

BVGer B-210/2021 vom 13. Dezember 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-12-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-210_2021

FR: TAF B-210/2021 du 13 décembre 2021

IT: TAF B-210/2021 del 13 dicembre 2021

Regeste

Riconoscimento diploma/formazione

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio e liberamente la ricevibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti (cfr. DTAF 2007/6 consid. 1).

E. 1.2

La decisione parziale del 27 ottobre 2020 è una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 lett. c della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021). Il Tribunale amministrativo federale è competente per giudicare i ricorsi contro le decisioni dell'autorità inferiore in materia di riconoscimenti di titoli di studio (artt. 31, 32 e 33 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32]; cfr. decisione incidentale del TAF B-1813/2020 del 26 febbraio 2021 consid. 2.2).

E. 1.3

Il ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e vanta un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa (art. 48 cpv. 1 lett. a-c PA). Pertanto è legittimato ad aggravarsi contro di essa.

E. 1.4.1

Il ricorso al Tribunale amministrativo federale dev'essere depositato entro 30 giorni dalla notificazione della decisione (art. 50 cpv. 1 PA). Secondo l'art. 21 cpv. 1 PA, il termine è osservato quando il ricorso è stato inoltrato al più tardi l'ultimo giorno del termine. Se la parte si rivolge in tempo utile a un'autorità incompetente, il termine è da ritenersi osservato (art. 21 cpv. 2 PA; cfr. anche DTF 141 III 636 E. 2-4). L'autorità che si reputa incompetente è tenuta, secondo l'art. 8 cpv. 1 PA, a trasmettere senz'indugio la causa all'autorità competente (sentenza del TAF B-7115/2013 del 9 marzo 2015 consid. 2.2), a cui spetta la decisione riguardo alla tempestività e all'ammissibilità del ricorso (sentenza del TF 9C_758/2014 del 26 novembre 2014 consid. 2 seg.).

E. 1.4.2

Con e-mail dell'11 rispettivamente del 13 novembre 2020, il padre del ricorrente rispettivamente il ricorrente stesso si è rivolto all'autorità inferiore dopo che in data 9 novembre 2020 gli era stata notificata la decisione parziale del 27 ottobre 2020, chiedendo in sostanza di analizzare la sua domanda con gli stessi criteri di quelli adottati nei confronti di altri compagni di studio che avevano ottenuto il riconoscimento presentando tuttavia un

percorso formativo identico o analogo al suo. L'autorità inferiore ha dapprima valutato la possibilità di riesaminare la decisione del 27 ottobre 2020, indicando al ricorrente che, ai fini di ossequiare il termine di ricorso, ella avrebbe trasmesso la sua corrispondenza al Tribunale amministrativo federale non appena egli avesse espresso la sua volontà di ricorrere. In data 14 gennaio 2021, il ricorrente ha confermato di voler procedere con il ricorso e il giorno seguente l'autorità inferiore ha trasmesso l'insieme della corrispondenza elettronica allo scrivente Tribunale, affinché i suoi scritti venissero trattati come ricorso.

E. 1.4.3

In base allo svolgimento dei fatti poc'anzi esposto, il termine di inoltro del ricorso può essere, di principio, considerato ossequiato, dato che il ricorrente si è indirizzato all'autorità inferiore ancora entro i termini utili per insorgere contro la decisione del 27 ottobre 2020. Dall'atteggiamento dell'autorità inferiore il ricorrente, non assistito da un avvocato, poteva in buona fede ragionevolmente concludere che la via del ricorso allo scrivente Tribunale fosse ancora aperta. Il fatto che l'autorità inferiore non ha trasmesso immediatamente le comunicazioni del ricorrente al Tribunale, aspettando fino alla negazione della possibilità di un riesame, non può perciò nuocere alla tempestività del gravame.

E. 1.5

In seguito alla regolarizzazione del gravame, anche i requisiti relativi alla forma ed al contenuto dell'atto di ricorso (art. 52 PA) sono soddisfatti.

E. 2.1

Nel caso in esame si tratta di valutare una fattispecie di livello transfrontaliero e di conseguenza è doveroso osservare l'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, entrato in vigore il 1° giugno 2002 (ALC; RS 0.142.112.681). Conformemente all'Allegato III dell'ALC, la Svizzera si impegna a riconoscere reciprocamente diplomi, certificati e altri titoli in applicazione degli atti giuridici e delle comunicazioni dell'Unione europea (UE) ivi menzionati. Uno di questi atti giuridici è la Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30 settembre 2005, pag. 22; in seguito: Direttiva 2005/36/CE), la quale è stata dichiarata applicabile mediante la decisione N. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera del 30 settembre 2011 (RU 2011 4859; Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali; sentenza del TF 2C_472/2017 del 17 dicembre 2017 consid. 2.2.1 seg.; sentenza del TAF B-6082/2020 del 12 ottobre 2021 consid. 2.1 con ulteriori rinvii). La Direttiva 2005/36/CE fissa le regole per il riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli per quanto l'esercizio della professione sia regolamentato nello Stato membro ospitante (artt. 1 e 2 cpv. 1 della Direttiva 2005/36/CE). Il regime generale di riconoscimento di titoli di formazione si applica a tutte le professioni non coperte dai capi II e III (art. 10 della Direttiva 2005/36/CE). Se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro dà accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni dei suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto, per accedere alla stessa professione o esercitarla sul suo territorio, da un altro Stato membro (art. 13 cpv. 1 della Direttiva 2005/36/CE; cfr. sentenze del TF 2C_472/2017 del 7 dicembre 2017 consid. 2.2.2, 2C_668/2012 del 1° febbraio 2013 consid.

