Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 399/2018

Sentenza del 26 marzo 2021

Il Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Seiler, Presidente,
Zünd, Donzallaz, Haag, De Rossa, Giudice supplente,
Cancelliera Ieronimo Perroud.

Partecipanti al procedimento
A. _____,
patrocinata dall'avv. Lorenzo Moor,
ricorrente,

contro

Commissione intercantonale d'esame in osteopatia, Casa dei Cantoni, Speichergasse 6,
3000 Berna 7.

Oggetto
Riconoscimento di qualifiche professionali estere,

ricorso contro la decisione n. C2-2017 emanata il 23 marzo 2018 dalla Commissione di ricorso della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS).

Fatti:

A.
Dopo aver conseguito la maturità presso il Liceo cantonale di Lugano 1 nel giugno 2010, A. _____, cittadina svizzera domiciliata in Ticino, ha intrapreso all'estero un percorso di formazione in osteopatia. Il 30 giugno 2016, il North East Surrey College of Technology (di seguito: NESOCOT), un istituto associato all'Università del Surrey (Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, di seguito: Regno Unito), le ha rilasciato un attestato di Master certificante il conseguimento del titolo di "Master of Science in Osteopathy (MSc)" presso il Surrey Institute of Osteopathic Medicine (SIOM) integrato nel NESOCOT. Il 1° luglio 2016 l'International College of Osteopathic Medicine (di seguito: ICOM), che ha sede a Milano, le ha rilasciato un "Diploma in Osteopatia".

B.
Il 4 ottobre 2016 A. _____ ha chiesto alla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (in seguito: CDPE) il riconoscimento del "Master of Science in Osteopathy (MSc)", conseguito presso il NESOCOT. Tra i documenti allegati alla richiesta ha prodotto l'attestato di Diploma rilasciato dall'ICOM, con il relativo supplemento illustrante il percorso formativo, nonché il supplemento di diploma del NESOCOT denominato "HEAR - Higher Education Achievement report, Diploma Supplement".

C.
Con decisione 22 febbraio 2017, la Commissione intercantonale d'esame in osteopatia della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (in seguito: Commissione intercantonale d'esame in osteopatia) ha respinto l'istanza di A. _____ "volta al riconoscimento del proprio diploma rilasciato in Italia". Ha, in sintesi, addotto che il diploma di osteopata, conseguito in Italia dove la professione non è regolamentata, era stato rilasciato da una scuola privata e non costituiva quindi un diploma statale. Riguardo al titolo ottenuto nel Regno Unito, ha osservato che l'interessata non aveva dimostrato di aver esercitato la propria professione né che il suo diploma era stato riconosciuto dal General Osteopathic Council (in seguito: GOsC), l'organismo statale

preposto alla regolamentazione della professione di osteopata, di modo che non poteva avvalersi di un eventuale "riconoscimento del riconoscimento" in uno Stato membro dell'Unione europea. Infine, ha aggiunto che non era nemmeno realizzata la condizione dell'esercizio della professione nei due anni successivi al diploma. Per tutte queste ragioni, la Commissione intercantonale d'esame in osteopatia ha respinto l'istanza di riconoscimento, rilevando tuttavia che la formazione dell'interessata adempiva ad ogni modo le condizioni per l'ammissione alla prima parte dell'esame intercantonale per osteopati.

D.

