

Rekurskommission EDK/GDK
Commission de recours CDIP/CDS
Commissione di ricorso CDPE/CDS

Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, casella postale, 3001 Berna

Procedura C2-2017

DECISIONE DEL 23 MARZO 2018

Composizione della Commissione di ricorso CDPE/CDS: Brunner, Lustenberger, Theiler
nella procedura

X

ricorrente

contro

Commissione intercantonale d'esame in osteopatia, Casa dei Cantoni, Speichergasse 6,
casella postale, CH-3001 Berna

istanza precedente

avverso la decisione del 22 febbraio 2017

(istanza di riconoscimento di qualifiche professionali estere)

A. Fatti

1. Il 4 ottobre 2016 la ricorrente ha presentato un'istanza di riconoscimento in Svizzera del proprio Master of Science in Osteopathy (MSc). La ricorrente è domiciliata in Svizzera ed esibisce un attestato di maturità rilasciato in Ticino. Ha conseguito il diploma in osteopatia il 1° luglio 2016 presso Y_ di Milano, mentre il MSc sopra menzionato è stato ottenuto presso il Z (University of Z_, Gran Bretagna).
2. Con decisione del 22 febbraio 2017, la Commissione intercantonale d'esame in osteopatia ha respinto l'istanza, considerando che la professione di osteopata non è regolamentata in Italia, che il diploma non è stato rilasciato da un'autorità statale, che la ricorrente non dispone di un'abilitazione professionale e che non ha esercitato la professione nei due anni successivi al conseguimento del diploma.
3. Il ricorso del 27 marzo 2017 chiede l'annullamento della suddetta decisione avendo questa preso in considerazione solo l'assenza di riconoscimento in Italia e non la validità del titolo in Gran Bretagna, che, a dire della ricorrente, avrebbe dovuto portare all'accoglimento dell'istanza.
4. In una presa di posizione datata 7 luglio 2017, la Commissione intercantonale d'esame in osteopatia ha confermato integralmente la propria decisione.
5. Nella sua replica del 14 settembre 2017, la ricorrente fa riferimento ai 90 crediti ECTS del proprio MSc e cita a titolo di paragone i 90 crediti ECTS attribuiti dal master della Haute école de santé di Friburgo, che dura quattro semestri. Precisa inoltre: «Il diploma inglese non è stato validato a posteriori dalla Z_ ma bensì conseguito a seguito di una formazione di due anni sotto la supervisione di insegnanti della Z_ a cui ha fatto seguito la produzione del relativo lavoro di diploma (in inglese) e conclusa dopo il superamento dell'esame finale presso la Z_. Per quanto riguarda l'esercizio della professione post-diploma per 2 anni al 100%... non è oggetto del ricorso».

B. Considerandi

1. Contro la decisione della Commissione intercantonale d'esame del 22 febbraio 2017 è stato interposto ricorso presso la competente Commissione di ricorso CDPE/CDS il 27 marzo 2017 (data di consegna all'ufficio postale: 27.3.2017, data di arrivo: 28.3.2017) e quindi entro il termine di 30 giorni previsto dall'art. 15 cpv. 1 dell'Ordinanza della CDS del 22 novembre 2012 concernente il riconoscimento e la verifica delle qualifiche professionali estere in osteopatia (di seguito ORDE). Il ricorso soddisfa anche gli ulteriori requisiti formali previsti e la Commissione di ricorso può quindi entrare nel merito.
2. Ai sensi dell'art. 24 cpv. 3 del Regolamento della CDS per l'esame intercantonale degli osteopati in Svizzera del 23 novembre 2006 (di seguito Regolamento), al ricorso si applicano per analogia le prescrizioni della Legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32). L'art. 37 LTAF rinvia a sua volta alle disposizioni della Legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA, RS 172.021). In conformità all'art. 49 PA, la ricorrente può far valere la violazione del diritto federale (in questo caso del diritto intercantonale) compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza della decisione impugnata.
Le istanze di ricorso hanno pieno potere cognitivo per quanto riguarda le questioni inerenti all'accesso a una formazione o a un esame (DTF 2A.201/2005). Ciò vale anche per il ricono-

scimento di esami o formazioni assolti in precedenza (DTF 105 Ib 399), fattispecie oggetto del presente ricorso.

