Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Corte II
B-2701/2016

Sentenza del 18 dicembre 2018

Composizione

Giudici Pietro Angeli-Busi (presidente del collegio), Stephan Breitenmoser, Francesco Brentani, cancelliera Maria Cristina Lolli.

Parti

X._____,
patrocinata dall'avv. Romina Biaggi-Albrici,
ricorrente,

contro

Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione SEFRI,
Cooperazione in materia di formazione,
autorità inferiore.

Oggetto

Riconoscimento attestato in optometria.

Fatti:

A.

A.a La signora X._____ (in seguito: la ricorrente) ha ottenuto presso l'Istituto Paritario Trinacria di Palermo (in seguito: Istituto Trinacria), in data 20 luglio 2005, il diploma di qualifica professionale per "operatore meccanico ottico" e, in data 11 settembre 2006, l'"attestato di abilitazione all'esercizio dell'arte ausiliaria sanitaria di ottico" (in seguito: AAO).

A.b In data 17 ottobre 2011, mediante decisione cresciuta in giudicato incontestata, l'allora "Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia" (UFFT; dal gennaio 2013, Segreteria di stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione [in seguito: SEFRI o autorità inferiore]) ha accertato l'equivalenza del diploma AAO con l'"Attestato federale di capacità di ottico" svizzero (in seguito: AFC).

A.c In data 22 novembre 2011, la ricorrente ha ottenuto presso l'Istituto Benigno Zaccagnini di Bologna (in seguito: Istituto Zaccagnini) l'"Attestato di specializzazione in optometria" (in seguito: ASO).

A.d In data 7 maggio 2012, la ricorrente ha inoltrato all'allora UFFT una domanda di equipollenza del titolo estero ASO. Nel corso della procedura, e oltre agli attestati di cui sopra, la ricorrente ha trasmesso alla SEFRI tutta una serie di ulteriore documentazione, compilando, in data 2 settembre 2013, un'autocertificazione, come richiesto dalla SEFRI.

A.e Con scritto del 30 ottobre 2014, dopo diversi scambi epistolari con trasmissione di documentazione, la SEFRI ha inviato alla ricorrente la presa di posizione della *Fachhochschule Nordwestschweiz* (in seguito: FHNW) in merito alla sua formazione estera. Secondo tale parere, la ricorrente avrebbe insufficienti conoscenze teoriche in varie materie e pratiche in diversi ambiti, dal cui recupero dipenderebbe il riconoscimento di equivalenza al diploma svizzero "Bachelor of Science FHNW in Optometrie" (in seguito: BScO).

Al fine di colmare tali mancanze, la ricorrente avrebbe iniziato, in data 1° dicembre 2014, con termine previsto per il 2 dicembre 2016, un tirocinio pratico e di studio assistito presso lo studio oculistico della dottoressa A._____ (FMH in oftalmologia) di (…) (in seguito: dott.ssa A._____).

A.f Con scritto del 5 agosto 2015, la SEFRI ha trasmesso alla ricorrente una seconda perizia della FHNW e ha comunicato che la formazione di

ottico non è atta a compensare le lacune teoriche e pratiche, in quanto di un livello tecnico inferiore all'insegnamento impartito in una scuola specializzata superiore.

A.g Con scritto dell'11 agosto 2015, la ricorrente ha preso posizione sulla perizia della FHNW, informando la SEFRI di aver predisposto la partecipazione, con sostenimento di esami finali, ad alcuni corsi della Facoltà di Optometria di Milano e di aver inviato una richiesta di ulteriore formazione pratica presso uno studio oculistico di cui avrebbe fatto avere la certificazione in seguito (cfr. ricorso, pag. 7).

A.h Con email del 18 novembre 2015, la ricorrente ha chiesto di attendere con il proseguo della procedura, al fine di poter ricevere e trasmettere le certificazioni necessarie.

A.i In data 21 marzo 2016, la dott.ssa A._____ ha emesso un certificato intermedio di tirocinio e, in data 1°aprile 2016, l'Ottica B._____ ha emesso un certificato di lavoro intermedio, attestando l'impiego della ricorrente dal 1° marzo 2012 con l'incarico di ottico e assistente alla parte optometrica con tutte le mansioni che riguardano l'optometria, sotto la sorveglianza di un ottico diplomato.

B.
Con scritto del 21 marzo 2016, la SEFRI ha emesso una decisione di rigetto della domanda di equipollenza tra il titolo italiano ASO e il diploma svizzero BScO. Con tale decisione l'autorità inferiore ha comunicato alla ricorrente che la formazione, effettuata da quest'ultima, verrebbe riconosciuta equipollente alla formazione svizzera, a condizione che siano portate a termine le misure di compensazione negli ambiti (cfr. dispositivo I della decisione):

- anatomia e fisiologia generale,
- patologia generale,
- anatomia e fisiologia oculare,
- patologia oculare,
- farmacologia e
- ottica fisiologica.

Tali misure di compensazione potrebbero essere svolte sotto forma di tirocinio di adattamento con formazione complementare e valutazione del tirocinio, o sotto forma di prova attitudinale. La ricorrente avrebbe tre mesi

dall'entrata in vigore della decisione per comunicare alla SEFRI la propria scelta (cfr. dispositivo II della decisione).

C.
In data 2 maggio 2016, la ricorrente ha impugnato detta decisione con ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale (in seguito: il Tribunale o TAF). La ricorrente ha postulato la totale riforma della decisione, invitando, in via preliminare, l'autorità inferiore a riesaminare la sua decisione nel senso di riconoscere l'equipollenza tra il titolo estero ASO conseguito dalla ricorrente e il BScO, senza necessità di eseguire e portare a termine misure di compensazione. Nel merito, la ricorrente domanda che il ricorso sia accolto e, di conseguenza, la decisione impugnata annullata e riformulata nel senso di riconoscere l'equipollenza senza necessità di misure di compensazione. La ricorrente chiede inoltre che tutti i costi procedurali siano posti a carico dell'autorità inferiore.

D.
Con decisione di riconsiderazione del 3 marzo 2017, l'autorità inferiore considera la certificazione dell'esame "Principi di patologia oculare", sostenuto dalla richiedente presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca il 16 dicembre 2014, atta a giustificare conoscenze sufficienti nell'ambito della "patologia generale" e, dunque, non richiedente misure di compensazioni. Pertanto, la SEFRI decide, tra le altre cose, che:

I. la cifra I del dispositivo della decisione della SEFRI del 21.03.2016 viene modificata come segue:

la formazione che ha portato al conseguimento dell'"attestato di specializzazione in optometria", conseguito dalla richiedente il 22.11.2011 presso l'Istituto Benigno Zaccagnini, sarà riconosciuta equipollente alla formazione svizzera che ha portato al conseguimento del "Bachelor of Science FHNW in Optometrie" a condizione che siano portate a termine le misure di compensazione negli ambiti

- anatomia e fisiologia generale
- patologia generale
- anatomia e fisiologia oculare
- farmacologia
- ottica fisiologica

II. le altre cifre del dispositivo della decisione della SEFRI del 21.03.2016 restano invariate;

E.
Dopo aver riesaminato e modificato la decisione del 21 marzo 2016, l'au-

torità inferiore, nella sua risposta del 3 marzo 2017, rinvia alle argomentazioni addotte nella decisione, esprimendosi poi sulle varie censure mosse dalla ricorrente.

Tra le altre cose, l'autorità inferiore osserva che alcuni elementi riportati dalla ricorrente, quale ad esempio il tirocinio pratico presso lo studio della dott.ssa A._____, sarebbero emersi esclusivamente in procedura di ricorso. Tale comportamento sarebbe in contraddizione al principio della buona fede, nel senso di un "*venire contra factum proprium*", e ne risulterebbe l'inammissibilità delle censure mosse dalla ricorrente (cfr. risposta, pag. 4, cap. 5.1).