3.1.3; sentenza del TAF B-6082/2020 del 12 ottobre 2021 consid. 2.1 e ulteriori rinvii). Gli attestati di competenza o i titoli di formazione devono: a) essere stati rilasciati da un'autorità competente in uno Stato membro, designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato; b) attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto nello Stato membro ospitante, come descritto all'art. 11 (art. 13 cpv. 1 lett. a e b della Direttiva 2005/36/CE). Per "professione regolamentata" si intendono attività, o l'insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. a della Direttiva 2005/36/CE). La professione che l'interessato intende esercitare nello Stato membro ospitante sarà quella per la quale è qualificato nel proprio Stato membro d'origine, se le attività coperte sono comparabili (art. 4 cpv. 2 della Direttiva 2005/36/CE).

E. 2.2

Il ricorrente ha conseguito il diploma di laurea in fisioterapia rilasciato da un istituto di formazione ungherese, ovvero (...). La professione di fisioterapista è regolamentata sia in Svizzera (cfr. consid. 2.5 segg.) che nell'Unione europea (cfr. per i dettagli la sentenza del TAF B-6082/2020 del 12 ottobre 2021 consid. 2.2 con ulteriori rinvii). È dunque applicabile la Direttiva 2005/36/CE.

E. 2.3

L'autorità competente dello Stato membro ospitante può esaminare, nell'ambito del riconoscimento generale - contrariamente al riconoscimento automatico -, le qualifiche del richiedente sia a livello formale che sostanziale. Detta autorità deve verificare se i contenuti dei certificati e dei documenti presentati dal richiedente possono essere riconosciuti equivalenti ai sensi delle proprie esigenze volte all'ottenimento dei certificati nazionali corrispondenti. Il richiedente deve fornire i relativi documenti e certificati necessari (art. 50 della Direttiva 2005/36/CE; sentenze del TAF B-6082/2021 del 12 ottobre 2021 consid. 2.3 e B-4060/2019 dell'11 novembre 2019 consid. 3.3 con rinvii). In conformità con l'art. 14 della Direttiva 2005/36/CE, lo Stato membro ospitante può esigere dal richiedente delle misure di compensazione, ossia un tirocinio di adattamento oppure una prova attitudinale. L'adozione di misure compensatorie viene determinata, secondo il regime generale di riconoscimento, sulla base di un confronto della durata e dei contenuti della formazione conseguita con quella relativa al titolo di formazione richiesto nello Stato membro ospitante per l'esercizio della professione regolamentata (cfr. sentenza del TAF B-6082/2020 del 12 ottobre 2021 consid. 2.3 con ulteriori riferimenti). L'autorità preposta dello Stato ospitante esamina se i contenuti dei certificati esibiti equivalgono alle proprie condizioni nazionali per l'ottenimento del titolo. Secondo il testo chiaro dell'art. 13 cpv. 1 e 14 cpv. 1 della Direttiva 2005/36/CE, l'oggetto di confronto per il riconoscimento del diploma conseguito all'estero consiste nel titolo di formazione prescritto in Svizzera per esercitare la rispettiva professione regolamentata. Se risultano differenze sostanziali, ossia una durata della formazione più corta, dei contenuti di formazione o un campo di attività divergenti, lo Stato membro ospitante può esigere dal richiedente delle misure di compensazione (cfr. art. 14 cpv. 1 lett. a-c della Direttiva 2005/36/CE; sentenza del TAF B-6082/2020 del 12 ottobre 2021 consid. 2.3 e la giurisprudenza citata; Nina Gammenthaler, *Diplomanerkennung und Freizügigkeit*, 2010, p. 160; Frédéric Berthoud, *La reconnaissance des qualifications professionnelles*, Union européenne et Suisse - Union européenne, 2016, p. 305 segg.; Joel

A. Günthardt, Switzerland and the European Union. The implications of the institutional framework and the right of free movement for the mutual recognition of professional qualifications, 2020, capitolo 6.4.2). Nell'applicazione dell'art. 13 cpv. 1 della Direttiva 2005/36/CE occorre rispettare il principio della proporzionalità. Se lo Stato membro ospitante intende esigere dal richiedente un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale, esso deve verificare se le conoscenze acquisite da quest'ultimo nel corso della sua esperienza professionale in uno Stato membro o in un paese terzo possono colmare la differenza sostanziale o parte di essa (art. 14 cpv. 5 della Direttiva 2005/36/CE).

E. 2.4

La legge federale del 30 settembre 2016 sulle professioni sanitarie (LPSan, RS 811.21), in vigore dal 1° febbraio 2020, disciplina i cicli di studio delle scuole universitarie per i professionisti sanitari negli ambiti delle cure infermieristiche, della fisioterapia, dell'ergoterapia, dell'ostetricia, dell'alimentazione e della dietetica, dell'optometria e dell'osteopatia (cfr. Messaggio concernente la legge federale sulle professioni sanitarie del 18 novembre 2015, di seguito: Messaggio LPSan, FF 2015 7125 segg. 7133). Il disegno di legge della LPSan uniforma le condizioni per l'autorizzazione all'esercizio della professione a livello federale, definendo obblighi professionali e misure disciplinari unitari, disciplinati in modo esauriente (Messaggio LPSan, FF 2015 7125, 7135).

E. 2.5

L'esercizio della professione di fisioterapista a livello di scuola universitaria professionale, è regolato dalla LPSan e dall'Ordinanza sul riconoscimento delle professioni sanitarie del 13 dicembre 2019 (ORPSan, RS 811.214) e dall'Ordinanza sulle competenze professionali specifiche delle professioni sanitarie secondo la LPSan (OCPSan, RS 811.212).

E. 2.5.1

La professione di fisioterapista è considerata una professione sanitaria ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 lett. b LPSan. Per i cicli di studi elencati all'art. 2 cpv. 2 LPSan, tra i quali è compreso il bachelor in fisioterapia (art. 2 cpv. 2 lett. a cifra 2 LPSan), gli artt. 3 segg. LPSan prevedono delle competenze generiche (art. 3 LPSan), sociali e personali (art. 4 LPSan), nonché professionali specifiche (art. 5 LPSan).