Adita in tempo utile da A. _____, la Commissione di ricorso della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità ([CDS]; di seguito Commissione di ricorso CPDE/ CDS) ne ha respinto il gravame con decisione del 23 marzo 2018. In primo luogo ha rilevato che l'istanza di riconoscimento del "Master of Science in Osteopathy (MSc) " era priva di fondamento già per il fatto che l'insorgente non aveva comprovato di essersi iscritta al General Osteopathic Council e non aveva attestato di essere abilitata all'esercizio della professione nel Regno Unito. Per queste stesse ragioni, il riconoscimento da parte del NESOT del diploma rilasciato dall'ICOM, istituto privato appartenente ad uno Stato dove la professione di osteopata non è regolamentata, non le permetteva nemmeno di avvalersi di un eventuale "riconoscimento del riconoscimento" da parte della Svizzera. Infine, l'interessata non aveva dimostrato di disporre della pratica professionale biennale richiesta e risultava aver comunque svolto una formazione di soli 60 crediti ECTS, poi rivalutati a 90 ECTS, pretendendo in sostanza di aver concluso in soli due anni una completa formazione di osteopata che normalmente durerebbe tre anni e mezzo o quattro a tempo pieno, di cui due a livello di bachelor e due a livello di master.

E.

Il 7 maggio 2018 A. _____ ha presentato al Tribunale federale un ricorso in materia di diritto pubblico contro la decisione della Commissione di ricorso CPDE/CDS, la quale si fonderebbe su un accertamento manifestamente inesatto dei fatti e disattenderebbe il diritto internazionale e intercantonale in materia di riconoscimento dei diplomi. Postula che, in riforma della medesima, il suo ricorso venga accolto e che sia riconosciuto il diploma da lei ottenuto presso il NESOT. Chiamate ad esprimersi, la Commissione intercantonale d'esame in osteopatia e la Commissione di ricorso CPDE/CDS, senza formulare osservazioni, hanno chiesto che il ricorso venga respinto e la decisione impugnata confermata.

Diritto:

1.

1.1. Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione la propria competenza (art. 29 cpv. 1 LTF), rispettivamente l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 144 II 184 consid. 1; 143 IV 85 consid. 1.1).

1.2. La Commissione di ricorso CDPE/CDS è un'autorità di ultima istanza cantonale con natura di tribunale superiore, le cui decisioni possono essere impugnate con un ricorso in materia di diritto pubblico (art. 86 cpv. 1 lett. d e cpv. 2 e art. 82 lett. a LTF; art. 15 cpv. 2 dell'ordinanza della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità concernente il riconoscimento e la verifica delle qualifiche professionali estere del 22 novembre 2012 [in seguito: Ordinanza CDS 22.11.2012], che richiama anche 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], combinato con l'art. 10 cpv. 2 dell'Accordo intercantonale del 18 febbraio 1993 della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori della sanità (CDS) sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali [RU 1997 2399; RL/TI 405.500; di seguito Accordo intercantonale 18.02.1993]; sentenza 2C 422/2020 del 5 gennaio 2021 consid. 1.1 e rinvio; vedasi anche DTF 136 II 470 consid. 1.1).

1.3. Ritenuto che la causa verte sul riconoscimento di un titolo universitario straniero e non sull'esito di esami rispettivamente sulla valutazione di prestazioni personali, l'eccezione di cui all'art. 83 lett. t LTF non si applica in concreto (sentenze 2C 422/2020 citata consid. 1.2 e 2C 662/2018 del 25 febbraio 2019 consid. 1.1 con rispettivi rinvii). Presentato in tempo utile (art. 100 cpv. 1 LTF) e nelle forme prescritte dalla legge (art. 42 LTF) dalla destinataria dell'atto impugnato, che ha un interesse

degno di protezione all'annullamento del medesimo (art. 89 LTF), il ricorso in materia di diritto pubblico è quindi, di massima, ammissibile.

2.

2.1. Con il ricorso in materia di diritto pubblico può tra l'altro venir censurata la violazione del diritto (art. 95 e 96 LTF), compresa in particolare la violazione del diritto intercantonale (art. 95 lett. e LTF), che comprende i trattati intercantonali (art. 48 cpv. 1 Cost.) e le disposizioni per la loro attuazione contenenti norme di diritto emanate da organi intercantonali (art. 48 cpv. 4 Cost.), a prescindere dalla circostanza che si tratti di norme direttamente applicabili o di concordati che presuppongono l'adesione dei Cantoni (DTF 138 I 435 consid. 1.1; sentenza 2C 69/2020 del 22 ottobre 2020 consid. 4.1 e rispettivi rinvii). Ne fanno quindi segnatamente parte l'Ordinanza CDS 22.11.2012 e il Regolamento della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) per l'esame intercantonale degli osteopati in Svizzera del 23 novembre 2006 ([di seguito: Regolamento CDS 23.11.2006]; sentenza 2C 221/2014 del 14 gennaio 2015 consid. 2 e richiami).

