confederazione e per altri organismi preposti al riconoscimento.....	13
4.3	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	13
4.4	Ripercussioni per l'economia e la società	13
4.5	Ripercussioni sull'ambiente	14
5	Aspetti giuridici	14
5.1	Costituzionalità e basi giuridiche	14
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	14
6	Allegato.....	15
6.1	Convenzione sul reciproco riconoscimento degli esami per le professioni artigianali (1937)..	15

1 Situazione iniziale

1.1 Contesto generale e convenzione bilaterale del 1937

Con l'intensificarsi delle interdipendenze economiche e della mobilità dei lavoratori sul piano transfrontaliero il riconoscimento delle qualifiche professionali estere diventa sempre più importante. Per poter esercitare la loro attività professionale o seguire una formazione continua in altri Paesi, persone e imprese devono poter contare sul riconoscimento delle proprie qualifiche professionali o di quelle dei loro dipendenti. Questo vale in particolare per le professioni il cui esercizio nel Paese di destinazione è regolamentato e che sono quindi vincolate a una determinata qualifica professionale (professioni regolamentate). Una qualifica estera equiparabile a quella nazionale può però essere importante anche per le professioni non regolamentate, ad esempio in vista dell'accesso a una formazione professionale continua, a titolo d'informazione per un potenziale datore di lavoro o per la classificazione salariale nei contratti collettivi di lavoro. La maggior parte dei Paesi europei dispone pertanto di procedure e organismi consolidati per il riconoscimento delle qualifiche estere. Generalmente questo riconoscimento avviene tramite la determinazione dell'equivalenza con una qualifica di riferimento nazionale, a cui segue l'equiparazione giuridica.

Nel contesto europeo svolge un ruolo centrale il quadro normativo multilaterale dell'Unione europea: le direttive dell'UE¹ definiscono infatti in modo vincolante le norme e le procedure minime per il riconoscimento reciproco delle professioni regolamentate negli Stati membri. La Svizzera ha aderito a questo sistema multilaterale in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone stipulato con l'UE² (allegato III dell'ALC). In aggiunta, alcuni Paesi hanno concluso accordi bilaterali sul riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, i cui effetti si spingono oltre le direttive dell'UE (anche all'interno dell'UE, p. es. l'Accordo di riconoscimento tra Germania e Austria³).

Ciò avviene anche nel caso di Svizzera e Germania che, viste le loro relazioni economiche particolarmente estese e la stretta attinenza dei loro sistemi formativi, dispongono fin dal 1937 di una *convenzione sul reciproco riconoscimento degli esami per le professioni artigianali*. Questa convenzione disciplina l'equiparazione giuridica nei due Paesi tra persone che hanno superato, rispettivamente, un esame finale di tirocinio o un esame di qualifica artigianale (*Gesellenprüfung*) oppure un esame professionale superiore o un esame di maestro artigiano (*Meisterprüfung*) nel proprio Paese (cfr. allegato 1, testo della convenzione del 1937).

Nel contesto politico dell'epoca la conclusione di questa convenzione era motivata dall'esistenza di una prassi informale da tempo consolidata tra gli attori economici in Svizzera e in Germania, che prevedeva il riconoscimento reciproco dei titoli professionali per poter esercitare un'attività artigianale e accedere alla formazione professionale continua. Questa prassi incontrò crescenti difficoltà dovute ai tentativi del Governo tedesco di quegli anni di attuare una politica protezionistica nel settore. Su richiesta della Svizzera si riuscì a definire tempestivamente la prassi informale con una convenzione bilaterale prima che gli sviluppi politici potessero impedire ogni margine di manovra.

La convenzione del 1937 è tuttora valida e continua a esplicare i propri effetti in entrambi i Paesi, sia nella prassi di riconoscimento ufficiale di titoli professionali esteri sia direttamente sul mercato del lavoro. Nell'ambito delle procedure di riconoscimento basate sulla legge svizzera sulla formazione professionale⁴, i titolari delle corrispondenti formazioni professionali tedesche beneficiano tra l'altro di

¹ Direttiva 2005/36/EG del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (versione valida per la Svizzera secondo l'allegato III ALC)

² Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (con allegati, protocolli e atto finale) (RS **0.142.11.681**)

³ *Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Österreich über die Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung und über die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit von beruflichen Prüfungszeugnissen* (Bundesgesetzblatt, Teil II, Jahrgang 1991, n. 15 dell'8.6.1991, pag. 712)

⁴ Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (Legge sulla formazione professionale, LFPr, RS **412.10**)

procedure più semplici e rapide per la determinazione dell'equivalenza. Da parte tedesca si può citare l'esempio delle camere dell'artigianato, che in base alla convenzione, soprattutto nell'area di confine, iscrivono automaticamente nell'albo degli artigiani i titolari di una formazione professionale svizzera. Considerato che in Germania l'iscrizione nell'albo degli artigiani è obbligatoria per numerose professioni non regolamentate in Svizzera, i titolari di una formazione svizzera beneficiano in questo Paese di una notevole semplificazione delle procedure. Rispetto alle procedure standard delle due Parti, la convenzione del 1937 ha solitamente un effetto più diretto in quanto viene meno una verifica più dettagliata dei contenuti delle qualifiche ai fini del riconoscimento dell'equivalenza.

Nel complesso non esistono cifre attendibili sui professionisti che beneficiano di questa convenzione nei due Paesi; molti di loro non chiedono infatti un riconoscimento formale tramite le procedure ufficiali, ma si richiamano alla convenzione direttamente presso i datori di lavoro, le camere o le associazioni artigianali. Le autorità competenti in Svizzera e in Germania ritengono tuttavia che in generale la convenzione abbia un impatto significativo, sia per il suo effetto diretto su singoli e imprese, sia come espressione di fiducia reciproca nella qualità dei rispettivi sistemi di formazione.