E. 2.5.2

L'autorizzazione all'esercizio di una professione sanitaria sotto la propria responsabilità è rilasciata, se il richiedente possiede il relativo titolo di studio di cui all'art. 12 cpv. 2 LPSan oppure un corrispondente titolo di studio estero riconosciuto (lett. a), è degno di fiducia e offre la garanzia, sotto il profilo psicofisico, di un esercizio ineccepibile della professione (lett. b) e padroneggia una lingua ufficiale del Cantone per il quale richiede l'autorizzazione (lett. c). Il titolo di studio necessario per adempiere alla prima condizione (art. 12 cpv. 1 lett. a LPSan) è, nel caso del fisioterapista, il "bachelor of science SUP in fisioterapia" (art. 12 cpv. 2 lett. b LPSan).

E. 2.5.3

Secondo l'art. 10 cpv. 1 LPSan, un titolo di studio estero è riconosciuto se la sua equivalenza con un titolo di studio svizzero è prevista da un accordo sul reciproco riconoscimento concluso con lo Stato interessato o con un'organizzazione sovrastatale (lett. a), o è dimostrata nel singolo caso in base al livello, ai contenuti e alla durata del ciclo di studio e alle qualifiche pratiche contenutevi (lett. b). È pacifica nel caso di specie

l'applicazione dell'ALC e della Direttiva 2005/36/CE. Si rimanda ai consid. 2.1-2.3.

E. 2.6

La laurea in fisioterapia conseguita dal ricorrente è classificata in Ungheria al livello 5 secondo l'art. 11 lett. e della Direttiva 2005/36/CE (cfr. attestato del dipartimento ungherese di riconoscimento e monitoraggio del 31 dicembre 2019 allegato alla domanda di riconoscimento). Conformemente a detto disposto, si tratta di un diploma attestante che il titolare ha completato un ciclo di studi post-secondari della durata di almeno quattro anni, o di una durata equivalente a tempo parziale, presso un'università o un istituto d'insegnamento superiore ovvero un altro istituto di livello equivalente e, se del caso, che ha completato con successo la formazione professionale richiesta in aggiunta al ciclo di studi post-secondari. Ne segue che un diploma di cui all'art. 11 lett. e della Direttiva 2005/36/CE è situato al livello più elevato di formazione, il che corrisponde in sostanza ad un master. In Svizzera, invece, la formazione in fisioterapia è collocata a livello di Bachelor e coincide al livello 4 secondo l'art. 11 lett. d della Direttiva 2005/36/CE. In tale disposto ricade ogni diploma che attesta il compimento di una formazione a livello di insegnamento post-secondario di una durata minima di tre e non superiore a quattro anni o di una durata equivalente a tempo parziale, impartita presso un'università o un istituto d'insegnamento superiore o un altro istituto che impartisce una formazione di livello equivalente, nonché la formazione professionale eventualmente richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari. In sintesi, entrambe le formazioni sono situate al livello terziario. Il Bachelor richiesto in Svizzera è il primo livello, il Master richiesto in Ungheria è il secondo livello di studi presso un'università o un istituto di insegnamento superiore o di livello equivalente. Pertanto, sono in principio date le condizioni per il riconoscimento di cui all'art. 13 della Direttiva 2005/36/CE. In linea di massima, l'autorità inferiore è libera di esaminare se può esigere dal richiedente un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale se sussistono differenze sostanziali (cfr. supra consid. 2.3).

E. 2.7

Con la decisione parziale del 27 ottobre 2020, l'autorità inferiore ha confrontato la formazione di fisioterapista del ricorrente con quella impartita in Svizzera, sotto il punto di vista del livello di formazione, della durata, dei contenuti e dell'esperienza professionale.

E. 2.7.1

A giusto titolo, la durata della formazione conseguita all'estero è stata ritenuta più lunga e comunque paragonabile a quella nazionale. Come stabilito dall'autorità inferiore e del resto non contestato dal ricorrente, in Svizzera l'ottenimento del titolo di fisioterapista esige una formazione triennale comprendente 5'400 ore rispettivamente 180 crediti ECTS di studio (30 ore per ciascun ECTS), ripartite in circa 132 ECTS di insegnamento teorico-pratico e 48 ECTS di tirocini clinici. Dall'attestato di formazione della laurea in fisioterapia del ricorrente emerge che quest'ultimo presenta 242 ECTS di formazione totale, di cui 1'882 ore di tirocini.

E. 2.7.2

L'autorità inferiore ha successivamente confrontato i contenuti della formazione estera del ricorrente con quelli previsti nella formazione svizzera. Per quanto riguarda i tirocini, l'autorità inferiore ha constatato come, contrariamente a quanto avviene in Svizzera, il ricorrente non abbia svolto alcun tirocinio in un ospedale, concludendo alla sussistenza di lacune nelle competenze professionali specifiche ai sensi dell'art. 3 lett. a, b, c, d, e, f, g, h, i

OCPSan. A mente dell'autorità inferiore, le competenze sviluppate durante la formazione pratica in un ospedale sono un prerequisito per la pratica professionale in Svizzera e quindi di fondamentale importanza. Il lavoro fisioterapico in Svizzera comprenderebbe segnatamente il trattamento di pazienti in fase acuta post-operatoria che si differenzerebbe notevolmente da quello in ambito ambulatorio in materia di processo di adattamento. Secondo l'autorità inferiore, un fisioterapista in Svizzera deve essere in grado di presentare il proprio punto di vista in un team interprofessionale composto da medici, infermieri, ergoterapisti, dietologi, logopedisti e assistenti sociali e di trasmettere i risultati e la loro interpretazione ai parenti dei pazienti o ad altri gruppi professionali. L'autorità inferiore ha sostenuto che soprattutto nella fase acuta della riabilitazione è determinante che la collaborazione interdisciplinare funzioni in modo ottimale a beneficio del paziente. A suo avviso, il tirocinio effettuato dal ricorrente in una casa per anziani non è sufficiente, in quanto il gruppo di pazienti interessato sarebbe limitato e non corrisponderebbe alla diversità dei pazienti in un ospedale.