2.2. Il Tribunale federale applica il diritto d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF). Nondimeno esamina la violazione di diritti fondamentali, come pure quella del diritto intercantonale, solo se la parte ricorrente ha sollevato e motivato una critica in tal senso (art. 106 cpv. 2 LTF). Altrimenti detto non entra nel merito di critiche generiche e appellatorie formulate nei confronti della decisione impugnata; occorre invece che siano esposti succintamente i diritti e i principi ritenuti violati e che venga spiegato in maniera chiara e circostanziata in cosa consiste tale violazione (DTF 144 V 388 consid. 2 e richiami). Esso non è vincolato alla motivazione del giudizio impugnato: può accogliere o respingere un ricorso per motivi diversi operando, nella seconda eventualità, una cosiddetta sostituzione dei motivi (sentenza 9C 77/2021 del 4 marzo 2021 consid. 1.1. e rinvii).

2.3. Per quanto riguarda i fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sull'accertamento svolto dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Può scostarsene quando è stato eseguito in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF o in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario (art. 105 cpv. 2 LTF), profilo sotto il quale viene esaminato anche l'apprezzamento delle prove (DTF 137 I 58 consid. 4.1.2 pag. 62; sentenza 2C 439/2018 del 7 maggio 2019 consid. 2.1 e rinvii). A meno che non ne dia motivo la decisione impugnata, il Tribunale federale non tiene conto di fatti o mezzi di prova nuovi, i quali non possono in ogni caso essere posteriori al giudizio impugnato (art. 99 cpv. 1 LTF; sentenza 2C 422/2020 citata consid. 2.2 e richiami).

3.

3.1. Essendo oggetto di disamina la problematica del riconoscimento del diploma straniero della ricorrente, ossia il "Master of Science in Osteopathy (MSc)" rilasciatole dal NESCOT, occorre in primo luogo esporre il quadro giuridico relativo al riconoscimento delle qualifiche professionali estere in materia di osteopatia vigente quando è stata introdotta la domanda litigiosa.

3.2. Il riconoscimento in Svizzera di un diploma europeo in osteopatia rientra nel campo di applicazione dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra parte, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681) e del suo Allegato III. In questo ambito, in applicazione dell'art. 9 ALC e dell'Allegato III ALC, la Svizzera ha convenuto di applicare la Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (di seguito: Direttiva 2005/36/CE; vedasi sentenza 2C 422/2020 citata consid. 5.1 e richiami).

Conformemente alla Direttiva 2005/36/CE citata, quando lo Stato membro ospitante si pronuncia su una domanda di riconoscimento di un diploma estero, esso deve verificare il contenuto della formazione acquisita all'estero, la sua durata nonché le esigenze esatte per la professione regolamentata in questione (art. 13 e 14 paragrafo 1 Direttiva 2005/36/CE). In particolare deve esaminare se la formazione ricevuta dal richiedente concerne materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto sul proprio territorio (art. 14 paragrafo 1 lett. b Direttiva 2005/36/CE); deve trattarsi delle materie la cui conoscenza è essenziale all'esercizio della professione e per le quali la formazione ricevuta dal richiedente, in termini di durata o di contenuto, è molto diversa rispetto alla formazione domandata nello Stato membro ospitante (art. 14 paragrafo 4 Direttiva 2005/36/CE). Se vengono riscontrate delle sostanziali differenze nella formazione, lo Stato membro ospitante può esigere dal richiedente dei provvedimenti di compensazione sotto forma di un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o di una prova attitudinale (art. 14 paragrafo 1 Direttiva 2005/36/CE). Questi provvedimenti di compensazione devono

tuttavia rispettare il principio della proporzionalità (art. 14 paragrafo 5 Direttiva 2005/36/CE).