F.
Con scritto dell'8 marzo 2017 la ricorrente prende atto della decisione di riconsiderazione della SEFRI, ritenendo che, per evitare inutili oneri finanziari nonché un'ulteriore procedura gemella dinanzi al Tribunale, non sia necessario impugnare detta decisione con un nuovo ricorso. In tal senso, la ricorrente richiede alla SEFRI una conferma formale del contenuto della decisione del 21 marzo 2016, fuorché per quanto riguarda la formazione di "patologia oculare".

G.
Nella sua replica del 5 maggio 2017, la ricorrente rinvia essenzialmente agli argomenti già riportati nel ricorso del 2 maggio 2016, reiterando poi punto per punto le affermazioni riportate dalla risposta.

H.
Nella duplica del 30 agosto 2017 l'autorità inferiore rinvia essenzialmente alle motivazioni addotte nella decisione impugnata, nonché nella decisione di riconsiderazione e nella riposta, con protesta di spese a carico della ricorrente.

I.
Ulteriori fatti e gli argomenti addotti dalle parti negli scritti verranno ripresi e/o riportati nei considerandi, qualora risultino decisivi per l'esito della vertenza.

Diritto:

1.

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

1.2 Il Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021; art. 31 della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32]). Giusta l'art. 33 lett. d LTAF il ricorso è ammissibile contro le decisioni della Cancelleria federale, dei dipartimenti e dei servizi dell'Amministrazione federale loro subordinati o aggregati amministrativamente.

Contro le decisioni dell'autorità inferiore è ammesso il ricorso al Tribunale (art. 33 lett. d LTAF). Nell'evenienza, non sussistono eccezioni a norma dell'art. 32 LTAF.

1.3 La ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccata dalla decisione impugnata e vanta un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA).

1.4 Inoltre, le disposizioni relative alla rappresentanza e patrocinio (art. 11 PA), al termine di ricorso (art. 50 cpv. 1 PA), al contenuto e alla forma dell'atto di ricorso (art. 52 cpv. 1 PA), all'anticipo delle spese processuali (art. 63 cpv. 4 PA), nonché ai rimanenti presupposti processuali (art. 44 e segg. PA), sono rispettate.

1.5 Nulla osta, quindi, alla ricevibilità del ricorso.

2.

2.1 Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati, giusta l'art. 49 PA in collegamento con l'art. 37 LTAF, la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (lett. a), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (lett. b), nonché l'inadeguatezza (lett. c) (cfr. sentenza del TAF B-3706/2014 del 28 novembre 2017 consid. 4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7ª ed. 2016, n. 1146 segg.; ZIBUNG/HOF-

STETTER in: Praxiskommentar VwVG, 2ª ed, 2016, art. 49, marg. 7; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2ª ed. 2013, marg. 2.149).

2.2 Secondo la giurisprudenza e la dottrina, un'autorità abusa del suo potere discrezionale (art. 49 lett. a PA), tra l'altro, adottando criteri inadeguati, non tenendo conto o non effettuando un esame completo delle circostanze pertinenti, nonché non utilizzando criteri oggettivi (cfr. DTF 135 III 179 consid. 2.1 in fine, 130 III 176 consid. 1.2 e rinvii; sentenze del TAF B-4380/2016 del 13 agosto 2018 consid. 6.1.2, B-628/2014 del 28 novembre 2017 consid. 5.2.1, B-4243/2015 del 13 giugno 2017 consid. 4.1.1 e B-4920/2015 del 2 febbraio 2017 consid. 5.2).

2.3 Riguardante l'accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lett. b PA), secondo la giurisprudenza, esso risulta incompleto quando non tutte le circostanze di fatto e i mezzi di prova determinanti per la decisione sono stati presi in considerazione dall'autorità inferiore. L'accertamento è invece inesatto, allorquando segnatamente l'autorità ha omesso di amministrare la prova di un fatto rilevante, ha apprezzato in maniera erronea il risultato dell'amministrazione di un mezzo di prova, o ha fondato la propria decisione su dei fatti erronei, in contraddizione con gli atti dell'incarto (cfr. sentenza del TAF B-4243/2015 del 13 giugno 2017 consid. 4.1.1; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2ª ed. 2015, pag. 566).

2.4 Ai fini del presente giudizio val la pena qui ricordare che la procedura amministrativa è retta dal principio dell'applicazione d'ufficio del diritto (*iura novit curia*), che impone all'autorità competente di esaminare liberamente la situazione giuridica, nonché applicare il diritto che considera determinante e a darne l'interpretazione di cui è convinta (art. 62 cpv. 4 PA; DTF 110 V 48 consid. 4a; THOMAS HÄBERLI, in: Waldmann/Weissenberger [ed.], Praxiskommentar VwVG, 2ª ed. 2016, art. 62 marg. 42 e segg.). Nell'effettuare tale applicazione, l'autorità competente non è vincolata dai motivi invocati dalle parti, né dall'opinione espressa da precedenti istanze di giudizio, bensì dal principio inquisitorio, in base al quale l'autorità amministrativa ha l'obbligo di accertare d'ufficio i fatti determinanti per la decisione (cfr. DTAF 2007/41 consid. 2; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ª ed. 2011, n. 2.2.6.5, pag. 300).

Concernente l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA), l'istanza di ricorso può limitare il proprio esame nella misura in cui la natura della controversia non consente un esame completo della decisione impugnata. Ciò può essere

ad esempio il caso, se l'applicazione della legge riguarda questioni tecniche e l'autorità inferiore risulta, sulla base delle proprie conoscenze tecniche, più adatta a rispondere e valutare tali domande, oppure, se sorgono questioni di interpretazione che l'autorità inferiore, sulla base della sua vicinanza locale, materiale o personale, può giudicare in modo più appropriato (DTF 139 II 145 consid. 5, DTF 131 II 680 consid. 2.3.2; DTAF 2008/23 consid. 3.3 con rinvii; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2ª ed. 2013, marg. 2.154 con rinvii). Pertanto, quando si tratta di questioni tecniche o di interpretazione, secondo la dottrina e la giurisprudenza, il Tribunale stesso deve esercitare una certa limitazione nell'esame dell'interpretazione, nonché dell'applicazione di termini giuridici indefiniti – come, ad esempio, il criterio di equivalenza – e concedere all'autorità inferiore un certo margine di apprezzamento, se quest'ultima è più vicina alle circostanze locali, tecniche o personali, nonché se si tratta di valutare questioni tecniche (cfr. sentenza del TAF B-6791/2009 dell'8 novembre 2010 consid. 3.1 con rinvii; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2ª ed. 2013, marg. 2.155a con rinvii). Per poter determinare l'equivalenza di due istituti di formazione, l'autorità decisionale confronta le strutture medico-organizzative ed effettuare una valutazione globale corrispondente. Non è sufficiente determinare l'identità o la congruenza dei rispettivi istituti di formazione (cfr. sentenza del TAF B-6791/2009 dell'8 novembre 2010 consid. 3.2 con rinvii). Nella fattispecie, l'esame di equipollenza del diploma ASO con il BScO riguarda questioni tecniche. Pertanto, all'autorità inferiore deve essere accordato un certo margine di apprezzamento nella sua valutazione e decisione del caso.

3.

L'oggetto della lite è un riesame da parte dell'autorità inferiore o l'annullamento della decisione del 21 marzo 2016, nonché il riconoscimento dell'equipollenza del titolo estero ASO a quello svizzero BScO, senza necessità di portare a termine le misure di compensazione richieste dalla SEFRI. La ricorrente censura sostanzialmente che nella valutazione di equipollenza l'autorità inferiore non avrebbe preso in considerazione la formazione come ottico, effettuata presso l'Istituto Trinacria, ed il tirocinio pratico e di studio assistito, presso la dott.ssa A._____, nonché l'esperienza pratica presso C._____ e Ottica B._____.

4.

Alla luce di quanto sopra menzionato è necessario esaminare in base a quali normative legali deve essere esaminata la domanda di equipollenza della ricorrente.