E. 2.7.3

Inoltre, l'autorità inferiore ha ritenuto che l'esperienza professionale documentata dal ricorrente sulla base di un contratto di lavoro a tempo determinato per due mesi fosse, da una parte, troppo breve per compensare le lacune riscontrate nella formazione pratica e, dall'altra, che non fosse in grado di attestare che si tratti di un'esperienza professionale in settore ospedaliero. Per il resto, l'autorità inferiore ha spiegato di non aver potuto tenere conto delle 1'000 ore di tirocinio volontario documentate dal ricorrente poiché all'epoca egli non era ancora in possesso di un diploma o di un'autorizzazione di esercizio.

E. 2.7.4

Alla luce di ciò, l'autorità inferiore ha deciso che fossero necessari dei provvedimenti di compensazione quali un tirocinio di adattamento di 6 mesi in una struttura ospedaliera oppure l'adempimento di una prova attitudinale, affinché il titolo di studio del ricorrente fosse comparabile con quello svizzero e potesse essere dunque riconosciuto.

E. 2.8

Nell'ambito dell'accertamento della possibilità di un riesame in seguito ad una presa di contatto del ricorrente dopo il rilascio della decisione parziale, l'autorità inferiore ha verificato un ulteriore attestato inoltrato dal ricorrente e a lui rimesso dall'istituto "...". Anche in questo caso l'autorità inferiore ha constatato che l'esperienza professionale in questione non poteva colmare le lacune riscontrate e che le informazioni presentate non confermano che l'istituto in questione sia un ospedale.

E. 3.1

Il ricorrente ha impugnato la decisione parziale, facendo valere in sostanza una violazione della parità di trattamento rispetto ad altri dieci laureati della stessa università che hanno inoltrato la domanda di riconoscimento nello stesso periodo e ai quali l'autorità inferiore ha accordato il riconoscimento in tempi più brevi, benché non avessero svolto alcuno stage oppure effettuato stage solo di breve durata in ambito ospedaliero (cfr. allegato 22 al ricorso regolarizzato). Secondo il senso, il ricorrente critica di essere stato ingiustamente penalizzato dal fatto che, in confronto ai dieci laureati menzionati di cui almeno uno con un percorso formativo sovrapponibile al suo, l'autorità inferiore abbia impiegato più tempo per il trattamento della sua domanda, ciò che avrebbe poi comportato l'adozione della nuova prassi amministrativa al suo caso.

E. 3.2.1

Nella fase di verifica della possibilità di un riesame della decisione parziale, nonché nella sua presa di posizione del 18 marzo 2021 l'autorità inferiore spiega di aver adottato, a partire dal 1° settembre 2020, una nuova prassi, nel senso che, ai fini della sicurezza dei pazienti e del sistema sanitario, esige da quella data lo svolgimento di un tirocinio in ambito ospedaliero per tutti coloro che presentano una domanda di riconoscimento in fisioterapia. In caso contrario, per quanto tale lacuna non possa essere colmata altrimenti, ella ordina un tirocinio di adattamento in ospedale. L'autorità inferiore specifica di aver applicato la nuova procedura a tutte le domande simili, di applicarla alle domande in corso e alle future domande, rilevando che l'adeguamento della sua procedura poggia su buoni motivi ed è ammissibile. Infine, conclude che il cambiamento di una procedura ha sempre come conseguenza che i nuovi casi vengano trattati diversamente da quelli precedenti, senza perciò violare l'obbligo di pari trattamento.

E. 3.2.2

Nella presa di posizione del 15 luglio 2021 in risposta all'ordinanza istruttoria del 28 maggio 2021, l'autorità inferiore indica di aver individuato otto dei dieci laureati elencati all'allegato 22 del ricorso regolarizzato, precisando che essi hanno ottenuto il riconoscimento diretto prima del 1° settembre 2020, proprio perché le loro procedure si sono concluse prima dell'entrata in vigore della nuova prassi. L'autorità inferiore puntualizza allo stesso modo di non esaminare i cicli di formazione delle diverse scuole, bensì di valutare ogni fascicolo singolarmente, ciò che spiegherebbe esiti differenti delle domande. In terzo luogo, l'autorità inferiore segnala di non aver comunicato la modifica della prassi ai richiedenti, né di averla pubblicata sul proprio sito, né di aver stabilito alcun termine transitorio per l'applicazione della nuova prassi. Sul sito dell'autorità inferiore verrebbero in effetti pubblicati esclusivamente cambiamenti che hanno conseguenze radicali per i richiedenti. Una situazione simile, continua l'autorità inferiore, non si realizza nel caso di specie, in quanto la modifica non prevede il rifiuto del riconoscimento, ma la richiesta di effettuare una misura di compensazione. In tale ambito non sussisterebbe alcun principio di buona fede, tanto più che un riconoscimento potrebbe essere tuttora possibile.