1.2 Esigenza di modernizzazione e obiettivi

1.2.1 Esigenza di modernizzazione

La convenzione del 1937 si è dimostrata sostanzialmente utile. A distanza di 80 anni dalla sua conclusione risulta però evidente la necessità di aggiornarla, non solo per motivi formali ma anche perché in alcuni casi, nella prassi attuativa, emergono difficoltà o si ottengono addirittura risultati disfunzionali dal punto di vista sistemico.

Sotto il profilo formale va considerato che la convenzione del 1937 non è mai stata ufficialmente pubblicata. A scopo di trasparenza per i potenziali beneficiari e per gli organismi di riconoscimento, la pubblicazione tramite i canali ordinari di un accordo internazionale modernizzato è un passaggio obbligato per entrambe le Parti.

Sul piano dei contenuti la convenzione non rispecchia gli sviluppi intervenuti dal 1937 nel campo della formazione professionale. Da quando fu stipulata, i sistemi formativi dei due Paesi si sono notevolmente evoluti e, sebbene presentino ancora ampie analogie e una stretta affinità sistemica, per certi aspetti hanno seguito nel tempo strade diverse. In generale le strutture delle rispettive qualifiche professionali sono diventate più complesse e sono state in parte impostate diversamente.

La differenziazione dei titoli della formazione professionale superiore in Svizzera e del perfezionamento professionale in Germania in più sottolivelli⁵, in particolare, non è contemplata dalla convenzione del 1937. Anche le singole denominazioni professionali e – soprattutto – i profili professionali corrispondenti sono sostanzialmente cambiati e sono stati parzialmente riorganizzati in modi diversi nei due Paesi. Si pensi ad esempio alla tendenza della Svizzera a strutturare i profili professionali specializzati sotto forma di orientamenti o indirizzi professionali, mentre in casi analoghi la Germania crea spesso appositi titoli professionali. La convenzione del 1937 non fornisce indicazioni su come garantire una prassi coerente di riconoscimento reciproco in tali situazioni.

Anche il trasferimento di determinati profili professionali ad altri livelli del sistema formativo, ad esempio quello delle scuole universitarie professionali, non avviene necessariamente in modo analogo nei due Paesi. Poiché la convenzione del 1937 non prevede restrizioni in proposito, può verificarsi che i titoli tedeschi per i quali nel sistema formativo svizzero non esiste più un titolo di riferimento fondato sul diritto vigente debbano essere dichiarati equivalenti a un titolo svizzero non più attuale di diritto anteriore⁶. Dal punto di vista del sistema formativo ne risulta una situazione disfunzionale.

In sintesi, va rilevato che un riconoscimento molto generale e astratto dell'equivalenza di *determinati tipi* di titoli professionali, così come previsto dalla convenzione del 1937, è ormai anacronistico. Senza

⁵ In Svizzera si distinguono di norma due sottolivelli, in Germania fino a quattro.

⁶ Cfr.: decisione B 2869/2014 del Tribunale amministrativo federale del 25 febbraio 2015.

un minimo riferimento agli aspetti di contenuto fondamentali delle singole professioni e a criteri formali specifici, una dichiarazione di equivalenza così approssimativa può produrre nella prassi attuativa odierna risultati incoerenti e disfunzionali. A differenza di quanto accadeva negli anni '30, oggi non si può più dare per scontata un'equivalenza sulla base di una stessa denominazione professionale o di una stessa collocazione in un sistema di esami professionali a due livelli previsto da entrambe le Parti.

Inoltre, l'applicabilità della convenzione al solo settore artigianale risulta essere una forzatura soprattutto nell'ottica del sistema formativo svizzero. Mentre in Germania la nozione di artigianato (*Handwerk*) descrive tuttora un gruppo di professioni ben definito sul piano giuridico, in Svizzera non esiste più una categorizzazione corrispondente. La maggior parte dei titoli professionali nei due Paesi non è più associabile al settore artigianale nel senso tradizionale del termine.

1.2.2 Obiettivi di un Accordo modernizzato

Promuovere il riconoscimento internazionale di titoli professionali svizzeri è un obiettivo previsto dalla strategia internazionale ERI del Consiglio federale⁷. Per conseguirlo è anche necessario ampliare gli accordi sul riconoscimento reciproco dei titoli professionali conclusi con Paesi dotati di sistemi formativi paragonabili al nostro.

La stretta interdipendenza economica tra Svizzera e Germania comporta una notevole mobilità transfrontaliera di professionisti qualificati che prestano servizi di durata limitata o svolgono attività di lungo termine sul mercato del lavoro dell'altro Paese. Per esercitare una professione o accedere alle formazioni continue dei rispettivi Paesi, i possessori di titoli professionali devono poter contare sul riconoscimento dell'equivalenza delle loro qualifiche.

Nonostante gli sviluppi intercorsi nel tempo, i sistemi formativi dei due Paesi hanno tuttora molti punti in comune, attribuibili soprattutto alla particolare posizione della formazione professionale: caposaldo del sistema formativo in entrambi i Paesi, essa contribuisce efficacemente a garantire all'economia il necessario apporto di professionisti qualificati. La Svizzera e la Germania condividono la stessa filosofia per quanto concerne la funzione, la struttura e i requisiti di qualità della formazione professionale, che da entrambe le parti non soltanto offre qualifiche professionali di base di livello secondario II, ma presenta anche un sistema ben strutturato di qualifiche supplementari di livello terziario. Altri elementi fondamentali che accomunano i due Paesi sono il sistema duale della formazione professionale di base, con durate di formazione comprese tra due e quattro anni, il coordinamento tra i partner, l'attuazione e il finanziamento con il coinvolgimento degli attori economici, l'integrazione della formazione professionale nel sistema formativo nel suo insieme, l'orientamento alla qualità e il forte nesso delle formazioni professionali con il mondo del lavoro.