3. La ricorrente chiede il riconoscimento del MSc da lei conseguito all'estero.

4. Il riconoscimento delle qualifiche professionali in osteopatia ottenute all'estero è disciplinato, in virtù del diritto internazionale, nell'Ordinanza della CDS del 22 novembre 2012 concernente il riconoscimento e la verifica delle qualifiche professionali estere in osteopatia (di seguito ORDE). Secondo l'art. 2 ORDE, l'esame di tali qualifiche professionali avviene in conformità alla Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (di seguito Direttiva) nonché in applicazione delle esigenze minime sancite dal Regolamento della CDS per l'esame intercantonale degli osteopati in Svizzera del 23 novembre 2006 (di seguito Regolamento).

Lo Stato d'accoglienza ha diritto di comparare la formazione e l'esperienza professionale con le proprie esigenze, concedere un riconoscimento oppure, in presenza di differenze sostanziali, esigere misure di compensazione (tirocinio di adattamento o prova attitudinale). Dato che in Svizzera l'osteopatia è una professione regolamentata, affinché la ricorrente sia autorizzata ad esercitarla quale attività indipendente, i diplomi da lei conseguiti all'estero devono essere riconosciuti dalla Svizzera quale Stato d'accoglienza.

In assenza di un'armonizzazione delle formazioni nel settore dell'osteopatia nell'Unione europea si applicano le disposizioni di cui al titolo I della Direttiva.

La Direttiva pone quattro condizioni cumulative al riconoscimento delle qualifiche professionali: il diploma oggetto dell'istanza di riconoscimento è stato rilasciato da un'autorità statale (artt. 11 e 13 par. 1 e 2 lett. a), la professione è regolamentata nello Stato di provenienza (art. 13), presupposto che la qualifica professionale è necessaria e sufficiente all'esercizio della professione nello Stato di provenienza, la qualifica professionale validata dal diploma è equivalente a quella richiesta in Svizzera per gli indigeni (art. 13 par. 1 e 2 lett. b).

L'ORDE riprende tali condizioni nei propri artt. 2 cpv. 2 e 3 cpv. 2.

5. La ricorrente è domiciliata in Svizzera e quindi, ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 ORDE, ha diritto di presentare la domanda di riconoscimento. Secondo l'art. 3 cpv. 2 ORDE le sue qualifiche professionali estere devono inoltre formalmente:

- a. *essere emesse dallo Stato estero interessato o da un'autorità statale competente,*
- b. *confermare il termine della formazione e*
- c. *permettere nel Paese di provenienza l'accesso diretto all'esercizio dell'osteopatia.*

a) La ricorrente asserisce che tali condizioni sono soddisfatte. Il Master of Science della durata di due anni da lei conseguito attribuirebbe 90 crediti ECTS, esattamente come in Svizzera la Haute école de santé di Friburgo, e l'istanza precedente, a torto, non avrebbe applicato le Direttive di Bologna, ritenendo che si sia trattato di una mera validazione del diploma a posteriori. La ricorrente ribadisce invece di aver assolto un successivo master in Gran Bretagna: *«Il titolo di studio conseguito è stato rilasciato in Gran Bretagna. È a tutti gli effetti riconosciuto dal General Osteopathic Council (GOC), permette l'iscrizione all'albo GOC e di conseguenza l'accesso diretto alla professione in Gran Bretagna, stato membro della comunità europea».*

La ricorrente non comprova tuttavia di essere registrata al GOC, presupposto necessario per essere abilitati ad esercitare la professione di osteopata in Gran Bretagna. L'istanza di riconoscimento risulta quindi priva di fondamento per il semplice fatto che non è attestata l'abilitazione all'esercizio della professione in Gran Bretagna.

b) In una presa di posizione datata 7 luglio 2017, l'istanza precedente conferma integralmente la propria decisione: *«In effetti, come indicato nella decisione impugnata, la ricorrente ha concluso una formazione in Italia (Y_ a Milano) con la validazione del diploma unicamente a posteriori da parte di un'università in Gran Bretagna, dove i master sono conseguiti dopo una*

formazione di durata inferiore rispetto a quella richiesta in Svizzera (4 anni). La professione di osteopata non è regolamentata in Italia e la ricorrente non asserisce di aver esercitato la propria professione in Inghilterra, né produce un documento al riguardo, ciò che non permette un riconoscimento indiretto».