3.3. Sebbene dal 1° febbraio 2020 il riconoscimento dei diplomi esteri in osteopatia sia regolamentato, a livello federale, dalla legge federale del 30 settembre 2016 sulle professioni sanitarie (LPSan; RS 811.21) e dalla relativa ordinanza di applicazione (ORPSan; RS 811.214), in mancanza di disposizioni transitorie che specificano il diritto applicabile nei confronti delle domande di riconoscimento depositate prima dell'entrata in vigore di detta legge si applica, come già giudicato da questa Corte, il diritto vigente quando si è realizzata la situazione di fatto che dev'essere valutata giuridicamente e che ha delle conseguenze giuridiche. Nella presente fattispecie, nella misura in cui la domanda di riconoscimento è stata introdotta il 4 ottobre 2016 la vertenza verrà esaminata alla luce del diritto intercantonale applicabile a quel momento, ossia l'Ordinanza CDS 22.11.2012 rispettivamente il Regolamento CDS 23.11.2006 (sentenza 2C 422/2020 citata consid. 5.2 e richiami).

3.4. Come già osservato dal Tribunale federale l'Ordinanza CDS 22.11.2012 riprende il contenuto essenziale della Direttiva 2005/36/CE, alle cui esigenze deve peraltro conformarsi (sentenza 2C 422/2020 citata consid. 5.3 e rinvii). L'Ordinanza CDS 22.11.2012 prevede segnatamente che la valutazione delle qualifiche professionali ottenute negli Stati UE/AELS - effettuata dalla Commissione intercantionale d'esame in osteopatia (art. 10 cpv. 1) - avviene in conformità con le disposizioni dell'ordinanza stessa e con la Direttiva 2005/36/CE nonché in applicazione delle esigenze minime definite nel Regolamento CDS 23.11.2006 (art. 2 cpv. 1); essa contempla a tale fine una serie di condizioni formali (art. 3) e materiali (art. 4) di riconoscimento nonché prevede, quando vengono constatate delle differenze sostanziali nella formazione (art. 5) oppure dei livelli di formazione diversi (art. 6) delle misure di compensazione, segnatamente un tirocinio di adattamento oppure una prova attitudinale, quest'ultima consistendo per principio nell'esame pratico della seconda parte dell'esame intercantonale (art. 7).

3.5. Per quanto qui d'interesse (cfr. infra consid. 6), va osservato che l'esame intercantonale in osteopatia disciplinato dal Regolamento CDS 23.11.2006 (emanato sulla base dell'Accordo intercantonale 18.02.1993) è un esame il cui scopo è di garantire a livello unitario la qualità delle capacità professionali e dell'esperienza clinica dei possessori di un diploma intercantonale in osteopatia (art. 1 cpv. 2; cfr. anche l'art. 2 cpv. 1 lett. g del regolamento ticinese concernente l'esercizio di un'attività sanitaria da parte degli operatori sanitari dell'11 luglio 2018 [RL/TI 813.120] all'epoca dei fatti non ancora in vigore). L'ottenimento del diploma intercantonale presuppone il superamento di un esame intercantonale che è suddiviso in due parti: la prima ha lo scopo di garantire che i candidati dispongano delle basi necessarie nel settore delle scienze naturali e della medicina, mentre la seconda si prefigge di verificare le loro capacità cliniche e pratiche (art. 10). L'ammissione all'esame è disciplinata nel seguente modo:

Art. 11 Ammissione all'esame intercantonale

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

- a) è degno di fiducia (presentazione di un estratto aggiornato del Casellario giudiziale),
- b) è in possesso di una maturità federale o riconosciuta a livello federale, di un attestato estero riconosciuto quale equivalente della maturità dalla Commissione federale per la maturità o di un diploma universitario svizzero o estero equivalente e
- c) ha concluso una formazione a tempo pieno in osteopatia della durata di almeno sei semestri o di portata corrispondente.

