

COMMISSIONE DI RICORSO CDPE/CDS

Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, Casella postale 684, 3000 Berna 7

Procedura C9-2011

Commissione di ricorso:
Liliane Brunner, Jean-François Dumoulin, Dr Marc Lustenberger

DECISIONE

dell'11 novembre 2011

nella causa

~~XY~~

contro

Commissione intercantonale d'esame in osteopatia;
decisione del 18 aprile 2011

(osteopata in esercizio– rifiuto dell'iscrizione all'esame intercantonale)

* * * * *

In fatto:

- A. **XY** esercita la professione di osteopata ; egli afferma di praticarla dal mese di settembre 2009.
- B. In data 20 maggio 2010 **XY** ha presentato una domanda d'iscrizione all'esame intercantonale previsto per gli osteopati in esercizio. Desiderava presentarsi alla sessione organizzata nell'autunno del 2010. A causa del numero insufficiente di candidati per tale sessione, con scritto del 21 settembre 2011 la Commissione d'esame ha comunicato al signor **XY** che la sua domanda sarebbe stata presa in considerazione per la prossima sessione destinata agli osteopati italofoeni, nella primavera del 2011.
- C. Oltre al modulo d'iscrizione l'incarto conteneva i diversi titoli, le attestazioni o i diplomi relativi alla formazione iniziale quale fisioterapista e alla formazione complementare in osteopatia conseguite da **XY**. Egli è infatti titolare di un diploma in "scienze motorie" rilasciato nel 2006 dalla "Scuola universitaria interfacoltà di Scienze motorie" di Milano; **XY** non produce alcun documento che attesti un riconoscimento ufficiale di tale diploma italiano. Per quanto riguarda l'osteopatia, egli detiene un "bachelor" in osteopatia rilasciato in data 16 febbraio 2010 dalla "Libera Università degli Studi (LUdeS)". Secondo i documenti prodotti dall'istituto di formazione, la formazione di "bachelor" comporterebbe 4'500 ore di corso, vale a dire 1'500 ore all'anno per la durata di 3 anni.
- D. Con decisione del 18 aprile 2011, la Commissione intercantonale d'esame in osteopatia ha rifiutato la sua richiesta. In sostanza essa riteneva che la formazione di **XY** fosse insufficiente per adempiere ai requisiti contenuti nel Regolamento per l'iscrizione all'esame intercantonale, più specificatamente all'esigenza di 1'800 ore di formazione complementare in osteopatia.
- E. Con scritto del 20 maggio 2011, **XY** ha inoltrato ricorso contro la decisione del 18 aprile 2011 della Commissione d'esame. Egli contestava la decisione della Commissione d'esame e chiedeva di potersi iscrivere all'esame intercantonale.

- F. In data 23 agosto 2011 la Commissione d'esame ha formulato delle osservazioni e ha invitato la Commissione di ricorso a confermare la propria decisione del 18 aprile 2011.

In diritto:

1. Il 23 novembre 2006, la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (qui di seguito: la CDS) ha adottato un Regolamento concernente l'esame intercantonale per osteopati in Svizzera (qui di seguito: il Regolamento), entrato in vigore il 1° gennaio 2007. Esso istituisce una commissione d'esame (art. 4), incaricata di organizzare le prove teoriche e pratiche che devono sostenere i candidati (art. 10 segg.). Secondo l'articolo 24 del Regolamento, la Commissione di ricorso della CDPE e della CDS prevista dall'articolo 10 cpv. 2 dell'Accordo intercantonale del 18 febbraio 1993 sul riconoscimento dei diplomi di fine studio è competente per l'esame dei ricorsi inoltrati contro le decisioni della commissione d'esame.

Formulato contro una decisione datata 18 aprile 2011 e notificata il 19 aprile 2011, il ricorso di ~~XY~~ è stato consegnato all'ufficio postale svizzero il 18 maggio 2011, vale a dire entro il termine di 30 giorni stabilito dall'articolo 24 del Regolamento. Esso rispetta pure gli altri requisiti di forma previsti dal Regolamento.