Nella presente procedura di ricorso possono essere prese in considerazione le normative della Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr, RS 412.10), nonché della rispettiva Ordinanza (OFPr, RS 412.101), e il sistema di riconoscimento di diplomi esteri basato sull'accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità Europea sulla libera circolazione delle persone.

4.1 Giusta l'art. 2 LFPr, per tutti i settori della formazione professionale, escluse le scuole universitarie, la LFPr disciplina: (a.) la formazione professionale di base, compresa la maturità professionale; (b.) la formazione professionale superiore; (c.) la formazione professionale continua; (d.) le procedure di qualificazione, gli attestati, i certificati e i titoli.

Il Consiglio federale disciplina il riconoscimento dei diplomi e dei certificati esteri di formazione professionale che rientrano nel campo di applicazione della presente Legge (art. 68 cpv. 1 LFPr). Per promuovere la cooperazione e la mobilità internazionale nella formazione professionale, il Consiglio federale può concludere, di moto proprio, accordi internazionali (art. 68 cpv. 2 LFPr). Il Consiglio federale emana le disposizioni di esecuzione, sempreché la legge non disciplini altrimenti tale competenza (art. 65 cpv. 1 LFPr). Con il rilascio dell'OFPr, il Consiglio federale ha adempiuto tale mandato.

4.2 Il 21 giugno 1999 è stato concluso l'accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, approvato dall'Assemblea federale l'8 ottobre 1999 ed entrato in vigore il 1° giugno 2002 (ALC, RS 0.142.112.681). All'art. 2 ALC è garantito il principio della non discriminazione, conformemente al quale i cittadini svizzeri e degli Stati membri dell'Unione europea non sono oggetto di alcuna discriminazione in base alla loro nazionalità. Principio che garantisce ai cittadini svizzeri e degli Stati membri dell'Unione europea il diritto, in applicazione dell'accordo, di non venire sfavoriti rispetto ai cittadini dello stato chiamato ad applicare l'ALC (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 23 giugno 1999 [FF 1999 5092] pag. 5266; sentenza del TAF B-6825/2009 del 15 febbraio 2010 consid. 3.1; YVO HANGARTNER, Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft, in: Pratique juridique actuelle [PJA] 2003, pagg. 257 e 260; ALVARO BORGHI, La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, Commentaire article par article de l'accord du 21 juin 1999, 2010, art. 2 n° 35 e segg.). Sono vietate non soltanto le discrimina-

zioni manifeste fondate sulla nazionalità (discriminazioni dirette), bensì anche ogni forma dissimulata di discriminazione che conduca di fatto, attraverso l'applicazione di altri criteri distintivi, al medesimo risultato (discriminazione indiretta) (cfr. DTF 131 V 209 consid. 6.2; 130 I 26 consid. 3.2.3; sentenza del TAF B-6825/2009 del 15 febbraio 2010 consid. 3.2; BIEBER/MAIANI, Précis de droit européen, 2ª ed., 2011, pag. 179; HANGARTNER, op. cit., pag. 263). Per agevolare ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e della Svizzera l'accesso alle attività dipendenti e autonome e il loro esercizio, nonché la prestazione di servizi, le parti contraenti adottano, conformemente all'allegato III, le misure necessarie per quanto riguarda il riconoscimento reciproco dei diplomi, dei certificati e di altri titoli e il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative delle parti contraenti in materia di accesso alle attività dipendenti e autonome e dell'esercizio di queste nonché di prestazione di servizi (art. 9 ALC; cfr. sentenza del TAF B-1114/2015 del 13 aprile 2017 consid. 2.1.1). Secondo l'allegato I dell'accordo, il principio della non discriminazione è garantito in egual misura anche per i frontalieri (art. 2 in collegamento con art. 7 dell'allegato I dell'accordo).

4.2.1 Giusta l'allegato III dell'accordo le parti contraenti convengono di applicare tra di loro, nel campo del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali, segnatamente la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (in seguito: direttiva 2005/36/CE; GU L 255 del 30 settembre 2005; cfr. anche sentenze del TAF B-5372/2015 del 4 aprile 2017 consid. 5.3, B-3327/2015 del 15 gennaio 2017 consid. 3.2 e B-2831/2010 del 2 novembre 2010 consid. 2.1). Quest'ultima sostituisce le direttive 89/48/CEE, 92/51/CEE e 1999/42/CE (cfr. EPINEY/MOSTERS/PROGIN-THEUERKAUF, Droit européen II - Les libertés fondamentales de l'Union européenne, 2010, pag. 179). La direttiva fissa le regole con cui uno Stato membro, che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione (art. 1 della direttiva 2005/36/CE; cfr. anche sentenza del TAF B-6201/2011 del 6 marzo 2013 consid. 4.2 e rinvii). Ciò permette di accedere alla stessa professione nello Stato membro ospitante e di esercitarla nelle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo (cfr. art. 4 cpv. 1 della direttiva 2005/36/CE e sentenze del TAF B-8091/2008 del 13 agosto 2009 consid. 4.3 e B-2831/2010 del 2 novembre 2010 consid. 2.1). Invero, essa si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliano esercitare, come

lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali (cfr. art. 2 cpv. 1 della direttiva 2005/36/CE). Sono definite professioni regolamentate le attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali (art. 3 cpv. 1 lett. a della direttiva 2005/36/CE; sentenza del TAF B-3440/2016 del 17 agosto 2017 consid. 3.2).

4.2.2 La nozione di *professione regolamentata* non deve essere confusa con quella di *formazione regolamentata*. La nozione di quest'ultima è definita nel diritto europeo come qualsiasi formazione specificamente orientata all'esercizio di una professione determinata e consistente in un ciclo di studi completato, eventualmente, da una formazione professionale, un tirocinio professionale o una pratica professionale (art. 3 cpv. 1 lett. e della direttiva 2005/36/CE). Pertanto, la nozione di formazione regolamentata è definita essenzialmente da due aspetti: in primo luogo, è disciplinata da leggi, regolamenti o disposizioni amministrative che ne determinano, tra l'altro, il livello, la struttura e la durata. In secondo luogo, è destinata all'esercizio di una professione specifica. Deve quindi essere "professionalizzante" e non consistere, ad esempio, in un ciclo di formazione generale che, anche se regolato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, non prepara gli studenti all'esercizio di una professione specifica. L'esempio classico potrebbe essere la maturità che non prepara all'esercizio di una determinata professione (cfr. FRÉDÉRIC BERTHOUD, Commentaire de l'DTF 134 II 341, Pratique juridique actuelle [PJA] 2009 pag. 515 e segg., [in seguito: BERTHOUD, Commentaire]). La regolamentazione della formazione è indipendente dalla regolamentazione dell'esercizio della professione. Infatti, è perfettamente possibile che l'esercizio di una professione non sia regolamentato, ma che la formazione corrispondente sia, invece, regolamentata (cfr. sentenze del TAF B-5572/2013 del 14 luglio 2015 consid. 3.2 e B-2831/2010 del 2 novembre 2010 consid. 2.3; BERTHOUD, Commentaire, pag. 517).

5.

Nel quadro del riconoscimento di titoli esteri, è necessario stabilire quali normative legali siano pertinenti e applicabili. Bisogna, pertanto, esaminare se ed in che modo la professione in questione sia regolamentata nello stato di provenienza (Italia; consid. 5.1) e nello stato ospitante (Svizzera; consid. 5.2).