E. 3.2.3.1

Si parla di prassi o di pratica amministrativa per indicare la ripetizione regolare e costante nell'applicazione di una norma da parte delle autorità amministrative di prima istanza. Dette pratiche amministrative non possono essere fonte di diritto, né sono vincolanti per il giudice. Tuttavia, esse possono esplicare direttamente effetti giuridici tramite il principio dell'affidamento o della parità di trattamento (Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. I, Berna 2011, n° 2.1.3.3 p. 89). Una prassi ben consolidata acquisisce inoltre un certo peso. Come avviene nei casi di un cambiamento di giurisprudenza delle autorità giudiziarie (cfr. DTF 138 III 270 consid. 2.2.2 e 135 II 78 consid. 3.2), un cambiamento della pratica amministrativa deve dunque poggiare su motivi seri e oggettivi, ossia una conoscenza più approfondita della volontà del legislatore, un cambiamento delle circostanze esterne o lo sviluppo dei concetti giuridici, nonché una cattiva applicazione del diritto. Inoltre, il cambiamento della prassi deve avvenire sistematicamente, vale a dire che la nuova prassi non può costituire una singola eccezione, ma deve fare da guida per tutte le simili fattispecie future. Infine, le ragioni che parlano a favore di un nuovo punto di vista devono essere più importanti degli effetti negativi per la sicurezza del diritto risultanti da un cambiamento di prassi (cfr. sulla tematica DTF 132 II 770 consid. 4, 126 V 36 consid. 5a e

125 III 312 consid. 7; DTAF 2011/22 consid. 4 e 2008/31 consid. 9.2; sentenze del TAF A-6777/2013 del 9 luglio 2015 consid. 2.5.1, A-1878/2014 del 28 gennaio 2015 consid. 3.4.1 e 3.4.2; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2020, n. a margine 589 segg.).

E. 3.2.3.2

Se le condizioni menzionate sono adempiute e nella misura in cui la nuova prassi si applica in maniera generale a tutti i casi non ancora trattati al momento della sua adozione, una sua modifica non è in contraddizione né con il principio della certezza del diritto né con quello della parità di trattamento, sebbene ogni modifica dell'applicazione del diritto comporti necessariamente un diverso trattamento dei casi precedenti e di quelli più recenti (DTF 125 II 152 consid. 4c/aa; sentenze del TF 9C_283/2010 del 17 dicembre 2010 consid. 4.2 e 2A.320/2002 del 2 giugno 2003 consid. 3.4.3.7; sentenze del TAF A-6777/2013 rispettivamente A-1878/2014, già citate, consid. 2.5.1 rispettivamente consid. 3.4.5).

E. 3.2.3.3

In linea di principio, un cambiamento della prassi va applicato immediatamente e ha valenza per tutte le procedure pendenti. Rientra comunque nel potere di apprezzamento dell'autorità amministrativa scegliere il momento presente o futuro per l'applicabilità della nuova prassi o per la fissazione di un periodo transitorio per l'entrata in vigore della medesima. L'autorità amministrativa può anche scegliere di annunciare il cambiamento della prassi alle persone interessate (cfr. Aurélie Gavillet, *La pratique administrative dans l'ordre juridique suisse*, 2018, n. 709 segg., 717 segg. e 739). Se la nuova prassi intacca irreparabilmente un diritto di natura procedurale dell'assoggettato, l'autorità amministrativa è tenuta a comunicare preliminarmente a quest'ultimo il cambiamento della prassi (Gavillet, op. cit., n. 717 segg. e 739, sentenza del TAF A-6777/2013 già citata, consid. 2.5.2 con ulteriori riferimenti). Se per l'amministrato la nuova prassi è meno vantaggiosa rispetto a quella precedente, ad esempio se il cambiamento non era prevedibile e se non sussiste alcun interesse pubblico preponderante ad un'applicazione immediata della nuova prassi, l'autorità amministrativa è tenuta ad osservare i principi della buona fede, della proporzionalità e della sicurezza del diritto e, nei limiti del suo potere di apprezzamento, a prendere delle misure suscettibili di mitigare le conseguenze negative derivanti dalla modifica della prassi, segnatamente una regolamentazione transitoria, un annuncio anticipato della nuova prassi, nonché un'applicazione della prassi unicamente ai casi futuri (idem). In principio l'inattività o il silenzio dell'autorità amministrativa non possono costituire una situazione di fiducia sulla quale l'attore si poteva legittimamente fondare (sentenza del TAF A-6777/2013 già citata, consid. 2.5.2 con ulteriori riferimenti).

E. 3.2.3.4

Infine, secondo il Tribunale federale è possibile che per motivi di uguaglianza giuridica e di fairness procedurale si debba adottare la vecchia prassi, segnatamente nei casi in cui un ritardo procedurale indebito da parte dell'autorità amministrativa comporta che quest'ultima applica la nuova prassi a svantaggio dell'amministrato, quando invece non l'avrebbe applicata se avesse concluso il procedimento a tempo debito (cfr. DTF 110 Ib 332 consid. 3a; sentenze del TF 2D_10/2020 del 9 luglio 2020 consid. 2.2 in fine, 2C_509/2016 del 24 maggio 2017 consid. 2.1, 2C_199/2017 del 12 giugno 2018 consid. 3.5). Secondo la giurisprudenza un ritardo procedurale indebito è attribuibile all'autorità non soltanto se ella ha prolungato intenzionalmente la procedura fino all'entrata in vigore della nuova prassi o

del nuovo diritto, ma è sufficiente che il ritardo possa esserle rimproverato per motivi oggettivi (cfr. DTF 110 Ib 332 consid. 2c).

E. 3.2.3.5

Un cambiamento della prassi presuppone l'esistenza di una prassi anteriore stabile, vale a dire che risulta dalla ripetizione di decisioni simili in molti casi analoghi. Affinché l'interessato possa pretendere in particolare l'applicazione di una prassi contraria al diritto occorre che l'autorità abbia adottato una simile prassi in maniera costante e non soltanto in uno o più casi isolati. L'interessato può invocare il diritto alla parità di trattamento nell'illegalità soltanto se è dimostrata l'esistenza di una prassi non conforme al diritto dalla quale l'autorità non intende scostarsi (cfr. DTF 139 II 49 consid. 7.1 e 136 I 65 consid. 5.6; sentenza del TAF A-1878/2014 già citata consid. 3.4.1 segg.).