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

- a) ha superato la prima parte dell'esame (capoverso 1) e
- b) dispone di un diploma di formazione in osteopatia conseguito in un istituto svizzero o estero per la formazione provvisto di policlinico, nell'ambito di una formazione a tempo pieno di complessivamente cinque anni oppure di portata corrispondente, comprendente un lavoro finale e
- c) in seguito al conseguimento del diploma di formazione ha assolto un periodo di pratica in osteopatia sotto la vigilanza specialistica di un osteopata con diploma intercantonale, che corrisponde nella durata a un minimo di due anni al 100%.

Gli art. 12 segg. Regolamento CDS 23.11.2006 stabiliscono poi i contenuti e le finalità delle varie parti d'esame.

3.6. Premesse queste considerazioni ne discende che in Svizzera l'osteopatia non solo costituisce una professione regolamentata ma anche una formazione regolamentata. Conformemente all'art. 3 paragrafo 1 lett. e Direttiva 2005/36/CE, in effetti, è tale "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. La struttura e il livello della formazione professionale, del tirocinio professionale o della pratica professionale sono stabiliti dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative dello Stato membro in questione e sono soggetti a controllo o autorizzazione dell'autorità designata a tal fine".

4.

Nel proprio gravame la ricorrente, in riforma della decisione impugnata, postula in maniera generica "il riconoscimento del diploma ottenuto presso il North East Surrey College of Technology (NESCOT)". A tal fine, tuttavia, a ben vedere propone due tesi: la prima, principale, che occupa la quasi totalità del suo atto di ricorso, con la quale censura l'applicazione errata da parte dell'istanza precedente dei criteri formali e materiali per il riconoscimento della sua qualifica professionale estera previsti nell'Ordinanza CDS 22.11.2012, e dalla quale emerge la richiesta di ottenere il riconoscimento del suo titolo ai fini dell'accesso diretto alla professione. La seconda, invece, sussidiaria, emerge dalle "ulteriori considerazioni" finali del ricorso, dove la ricorrente afferma che "per analogia" con il nuovo percorso di studi offerto in due tappe (bachelor e master) alla Haute Ecole de Santé di Friburgo per soddisfare le esigenze minime proposte dalla CDS, il master rilasciato dal NESCOT dovrebbe perlomeno consentire l'accesso diretto al periodo biennale di pratica ed alla successiva seconda parte dell'esame o addirittura alla sola parte pratica della seconda parte degli esami, ritenuto che le conoscenze teoriche di questa

seconda parte d'esame sarebbero garantite dal possesso del MSc del NESCOT. Il ricorso pone quindi, senza identificarle chiaramente come tali, due questioni giuridiche differenti, relative a due modalità diverse di riconoscimento: da un lato quella del riconoscimento a fini professionali e d'altro lato quella del riconoscimento a fini accademici. Come si vedrà meglio in seguito, il primo (le cui condizioni saranno analizzate nel consid. 5) è finalizzato all'esercizio di una professione regolamentata. Il secondo (che sarà esaminato nel consid. 6) ha invece quale scopo l'accesso agli studi superiori, la loro continuazione oppure il riconoscimento di un diploma finale, quindi la mobilità degli studenti e non dei professionisti (anche se può servire a favorire anche quest'ultima); un riconoscimento accademico permette in sostanza di determinare a quale livello di formazione svizzera corrisponde una formazione straniera (sentenza 2C 493/2017 del 5 febbraio 2018 consid. 2.2 con i riferimenti).

5.

