

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

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

Procedura C9-2020

DECISIONE DEL 18 MAGGIO 2021

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

F..., Via ... 20, 6000 X...

ricorrente

contro

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

istanza precedente

avverso la decisione del 28 luglio 2020

A. Fatti

1. Il 26 giugno 2020 il ricorrente si è iscritto alla sessione di settembre 2020 della prima parte dell'esame intercantonale in osteopatia. È di nazionalità Svizzera ed esibisce un attestato di maturità rilasciato in Ticino. Si evince dal suo dossier che ha studiato scienze motorie (diploma dal 13 marzo 2013) presso l'università degli studi di Urbino Carlo Bo ed osteopatia (diploma del 29 settembre 2018) presso la Osteopathic Spine Center Education di Bologna, Italia (OSCE). Ha inoltre partecipato a diversi Corsi dello Spine Center di Bologna, alla Scuola EFEAC di Parigi, la Charles University di Praga e al CSTM di Tavernes (massaggio classico 160 ore e massaggio delle zone riflesse del piede 120 ore).
2. Con decisione del 28 luglio 2020, la Commissione intercantonale d'esame in osteopatia (di seguito **l'istanza precedente**) ha respinto l'istanza, considerando che il ricorrente non dispone di una formazione ai sensi dell'articolo 11 del Regolamento della CDS del 23 novembre 2006 concernente l'esame intercantonale per gli osteopati in Svizzera (di seguito **Regolamento**).
3. Il ricorso del 27 agosto 2020 chiede che al ricorrente venga riconosciuto l'accesso alla prima parte dell'esame intercantonale di osteopatia; che subordinatamente, la formazione già effettuata a tempo parziale sulla durata di sei anni venga presa in considerazione e che, in ogni caso, gli eventuali costi della presente procedura di ricorso siano messi a carico della Commissione intercantonale per l'esame di osteopatia.
4. In una presa di posizione dal 12 ottobre 2020, l'istanza precedente ha confermato integralmente la propria decisione, spiegando che le 1472 ore di formazione in osteopatia non corrispondono ad una formazione a tempo pieno in osteopatia della durata di almeno 5 anni in una scuola dotata di un policlinico (art. 11 del Regolamento).
5. Il ricorrente non ha emesso un parere entro il 18 novembre 2020. La commissione di ricorso si è resa conto che i documenti a disposizione erano insufficienti e carenti e quindi non permettevano di prendere una decisione definitiva. Ecco perché ha eccezionalmente offerto al ricorrente una seconda possibilità di emettere un parere e completare i documenti.
6. È arrivato un complemento dei documenti il 18 febbraio 2021 e si chiede che il percorso di formazione del ricorrente venga riconosciuto e che venga data la possibilità di accedere all'esame intercantonale al ricorrente o che venga deciso in che modo tali lacune debbano essere compensate per accedere all'esame intercantonale di osteopatia.
7. Chiamata ad esprimersi, l'istanza precedente precisa il 30 marzo 2021 che la formazione in scienze motorie seguita dal ricorrente in Italia non rientra tra le professioni sanitarie e che il ricorrente ha lavorato in educazione fisica e sport dal 2014 al 2017. Le 160 ore di formazione di massaggiatore classico e le 120 ore di riflessologia plantare sono nel settore sanitario più la formazione in osteopatia di 1472 ore. Non è manifestamente equivalente al livello quantitativo di 5 anni a tempo pieno (totale die oltre 5000 ore).
Manca anche l'assistanato di 2 anni sotto supervisione di un osteopata con diploma CDS. Precisa che non sarebbe utile ammettere il ricorrente alla prima parte dell'esame, visto che non potrà essere ammesso alla seconda parte e l'istanza precedente ricorda che non ci sono più sessioni per la prima parte dell'esame. Non è possibile congedere una misura di compensazione in questa procedura.
8. Il 3 maggio 2021 il ricorrente presenta un "Regolamento Generale della Commissione Didattica del Registro degli Osteopati d'Italia (Roi)" e ripete la sua richiesta.

B. Considerandi

1. Contro la decisione della Commissione intercantonale d'esame del 28 luglio 2020 è stato interposto ricorso presso la competente Commissione di ricorso CDPE/CDS il 27 agosto 2020 e quindi entro il termine di 30 giorni previsti. 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, 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, il 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 riconoscimento di esami o formazioni assolti in precedenza (DTF 105 Ib 399), fattispecie oggetto del presente ricorso.