5.1 La professione di optometrista in Italia, non gode attualmente di regolamentazione legislativa ed è da considerarsi libera. Per questo motivo sembrerebbe mancare attualmente in Italia una definizione legale della professione. In base alle normative attuali la professione di optometrista si inserisce tra le attività riservate per legge ai medici oculisti e le attività legalmente definite e affidate all'ottico. Il percorso "classico" prevede una formazione di base di ottico (compreso il superamento dell'esame abilitativo), nella quale l'optometria è integrata in quanto singola materia, non costituendo, dunque, né una formazione, né una professione a sé stanti, alla quale segue una specializzazione in optometria. Tuttavia, a partire da alcuni anni è possibile ottenere un diploma universitario in ottica e optometria, senza aver frequentato una formazione di base in qualità di ottico, seguendo i percorsi formativi offerti da diverse Università italiane (cfr. la lista messa a disposizione dalla Federottica, l'Associazione Federativa Nazionale Ottici Optometristi, su <http://www.federottica.org/leggi.php?a=adoo&idc=185>, consultato il 23 ottobre 2018). Essendo queste delle formazioni universitarie, è possibile accedervici senza essere in possesso di un diploma professionale, ma essendo in possesso di un qualsiasi titolo di maturità (cfr. DTAF 2012/29 consid. 7.1; sentenza del TAF B-2756/2009 del 15 novembre 2010 consid. 3.2.2 e rinvii; Repubblica Italiana, Corte Suprema di Cassazione, udienza pubblica dell'11 aprile 2001, n. 42895/2001 ruolo generale, numero sentenza 595; Società optometrica italiana [SOPTI], "Optometria in sintesi", <http://www.sopti.it/chi-siamo/optometria-in-sintesi/>, consultato il 23 ottobre 2018).

5.2

5.2.1 In Svizzera, la professione di optometrista può essere esercitata da un titolare di un BScO (cfr. la nota informativa "ottico/optometrista" sul sito della SEFRI: <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/it/home/formazione/riconoscimento-dei-diplomi-esteri/procedura-di-riconoscimento-in-caso-di-stabilimento/procedura-presso-la-sefri/domande-frequenti--faq-/ottico-optometria.html>, consultato il 23 ottobre 2018). La formazione che porta al conseguimento di tale diploma prevede, dopo la formazione di base come ottico, tre anni di studi presso la FHNW (cfr. <https://www.fhnw.ch/de/studium/technik/optometrie>, consultato il 23 ottobre 2018; regolamento agli studi di optometria "Studien- und Prüfungsordnung Hochschule für Technik" del 1° settembre 2018, <https://www.fhnw.ch/de/studium/technik/studienordnung>, consultato il 23 ottobre 2018; sentenza del TAF B-2756/2009 del 15 novembre 2010, consid. 3.2.5).

5.2.2 La SEFRI, sul proprio sito web, ha pubblicato l'Elenco delle professioni / attività regolamentate in Svizzera (<https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/it/home/bildung/riconoscimento-dei-diplomi-esteri/professioni-regolamentate.html>, versione Marzo 2018; consultato il 23 ottobre 2018) (cfr. anche sentenza del TAF B-2586/2014 del 13 ottobre 2014 consid. 2.2). Nel caso concreto, l'esercizio della professione di optometrista è contenuta ed è quindi regolamentata in Svizzera. La concessione dell'autorizzazione all'esercizio indipendente della professione di ottico, nonché di optometrista, è competenza dei cantoni (cfr. sentenza del TAF B-5372/2015 del 4 aprile 2017 consid. 5.6.2). Nel Cantone Ticino, trova applicazione il Regolamento del 9 marzo 1994 concernente l'esercizio dell'ottica e dell'optometria (RL 813.610, [in seguito: Regolamento TI]).

Con la presunta entrata in vigore all'inizio del 2020, della nuova Legge federale del 30 settembre 2016 sulle professioni sanitarie (LPSan, attualmente in fase di procedura di consultazione), la professione di optometrista sarà regolamentata uniformemente a livello nazionale (art. 11 e 12 in collegamento con art. 2 cpv. 1 lett. f LPSan; cfr. Messaggio LPSan, FF 2015 7125, 7143 e segg.).

Inoltre, va osservato che l'attività di optometrista rientra tra le professioni sanitarie regolamentate e soggette all'obbligo di dichiarazione e alla verifica delle qualifiche professionali (art. 1, 2, 4 e 5 della Legge federale del 14 dicembre 2012 sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate [LDPS, RS 935.01], nonché la corrispondente ordinanza del 26 giugno 2013 [ODPS, RS 935.011], con il suo Allegato 1).

5.3 Visto quanto sopra, nel caso in questione, si è in presenza di una procedura di riconoscimento vertente su una professione non regolamentata nello stato di provenienza (Italia), e il cui esercizio è pertanto libero, in relazione ad una professione regolamentata nello stato ospitante (Svizzera), e il cui esercizio non è dunque libero. Pertanto, per la valutazione del riconoscimento dell'attestato italiano ASO, trova applicazione la direttiva 2005/36/CE.

5.4 La direttiva 2005/36/CE stabilisce le condizioni per il riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli quando l'esercizio di un'attività nello Stato membro ospitante è regolamentato (art. 2 cpv. 1 della direttiva 2005/36/CE in combinazione con art. 9 ALC). Il regime generale di riconoscimento di titoli di formazione si applica a tutti i diplomi non coperti dai capi II e III (art. 10 della direttiva 2005/36/CE). La professione di optometrista non è

una delle professioni di cui agli art. 16 e segg. e 21 e segg. della direttiva 2005/36/CE, motivo per cui in questo caso si applicano le norme generali di riconoscimento di cui agli art. 10 e segg. della direttiva 2005/36/CE.

In seguito, il riconoscimento richiede quanto segue:

"*Articolo 13*

Condizioni di riconoscimento

1. 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.

Gli attestati di competenza o i titoli di formazione soddisfano le seguenti condizioni:

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'articolo 11.

[…]

3. In deroga al paragrafo 1, lettera b) e al paragrafo 2, lettera b), lo Stato membro ospitante autorizza l'accesso ad una professione regolamentata e l'esercizio della stessa se l'accesso a questa professione è subordinato sul suo territorio al possesso di un titolo di formazione che attesta il compimento di una formazione a livello di insegnamento superiore o universitario di una durata pari a quattro anni e se il richiedente possiede un titolo di formazione di cui all'articolo 11, lettera c).

Articolo 14

Provvedimenti di compensazione

1. L'articolo 13 non impedisce allo Stato membro ospitante di esigere dal richiedente, in uno dei seguenti casi, un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o una prova attitudinale:

a) se la durata della formazione da lui seguita ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1 o 2, è inferiore di almeno un anno a quella richiesta nello Stato membro ospitante;

b) se la formazione ricevuta riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto nello Stato membro ospitante;

[…]

2. Se lo Stato membro ospitante ricorre alla possibilità di cui al paragrafo 1, esso lascerà al richiedente la scelta tra tirocinio di adattamento e prova attitudinale.

[…]

4. Ai fini dell'applicazione del paragrafo 1, lettere b) e c), per «materie sostanzialmente diverse» si intendono materie la cui conoscenza è essenziale all'esercizio della professione e che in termini di durata o contenuto sono, nella formazione dello Stato membro ospitante, molto diverse rispetto alla formazione ricevuta dal migrante.

5. Il paragrafo 1 si applica rispettando il principio di proporzionalità. In particolare, se lo Stato membro ospitante intende esigere dal richiedente un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale, esso deve innanzi tutto 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 di cui al paragrafo 4, o parte di essa."

6.

6.1 Concernente la condizione dell'art. 13 cpv. 1 lett. a della direttiva 2005/36/CE la SEFRI ha ritenuto l'Istituto Zaccagnini, presso il quale la ricorrente ha conseguito l'ASO, un'"istituzione statale" o un "organismo riconosciuto" in Italia (cfr. decisione, consid. I, pag. 3). A tal proposito, il Tribunale nutre dubbi sulla questione, se il titolo di formazione della ricorrente sia stato rilasciato da un istituto legalmente riconosciuto in Italia. Tuttavia, ritenuto il riconoscimento da parte dell'autorità inferiore come pure l'esito della presente procedura, il Tribunale non ritiene necessario approfondire il tema, lasciando quindi aperta la questione, se l'attestato in questione corrisponda effettivamente ad un titolo di formazione ai sensi della direttiva 2005/36/CE. Ad ogni modo, sarebbe competenza dell'autorità inferiore approfondire l'esame di questo criterio, nel caso lo ritenesse necessario (cfr. sentenza TAF B-7059/2010 del 14 agosto 2012 consid. 7.2.4.1).