La procedura davanti alle precedenti istanze è stata impostata sin dall'inizio come una procedura di riconoscimento ai fini professionali, toccando solo di transenna la questione del riconoscimento accademico ed applicando l'Ordinanza CDS 22.11.2012, il cui art. 11 stabilisce in effetti che con il riconoscimento "si conferma alle persone aventi qualifiche professionali in osteopatia estere che le loro conoscenze e capacità professionali sono equivalenti a quelle sancite da corrispondenti qualifiche professionali svizzere con la relativa abilitazione all'esercizio professionale". Va quindi innanzitutto chiarito se la Commissione di ricorso CDPE/CDS abbia correttamente applicato le condizioni formali (art. 3) e materiali (art. 4) previste dall'Ordinanza CDS 22.11.2012 per il riconoscimento del MSc rilasciato dal NESCOT oppure se, come sostenuto dalla ricorrente, la decisione impugnata violi il diritto intercantonale e internazionale.

5.1. L'art. 3 Ordinanza CDS 22.11.2012 prevede in particolare che è autorizzato a presentare una domanda di riconoscimento chiunque abbia il proprio domicilio civile in Svizzera, vi lavori in qualità di frontaliere o sia cittadino di uno Stato membro UE/ALES (cpv. 1). Le qualifiche professionali estere possedute devono essere emesse dallo Stato estero interessato o da un'autorità statale competente (cpv. 2 lett. a), confermare il termine della formazione (cpv. 2 lett. b) e permettere nel paese di provenienza l'accesso diretto all'esercizio dell'osteopatia (cpv. 2 lett. b, seconda frase). Tale impostazione riflette quella del sistema europeo di riconoscimento delle qualifiche professionali sancito dalla Direttiva 2005/36/CE, determinante in virtù del rinvio dell'art. 2 cpv. 1 Ordinanza CDS 22.11.2012. In particolare, l'art. 13 paragrafo 1 lett. a Direttiva 2005/36/CE si riferisce ad attestati di competenza o titoli di formazione che sono stati rilasciati "da un'autorità competente in uno Stato membro, designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato" e prevede che 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. In altre parole, dal momento che il richiedente è abilitato ad esercitare nel paese di formazione, perché è qualificato,

secondo la legislazione ivi applicabile, per svolgere una determinata professione, egli può chiedere di essere autorizzato all'esercizio della medesima professione in tutti gli Stati UE (FRÉDÉRIC BERTHOUD, *La reconnaissance des qualifications professionnelles Union européenne et Suisse - Union européenne*, 2016, pag. 32 seg.). Va inoltre precisato che la nozione di "autorità competente" si riferisce, giusta l'art. 3 paragrafo 1 lett. d Direttiva 2005/36/CE, a "qualsiasi autorità o organismo abilitato da uno Stato membro in particolare a rilasciare o a ricevere titoli di formazione e altri documenti o informazioni, nonché a ricevere le domande e ad adottare le decisioni di cui alla presente direttiva" (sulla questione cfr. anche infra

consid. 5.2.4). In concreto, occorre quindi verificare se il diploma di cui è in possesso la ricorrente costituisce una qualifica professionale emessa da un'autorità competente nello Stato ove è stato conseguito (consid. 5.2) e se l'autorizzi all'esercizio della professione in detto Stato (consid. 5.3); solo in tal caso è possibile procedere all'esame delle condizioni materiali del riconoscimento, prendendo in considerazione un eventuale obbligo di colmare lacune formative.

5.2.