c) L'Osteopathic Act del 1993 disciplina professionalmente l'osteopatia in Gran Bretagna, in particolare la registrazione, la formazione e l'esercizio della professione di osteopata (vedi allegato «F-HAS étude...» pagine 36-48). Tali compiti, incluso il riconoscimento dei diplomi nazionali ed esteri, sono affidati al General Osteopathic Council (GOC). Il S_Institute of Osteopathic Medicine del Z_ figura nell'elenco degli istituti ammessi dal GOC e dispone di una procedura CPL (certification of prior learning), che ha portato al riconoscimento del diploma rilasciato dall' Y_ di Milano, presso il quale la ricorrente ha assolto parte della propria formazione.

d) Il diploma rilasciato dall'Y_ non rappresenta un titolo di formazione rilasciato da un'autorità ai sensi della definizione legale di cui all'art. 3 cpv. 1 lett. b) e c) della Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005. È quindi necessario appurare se il riconoscimento della formazione da parte del Z_, a sua volta riconosciuto ufficialmente in Gran Bretagna dove l'osteopatia è regolamentata per legge, debba portare a un riconoscimento in Svizzera.

Tuttavia, come precisato nel considerando 12 della Direttiva, questa non riguarda il riconoscimento, da parte degli Stati membri, di decisioni di riconoscimento adottate da altri Stati membri a norma della Direttiva stessa: «*Pertanto, i titolari di qualifiche professionali che siano state riconosciute a norma della presente direttiva non possono utilizzare tale riconoscimento per ottenere, nel loro Stato membro di origine, diritti diversi da quelli conferiti grazie alla qualifica professionale ottenuta in tale Stato membro, a meno che non dimostrino di aver ottenuto qualifiche professionali addizionali nello Stato membro ospitante*» (vedi Nina Gammethaler, *Diplomanerkennung und Freizügigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen 2005/36/EG und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz*, tesi difesa presso l'Università di Friburgo, relatore Professoressa Astrid Epiney, pubblicata da Peter Gauch, Schulthess, 2010, p. 160).

Per potersi avvalere di un eventuale "riconoscimento del riconoscimento", la ricorrente dovrebbe quindi non solo essere registrata al GOC, ma anche aver acquisito qualifiche professionali addizionali in Gran Bretagna.

6. Ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. f ORDE, un ulteriore presupposto per il riconoscimento di qualifiche professionali estere è rappresentato dall'esperienza professionale dopo il conseguimento del diploma. L'art. 13 par. 2 della Direttiva prevede l'accesso alla professione e il suo esercizio per i richiedenti che abbiano esercitato a tempo pieno la professione per due anni in un altro Stato membro che non la regolamenti.

a) La ricorrente non attesta tale esperienza professionale biennale né in Italia né altrove (cosa per altro impossibile avendo conseguito il titolo di formazione a giugno o luglio 2016). Dato che l'esperienza professionale va fatta dopo il conseguimento del diploma, la ricorrente ritiene, a torto, che non sia rilevante per il riconoscimento, mentre invece ne è una delle condizioni materiali (art. 4 cpv. 1 lett. f ORDE). Tale esigenza è prevista anche dall'art. 11 cpv. 2 lett. c del Regolamento CDS («... ha assolto un periodo di pratica in osteopatia sotto la vigilanza specialistica di un osteopata con diploma intercantonale, che corrisponde nella durata a un minimo di due anni al 100%.») ed è richiesta per il diploma intercantonale di cui all'art. 2 cpv. 1 dello stesso Regolamento per potersi avvalere della protezione del titolo prevista dal successivo cpv. 2, in virtù del quale tali esigenze minime mirano a garantire a livello unitario la qualità delle capacità professionali e dell'esperienza clinica.

b) Corrisponde al vero che in Svizzera è possibile intraprendere studi equivalenti solo dall'autunno del 2017. È tuttavia importante distinguere tra titolo accademico e qualifiche professionali, dato che queste ultime sono richieste nella maggior parte dei Cantoni per ra-

gioni di tutela della salute. Per tale motivo, la CDS, in conformità al proprio Regolamento in materia, organizza e svolge a livello svizzero l'esame intercantonale degli osteopati, che porta a un diploma intercantonale con adeguata protezione del titolo. Ai sensi dell'art. 1 cpv. 2 del Regolamento, tale esame ha lo scopo di garantire a livello unitario la qualità delle capacità professionali e dell'esperienza clinica.