In considerazione di questi aspetti e della necessità d'intervento illustrata con riferimento alla convenzione esistente, le autorità federali competenti in Svizzera (Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, SEFRI) e in Germania (Ministero federale dell'istruzione e della ricerca, BMBF; Ministero federale dell'economia e dell'energia, BMWi), hanno convenuto che è necessario e auspicabile modernizzare la convenzione del 1937, dandole la veste di accordo internazionale.

L'obiettivo sovraordinato è agevolare ai titolari di una formazione professionale l'esercizio della loro professione sul mercato del lavoro e l'accesso alla formazione continua nell'altro Paese, promuovendo così in generale la mobilità transfrontaliera della manodopera qualificata. Si vuole inoltre contribuire alla reciproca permeabilità di sistemi formativi affini.

A tale scopo è necessario che un gruppo di titoli professionali più ampio possibile possa continuare a beneficiare di una determinazione semplificata dell'equivalenza e della conseguente equiparazione giuridica. Viste le importanti analogie dei sistemi formativi e la forte somiglianza dei profili

⁷ Strategia internazionale della Svizzera nel settore della formazione, della ricerca e dell'innovazione – Strategia del Consiglio federale, 2018
(https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/fr/dokumente/webshop/2018/internationale-strategie-bfi.pdf.download.pdf/internationale_strategie_bfi_f.pdf)

professionali, nel processo di determinazione dell'equivalenza deve valere il principio secondo cui le autorità competenti di entrambe le Parti presuppongono la comparabilità qualitativa dei titoli professionali. Di conseguenza, nel confronto dei titoli professionali volto a determinare un'eventuale equivalenza va data maggiore importanza ai punti comuni piuttosto che alle eventuali differenze. Questo principio, frutto di un atteggiamento di base «generoso», permetterà di garantire la continuità dell'approccio già sancito nella convenzione del 1937.

L'Accordo modernizzato servirà a eliminare le lacune del testo normativo vigente; disposizioni più precise per la determinazione dell'equivalenza consentiranno di impedire a livello attuativo decisioni disfunzionali in materia di equivalenza, di definire una prassi coerente e di garantire la certezza del diritto. Bisognerà però evitare che una convenzione fondamentalmente semplice e perlopiù efficace sia sostituita da un sistema complesso e troppo restrittivo. Si punta quindi a definire un accordo che disciplini in modo chiaro aspetti essenziali per la determinazione dell'equivalenza, mantenendo comunque la flessibilità necessaria alla gestione di diversi titoli professionali.

In generale le disposizioni dell'Accordo e le relative procedure dovranno apportare ai beneficiari un chiaro valore aggiunto rispetto alle disposizioni e procedure standard dei due Paesi. L'attuale quadro normativo dell'Unione europea per il riconoscimento delle professioni regolamentate⁸ rimarrà valido: l'Accordo modernizzato verrà applicato se permetterà un riconoscimento diretto (cfr. art 12 e 22 ALC); se invece non fosse applicabile – ad esempio perché nello Stato ospitante non esiste un profilo professionale corrispondente – sarà fatto riferimento per le professioni regolamentate alla direttiva 2005/36/CE. In caso di professioni non regolamentate verrà applicato il diritto nazionale (in Svizzera art. 69 segg. OFPr⁹; in Germania la legge sulla determinazione delle qualifiche professionali, *Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz*).

Le autorità federali competenti delle due Parti sono inoltre concordi nel ritenere che l'onere attuativo di un accordo modernizzato deve essere ridotto al minimo.

1.3 Alternative esaminate

Nel corso dei colloqui tecnici per l'elaborazione di un progetto di accordo modernizzato le autorità federali competenti hanno esaminato diverse alternative.

Mantenere la convenzione del 1937 nella sua forma attuale non è stata ritenuta un'opzione auspicabile a causa delle suddette difficoltà attuative. Anche l'abrogazione definitiva della convenzione è stata respinta perché rappresenterebbe un significativo passo indietro nella cooperazione in materia di politica formativa tra la Svizzera e la Germania e genererebbe una perdita di valore per gli attuali beneficiari.

È inoltre stata esaminata l'opzione di un accordo comprendente, come componente formale, una lista di professioni riconosciute equivalenti da sottoporre a un aggiornamento periodico (lista positiva). Un modello simile è stato scelto per l'Accordo tra la Svizzera e il Principato del Liechtenstein sul riconoscimento reciproco dei titoli della formazione professionale di base¹⁰. In questo caso l'onere per l'aggiornamento periodico delle liste e le relative spiegazioni sul contenuto è molto limitato in quanto il Liechtenstein riprende di volta in volta, come base per le sue ordinanze sulla formazione, i contenuti delle ordinanze svizzere, lasciandoli praticamente invariati. Un accordo di questo tipo con la Germania comporterebbe presumibilmente un onere molto più elevato dovuto a una lunga serie di complesse procedure formali e ufficiali in entrambi i Paesi. Questa alternativa presenterebbe quindi uno scarso valore aggiunto rispetto al modello scelto.

In ultima analisi le due Parti hanno ritenuto che la migliore soluzione sia quella di un modello di accordo che definisca condizioni generali per la determinazione dell'equivalenza e che preveda una

⁸ Direttiva 2005/36/CE

⁹ Ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale (OFPr, RS 412.101)

¹⁰ Accordo del 30 ottobre 2014 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo del Principato del Liechtenstein sul riconoscimento reciproco di attestati di capacità e certificati di formazione pratica della formazione professionale di base (con allegato) (RS 0.412.151.4)

lista di titoli professionali non come componente formale, bensì come strumento di lavoro comune informale e costantemente aggiornabile.