6.2 Al fine di poter determinare se le condizioni poste all'art. 13 cpv. 1 lett. b della direttiva 200/36/CE sono rispettate, è rilevante esaminare in che

modo il diploma, rispettivamente la relativa scuola, è classificato nel paese d'origine (cfr. DTF 2A.331/2002 del 24 gennaio 2003 consid. 5.2.2) e confrontare tale sistema, in cui si inserisce il percorso formativo in discussione, con il sistema svizzero.

6.2.1

6.2.1.1 In Italia la scuola dell'obbligo inizia all'età di sei e dura dieci anni fino all'età di sedici. Essa comprende l'intero primo ciclo d'istruzione e due anni del secondo ciclo. Il primo ciclo è composto da cinque anni di scuola primaria, detta anche scuola elementare, e tre anni di scuola secondaria di primo grado, ovvero la scuola media. Terminata la scuola secondaria di primo grado si ha accesso al secondo ciclo di studi. Questo ciclo è composto da due filoni: il sistema dell'istruzione costituito dai licei, dagli istituti tecnici e da quelli professionali, della durata di cinque anni, e dal sistema dell'istruzione e della formazione professionale, di durata triennale, che prevede l'eventuale prosecuzione degli studi in un quarto anno. Gli studenti, inoltre, possono optare per la scelta di svolgere corsi triennali nei centri di formazione professionale (CFP) o presso alcuni istituti professionali. Il secondo ciclo d'istruzione e, pertanto, gli ultimi due anni dell'istruzione obbligatoria, possono essere frequentati sia in una scuola secondaria di secondo grado o nell'ambito del sistema regionale d'istruzione e formazione professionale. Al termine della formazione liceale gli studenti sostengono l'esame di Stato, utile al proseguimento degli studi in qualsiasi facoltà universitaria. Dopo l'ottenimento del diploma d'istruzione tecnica o il diploma d'istruzione professionale (quinquennale), oltre alla possibilità di inserirsi nel mondo del lavoro, è possibile accedere alla formazione di livello terziario, proseguendo gli studi all'università, iscrivendosi a percorsi brevi di 800/1000 ore per conseguire una specializzazione tecnica superiore (IFTS) o iscrivendosi a percorsi biennali per conseguire un diploma di tecnico superiore nelle aree tecnologiche più avanzate presso gli Istituti Tecnici Superiori (ITS). Inoltre, per tutti i giovani si applica il diritto/dovere d'istruzione e formazione per almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica professionale triennale entro il 18° anno di età in base a quanto previsto dalla Legge n.53/2003 (cfr. Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Sistema educativo d'istruzione e formazione, <http://www.miur.gov.it/sistema-educativo-di-istruzione-e-formazione>, consultato il 31 ottobre 2018; National Education System, Italy Overview, <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/italy_en>, consultato il 31 ottobre 2018).

6.2.1.2 Tendenzialmente, la formazione italiana di ottica e optometria, conseguibile presso un'università, è da considerare come di livello terziario. Allo stesso modo viene considerata una formazione presso un istituto tecnico superiore. Per quanto riguarda il titolo di studi in questione, visto quanto espresso in merito al riconoscimento dell'Istituto Zaccagnini (cfr. consid. 6.1), il Tribunale lo considera come di livello terziario.

6.2.2

6.2.2.1 In Svizzera la scuola dell'obbligo dura undici anni e comprende otto anni d'istruzione primaria e tre anni di secondaria inferiore (I). Una volta terminata la formazione obbligatoria, oltre il 90% dei giovani consegue un diploma di livello secondario superiore (II). Circa due terzi dei giovani svolge una formazione scolastica e pratica (tirocinio duale) che conduce ad un attestato di capacità professionale e che può essere conclusa anche con una maturità professionale, mentre circa un terzo svolge una formazione puramente scolastica (scuola specializzata o liceo/scuola di maturità) in preparazione di uno studio presso una scuola universitaria. A livello secondario superiore può dunque essere scelta una formazione professionale di base o una formazione generale approfondita. La formazione professionale di base dura da due a quattro anni (art. 17 cpv. 1 LFPr). La formazione di base su due anni si conclude generalmente con un esame e porta al conseguimento del certificato federale di formazione pratica (art. 17 cpv. 2 LFPr). La formazione di base su tre o quattro anni termina di massima con un esame di fine tirocinio e porta al conseguimento dell'attestato federale di capacità (art. 17 cpv. 3 LFPr), il quale consente l'accesso alla formazione di livello terziario. Essa include le scuole universitarie (università, le scuole universitarie professionali e le alte scuole pedagogiche) e, come importante alternativa, la formazione professionale superiore (art. 26 cpv. 2 e 27 LFPr). Quest'ultima è rivolta a professionisti dotati di esperienza e serve a conferire e acquisire le qualifiche necessarie per l'esercizio di un'attività professionale più complessa o implicante elevate responsabilità (art. 26 cpv. 1 LFPr), consentendo loro di specializzarsi o di qualificarsi ulteriormente. Infine, l'attestato federale di capacità, unitamente a una formazione generale approfondita, porta alla maturità professionale (art. 17 cpv. 4 LFPr), tramite la quale si ottiene l'accesso alle scuole universitarie professionali. I corsi di studio di quest'ultime portano al conseguimento di un diploma riconosciuto a livello federale. La formazione a tempo pieno, inclusi i periodi di pratica, dura almeno due anni, mentre la formazione a tempo parziale dura almeno tre anni (art. 29 cpv. 2 LFPr) (cfr. DTAF 2008/27 consid. 3.6.2; vedi la descrizione del sistema educativo svizzero,

disponibile su <http://www.edk.ch/dyn/15615.php>, consultato il 23 ottobre 2018).

6.2.2.2 La formazione svizzera di optometrista con conseguimento del BScO, presso la FHNW, essendo questa svolta presso una scuola universitaria professionale, è da considerare come di livello terziario.

6.3 Visto quanto precede, può essere concluso che sia l'ASO, conseguito in Italia, che il BScO, in Svizzera, rappresentano la riuscita di una formazione di livello terziario. Pertanto, resta da analizzare se i contenuti delle due formazioni possano essere considerate equipollenti.

7.

7.1 Sulla base delle sopra citate condizioni (cfr. consid. 5.4), e visti i dati e le prove inoltrate dalla ricorrente alla SEFRI, quest'ultima ha confrontato i due programmi di formazione in questione, arrivando ad un esito negativo per le seguenti materie (cfr. decisione, pag. 3):

Formazione / moduli	Ore (teoria) formazione svizzera	Ore (teoria) formazione estera	Formazione estera comparata alla formazione svizzera
(1) Anatomia e fisiologia generale	180	0	0 %
(2) Patologia generale	90	30	33 %
(3) Anatomia e fisiologia oculare	116	65	56 %
(4) Patologia oculare	106	80	75 %
(5) Farmacologia	45	0	0 %
(6) Ottica fisiologica	120	60	50 %

Secondo l'autorità inferiore, risulterebbero differenze sostanziali tra la formazione italiana e quella svizzera, ovvero per materie considerate indispensabili all'esercizio della professione così come è definita in Svizzera.