Indirizzato in tempo utile all'autorità competente, il ricorso è dunque ricevibile.

2. Secondo l'art. 24 cpv. 4 del Regolamento, il ricorso è trattato in applicazione delle regole procedurali della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32), che rinvia (art. 37 LTAF) alle modalità previste dalla Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021).
3. a) In conformità con l'art. 49 PA, il ricorrente può invocare la violazione del diritto federale oppure, in questo caso, del diritto intercantonale, compreso l'eccesso oppure l'abuso del potere d'apprezzamento, la costatazione inesatta o incompleta dei fatti pertinenti e l'inopportunità della decisione impugnata.

b) Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, le autorità di ricorso chiamate a decidere in materia d'esame danno prova di un certo riserbo e non si scostano senza che sia necessario dall'avviso degli esperti e degli esaminatori sulle questioni che, per loro natura, non sono quasi o sono difficilmente controllabili (DTF 121 I 225, cons. 4b ; 118 Ia 488, cons. 4c ; DTAF B-7818/2006 del 1 febbraio 2008, cons. 2; René Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basilea e Francoforte sul Meno 1990, n° 67, p. 211 seg. ; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4a ed., Basilea e Francoforte sul Meno 1991, n° 614, p. 128).

In effetti, la valutazione delle prove richiede perlopiù delle conoscenze particolari di cui le autorità di ricorso non dispongono (DTF 118 Ia 488, cons. 4c). Tale ritegno s'impone pure nel caso in cui l'autorità adita, come in questo caso la Commissione di ricorso, sarebbe in grado di effettuare una valutazione più approfondita grazie alle proprie conoscenze professionali sull'argomento (DTF 131 I 467, cons. 3.1 ; 121 I 225, cons. 4b). Per loro natura, le decisioni in materia di esame non si prestano praticamente a un controllo giudiziario, dato che l'autorità di ricorso non conosce tutti i fattori di valutazione e non è, generalmente, in grado di giudicare della qualità né dell'insieme delle prove del ricorrente né di quelle degli altri candidati. Un esame libero delle decisioni in materia di esame potrebbe così comportare delle disparità di trattamento (DTF 106 Ia 1, cons. 3c; DTAF 2007/6, cons. 3; DTAF B-6078/2007 del 14 aprile 2008, cons. 3; GAAC 65.56, cons. 4).

c) Il riserbo nel potere cognitivo è però ammissibile unicamente nei confronti della valutazione delle prestazioni. Quando il ricorrente contesta invece l'interpretazione e l'applicazione delle prescrizioni legali o solleva vizi di procedura, le autorità di ricorso devono esaminare le censure sollevate con piena cognizione, pena un diniego formale di giustizia. Secondo il Tribunale federale, le questioni procedurali si riferiscono a tutte le censure che riguardano il modo in cui l'esame o la valutazione del medesimo si sono svolti (DTF 106 Ia 1, cons. 3c; DTAF 2007/6, cons. 3; DTAF B-7818/2006 del 1° febbraio 2008, cons. 2 e B-6078/2007 del 14 aprile 2008, cons. 3 ; GAAC 56.16, cons. 2.2; Rhinow / Krähenmann, op. cit., n° 80, p. 257).

Rivedono pure liberamente le questioni relative all'accesso a una formazione oppure a un esame (decisione del TF del 30 giugno 2005 nella causa 2A.201/2005), - oggetto del presente ricorso -, al computo di esami o corsi antecedenti (DTF 105 Ib 399), oppure ancora alle condizioni legali attorno al rilascio o al rifiuto di un diploma in funzione del risultato di un esame (GAAC 1997, 61.62 II).

4. a) Destinato a prevedere le modalità dell'esame per osteopati nell'insieme della Svizzera e, più generalmente, a garantire in maniera uniforme la qualità delle attitudini professionali e dell'esperienza clinica dei titolari del diploma intercantonale in osteopatia (art. 1), il Regolamento si basa come noto sull'Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi di fine studio del 18 febbraio 1993, modificato in data 16 giugno 2005.