2 Punti essenziali dell'Accordo

Obiettivi comuni nel quadro di una cooperazione bilaterale duratura in materia di formazione

Nel preambolo vengono menzionati gli obiettivi comuni perseguiti con il contributo della reciproca determinazione dell'equivalenza dei titoli professionali, ossia: facilitare l'esercizio della professione e l'accesso alla formazione professionale continua nell'altro Stato nonché promuovere la mobilità dei professionisti qualificati in generale. Gli obiettivi vengono inoltre inseriti nel contesto della pluriennale e collaudata cooperazione tra Svizzera e Germania.

Campo d'applicazione esteso

Il campo d'applicazione dell'Accordo modernizzato è più ampio rispetto a quello della convenzione del 1937, che contemplava unicamente i titoli professionali nel settore dell'artigianato. Il nuovo Accordo dovrà valere in linea di principio per tutti i titoli professionali regolamentati dal diritto federale sia svizzero sia tedesco.

Principio condiviso

Per determinare l'equivalenza dei titoli professionali si parte dal principio che i titoli conseguiti in Svizzera e in Germania siano paragonabili; viste le analogie tra i due sistemi formativi, che attribuiscono entrambi particolare rilievo al mercato del lavoro e alla qualità della formazione, i titoli svizzeri e tedeschi sono considerati simili e possono quindi essere agevolmente paragonati. Viene così espressamente formalizzato l'approccio perseguito finora, che presuppone la reciproca fiducia nella qualità dei rispettivi sistemi di formazione e dei titoli professionali.

Condizioni per la determinazione dell'equivalenza

La determinazione dell'equivalenza dei titoli professionali è subordinata a tre condizioni generali: 1) abilitazione all'esercizio di attività professionali analoghe in base al profilo professionale, 2) appartenenza allo stesso livello formativo e 3) determinazione dell'equivalenza dei titoli secondo le basi giuridiche vigenti.

Queste condizioni rispecchiano gli obiettivi identificati per l'impostazione concreta dell'Accordo: disciplinano aspetti essenziali per la determinazione dell'equivalenza, consentono ancora la flessibilità necessaria per gestire i diversi titoli professionali e riprendono il principio della fiducia reciproca.

Conseguenze della determinazione dell'equivalenza

Analogamente al testo normativo precedente, il nuovo Accordo stabilisce che l'effetto della determinazione dell'equivalenza è l'equiparazione giuridica, finalizzata in particolare a garantire pari condizioni di accesso al mercato del lavoro e alla formazione professionale continua. L'Accordo non autorizza però all'uso dei titoli professionali protetti dell'altro Paese a seguito del riconoscimento dell'equivalenza.

Attuazione nel quadro delle strutture e procedure esistenti

L'attuazione dell'Accordo è assicurata in entrambi i Paesi dagli organismi esistenti preposti al riconoscimento delle qualifiche professionali estere e nel quadro delle procedure ordinarie (dalla SEFRI da parte svizzera e dalle camere regionali da parte tedesca). Sostanzialmente sarà applicata dapprima una procedura d'esame semplificata per la determinazione dell'equivalenza in base all'Accordo. Se l'equivalenza non può essere determinata secondo l'Accordo, saranno adottate a titolo sussidiario le consuete procedure d'esame più dettagliate.

Definizione delle autorità competenti, degli strumenti di lavoro e di un Comitato misto

L'Accordo menziona le autorità competenti dei due Paesi e stabilisce espressamente che devono scambiarsi le informazioni necessarie e applicare strumenti di lavoro comuni per istituire una prassi di

determinazione reciproca e coerente. Questi strumenti possono tra l'altro assumere la forma di liste positive informali costantemente aggiornabili. Un Comitato misto sarà incaricato di comporre in via amichevole le questioni in sospeso risultanti dall'attuazione.

Altre disposizioni sul mantenimento dei diritti acquisiti, disposizioni transitorie, abrogazione di un altro atto normativo, durata e modifiche dell'Accordo nonché entrata in vigore

La modernizzazione dell'Accordo comporta anche il disciplinamento di aspetti formali e procedurali. Questi riguardano, da un lato, il mantenimento dei diritti acquisiti in base alle equivalenze riconosciute in precedenza e il passaggio dalla prassi fondata sulla convenzione attuale, che andrà abrogata, alla prassi definita dal nuovo Accordo e, dall'altro, l'introduzione delle usuali disposizioni previste per gli accordi internazionali.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Preambolo

Il preambolo fa riferimento agli obiettivi e ai principi sovraordinati come spiegati al numero 1.2 nonché alle ripercussioni potenzialmente positive dell'Accordo in termini più generici: grazie a una prassi bilaterale di riconoscimento dei titoli professionali agevolata tra i due Paesi – i cui sistemi di formazione professionale duale sono un modello di riferimento in tutto il mondo – viene emanato un segnale di reciproca fiducia nella qualità dei rispettivi sistemi di formazione professionale. Ciò può rafforzare la posizione della formazione professionale duale in Svizzera e all'estero.

Sempre nel preambolo le Parti specificano che l'Accordo non pregiudica l'applicabilità del quadro normativo dell'UE per quanto riguarda il riconoscimento delle professioni regolamentate e quindi nemmeno l'applicabilità dell'ALC.

Viene inoltre elogiata l'ottima e comprovata collaborazione nel campo della formazione professionale tra le autorità competenti dei due Paesi. Nel campo della formazione professionale questi intrattengono a livello bilaterale e multilaterale contatti formali e informali, ad esempio nell'ambito dei regolari incontri DACH¹¹ tra le autorità interessate o negli organismi dell'OCSE e dell'UE. In futuro la cooperazione tecnica tra la Svizzera e la Germania – nonché con altri Paesi che vantano sistemi di formazione professionale simili – sarà approfondita e intensificata.