E. 3.3

Nel caso in esame, è a far tempo dall'entrata in vigore della nuova legislazione in materia di professioni sanitarie, il 1° gennaio 2020, che l'autorità inferiore è competente a trattare le relative domande di riconoscimento. È pertanto comprensibile che, ai fini della formazione di una prassi consolidata, i criteri di valutazione delle domande di riconoscimento siano soggetti a modifiche a seguito dell'acquisizione di conoscenze più dettagliate riguardo ai contenuti dei rispettivi cicli di formazione. Dopo una serie di chiarimenti esperiti presso scuole universitarie professionali svizzere e l'associazione svizzera di fisioterapia Physioswiss, l'autorità inferiore ha appurato che i tirocini nell'ambito della formazione svizzera vengono svolti principalmente e prevalentemente presso strutture ospedaliere e che solo tramite un tirocinio nell'ambito dell'assistenza acuta gli studenti acquisiscono le competenze necessarie all'esercizio della professione di fisioterapista in Svizzera e sono in grado di svolgere il ruolo all'interno del sistema sanitario svizzero come richiesto dall'art. 3 cpv. 2 lett. c LPSan. Per questo motivo, dopo aver constatato, sulla base di segnalazioni, che i cicli di studi offerti da diversi istituti di formazione esteri, tra cui l'Università frequentata dal ricorrente, non includono o solo di rado stage in ospedale, l'autorità inferiore ha adattato la propria prassi a partire dal 1° settembre 2021 e richiede da allora provvedimenti di compensazione da titolari di diplomi stranieri che non hanno svolto stage in ospedale. Sulla base delle risultanze suesposte, si può affermare che la modifica della prassi è incontestabilmente dettata da motivi seri e obiettivi che mirano a tutelare la sicurezza dei pazienti, della salute pubblica e del sistema sanitario svizzero. Il cambiamento della pratica amministrativa non comporta il rifiuto del riconoscimento del diploma, ma lo condiziona all'esecuzione di una misura compensatoria, per cui non esercita un impatto radicale per l'amministrato come può esserlo la perdita di un diritto procedurale (cfr. supra consid. 3.2.3.3). Alla luce di ciò, l'autorità inferiore non era tenuta a pubblicare la modifica della prassi, né a stabilire un termine transitorio. Questo non dice ancora nulla sulla conciliabilità dell'applicazione della nuova prassi con il principio della parità di trattamento sulla base delle circostanze del caso concreto (cfr. consid. 3.4 segg.).

E. 3.4

Il ricorrente non contesta in sé la sussistenza, di principio, delle condizioni per ammettere un cambiamento della prassi amministrativa. Egli fa però valere una violazione del principio della parità di trattamento rispetto a suoi colleghi di laurea che hanno ottenuto il riconoscimento diretto, malgrado, come lui, si siano rivolti nello stesso periodo all'autorità inferiore e non abbiano svolto alcuno stage in ospedale oppure, nel caso affermativo, solo di

breve durata (cfr. allegato 22 al ricorso regolarizzato). In pratica, egli ritiene ingiusto di essere stato penalizzato dal ritardo nel trattamento della sua domanda che avrebbe permesso all'autorità inferiore di applicare la modifica della prassi al suo caso. Nel caso dell'allegato 22 al ricorso regolarizzato si tratta di una e-mail rilasciata al padre del ricorrente da (...) in cui è stilato un elenco con le iniziali dei nomi e cognomi di dieci ex-studenti della stessa Università a cui l'autorità inferiore ha rilasciato il riconoscimento, tra il 31 marzo e l'8 luglio 2020, senza indire alcuna misura compensativa, malgrado dette persone non abbiano svolto i loro stage in ospedale o solo per pochi giorni. Di queste dieci persone indicate nell'elenco, l'autorità inferiore ne ha riconosciute otto.

E. 3.4.1.1

L'autorità competente dello Stato membro ospitante accusa ricevuta della documentazione del richiedente entro un mese a partire dal suo ricevimento e lo informa eventualmente dei documenti mancanti (art. 51 cpv. 1 della Direttiva 2005/36/CE). La procedura d'esame della richiesta di autorizzazione per l'esercizio di una professione regolamentata va completata prima possibile con una decisione debitamente motivata dell'autorità competente dello Stato membro ospitante e comunque entro tre mesi a partire dalla presentazione della documentazione completa da parte dell'interessato (art. 51 cpv. 2 primo periodo della Direttiva 2005/36/CE). Tuttavia questo termine può essere prorogato di un mese nei casi di cui ai capi I "Regime generale di riconoscimento di titoli di formazione" e II "Riconoscimento dell'esperienza professionale" del titolo III (art. 51 cpv. 2 secondo periodo della Direttiva 2005/36/CE).

E. 3.4.1.2

Prima dell'entrata in vigore della Direttiva 2005/36/CE, le modalità di svolgimento della procedura di riconoscimento delle qualifiche professionali erano disciplinate all'art. 12 cpv. 2 della Direttiva 92/51/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale (GU L 209 del 24 luglio 1992, pag. 25; poi abrogata all'art. 62 della Direttiva 2005/36/CE). Anche secondo tale disposto, l'autorità competente dello Stato membro ospitante doveva adottare la decisione sulla richiesta di riconoscimento "al più tardi entro i quattro mesi successivi alla presentazione della documentazione completa dell'interessato". In un procedimento su ricorso in materia di riconoscimento di diplomi in applicazione dell'art. 12 della Direttiva 92/51/CEE il Tribunale federale ha stabilito che spetta all'autorità competente effettuare rapidamente le ricerche per ottenere le informazioni giuridiche che gli mancano (DTF 134 II 341 consid. 2.4) e che il termine di quattro mesi decorre allora dall'ottenimento dei raggugli richiesti. Entro questo termine l'autorità competente deve pronunciarsi nel merito, pena la violazione della direttiva europea applicabile (cfr. DTF 134 II 341 consid. 2.5). Ne segue che, secondo il Tribunale federale, l'autorità preposta per rendere le decisioni di riconoscimento deve dare prova di celerità nell'esaminare quali informazioni necessita per trattare la richiesta ed è tenuta a rispettare il termine di al massimo quattro mesi dalla ricezione della documentazione completa.