3. a) Conformemente all'art. 1 del Regolamento, la CDS organizza l'esame osteopatico intercantonale per tutta la Svizzera, che mira a **garantire in modo unitario la qualità delle competenze professionali e dell'esperienza clinica** dei titolari del diploma intercantonale di osteopatia.

b) Secondo il Regolamento, per ottenere il diploma intercantonale, i candidati devono superare **l'esame intercantonale, che si compone di due parti**. La prima parte, teorica, ha lo scopo di garantire la conoscenza delle scienze naturali e delle basi mediche necessarie per la parte clinica della formazione. La seconda parte, teorica e pratica, ha come scopo principale l'esame delle competenze cliniche e pratiche dei candidati (art. 10 del Regolamento). Chiunque superi l'esame intercantonale riceve un diploma intercantonale rilasciato dalla CDS su proposta della commissione d'esame. I titolari di questo diploma hanno il diritto di portare il titolo protetto di "osteopata" e sono autorizzati a completarlo con la menzione "titolare del diploma riconosciuto a livello svizzero" (art. 2 del Regolamento).

c) Art. 11 del Regolamento esige le condizioni d'ammissione all'esame. **Le due parti dell'esame formano un tutto**. La prassi dell'istanza precedente non è pertanto contestabile quando verifica le condizioni vevoli per le due parti d'esame già al momento dell'ammissione alla prima parte dell'esame (nel caso giudicato il 15 novembre 2017, procedura C17- 2012).

4. a) L'ammissione all'esame è disciplinata nel seguente modo (**art. 11** del Regolamento):

1. *È ammesso alla prima parte dell'esame intercantonale, chi*

a) *è degno di fiducia*

b) *è in possesso di una maturità federale o riconosciuta equivalente*

c) *ha concluso una formazione a tempo pieno in osteopatia della durata di almeno sei semestri o di portata corrispondente.*

2. *È ammesso alla seconda parte dell'esame intercantonale, chi*

a) *ha superato la prima parte dell'esame e*

b) *dispone di un' certificato ottenuto in seguito a una formazione in osteopatia, il cui contenuto è equivalente a quello di un corso di formazione a tempo pieno della durata complessiva di cinque anni oppure di portata corrispondente, compresa un lavoro finale, svolto in un centro di formazione svizzero o estero provvisto di policlinico e (cpv. 2 lettera b);*

c) *ha completato un corso di formazione pratica della durata di due anni (100%) sotto la supervisione di un osteopata in possesso di un diploma intercantonale (cpv. 2 lett. c) dopo aver ottenuto il certificato di completamento degli studi.*

b) Secondo l'art. 2 dell'Ordinanza del Consiglio delle scuole universitarie sul coordinamento dell'insegnamento nelle scuole universitarie svizzere del 29 novembre 2019 (RS 414.205.1), le università assegnano crediti secondo il sistema europeo di trasferimento dei crediti (**ECTS**), sulla base dei risultati di studio verificati. Un credito corrisponde a un carico di lavoro di 25–30 ore (art. 3 cpv. 2). Secondo il sistema di Bologna, gli studi di **Bachelor comprendono 180 crediti** e gli studi di **Master comprendono da 90 a 120 crediti** (art. 4 cpv. 1 lett. a e b).

In termini di **equivalenza quantitativa**, il sistema di Bologna permette quindi di confrontare il numero di crediti ECTS di diversi curricula. In combinazione con l'art. 11 del Regolamento, ciò significherebbe un Bachelor di 180 crediti ECTS (art. 11 cpv. 1 lett. c) e **un totale** con il Master (da 90 a 120 crediti) **da 270 a 300 crediti ECTS**.

6. Il ricorrente deve provare che soddisfa le qualificazioni **dell'art. 11 del Regolamento**, sia una formazione equivalente ad un Master in osteopatia di almeno 270 ECTS.

a) Il ricorrente prima di tutto non dimostra che la sua formazione corrisponde a **un ciclo di studi iniziali in osteopatia**:

Presenta diplomi vari di scienze motorie, di osteopatia e corsi di massaggio. Dal 1° gennaio 2013 il Regolamento richiede senza dubbio una formazione a tempo pieno di 5 anni (o equivalente) solo in osteopatia, ad esclusione della formazione in un altro ramo professionale, come era ancora possibile ai sensi della disposizione transitoria dell'art. 25 del regolamento la cui validità è scaduta il 31 dicembre 2012. Secondo il parere dell'istanza precedente, è proprio questo tipo di formazione continua in osteopatia che non è più consentita dal Regolamento. Il ricorrente ha seguito corsi diversi senz'altro, ma non si tratta di una formazione equivalente ad un Master in osteopatia.

Ma nella fattispecie non cambierebbe nemmeno prendere in considerazione crediti di altri rami di studio:

b) **Sul piano quantitativo, la sua formazione è più corta rispetto a quella richiesta dal regolamento:**

Le 1472 ore di formazione in "osteopatia" dovrebbero essere integrate alle 642 ore di formazione in "scienze motorie" che, per quanto è possibile valutare; questi sarebbero inclusi nel calcolo seguente:

- Il documento con l'elenco dettagliato e la differenziazione tra materie di base e osteopatiche del curriculum dell'O.S.C.E. menziona le lezioni, compresi gli esami, e lo stage (le 282 ore di tirocinio sono incluse nelle 1472 ore di studi sull'osteopatia).