3.2 Articolo 1 – Campo d'applicazione

Per la Svizzera il campo d'applicazione – ampliato rispetto alla convenzione del 1937 – comprende ora i titoli della formazione professionale di base e della formazione professionale superiore secondo la LFPr, ma non quelli conseguiti al termine dei cicli di formazione delle scuole specializzate superiori (SSS). Questa tipologia, infatti, non ha una corrispondenza diretta in Germania. Rispetto alla situazione attuale non ci saranno cambiamenti da questo punto di vista, perché anche la convenzione del 1937 non copre i titoli delle SSS.

Dal lato della Germania, invece, l'Accordo copre tutti i titoli della formazione e del perfezionamento professionali disciplinati dalla legge sulla formazione professionale o dalla legge sull'ordine degli artigiani (HWO). Limitandosi ai titoli disciplinati dalla legislazione federale tedesca, l'Accordo esclude i titoli professionali che rientrano nella competenza dei Länder tedeschi. Questi concernono soprattutto i settori della sanità, del sociale e della formazione. In via di principio è ipotizzabile che questi titoli professionali disciplinati dalla legislazione dei Länder possano essere integrati nel nuovo Accordo in un secondo momento.

¹¹ DACH: Germania (D), Austria (A) e Svizzera (CH)

Grazie al nuovo campo d'applicazione, tuttavia, l'Accordo comprenderà più titoli professionali sia svizzeri sia tedeschi. È quindi stata ampliata la cerchia dei titolari di una formazione professionale che possono potenzialmente beneficiare della procedura di riconoscimento semplificata.

3.3 Articolo 2 – Principio e obiettivo

Il principio della comparabilità dei titoli professionali conseguiti in Svizzera e in Germania viene menzionato esplicitamente. Questa comparabilità poggia sulla qualità elevata della formazione di entrambi i Paesi e sullo stretto nesso tra i titoli professionali e le esigenze del mercato del lavoro. L'articolo spiega inoltre che l'obiettivo dell'Accordo non è tanto quello di determinare l'equivalenza tra un titolo professionale estero e un titolo nazionale, quanto piuttosto di stabilire *un'equiparazione giuridica* ai fini dell'esercizio della professione e dell'accesso alla formazione professionale continua nell'altra Parte. Tra gli effetti auspicati sul mercato del lavoro figura anche l'equivalenza salariale al momento dell'attribuzione a una classe di stipendio nei contratti collettivi di lavoro (cfr. commento all'art. 4). Ciò corrisponde alla prassi attuale, basata sulla convenzione del 1937. Per determinare l'equivalenza di un titolo professionale vanno soddisfatte in senso cumulativo le condizioni riportate nell'articolo successivo.

3.4 Articolo 3 – Condizioni per la determinazione dell'equivalenza

Punto 1: La premessa principale per la determinazione dell'equivalenza dei titoli professionali è che abilitino all'esercizio di attività professionali analoghe. Nel paragonare le attività professionali è determinante il profilo professionale nel suo complesso, come risulta dalle basi didattiche e dalle descrizioni ufficiali. Se tra i profili professionali generali non sussistono differenze sostanziali, questa condizione può essere ritenuta soddisfatta.

Non è possibile definire a priori per tutte le professioni cosa sia una differenza sostanziale. Nell'ambito delle rispettive prassi attuative questo aspetto va esaminato di continuo dalle autorità competenti per ogni titolo professionale e consolidato attraverso uno scambio regolare ai fini di una prassi coerente. Come segno di fiducia reciproca nella qualità e nella comparabilità delle qualifiche professionali, le Parti sono invitate a definire il concetto di «differenze sostanziali» con una certa cautela. Le lievi diversità tra i profili professionali che non incidono sull'ambito professionale nel suo complesso non vanno considerate differenze sostanziali. La denominazione professionale non è un criterio affidabile dato che può variare tra i due Paesi anche in presenza di un profilo professionale identico.

Punto 2: L'appartenenza dei titoli professionali al medesimo livello formativo è una condizione formale per la determinazione dell'equivalenza. La corrispondenza dei livelli, definiti in senso largo, è riportata nell'allegato dell'Accordo.

I titoli professionali del livello secondario II (in Svizzera: formazione professionale di base, in Germania: formazione professionale) sono suddivisi in due gruppi, a seconda della durata della formazione. Le formazioni più brevi durano due anni in entrambi i Paesi, quelle più lunghe tre o quattro anni in Svizzera e tre o tre anni e mezzo in Germania. Per queste ultime non è però decisivo il criterio della durata, bensì il profilo professionale concreto secondo il punto 1.

I titoli professionali del livello terziario (in Svizzera: formazione professionale superiore, in Germania: perfezionamento professionale) non sono suddivisi in sottocategorie, ma rientrano in un unico gruppo, all'interno del quale vanno paragonati i profili professionali concreti. A livello terziario i sistemi di formazione professionale dei due Paesi sono articolati in diversi sottolivelli, a seconda delle qualifiche professionali acquisite. Viste le diverse graduazioni (in Svizzera di regola due livelli, in Germania fino a quattro) e le differenze settoriali tra i due sistemi, non può essere effettuata a priori un'attribuzione più dettagliata di validità generale tra livelli equivalenti. All'interno di questo livello unico occorre quindi rifarsi alla prima condizione di equivalenza, che è la corrispondenza dei profili professionali.

Punto 3: In via di principio la determinazione dell'equivalenza e l'equiparazione giuridica dei titoli professionali dovrebbero svolgersi nei due sensi, cioè in modo simmetrico e su base di reciprocità.