E. 3.4.2

La procedura concernente la domanda di riconoscimento si è svolta nel modo seguente, come si evince dalla presa di posizione dell'autorità inferiore e dai doc. 3 e 4 ad essa allegati.

E. 3.4.2.1

Il 7 febbraio 2020 il ricorrente ha inoltrato la propria domanda di riconoscimento. Con e-mail del 5 marzo 2020, inviato all'indirizzo elettronico privato del ricorrente, l'autorità inferiore ha chiesto a quest'ultimo di esporre il motivo per cui è stato dispensato dalla frequenza di alcuni moduli per un totale di 75 crediti riconosciutigli dall'università. A partire da questa data sono susseguiti numerosi scambi di corrispondenza - sia in forma elettronica, sia per posta - per permettere al ricorrente di completare la sua domanda e di informarsi sui tempi di evasione della procedura.

E. 3.4.2.2

Con e-mail del 2 aprile 2020 il ricorrente ha preso atto che in data 25 febbraio 2020 l'autorità inferiore aveva inserito sull'apposito portale (www.precheck.ch), sul quale è possibile controllare l'avanzamento della procedura di riconoscimento, l'indicazione di aver ricevuto la sua richiesta, nonché di esaminare la completezza della documentazione e di domandare eventuali ulteriori informazioni per posta. Alla luce di questi fatti egli ha chiesto all'autorità inferiore raggugli circa l'ottenimento di un riscontro a breve o sulla necessità di fornire qualche chiarimento.

E. 3.4.2.3

Con e-mail del 6 aprile 2020 l'autorità inferiore ha risposto al ricorrente riprendendo in pratica il contenuto della sua e-mail del 5 marzo 2020. Con e-mail dello stesso giorno il ricorrente ha comunicato di essere dispiaciuto per non aver notato l'e-mail del 5 marzo 2020 e illustrato le ragioni alla base del riconoscimento di 75 crediti. Con e-mail del giorno successivo l'autorità inferiore ha chiesto al ricorrente di produrre la conferma dell'istituto universitario a tale riguardo. Con due e-mail del 5 maggio 2020 il ricorrente ha inviato all'autorità inferiore due documenti dell'università frequentata, tra cui la conferma per la dispensa di 75 crediti.

E. 3.4.2.4

In data 6 rispettivamente 7 maggio 2020, l'autorità inferiore ha comunicato al ricorrente, per posta rispettivamente mediante la piattaforma online precheck, che la domanda era completa con effetto dal 5 maggio 2020 e sarebbe stata esaminata entro un periodo massimo di tre o quattro mesi. Mediante e-mail del 29 maggio 2020 il ricorrente, rinviando all'indicazione sul portale precheck, ha chiesto se fosse possibile ricevere un riscontro entro tre/quattro mesi. Dopo di che, l'autorità inferiore gli ha inviato con e-mail del 2 giugno 2020 una copia della lettera del 6 maggio 2020. Con e-mail del 19 giugno 2020 il ricorrente ha avvisato l'autorità inferiore che la lettera in questione non gli era ancora pervenuta. Con e-mail del 23 giugno 2020 l'autorità inferiore ha nuovamente mandato al ricorrente una copia di detto scritto.

E. 3.4.2.5

Con e-mail del 4 agosto 2020 il ricorrente si è rivolto all'autorità inferiore onde ottenere informazioni sullo stato dell'avanzamento della procedura. Mediante e-mail del 5 agosto successivo, l'autorità inferiore ha riconfermato la completezza della domanda a partire dal 5 maggio 2020, riprendendo il contenuto della sua lettera del 6 maggio 2020.

E. 3.4.2.6

Dopo che il ricorrente, con e-mail del 7 settembre 2020, ha chiesto nuovamente raggugli sullo stato della procedura, l'autorità inferiore gli ha comunicato con e-mail del giorno seguente che la mancanza di un riscontro era dovuta al fatto che si erano resi necessari

approfonditi chiarimenti riguardo alla formazione seguita.

E. 3.4.2.7

Mediante e-mail del 1° ottobre 2020 l'autorità inferiore ha invitato il ricorrente a presentare eventuali certificati di lavoro in qualità di fisioterapista entro il 14 ottobre 2020. Con e-mail del giorno seguente, il ricorrente ha ottemperato a tale sollecito, allegando un contratto di lavoro a tempo determinato e un certificato (...).

E. 3.4.2.8

In data 27 ottobre 2020 l'autorità inferiore ha rilasciato la decisione parziale qui impugnata.

E. 3.4.3.1

In virtù dell'iter procedurale poc'anzi esposto, occorre rilevare che tra l'inoltro della domanda di riconoscimento il 7 febbraio 2020 fino all'emanazione della decisione impugnata del 27 ottobre 2020 sono passati più di otto mesi. Tuttavia, determinante per far scattare il termine di tre rispettivamente quattro mesi per il disbrigo della domanda di riconoscimento mediante decisione è il momento in cui è stata presentata la documentazione completa (cfr. supra consid. 3.4.1.1). Conformemente ai fatti suesposti, l'autorità inferiore ha comunicato al ricorrente, con invio postale del 6 maggio 2020 e mediante indicazione del giorno successivo sul portale precheck, che il suo incarto era completo con effetto dal 5 maggio 2020, preannunciando che la domanda sarebbe stata valutata entro tre, quattro mesi al massimo. Per giunta, con e-mail del 5 agosto 2020 la medesima autorità ha riconfermato al ricorrente il contenuto del suo scritto del 6 maggio 2020. Dalla data di dichiarazione della completezza della domanda (5 maggio 2020) fino alla resa della decisione parziale qui impugnata (27 ottobre 2020) sono dunque trascorsi circa cinque mesi e tre settimane, quindi ben più dei tre, massimo quattro mesi ai sensi dell'art. 51 cpv. 2 della Direttiva 2005/36/CE. Se l'autorità inferiore avesse trattato la domanda entro il termine ordinario di tre mesi, ella avrebbe verosimilmente ancora applicato la vecchia prassi e quindi proceduto al riconoscimento diretto della domanda.