5.2.1. La Commissione di ricorso CDPE/CDS ha considerato che il diploma rilasciato dall'ICOM, presso il quale la ricorrente ha assolto parte della propria formazione, non rappresentava un titolo di formazione rilasciato da un'autorità statale ai sensi delle disposizioni appena evocate, poiché la scuola in questione era un istituto privato situato in uno Stato in cui la professione di osteopata non è regolamentata. D'altra parte, ha ritenuto che il riconoscimento di tale titolo attraverso il conferimento di un MSc da parte del NESCOT non poteva portare ad un "riconoscimento del riconoscimento" poiché, come rileva il considerando 12 della Direttiva 2005/36/CE, quest'ultima riguarda il riconoscimento, da parte degli Stati membri, delle qualifiche professionali acquisite in altri Stati membri, ma non il riconoscimento da parte degli Stati membri di decisioni di riconoscimento adottate da altri Stati membri a norma della direttiva stessa. In aggiunta la ricorrente non era registrata al GOsC e non aveva acquisito le qualifiche professionali addizionali richieste nel Regno Unito.

5.2.2. La ricorrente contesta tale ragionamento, precisando che oggetto della domanda di riconoscimento non è il Diploma conseguito presso l'ICOM di Milano, bensì il Master of Science in Osteopathy (MSc) rilasciato dal NESCOT, il quale costituisce a suo dire un titolo a sé stante e non il riconoscimento nel Regno Unito di un diploma emesso in Italia.

5.2.3. La ricorrente dispone di due titoli, emessi da due istituti diversi a distanza di un giorno. Con riferimento al diploma rilasciato dall'ICOM di Milano, un istituto privato sito in uno Stato in cui la professione di osteopata non è regolamentata, la Commissione di ricorso CDPE/CDS ha correttamente rilevato che lo stesso non rappresentava un titolo di formazione ai sensi della Direttiva 2005/36/CE. Per quanto riguarda il Master of Science in Osteopathy (MSc) accordato dal NESCOT, dopo avere osservato, a giusta ragione, che l'interessata non aveva comprovato di essere registrata al GOsC (presupposto necessario per essere abilitati ad esercitare la professione di osteopata nel Regno Unito) motivo per cui, non essendo attestata l'abilitazione all'esercizio della professione in detto paese, non erano adempiute le esigenze dell'art. 3 cpv. 2 Ordinanza CDS 22.11.2012 rispettivamente dell'art. 13 paragrafo 1 Direttiva 2005/36/CE, l'autorità precedente ha aggiunto che detto diploma costituiva un mero riconoscimento del titolo italiano. Su quest'ultimo punto il suo ragionamento non può invece essere seguito.

Come sottolineato dalla ricorrente, il doppio titolo da lei conseguito si inserisce in un progetto denominato "ICOM at NESCOT", nell'ambito del quale le due istituzioni hanno creato un programma di studio congiunto ("Partnership Study Program") che secondo il sito dell'ICOM (www.icomosteopatia.com) avrebbe permesso "la realizzazione della sede ICOM all'interno della struttura NESCOT con contestuale ampliamento delle aree cliniche e didattiche del dipartimento osteopatico". Del resto, nel documento intitolato "General Osteopathic Council review of osteopathic courses and course providers" (novembre 2015), agli atti, l'organismo inglese di controllo degli operatori nel settore della formazione degli osteopati opera una valutazione di un altro percorso di Master of Osteopathic Medicine offerto dal NESCOT (denominato RQ [per "recognised qualifications"] M.Ost, consistente in una formazione comprensiva di tutte le competenze teoriche e pratiche nonché di un'esperienza clinica professionalizzante, al termine della quale ci si poteva iscrivere direttamente all'albo professionale e che abilitava all'esercizio dell'osteopatia non solo in Gran Bretagna ma anche in qualsiasi Stato membro), che l'ICOM si stava adoperando per integrarlo nei propri programmi. La precedente istanza non poteva quindi ignorare che il NESCOT non si limitava a riconoscere titoli conseguiti nell'ambito di programmi formativi offerti in altre istituzioni, in particolare nell'ICOM, ma collaborava con quest'ultimo per offrire in maniera integrata percorsi formativi congiunti, tant'è che il rapporto di valutazione summenzionato, in diversi passaggi attesta

come l'ICOM abbia implementato svariati cambiamenti del proprio programma (ad esempio: moduli impartiti in inglese dai docenti del NESCOL e maggiore impostazione accademica dei percorsi) intesi a facilitare la transizione dei suoi studenti nel " non-RQ MSc programme " del College britannico, che è stato frequentato "a blocchi" da studenti dell'ICOM.