L'indispensabilità di tali materia risulterebbe dalle seguenti considerazioni (cfr. decisione, pagg. 3-4): (1) e (2) gli optometristi avrebbero in particolare la facoltà di effettuare esami optometrici della vista, adattare lenti a contatto, individuare i disturbi della visione binoculare, individuare alterazioni patologiche e, se necessario, di indirizzare il soggetto al medico specialista. Le competenze richieste rendono indispensabili conoscenze specifiche in "anatomia e fisiologia generale" e in "patologia generale". (3) La

materia "anatomia e fisiologia oculare" permetterebbe di capire i problemi legati alla vista e alla salute oculare e visiva, essendo sottinteso che la prassi delle visite oculistiche, volte a proporre una correzione o ad adeguare le lenti a contatto presuppone che si conosca il suo funzionamento, come anche, quello dell'organo principale e dei suoi annessi, e che l'anatomia e la fisiologia oculare costituiscono a tale riguardo due materie indispensabili. (5) Le conoscenze trasmesse nell'ambito della materia "farmacologia", consentirebbero di determinare se un'aberrazione del sistema visivo deriva dall'assunzione di farmaci o se si tratta di un'anomalia fisica che implicherebbe l'obbligo di indirizzare il soggetto ad un medico. (6) L'"ottica fisiologica" permetterebbe di determinare l'acuità visiva, la percezione di contrasti, la visione dei colori, la perimetria e la pachimetria ottica.

Inoltre, alla ricorrente sarebbero stati impartiti vari termini entro i quali poter completare l'incarto e fornire informazioni riguardo eventuali esperienze professionali. Tuttavia, la ricorrente non avrebbe aggiunto nuovi elementi. La formazione di base sarebbe già stata considerata e, vista la mancanza di documenti complementari, l'autorità inferiore constata che la ricorrente non avrebbe dimostrato in che modo l'esperienza professionale addotta avrebbe permesso di colmare le lacune rilevate. In particolare, gli attestati di lavoro sarebbero privi di qualsiasi indicazione concernente il tipo di attività esercitata (cfr. decisione, pag. 4).

7.2 La ricorrente, in riferimento alle differenze sostanziali rilevate dall'autorità inferiore, fa valere la mancata presa in considerazione delle ore effettuate dalla ricorrente durante la formazione come ottico e il tirocinio presso la dott.ssa A._____.

Alla ricorrente andrebbero, infatti, accreditate le seguenti ore (cfr. ricorso, pagg. 10-13): (1) Nella materia "anatomia e fisiologia generale", bisognerebbe tener conto dello svolgimento di 150 ore nell'ambito del tirocinio e di 70 ore al terzo anno della formazione di ottico. Ne risulterebbe dunque un totale di 220 ore a confronto delle 180 richieste dalla SEFRI. (2) Per la materia "patologia generale" la ricorrente avrebbe svolto 60 ore nell'ambito del tirocinio, raggiungendo così le 90 ore richieste dalla SEFRI. (3) Concernente la materia "anatomia e fisiologia oculare", bisognerebbe tener conto dello svolgimento di 40 ore nell'ambito del tirocinio e di 210 ore durante il quarto anno della formazione di ottico. Ne risulterebbe dunque un totale di 315 ore a confronto delle 116 richieste dalla SEFRI. (5) Per la materia "farmacologia" la ricorrente avrebbe svolto 40 ore nell'ambito del tirocinio. Nonostante vi sia un deficit di 5 ore, rispetto alla formazione svizzera, la ricorrente è dell'avviso che tale differenza potrebbe essere colmata

tenendo in considerazione l'esperienza pratica svolta presso l'Ottica B._____. Ad ogni modo, la differenza non potrebbe essere ritenuta "sostanziale", tale da imporre l'espletamento di misure di compensazione. (6) Concernente la materia "l'ottica fisiologica", la ricorrente avrebbe svolto 80 ore nell'ambito del tirocinio e del corso di ottico, effettuando 240 ore. Pertanto, la ricorrente avrebbe svolto in totale 360 ore, superando così l 120 ore richieste dalla SEFRI.

In definitiva, la ricorrente afferma che andrebbe considerata una corrispondenza tra la formazione italiana e quella svizzera. Eventuali differenze nelle singole materie, potrebbero essere colmate tenendo in considerazione l'esperienza pratica della ricorrente. Tale esperienza avrebbe permesso alla ricorrente di acquisire conoscenze nell'ambito di tutte le materie dell'optometria, in modo da essere in grado di affrontare adeguatamente l'esercizio della professione. In ogni caso, eventuali lievi differenze non potrebbero essere ritenute "sostanziali" ai sensi della legislazione e, pertanto, la SEFRI non potrebbe imporre l'espletamento di misure di compensazione (cfr. ricorso, pag. 14).

7.3 Per quanto concerne le lacune nell'ambito della materia (4) "Patologia oculare", vista la certificazione dell'esame "Principi di patologia oculare ", sostenuto dalla ricorrente presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca il 16 dicembre 2014, la SEFRI ha riconsiderato la propria decisione, eliminando questa materia dalla lista di quelle oggetto di misure di compensazione (cfr. decisione di riconsiderazione, pag. 2). Pertanto, non risulta più oggetto del ricorso e non è necessario riportare le argomentazioni antecedenti alla riconsiderazione.

8.
La ricorrente censura in primo luogo il fatto che l'autorità inferiore non avrebbe tenuto conto delle materie, nonché delle ore, eseguite durante la formazione di ottico, con ottenimento del diploma di qualifica professionale di Operatore Meccanico Ottico, presso l'Istituto Trinacria.

8.1

8.1.1 Secondo la ricorrente, la perizia della FHNW si sarebbe limitata a considerare la formazione italiana di ottico, in analogia alla formazione svizzera di ottico AFC, di un livello tecnico inferiore all'insegnamento impartito in una scuola specializzata superiore. La SEFRI non indicherebbe se e in quale misura il piano di studi dell'Istituto Trinacria possa essere

comparato con la formazione svizzera di ottico e pertanto considerato di livello inferiore (cfr. ricorso, pag. 10; replica, pag. 5).

8.1.2 L'autorità inferiore afferma che il livello della formazione di base (operatore meccanico ottico) risulterebbe nettamente inferiore rispetto a quello della formazione tecnica di una SUP (Scuola universitaria professionale) e, pertanto, non potrebbe essere equiparato a quest'ultima (cfr. risposta, pag. 4, cap. 5.2).

8.2 Al fine di poter giudicare se il diploma di ottico possa essere accreditato nel procedimento di riconoscimento del diploma di optometrista, nonché ottenimento del BScO, bisogna analizzare a quale livello di formazione esso corrisponda e confrontarlo con quello svizzero.

8.2.1 In Italia la professione di ottico è regolata dal Regio Decreto del 31 maggio 1928, n. 1334 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, [GU], n. 154 del 04/07/1928 [in seguito: Regio Decreto]) e dal Decreto Ministeriale del 23 aprile 1992, (pubblicato nella GU n. 142 del 18/06/1992). Per esercitare la professione di ottico in Italia è necessario essere in possesso del Diploma di Abilitazione Professionale che si consegue con il superamento dell'esame di Abilitazione disciplinato dalla Ordinanza Ministeriale 457 del 15/06/2016, che in seguito deve essere registrata presso l'ufficio competente (cfr. sentenza del TAF B-2756/2009 del 15 novembre 2010 consid. 3.2.1; Ordinanza del 13 aprile 1999, n. 101 "Esami di abilitazione all'esercizio delle arti sanitarie ausiliarie di odontotecnico e di ottico" pubblicata nella GU n. 121 del 26/05/1999; art. 3 e 32 del Regio Decreto).

Agli esami di abilitazione di ottico sono ammessi i candidati che hanno conseguito ad esempio il titolo d'istruzione secondaria di secondo grado dell'indirizzo di "Ottico" del precedente ordinamento (cfr. Istituto Trinacria, Abilitazione Ottici Esterni, <http://www.istitutotrinacria.it/index.php/abilitazione-ottici-esterni/>, consultato il 31 ottobre 2018). Pertanto, la formazione come ottico risulta di livello secondario, alla fine del quale si rende necessaria una prova abilitativa. Inoltre, nel caso in questione, l'Istituto Trinacria risulta essere il primo Istituto Professionale per Ottici della Sicilia e in quanto tale un istituto atto ad offrire l'istruzione del secondo ciclo di studi (cfr. consid. 6.2.1).