Questo principio non si applica però ai titoli disciplinati da basi legali non più in vigore. Tuttavia, anche chi possiede un tale titolo (cosiddetto «di diritto anteriore») deve poter chiedere l'equivalenza con un titolo dell'altro Paese, purché l'equivalenza di un titolo estero di diritto anteriore sia determinata soltanto nei confronti di un titolo nazionale le cui basi legali sono ancora in vigore. Lo stesso dicasi per i titoli esteri disciplinati da basi legali vigenti: anche in questo caso l'equivalenza può essere determinata soltanto rispetto a un titolo nazionale che poggia su basi legali vigenti.

Ai fini di un accesso duraturo al mercato del lavoro e della formazione continua dell'altro Paese non sarebbe opportuno determinare un'equivalenza tra un titolo professionale estero – di diritto anteriore o vigente che sia – e un titolo svizzero di diritto anteriore la cui importanza sul mercato del lavoro è in progressivo calo.

Nell'ottica del sistema della formazione professionale l'equivalenza tra un titolo estero e uno svizzero di diritto anteriore, volutamente soppresso per favorire lo sviluppo della professione corrispondente, sarebbe addirittura controproducente. La seguente tabella illustra i casi in cui, alla luce delle suddette condizioni, l'equivalenza può essere determinata o meno.

Titolo professionale svizzero	Determinazione dell'equivalenza	Titolo professionale tedesco
Base giuridica in vigore	→ ☑ (DE) ← ☑ (CH) (l'equivalenza può essere determinata su base di reciprocità)	Base giuridica in vigore
Base giuridica abrogata	→ ☑ (DE) ← ☒ (CH) (l'equivalenza può essere determinata solo unilateralmente da parte della Germania)	Base giuridica in vigore
Base giuridica in vigore	→ ☒ (DE) ← ☑ (CH) (l'equivalenza può essere determinata solo unilateralmente da parte della Svizzera)	Base giuridica abrogata
Base giuridica abrogata	→ ☒ (DE) ← ☒ (CH) (l'equivalenza non può essere determinata)	Base giuridica abrogata

Tabella: possibilità di determinazione dell'equivalenza in presenza di titoli professionali di diritto vigente e anteriore

I risultati delle singole procedure d'esame volte a stabilire se alla luce delle suddette condizioni è possibile determinare un'equivalenza devono essere annotati da entrambe le Parti in appositi documenti di lavoro comuni. Questi strumenti di lavoro – molto probabilmente liste da aggiornare e completare di continuo – dovranno essere scambiati e armonizzati regolarmente. In questo modo può essere garantita una prassi attuativa coordinata e coerente tanto in Svizzera quanto in Germania (cfr. commenti all'art. 6).

3.5 Articolo 4 – Conseguenze della determinazione dell'equivalenza

L'equiparazione giuridica di un titolo professionale come conseguenza della determinazione dell'equivalenza viene così definita: «l'equivalenza di un titolo professionale di una Parte conferisce ai suoi titolari gli stessi diritti riservati ai titolari del titolo professionale equivalente dell'altra Parte». Questa disposizione concerne in particolare l'esercizio della professione sul mercato del lavoro e la formazione professionale continua.

Se l'esercizio di un'attività professionale è vincolato a una determinata qualifica, il diritto di svolgere quest'attività professionale è conferito ai titolari della formazione giudicata equivalente. In Germania ciò comporta la possibilità, per chi possiede un titolo svizzero equivalente, di iscriversi nell'albo tedesco degli artigiani. In Svizzera, invece, l'equiparazione giuridica dei titoli professionali è rilevante anche nel contesto dei contratti collettivi di lavoro: se per beneficiare di determinate condizioni occupazionali favorevoli è richiesta per contratto una determinata qualifica, i possessori del titolo tedesco equivalente sono trattati alla pari dei loro colleghi che possiedono il rispettivo titolo svizzero.

Per quanto riguarda la formazione professionale continua, i titoli professionali tedeschi dichiarati equivalenti permettono in particolare di accedere alla formazione professionale superiore. Chi possiede un tale titolo può accedere agli esami federali di professione e agli esami professionali federali superiori alle stesse condizioni valide per i possessori dei rispettivi titoli svizzeri. Lo stesso dicasi per l'accesso al perfezionamento professionale tedesco con un titolo svizzero giudicato equivalente.

In virtù del nuovo Accordo, chi possiede un titolo professionale giudicato equivalente può beneficiare delle stesse opportunità offerte dai due sistemi formativi in termini di formazione professionale continua e permeabilità.

A seguito di una tale equivalenza è inoltre consentito l'uso della rispettiva *denominazione professionale*, ma non della *denominazione professionale protetta*. Questa disposizione è in linea con quanto previsto dalla direttiva 2005/36/CE.

3.6 Articolo 5 – Procedura per la determinazione dell'equivalenza

L'Accordo non introduce nuove strutture o procedure. La Svizzera e la Germania dispongono già di organismi ben strutturati e comprovati, generalmente responsabili delle procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali estere. I richiedenti che possiedono un titolo professionale contemplato dal nuovo Accordo devono potersi rivolgere anche in futuro agli organismi competenti, senza dover menzionare la possibilità di un esame dell'equivalenza delle qualifiche professionali oggetto dell'Accordo.

Nell'ambito delle strutture e procedure esistenti nei due Paesi, i titoli professionali che rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo vengono sottoposti alla procedura semplificata conformemente alle condizioni previste all'articolo 3 dell'Accordo. Se in questo modo può essere determinata l'equivalenza, la procedura si conclude. Se invece la procedura semplificata non ha esito positivo, subentrano le disposizioni generali valide per titoli esteri che non sono contemplati dall'Accordo (in Svizzera la direttiva 2005/36/CE e gli art. 69 segg. OFPr).

In Svizzera è la SEFRI che svolge le procedure per la maggior parte dei titoli disciplinati dalla legge sulla formazione professionale. Per determinati gruppi professionali le procedure di riconoscimento competono ad altri organismi¹².