7. Dato che le condizioni materiali di riconoscimento di cui all'art. 4 ORDE devono essere soddisfatte cumulativamente, può essere lasciata da parte, nella fattispecie, la questione della durata e del livello precisi della formazione.

a) Va sottolineato unicamente che, tra il 2014 e il 2016 ovvero contemporaneamente alla formazione a tempo pieno all'Y_ in Italia conclusasi il 1° luglio 2016, la ricorrente ha assolto una formazione di master presso il Z_ in Gran Bretagna.

b) Secondo il titolo esibito, la ricorrente ha conseguito il MSc il 30 giugno 2016 (quindi prima del diploma italiano).

c) Il MSc attesta l'attribuzione di 60 crediti ECTS (rivalutati senza motivazione a 90 crediti ECTS), pur non riportando il numero di ore.

d) Secondo la Guida per l'utente 2015 ECTS della Commissione Europea, 90 crediti ECTS corrispondono a una formazione a tempo pieno di durata compresa tra un anno e mezzo e due anni. Anche il ciclo di studi master in osteopatia presso la HES-SO in Svizzera, che attribuisce 90 crediti ECTS, corrisponde a due anni di formazione a tempo pieno. La Commissione di ricorso non si spiega quindi come una formazione che prevede una durata compresa tra tre anni e mezzo e quattro anni a tempo pieno possa essere conclusa in soli due anni. Evidentemente, nel caso in esame, sono stati cumulati due anni di studio a tempo pieno a livello di bachelor e due anni di studio a livello di master in un periodo di due anni con l'asserita attribuzione di 90 crediti ECTS per quest'ultimo.

e) Anche per questo, l'istanza precedente ha probabilmente ritenuto che la ricorrente abbia assolto la formazione in Italia, dove per altro l'osteopatia non è regolamentata (e quindi l'art. 2 par. 2 in combinato disposto con l'art. 3 par. 1 lett. a della Direttiva non risulta soddisfatto).

Non è inoltre comprovata l'abilitazione all'esercizio della professione di osteopata nello Stato di provenienza, non avendo la ricorrente esibito alcun attestato di registrazione al GOC (art. 3 cpv. 2 ORDE).

8. Alla luce dei considerandi sopra riportati, il ricorso non può che essere respinto. Per contro, si richiama ancora una volta l'attenzione della ricorrente sul fatto che, secondo le considerazioni dell'istanza precedente, risultano soddisfatte le condizioni d'ammissione all'esame intercantonale.

9. Le spese di procedura sono fissate a CHF 1000.- e sono a carico della ricorrente soccombente. Tale importo è compensato dall'anticipo delle spese di pari importo già versato. Alla ricorrente non viene assegnata alcuna indennità per le spese sopportate, considerato anche l'esito negativo del ricorso (art. 64 cpv. 1 PA).

C. Decisione

1. Il ricorso è respinto.
2. La decisione della Commissione intercantonale d'esame in osteopatia del 22 febbraio 2017 è confermata.
3. Le spese di procedura di CHF 1000 (mille franchi) sono poste a carico della ricorrente. Tale importo è compensato dall'anticipo delle spese già versato. Alla ricorrente non viene assegnata alcuna indennità per le spese sopportate.
4. La presente decisione è notificata alle parti mediante lettera raccomandata.
5. Rimedi giuridici: la presente decisione può essere impugnata entro 30 giorni dalla notifica presso il Tribunale federale svizzero di Losanna (Tribunale federale svizzero, 1000 Losanna 14). L'atto di ricorso deve essere redatto in una lingua ufficiale svizzera, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmato (art. 42 cpv. 1 Legge sul Tribunale federale LTF, RS 173.110). L'atto di ricorso deve essere consegnato al Tribunale federale oppure all'indirizzo di questo, alla Posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 LTF).

Per la Commissione di ricorso

Lustenberger

Theiler