8.2.2 La professione di ottico in Svizzera non è regolamentata a livello federale, bensì a livello cantonale e, a differenza della professione di optometrista, dispone di una normativa esplicita in ogni cantone. Tranne nei

Cantoni Appenzello Interno e Appenzello Esterno, le leggi cantonali determinano le attività che possono essere intraprese da un ottico che detiene un diploma federale, ovvero optometrista, e quelle che rientrano nella competenze dell'ottico in possesso di un attestato di capacità federale. Mentre il primo dispone in genere del permesso di effettuare misurazioni optometriche, vale a dire, esami alla vista, adattamenti delle lenti a contatto, vendita di mezzi ausiliari, consulenza al cliente e esecuzione delle ricette di un medico oculista, il secondo deve limitare la sua attività alla vendita di occhiali oftalmici, alla consulenza dei clienti e all'esecuzione di ricette di medici oculisti e di optometristi. La suddivisione di tali compiti non è uniforme in tutti i cantoni, ma segue in linea di massima questi criteri (all'eccezione dei Cantoni dell'Appenzello); in contempo, ogni cantone annovera l'ottico tra gli operatori sanitari che necessitano di un permesso delle autorità cantonali per poter esercitare (cfr. sentenza del TAF B-2756/2009 del 15 novembre 2010 consid. 3.2.3; informazioni ottenute dal sito dell'Istituto per il federalismo dell'Università di Friburgo i. Ue, <www.lexfind.ch>, ricerca in tutte le leggi Cantonali, termini chiave "ottico" risp. "optometrista", consultato il 31 ottobre 2018).

L'ottenimento del diploma AFC di ottico in Svizzera avviene alla fine di quattro anni di formazione professionale di base (tirocinio) presso un negozio di ottica e frequenza dei corsi alla Scuola professionale artigianale e industriale (SPAI) di Lugano-Trevano, 3 giorni ogni due settimane (cfr. <https://www.orientamento.ch/dyn/show/2093?lang=it&idx=30&id=206>, consultato il 31 ottobre 2018). Pertanto, la formazione di ottico è da situare al livello secondario superiore (II).

8.2.3 Visto quanto sopra, la ricorrente può far valere l'equivalenza del suo diploma AAO (Italia) con l'AFC di ottico (Svizzera), perché entrambi di livello secondario, come del resto riconosciuto dalla SEFRI nella decisione del 17 ottobre 2011 (fatti A.b; cfr. allegato C dell'incarto della ricorrente). Detto ciò, si considera che tale diploma sia da situare ad un livello di formazione inferiore rispetto al BScO. Pertanto, come giustamente asserito dalla SEFRI, le ore conseguite durante gli studi presso l'Istituto Trinacria, non possono essere accreditati alla ricorrente nel procedimento di riconoscimento di equipollenza dell'ASO italiano con il BScO svizzero.

9.
In secondo luogo, la ricorrente censura la mancata valutazione delle ore di tirocinio pratico e di studio assistito presso la dott.ssa A._____.

9.1

9.1.1 Secondo la ricorrente la SEFRI non avrebbe tenuto conto delle ore svolte dalla ricorrente nell'ambito del completamento formativo presso la dott.ssa A._____, in quanto, non sarebbe stato dato seguito alla richiesta della ricorrente di attendere la trasmissione del certificato intermedio di tirocinio, giunto in data 21 marzo 2016, prima di decidere (cfr. ricorso, pag. 10).

Inoltre, la ricorrente contesta prudenzialmente quanto indicato dall'autorità inferiore in relazione alle percentuali di impiego della dott.ssa A._____, in quanto agli atti (cfr. allegato 17 dell'incarto dell'autorità inferiore) non vi sarebbe alcun documento giustificativo, o meglio la scheda dati alla quale si riferisce la SEFRI. Irrilevante sarebbe il fatto che la dott.ssa A._____ risulti attiva presso lo Studio in questione solo dal 22 dicembre 2014, piuttosto che dal 1° dicembre 2014. L'unica circostanza rilevante sarebbe l'attestazione e la conferma del numero di ore effettuate dalla ricorrente nelle materie contestate, atte a colmare le lacune riscontrate dalla SEFRI (cfr. replica, pag. 4).

9.1.2 L'autorità inferiore fa presente che lo scopo del tirocinio di adattamento con formazione complementare è di colmare sia le lacune pratiche che quelle teoriche. L'esperienza professionale presso la dott.ssa A._____, da sola, non potrebbe compensare le lacune teoriche, non compensate tramite la formazione teorica complementare (cfr. duplica, pag. 2), nei campi in discussione. Il lavoro di optometrista richiederebbe, infatti, conoscenze teoriche che consentano di capire a fondo determinati meccanismi e quindi di intervenire correttamente in situazioni particolari o di emergenza, non acquisibili durante un tirocinio di studio assistito (cfr. risposta, pag. 4, cap. 5.3.1). Esercitare la professione di optometrista, senza disporre di tali conoscenze, rappresenterebbe un comportamento irresponsabile (cfr. risposta, pag. 5, cap. 5.3.1).

In un secondo momento, l'autorità inferiore, riprende le dichiarazioni fatte dalla ricorrente, riguardanti lo svolgimento contemporaneo del tirocinio presso la dott.ssa A._____, (…), e dell'impiego con un grado di occupazione del 100% presso l'Ottica B._____. Tenuto conto di quanto espresso sull'argomento, risulterebbe che, al momento della decisione impugnata, la ricorrente abbia lavorato durante quindici mesi (dal 1° dicembre 2014 al 21 marzo 2017), un giorno alla settimana e durante circa tre settimane di ferie, sotto la sorveglianza della dott.ssa A._____. Le 710 ore di tirocinio corrisponderebbero, dunque, a circa quattro mesi di praticantato,

di cui soli due mesi e mezzo dedicati ai campi ritenuti lacunosi. Pertanto, anche se computato, il tirocinio di due mesi e mezzo risulterebbe troppo breve per compensare le lacune riscontrate nei campi in questione. Persino se il certificato di lavoro menzionato confermasse l'esperienza professionale maturata fino al 2 dicembre 2016, essa risulterebbe comunque troppo breve per corrispondere ad un tirocinio di adattamento della durata di due anni e compensare le lacune riscontrate (cfr. risposta, pag. 5, cap. 5.3.2).

Infine, vi sarebbero da parte della SEFRI dei dubbi su come la ricorrente sia riuscita a svolgere il suo tirocinio interamente sotto la sorveglianza della dott.ssa A._____. Quest'ultima, infatti, secondo l'Ufficio sanità del Cantone Ticino, lavorerebbe solo al 40% presso lo Studio medico D._____ di (…), mentre secondo la scheda dati del medico, risulterebbe un grado di impiego del 20% presso lo Studio medico E._____ a (…), del 20% presso F._____ a (…) e del 10% presso lo Studio medico pediatrico di (…) (cfr. risposta, pag. 5, cap. 5.3.3).

9.2

9.2.1 Riprendendo quanto espresso antecedentemente riguardo i possibili provvedimenti di compensazione, a disposizione dello Stato membro ospitante (cfr. consid. 5.4), è necessario analizzare se il "tirocinio pratico e di studio assistito", svolto sotto la responsabilità della dott.ssa A._____, sia adatto a colmare le lacune teoriche della ricorrente. La possibile misura di compensazione del "tirocinio di adattamento" è definita giusta l'art. 3 cpv. 1 lett. g della direttiva 2005/36/CE come segue:

> g) «tirocinio di adattamento»: l'esercizio di una professione regolamentata nello Stato membro ospitante sotto la responsabilità di un professionista qualificato, accompagnato eventualmente da una formazione complementare. Il tirocinio è oggetto di una valutazione. Le modalità del tirocinio di adattamento e della sua valutazione nonché lo status di tirocinante migrante sono determinati dalle autorità competenti dello Stato membro ospitante.