- Non è né un certificato né un attestato ma un piano di studio a tempo parziale e conta anche gli esami nel numero di ore di corso.

- Per la determinazione dei crediti ECTS, la differenziazione tra ore di insegnamento e formazione pratica è essenziale, poiché le ore di insegnamento si sommano al carico di lavoro personale, che corrisponde ad un triplicamento del numero di ore di insegnamento.

- L'estrazione e l'elencazione in ordine cronologico e la differenziazione tra formazione pre- e post-laurea per una valutazione più precisa sarebbe indispensabile, ma **già una valutazione approssimativa elencata qui di seguito mostra che la formazione del ricorrente non è sufficiente:**

- *Le 642 ore di "scienze motorie" menzionate (diploma del 13 marzo 2013), se si tratta di ore di insegnamento (=1/3), risultano, con un carico di lavoro supplementare (=2/3), in 64 a 77 ECTS (a 25-30 ore per ECTS).*

- *Sul totale di 1472 ore dell'OSCE (diploma del 29 settembre 2018), 296 ore sono per le materie di base e 1176 ore per l'osteopatia, con il risultato di 29-35 ECTS per le materie di base e 117-141 ECTS per l'osteopatia, se il numero totale di ore dovesse essere insegnato. Tuttavia, poiché altrove (pagina 8) sono elencate 282 ore di formazione pratica, per questo motivo devono essere detratte da 19 a 22,5 ECTS (=2/3 di lavoro supplementare oltre alle ore di insegnamento).*

- *Ne risulta nel migliore dei casi un totale di 93-112 ECTS per la formazione di base e 98-119 ECTS per l'osteopatia, previa detrazione per la formazione pratica.*

- *Il ricorrente presenta inoltre due diplomi del CSTM in "massaggio classico", formazione da ottobre 2016 a giugno 2017 160 ore, e "massaggio riflessogeno plantare", formazione da gennaio a luglio 2020 con 120 ore di teoria e pratica. Il primo diploma è datato all'epoca durante il tirocinio in osteopatia, il secondo dopo la laurea,*

inoltre dovrebbero essere disponibili informazioni sul numero di ore di insegnamento e sulle ore di formazione pratica per determinare l'ECTS.

- A pagina 8 del documento "certificati", sotto le voci aggiornamento (aggiornamento) e formazione continua (perfezionamento), sono riportate complessivamente 187 ore; sommando le ore sotto elencate in dettaglio, si ottiene un risultato significativamente diverso.

c) I corsi di approfondimento non entrano nei calcoli per la formazione di base: Una parte significativa dei corsi menzionati è stata completata dopo il completamento della formazione di base e osteopatica, motivo per cui si tratta di corsi di **formazione continua**. Lo stesso vale per gli altri corsi menzionati (OSCE, Università Carlo, EFEAC Parigi). Non è possibile contare diversi corsi che per farne una formazione in osteopatia completa.

d) Il ricorrente non dimostra neanche che ha completato un corso di formazione pratica della durata di due anni (100%) sotto la supervisione di un osteopata in possesso di un diploma intercantonale (cpv. 2 lett. c) dopo aver ottenuto il certificato di completamento degli studi.

7. Vengono constatate delle differenze sostanziali nella formazione ed anche nei livelli di formazione diversi e le condizioni materiali dell'art. 11 Regolamento devono essere soddisfatte cumulativamente. Può allora essere lasciata da parte, nella fattispecie, la questione della durata esatta e del livello preciso delle formazioni varie.

In conseguenza non è neanche necessario sollevare le ulteriori incoerenze e contraddizioni nella documentazione del ricorrente.

Aveva ragione il ricorrente di non presentare una domanda di riconoscimento diretto dei diplomi esteri (Ordinanza CDS 22.11.2012) perché il diploma rilasciato in uno Stato in cui la professione di osteopata non è regolamentata, non rappresenta un titolo di formazione ai sensi della Direttiva 2005/36/CE né il ricorrente sostiene di aver acquisito due anni di esperienza professionale come osteopata in Italia. Visto che secondo il curriculum vitae il ricorrente non segue il periodo di assistentato ma lavora a conto proprio come terapeuta complementare, non è possibile congedere una misura di compensazione.

8. Alla luce delle considerazioni sopra riportati, il ricorso non può che essere respinto. Secondo le considerazioni non risultano soddisfatte le condizioni d'ammissione all'esame intercantonale.

9. Le spese di procedura sono fissate a CHF 1'500.- e sono a carico del ricorrente soccombente. Tale importo è compensato dall'anticipo delle spese di pari importo già versato. Al 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 28 giugno 2020 è confermata.
3. Le spese della procedura di CHF 1'500 (mille cinque cento franchi) sono poste a carico del ricorrente. Tale importo è compensato dall'anticipo delle spese già versato. Al 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