E. 3.4.3.2

Certo, se l'autorità inferiore avesse reso una decisione sul riconoscimento entro il termine prorogato di quattro mesi, sarebbe stata adottata la prassi più restrittiva, anche se in vigore appena da qualche giorno. Tuttavia, a tale riguardo è giustificato tenere conto della circostanza che il termine di tre, massimo quattro mesi per il disbrigo della domanda avrebbe potuto cominciare a decorrere ancora prima del 5 maggio 2020, se il ricorrente avesse preso conoscenza a tempo debito dell'e-mail dell'autorità inferiore del 5 marzo 2020 con cui gli veniva chiesto di spiegare i motivi per essere stato dispensato dalla frequenza di alcuni moduli. Contrariamente a quanto ritenuto dall'autorità inferiore nella sua presa di posizione, questo ritardo non potrebbe essere imputato esclusivamente al ricorrente, in questo caso per non aver verificato la sua cartella della posta indesiderata, tanto più che la stessa autorità non menziona di aver trasmesso la sua e-mail con la richiesta di conferma di ricezione e di lettura.

E. 3.4.3.3

Suscita infine non poche perplessità che l'autorità inferiore, dopo aver, per propria ammissione, scoperto e analizzato che i cicli di studio in fisioterapia offerti da determinate scuole come l'Università frequentata dal ricorrente non includono tirocini in ospedale, affermi di non esaminare i cicli di formazione delle singole scuole nella procedura di

domanda, bensì di valutare ogni singolo fascicolo, ciò che potrebbe dar luogo a risultati diversi. Proprio in questo caso, soprattutto il difetto di coordinamento nella trattazione di domande di riconoscimento entrate nello stesso periodo ed aventi come oggetto i diplomi in fisioterapia rilasciati dallo stesso istituto di formazione, ha fatto sì che il ricorrente - a differenza di almeno otto colleghi di laurea che hanno presentato la propria domanda nello stesso periodo, ma che come lui non hanno svolto alcun tirocinio in ospedale oppure svolto solo stage di pochi giorni in questo ambito - sia sottoposto al regime più severo della nuova prassi. In confronto ai colleghi venuti al beneficio del riconoscimento diretto, nel caso del ricorrente non è concepibile che l'autorità inferiore abbia atteso quasi cinque mesi dalla conferma della completezza della domanda per ordinare la produzione di ulteriori documenti (cfr. supra consid. 3.4.1.2).

E. 3.4.3.4

In considerazione delle riflessioni suesposte e della giurisprudenza già menzionata (cfr. supra intero consid. 3.2.3, in particolare consid. 3.2.3.4), nella presente fattispecie è incompatibile con il principio dell'uguaglianza giuridica e della fairness procedurale che il ricorrente debba sopportare gli inconvenienti della nuova prassi. Come si è visto, le modalità di svolgimento della procedura in prima istanza permettono in effetti di riconoscere che il ritardo procedurale, se non intenzionalmente è in ogni caso oggettivamente imputabile all'autorità inferiore. A ciò si aggiunge l'elevato grado di comparabilità tra il caso del ricorrente e i dieci altri casi da lui indicati, di cui otto riconosciuti dall'autorità inferiore, per quanto riguarda la formazione universitaria identica presso lo stesso istituto, il momento pressoché uguale del rilascio del diploma e i periodi di inoltro delle domande di riconoscimento praticamente uguali o molto simili. Questo alto grado di comparabilità impone una maggiore considerazione del principio della parità di trattamento. La decisione interna dell'autorità inferiore di applicare la nuova prassi a tutte le richieste pendenti e non ancora evase al momento dell'entrata in vigore della stessa, anche se erano da mesi pronte per essere decise, non tiene debitamente conto del principio della parità di trattamento nel caso concreto e si rivela particolarmente discriminatoria se l'autorità era cosciente di non aver ancora deciso su tutte le richieste provenienti da questo gruppo di domande identiche o molto simili. Per soddisfare il principio della parità di trattamento ed evitare evidenti ed urtanti disuguaglianze, l'autorità inferiore avrebbe quindi dovuto trattare la domanda del ricorrente in applicazione della vecchia prassi e procedere al riconoscimento diretto del diploma. Omettendo di farlo, l'autorità inferiore è incorsa in una violazione del principio dell'uguaglianza giuridica e della fairness procedurale.

E. 3.4.3.5

Di conseguenza, il ricorso si rivela fondato e come tale va accolto, nel senso che la decisione impugnata va annullata, è accertata l'equivalenza del diploma del ricorrente in fisioterapia con il corrispondente titolo svizzero di fisioterapista e l'autorità inferiore è tenuta a rilasciare una conferma per il riconoscimento del diploma estero. Così stando le cose, non occorre esaminare le ulteriori censure sollevate dal ricorrente (cfr. fatti lett. D, in fine).

E. 4

Visto l'esito del procedimento da cui il ricorrente esce parte vittoriosa, si prescinde dal prelevare spese processuali (art. 63 cpv. 1 PA nonché art. 6 lett. b del regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale del 21

febbraio 2008 [TS-TAF, RS 173.320.2]). L'anticipo versato dal ricorrente nei termini utili e pari a fr. 1'500.- gli viene pertanto restituito. Giusta l'art. 63 cpv. 2 PA nessuna spesa processuale è messa a carico dell'autorità inferiore. Il ricorrente, non assistito da un avvocato, non ha diritto all'assegnazione di un'indennità per le spese ripetibili (art. 64 PA e art. 7 segg. TS-TAF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.