Dunque, spetta allo stato ospitante decretare se, oltre all'esercizio pratico, sia necessaria una formazione complementare. Questi due elementi di compensazione sono da considerare complementari e non sostitutivi l'uno dell'altro.

9.2.2 Nel caso in questione, le competenze pratiche non sono oggetto di discussione, bensì esclusivamente quelle teoriche. Secondo l'art. 13 cpv. 1 della direttiva 2005/36/CE, lo stato ospitante dà, a chi fa richiesta di rico-

noscimento di un diploma, accesso alla professione e ne consente l'esercizio alle stesse condizioni dei suoi cittadini (cfr. consid. 5.4). In Svizzera può svolgere la professione di optometrista solo chi possiede un BScO della FHNW o un titolo riconosciuto equivalente a quest'ultimo (cfr. consid. 5.2). Secondo il piano di studi della FHNW, la formazione di optometrista include, oltre alle materie teoriche, molte esercitazioni pratiche, nonché un gran numero di trattamenti di pazienti (cfr. BSc Optometrie, Studium, Aufbau, <https://www.fhnw.ch/de/studium/technik/optometrie>, consultato il 31 ottobre 2018). A tal proposito, bisogna precisare che, la ricorrente non contesta il numero di ore del programma BScO relative alle materie oggetto di misure compensative.

Concernente l'esperienza acquisita durante il tirocinio pratico e di studio assistito, presso la dott.ssa A._____, quest'ultima ha rilasciato alla ricorrente un certificato intermedio che si limita ad esporre il numero di ore di lavoro connesse con le diverse materie enumerate, senza contenere alcuna informazione concreta sulla formazione complementare (studio assistito), di natura teorica, necessaria per il riconoscimento dell'ASO secondo la decisione impugnata e da eseguire presso la FHNW.

Pertanto, viste tali condizioni e l'assenza di un BScO della FHNW da parte della ricorrente, a quest'ultima viene dato accesso e consentito l'esercizio della professione come optometrista solo se in grado di far valere competenze teoriche equivalenti a quelle richieste in Svizzera e acquisite presso un istituto italiano equivalente alla FHNW. In mancanza di tali prove, le lacune teoriche della ricorrente possono essere compensate, come stabilito dall'autorità inferiore, unicamente dalla frequenza dei moduli presso la FHNW.

9.2.3 Visto quanto sopra, le questioni della possibilità di compensare lacune teoriche con tirocini, competenze o esperienze teoriche, della plausibilità dell'impiego, della qualifica della dott.ssa A._____ ed il calcolo preciso delle ore, possono essere lasciate aperte. Determinante è, infatti, che lo Stato membro ospitante può esigere dal richiedente un tirocinio pratico con l'aggiunta di una formazione complementare e che un tirocinio pratico e di studio assistito risulta inadeguato a compensare lacune teoriche che possono essere colmate esclusivamente con la frequenza dei moduli della FHNW.

10.

10.1

10.1.1 Infine, la ricorrente afferma che le eventuali differenze tra le materie e le ore della formazione italiana e di quella svizzera, sarebbero colmabili tenendo conto dell'esperienze lavorativa presso C._____ ad (…) e Ottica B._____ (cfr. ricorso, pag. 14). Secondo la ricorrente, per quanto riguarda l'esperienza lavorativa maturata, non si tratterebbe di complemento formativo e, pertanto, non è necessario che essa venga effettuata sotto la supervisione di un optometrista o medico oculista, bensì sarebbe sufficiente la supervisione di un ottico diplomato (cfr. replica, pag. 5).

10.1.2 A tal proposito, l'autorità inferiore ha rilevato che l'impiego presso C._____ si sarebbe svolto prima del conseguimento dell'ASO. Inoltre, le attività optometriche, presso Ottica B._____, sarebbero state svolte sotto la sorveglianza di un ottico diplomato e non di un optometrista o medico oculista. Pertanto, la ricorrente non sarebbe riuscita a dimostrare di aver effettuato un'esperienza professionale qualificata accompagnata da una formazione complementare, atta ad acquisire le competenze necessarie allo svolgimento della professione di optometrista e a compensare le lacune individuate fra la formazione della ricorrente e quella che porta al conseguimento del BScO (cfr. risposta, pag. 6, cap. 5.4).

10.2 Indipendentemente dalla questione delle qualifiche di chi ha svolto la sorveglianza, bisogna ricordare che la ricorrente può lavorare in Svizzera, per il momento, unicamente in qualità di ottico con AFC. Come precisa l'art. 3 del Regolamento TI, l'ottico con AFC è autorizzato a svolgere le attività di "vendita di occhiali oftalmici e consulenza ai clienti" e di "esecuzione delle ricette del medico oculista e dell'ottico diplomato federale". Questo significa, in concreto, che l'attività di "assistente optometrica", menziona e non meglio specificata dalla ricorrente (cfr. allegati P e DD dell'incarto della ricorrente), può corrispondere, tuttalpiù, all'esecuzione delle ricette del medico e dell'ottico diplomato federale in quanto attività tipica dell'ottico con AFC, dimodoché essa, non essendo assimilabile ad un "tirocinio di adattamento con formazione complementare" in vista dell'ottenimento del BScO, come inteso dalla SEFRI, deve essere ritenuta inadatta a colmare le differenze sostanziali tra la formazione ASO e la formazione BScO.

Ad ogni modo, come per il tirocinio presso la dott.ssa A._____, anche in questo caso, l'esperienza pratica senza l'accompagnamento di una formazione complementare, svolta presso la FHNW, non può compensare le lacune teoriche (cfr. consid. 9.2).

11.
In virtù di quanto precede, il ricorso è respinto e la decisione impugnata del 21 marzo 2016, nonché la decisione di riconsiderazione del 3 marzo 2017, sono confermate.

12.
Le spese processuali comprendono la tassa di giustizia e i disborsi a carico della parte soccombente; se quest'ultima soccombe solo in parte, le medesime vengono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA e art. 1 cpv. 1 del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]). La tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'interesse pecuniario, dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 2 cpv. 1 e art. 4 TS-TAF).

Nella fattispecie, le spese del procedimento davanti al Tribunale vengono fissate a fr. 1'500.–. Tale cifra verrà compensata, dopo la crescita in giudicato della presente sentenza, dall'anticipo di fr. 1'500.– già versato dalla ricorrente, in data 26 maggio 2016.

Infine, in virtù dell'art. 63 cpv. 2 PA, nessuna spesa processuale è messa a carico dell'autorità inferiore.

13.
La parte, totalmente o parzialmente, vincente ha diritto alle ripetibili per le spese necessarie derivanti dalla causa (art. 64 cpv. 1 PA in relazione con gli art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). Le ripetibili comprendono le spese di rappresentanza o di patrocinio ed eventuali altri disborsi di parte (art. 8 TS-TAF).

Nella fattispecie, alla ricorrente, totalmente soccombente, non si assegna alcuna indennità.

Quanto all'autorità inferiore, essa non ha diritto alle ripetibili (art. 7 cpv. 3 TS-TAF).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.
Il ricorso, nella misura in cui non è divenuto senza oggetto, in virtù della decisione di riconsiderazione del 3 marzo 2017, è respinto e la decisione impugnata del 21 marzo 2016 è confermata.

2.
Le spese processuali vengono fissate a fr. 1'500.– e poste a carico della ricorrente. Questo importo verrà compensato, dopo la crescita in giudicato della presente sentenza, dall'anticipo di fr. 1'500.– già versato dalla ricorrente in data 26 maggio 2016.

3.
Non vengono accordate indennità a titolo di spese ripetibili.

4.
Comunicazione a:

– ricorrente (atto giudiziario);
– autorità inferiore (n. di rif. 325.2/tag/18311; atto giudiziario);
– Il Dipartimento federale dell’economia, della formazione e della ricerca DEFR (atto giudiziario).

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio: La cancelliera:

Pietro Angeli-Busi Maria Cristina Lolli

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: 21 dicembre 2018