In Germania, secondo la legge federale sulla determinazione delle qualifiche professionali¹³, le verifiche dell'equivalenza delle professioni del sistema duale competono di norma alle camere regionali. Le camere dell'artigianato (HWK) sono ad esempio responsabili delle professioni artigianali e le camere dell'industria e del commercio (IHK) delle professioni commerciali e tecnico-industriali.

3.7 Articolo 6 – Autorità competenti, strumenti di lavoro e Comitato misto

Per istituire una prassi di determinazione dell'equivalenza reciproca e coerente è necessario che gli organismi preposti all'attuazione dell'Accordo si scambino regolarmente informazioni sulle decisioni positive e negative, sulle incertezze e sulle questioni attuate in sospeso. Per promuovere la coerenza della prassi è previsto lo sviluppo e il perfezionamento di strumenti di lavoro comuni, in particolare per tenere traccia e documentare l'evoluzione della prassi di determinazione. A tal fine gli organismi competenti terranno presumibilmente delle liste (positive) comuni e informali in cui registrare i titoli professionali dichiarati equivalenti, condividendole con le autorità competenti per il riconoscimento. In Svizzera la SEFRI prevede uno scambio regolare con gli altri organismi di riconoscimento per chiarire aspetti rilevanti ai fini dello sviluppo e del perfezionamento di strumenti di lavoro e per affrontare questioni relative al coordinamento con le autorità federali tedesche.

Un Comitato misto si riunirà regolarmente per chiarire i problemi emersi in sede di attuazione dell'Accordo, scambiare esperienze e convenire il perfezionamento degli strumenti di lavoro. Le eventuali questioni controverse verranno risolte amichevolmente con un approccio basato su principi condivisi.

3.8 Articolo 7 – Mantenimento dei diritti acquisiti e disposizioni transitorie

Le equivalenze determinate in passato e i diritti che ne sono conseguiti vengono mantenuti. Ciò riguarda in particolare i titoli professionali dichiarati equivalenti in base alla convenzione del 1937.

Di norma, le richieste di determinazione dell'equivalenza vengono valutate in base alla situazione giuridica vigente al momento della loro presentazione. Le richieste presentate prima dell'entrata in vigore dell'Accordo modernizzato vengono esaminate in base alla convenzione del 1937; quelle presentate più tardi, secondo il testo normativo aggiornato. Con l'entrata in vigore di quest'ultimo, la convenzione del 1937 viene abrogata (cfr. art. 8).

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per il riconoscimento delle qualifiche estere

Sostanzialmente l'Accordo modernizzato è una continuazione della reciproca prassi di riconoscimento semplificata vigente tra la Svizzera e la Germania e perlopiù comprovata.

A seguito della modernizzazione dell'Accordo le richieste di determinazione dell'equivalenza di un titolo professionale non subiranno cambiamenti procedurali. Le domande dovranno essere rivolte come in passato agli organismi preposti al riconoscimento di questi titoli. Nell'ambito delle rispettive

¹² Le autorità competenti per il riconoscimento dei diplomi sono riportate sul sito della SEFRI, all'indirizzo: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/it/home/formazione/riconoscimento-dei-diplomi-esteri/procedura-di-riconoscimento-in-caso-di-stabilimento/autorita-competenti-per-il-riconoscimento-dei-diplomi.html>.

¹³ Legge del 6 dicembre 2011 sulla determinazione dell'equivalenza delle qualifiche professionali (*Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz*; BQFG)

procedure vengono impiegate già oggi procedure di verifica semplificate, circostanza che non cambierà con il testo normativo aggiornato.

Aumenterà invece in modo significativo la cerchia dei potenziali beneficiari dell'Accordo, dato che quest'ultimo contempla non soltanto le professioni artigianali, bensì tutte le professioni che in Svizzera e in Germania poggiano su basi giuridiche federali, fatte salve alcune restrizioni (cfr. commento all'art. 1).

Non possono invece essere sottoposte a una procedura di determinazione dell'equivalenza ai sensi dell'Accordo bilaterale le nuove professioni per le quali nell'altra Parte non esiste una professione corrispondente fondata su basi giuridiche vigenti e appartenente allo stesso livello formativo. Le equivalenze con le professioni rette dal diritto previgente – disfunzionali sotto il profilo della politica della formazione, ma finora ammesse in termini giuridici in Svizzera in base alla convenzione – non saranno più possibili in futuro (cfr. commento all'art. 3). In questi casi si applicheranno le altre procedure di riconoscimento delle qualifiche estere (la direttiva 2005/36/CE e gli art. 69 segg. OFPr).

Grazie alle disposizioni aggiornate e alla sua pubblicazione ufficiale, infine, l'Accordo modernizzato crea più trasparenza e certezza giuridica.

4.2 Ripercussioni per la Confederazione e per altri organismi preposti al riconoscimento

L'Accordo non genera un ulteriore fabbisogno di risorse né presso la SEFRI né presso gli altri organismi preposti al riconoscimento dei titoli professionali esteri. La prassi odierna prevede già che per i titoli professionali tedeschi coperti dalla convenzione del 1937 l'equivalenza venga determinata secondo una procedura semplificata. I processi interni degli organismi interessati devono quindi essere modificati soltanto lievemente. Lo sviluppo e il perfezionamento degli strumenti di lavoro il loro coordinamento periodico con le autorità tedesche potranno essere gestiti con le risorse di personale esistenti.

4.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'attuazione dell'Accordo rimane di competenza della Confederazione, che delega questo incarico agli appositi organismi, e non ha pertanto ripercussioni su Cantoni, Comuni, città, agglomerati e regioni di montagna.