Per l'ottenimento del diploma intercantonale i candidati devono principalmente superare l'esame intercantonale comprendente due parti. La prima parte, teorica, ha quale scopo di assicurarsi che dispongano delle conoscenze in scienze naturali e delle basi mediche richieste per la parte clinica della formazione. La seconda parte, teorica e pratica, ha quale obiettivo principale le attitudini cliniche e pratiche dei candidati (art. 10). Chi ha superato l'esame intercantonale ottiene, su proposta della Commissione d'esame, il diploma intercantonale rilasciato dalla CDS. I detentori di tale diploma sono autorizzati a portare il titolo di "osteopata" e ad aggiungere al titolo la specificazione "con diploma riconosciuto a livello svizzero" (art. 2).

b) Gli osteopati che già praticano la loro professione al momento dell'entrata in vigore del Regolamento beneficiano tuttavia di un regime transitorio (art. 25). Essi sono dispensati dall'esame teorico e devono superare unicamente l'esame pratico della seconda parte dell'esame intercantonale; in caso di successo sarà loro concesso il diploma intercantonale di osteopata.

Tale regime transitorio è valevole unicamente fino al 31 dicembre 2012. Esso richiede inoltre che gli osteopati adempiano a determinate condizioni legate alla formazione e che possano far valere di aver esercitato l'osteopatia durante 2 anni a tempo pieno. In seguito a un ricorso, il Tribunale federale ha abrogato una disposizione del Regolamento (art. 25 cpv. 4) nella misura in cui imponeva delle esigenze sproporzionate per l'accesso all'esame degli osteopati che non esercitavano a tempo pieno. Tale Tribunale ha inoltre confermato la validità del Regolamento, in particolare per quanto riguarda la libertà economica prevista dall'articolo 27 Cost. e il divieto di arbitrio garantito dall'articolo 9 Cost. (sentenza 2C.561/2007 del 6 novembre 2008, ZB1 2009 571, RDAF 2010 I 328).

Più concretamente, le modalità particolari dell'articolo 25 del Regolamento si applicano a tutte le persone che, cumulativamente, adempiono le seguenti condizioni:

- hanno terminato una formazione di osteopata al più tardi il 31 dicembre 2009 (in applicazione della pratica della Commissione d'esame che riguarda gli osteopati in formazione al momento dell'entrata in vigore del Regolamento, il 1° gennaio 2007);

- hanno seguito una formazione rispettosa delle esigenze dell'articolo 25 cpv. 3 del Regolamento, vale a dire una "formazione teorica e pratica in osteopatia di almeno quattro anni a tempo pieno o corrispondente a tale portata" (lett. a) oppure "hanno assolto con successo un ciclo di formazione strutturato, parallelo alla professione, basato su un diploma riconosciuto di fisioterapista pari ad almeno 1800 ore lezione di osteopatia" (lett. b);
 - hanno esercitato la professione di osteopata per un periodo corrispondente a 2 anni al 100 %.
5. a) ~~XY~~ non è in possesso di un diploma di osteopata rilasciato al termine di una formazione di base seguita a tempo pieno per almeno 4 anni. La Commissione d'esame ha dunque stabilito giustamente - e il ricorrente non lo contesta - che la sua situazione deve essere esaminata alla luce dell'articolo 25 cpv. 3 lett. b del Regolamento, applicabile agli osteopati in esercizio che dispongono di una formazione iniziale di fisioterapia e di una formazione complementare di osteopatia seguita a tempo parziale e comprendente almeno 1'800 ore di insegnamento.

Nella propria decisione negativa del 18 aprile 2011 la Commissione d'esame ha considerato che la formazione complementare in osteopatia seguita da ~~XY~~ dopo la propria formazione iniziale di fisioterapia contava solamente 972 ore in totale - e non le 4'500 ore che pretende l'istituzione della formazione -, e non raggiungeva dunque le 1'800 ore richieste.