4.4 Ripercussioni per l'economia e la società

Una più ampia cerchia di persone provviste dei titoli professionali corrispondenti potrà beneficiare della prassi di riconoscimento semplificata e, quindi, esercitare più facilmente la propria professione e accedere ai cicli di formazione professionale continua nell'altro Paese. L'Accordo modernizzato promuove quindi la mobilità transfrontaliera dei lavoratori qualificati tra la Svizzera e la Germania.

Oltre a permettere di determinare in via ufficiale l'equivalenza tra titoli professionali, l'Accordo continuerà presumibilmente a esplicare un certo effetto diretto sui mercati del lavoro svizzero e tedesco. Anche in assenza di una determinazione formale dell'equivalenza, le persone provviste di un titolo professionale potranno, nei confronti di un potenziale datore di lavoro, invocare i principi dell'Accordo: e cioè che i titoli professionali conseguiti in Svizzera e in Germania sono sostanzialmente equivalenti in termini di qualità e rilevanza sul mercato del lavoro.

Nel complesso l'Accordo promuove le opportunità economiche transfrontaliere delle persone che possiedono un titolo professionale svizzero o tedesco che rientra nel suo campo d'applicazione. Migliora inoltre la permeabilità reciproca dei sistemi di formazione e di conseguenza le opportunità di formazione continua.

4.5 Ripercussioni sull'ambiente

L'Accordo non ha ripercussioni sull'ambiente.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e basi giuridiche

L'Accordo si basa sull'articolo 68 della legge sulla formazione professionale (LFPr): il Consiglio federale disciplina il riconoscimento dei diplomi e dei certificati esteri di formazione professionale (cpv. 1) e, per promuovere la cooperazione e la mobilità internazionali in quest'ambito, può concludere di propria iniziativa accordi internazionali (cpv. 2). Sulla stessa base l'Esecutivo ha concluso con il Principato del Liechtenstein un Accordo sul riconoscimento reciproco dei titoli della formazione professionale di base. La LFPr, dal canto suo, poggia sull'articolo 63 della Costituzione federale svizzera¹⁴.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'articolo 22 paragrafo 1 ALC stabilisce che esso non incide sugli accordi bilaterali tra la Svizzera e uno o più Stati membri dell'UE nella misura in cui questi accordi siano compatibili con le sue disposizioni. Secondo l'articolo 12 ALC, inoltre, esso non pregiudica eventuali disposizioni nazionali più favorevoli per i cittadini delle parti contraenti. Fanno parte di queste anche gli accordi bilaterali della Svizzera con i singoli Stati membri dell'UE¹⁵.

L'Accordo è compatibile con gli altri impegni internazionali assunti dalla Svizzera nel campo del riconoscimento delle qualifiche estere e non è in contrasto con l'allegato III dell'ALC, secondo cui nel campo del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali la Svizzera applica la direttiva 2005/36/CE. Grazie agli effetti espliciti, il nuovo Accordo si spinge più in là delle disposizioni dell'allegato III dell'ALC e crea per i titolari delle qualifiche professionali in questione condizioni più favorevoli per la determinazione dell'equivalenza; è quindi compatibile con l'ALC secondo il suo articolo 12. Se in un caso concreto dovesse comunque verificarsi un'incoerenza con le prescrizioni dell'ALC, sarebbe quest'ultimo a prevalere, come risulta dal terzultimo considerando dell'Accordo.

¹⁴ Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost., **RS 101**)

¹⁵ TAF B-1277/2007 del 18 settembre 2017, consid. 5

6 Allegato

6.1 Convenzione sul reciproco riconoscimento degli esami per le professioni artigianali (1937)

(Testo della convenzione conformemente allo scambio di note del 1° dicembre 1937 tra il Dipartimento federale dell'economia della Confederazione Svizzera e gli esponenti del Governo tedesco)

Articolo I

Un cittadino tedesco che ha superato in Germania l'esame di maestro artigiano per l'attività artigianale da lui esercitata o per un'attività affine è equiparato in Svizzera, ai fini dell'esercizio della sua attività, ai cittadini svizzeri che hanno superato in Svizzera l'esame professionale superiore richiesto per l'esercizio della loro attività.

Un cittadino svizzero che ha superato in Svizzera l'esame professionale superiore per l'attività artigianale da lui esercitata o per un'attività affine è equiparato in Germania, ai fini dell'esercizio della sua attività, ai cittadini tedeschi che hanno superato in Germania l'esame di maestro artigiano richiesto per l'esercizio della loro attività.

Articolo II

Un cittadino tedesco che ha superato in Germania l'esame di qualifica per l'attività artigianale da lui esercitata o per un'attività affine è equiparato in Svizzera, ai fini dell'esercizio della sua attività e del sostenimento di altri esami professionali, ai cittadini svizzeri che hanno superato in Svizzera l'esame finale di tirocinio richiesto per l'esercizio della loro attività.

Un cittadino svizzero che ha superato in Svizzera l'esame finale di tirocinio richiesto per l'attività artigianale da lui esercitata o per un'attività affine è equiparato in Germania, ai fini dell'esercizio della sua attività e del sostenimento di altri esami professionali, ai cittadini tedeschi che hanno superato in Germania l'esame di qualifica artigianale richiesto per l'esercizio della loro attività.

Articolo III

Ai fini della formazione professionale degli apprendisti e del sostenimento degli esami di qualifica artigianale o degli esami di fine tirocinio, i cittadini tedeschi in Svizzera sono equiparati ai cittadini svizzeri e i cittadini svizzeri in Germania sono equiparati ai cittadini tedeschi.

Articolo IV

La pubblicazione della presente convenzione non è prevista.

Articolo V

La presente convenzione entra in vigore il 1° gennaio 1938. Può essere denunciata con preavviso di sei mesi al 30 giugno o al 31 dicembre di ogni anno. Il primo termine di denuncia ammesso è il 31 dicembre 1939.