Il contenuto della documentazione agli atti conferma il computo della Commissione d'esame. Il contenuto degli attestati appare in effetti altamente inverosimile: una formazione di 1'500 ore dispensate durante un anno scolastico di 42 settimane corrisponderebbe a un orario settimanale di quasi 36 ore. Dovrebbe trattarsi di una formazione a tempo parziale; e per giunta, il ricorrente continuava parallelamente a esercitare una un'attività professionale a tempo pieno, ciò che sembra molto difficilmente conciliabile con l'orario succitato. In mancanza di altri dati affidabili nell'incarto della candidatura, la Commissione d'esame considera dunque la cifra di 972 ore di insegnamento globale per un programma di tre anni che porta a un diploma di « bachelor » della « LUdeS ». Tale cifra è conforme alla pratica costante della Commissione, validata dal Tribunale federale (sentenza 2C_332/2011 del 22 luglio 2011) e, in assenza di indicazioni contrarie, va nuovamente confermata.

b) A questo punto, il computo delle ore di formazione seguite dal ricorrente ammonta dunque a 972 ore di insegnamento.

In tal caso, vale a dire quando l'incarto di un candidato all'esame non presenta il numero sufficiente di ore di insegnamento, la Commissione d'esame aggiunge un credito fittizio di 30 ore di "formazione" all'anno di pratica professionale, per un massimo di 5 anni, per valorizzare delle conoscenze acquisite con l'esperienza. È vero che una tale prassi non è prevista dalle disposizioni applicabili ed è lecito interrogarsi sulla sua regolarità; tale "bonus" sembra tuttavia discendere da una preoccupazione, a priori legittima, di aprire agli osteopati in esercizio un accesso più ampio possibile all'esame intercantonale. Essa non può però far altro che colmare un deficit di qualche ora, o di qualche decina di ore al massimo, ed evitare così di dover rinviare un candidato che non raggiunge le esigenze regolamentari, ma vi si avvicina molto, applicando rigorosamente il Regolamento.

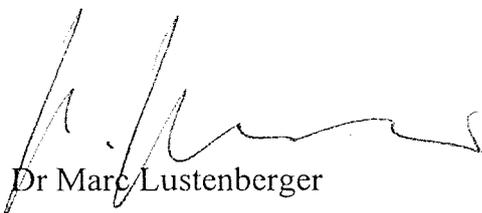
Nella fattispecie però, un tale credito aggiunto, addirittura se fosse il massimo di 150 ore, vale a dire 30 ore all'anno per 5 anni - ipotizzando che ~~XY~~ possa avvalersi di una tale esperienza professionale, ciò che non sembra essere il caso - non lo aiuterebbe in nessun modo: con 1'122 ore di insegnamento (vale a dire 972 ore con l'aggiunta di 150 ore), il ricorrente non raggiungerebbe le 1'800 ore di formazione richieste dal Regolamento.

6. Dalle considerazioni di cui sopra risulta che il ricorso di ~~XY~~ infondato, deve essere respinto, senza necessità di esaminare se il titolo in "scienze motorie" rilasciato in Italia è equivalente a un titolo svizzero di fisioterapista.
7. a) Le spese processuali sono stabilite in Fr. 1'000.00 e poste a carico del ricorrente soccombente. Saranno compensate dall'anticipo delle spese di Fr. 1'000.00 già versato.

b) Non sono assegnate ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA).

Per questi motivi, la Commissione di ricorso CDPE / CDS pronuncia:

1. Il ricorso è respinto.
2. La decisione della Commissione intercantonale d'esame in osteopatia dell'18 aprile 2011 viene confermata.
3. Non sono assegnate ripetibili.
4. Le spese processuali di Fr. 1'000.00 sono poste a carico del ricorrente; tale somma è compensata con l'anticipo delle spese già versato.



Dr Marc Lustenberger



Jean-François Dumoulin