5.2.4. Altrimenti detto, dal profilo del regime del riconoscimento dei diplomi, si è in presenza di un istituto affiliato che, sulla base di un accordo concluso con l'istituto di formazione situato nell'altro Stato membro, dispensa al suo interno un programma di formazione convalidato da quest'ultimo, il quale rilascia anche il diploma. Le qualifiche professionali rilasciate da uno stabilimento affiliato sono private per il diritto dello Stato in cui esso si trova, ma statali in virtù della legislazione dello Stato che concede il diploma (BERTHOUD, op. cit., pag. 96 segg. con rinvio alla Guida per l'utente - Direttiva 2005/36/CE, 66 domande - 66 risposte, pag. 12 [documento della Commissione europea]). Il MSc rilasciato dal NESCOL è dunque un diploma di un altro Stato membro, che "offre gli stessi diritti di accesso alla professione nello Stato membro in cui è situato l'istituto che rilascia il diploma" (vedasi Guida sopramenzionata, pag. 12), e non un riconoscimento indiretto operato a norma della Direttiva 2005/36/CE (sul tema cfr. consid. 5.2.1), come erroneamente ritenuto dall'istanza precedente, in disattenzione del diritto intercantonale che, come già illustrato, dev'essere interpretato alla luce della citata Direttiva.

5.2.5. Visto quanto precede, ne discende che, contrariamente a quanto stabilito nella decisione impugnata, la ricorrente beneficia di un diploma inglese che non è frutto del riconoscimento di un titolo privato italiano (riconoscimento del riconoscimento), bensì costituisce una qualifica professionale emessa da un'autorità competente dello Stato di formazione ai sensi degli art. 13 paragrafo 1 lett. a combinato con l'art. 3 paragrafo 1 lett. d Direttiva 2005/36/CE (sebbene questa definizione sia più ampia di quella di cui all'art. 3 cpv. 2 lett. a Ordinanza CDS 22.11.2012 [che parla di autorità statale competente], è essa, in virtù dell'art. 2 cpv. 1 Ordinanza CDS 22.11.2012 e come peraltro già spiegato da questa Corte, che dev'essere ritenuta, vedasi sentenza 2C 662/2018 e 2C 663/2018 del 25 febbraio 2019 consid. 3.3.2), autorità che nel caso concreto ha offerto una formazione attraverso un proprio istituto italiano affiliato, sfociante in due diplomi (emessi peraltro negli stessi giorni, il 30 giugno 2016 quello del NESCOL e il 1° luglio 2016 quello dell'ICOM).

5.3.

5.3.1. Bisogna ora appurare se la qualifica professionale ottenuta permetta, nello Stato di formazione, l'accesso diretto all'esercizio dell'osteopatia, come previsto dall'art. 3 cpv. 2 lett. b, seconda frase, Ordinanza CDS 22.11.2012. Secondo l'autorità precedente, tale condizione non è soddisfatta poiché la ricorrente non ha esibito alcun attestato di registrazione al GOsC che l'abilitasse all'esercizio della professione. Per la ricorrente è invece sufficiente la possibilità astratta di accedere alla professione nel Regno Unito sulla scorta del diploma rilasciato dal NESCOL, l'adempimento di tale condizione essendo direttamente desumibile dal riconoscimento del titolo da parte del GOsC sulla scorta dell'Osteopaths Act britannico, a prescindere da eventuali passi concreti intrapresi a livello burocratico e organizzativo per avviare un'attività in Inghilterra.

5.3.2. La questione dell'esigenza dell'effettiva iscrizione all'albo può invero rimanere indecisa, la ricorrente non avendo dimostrato (le sue argomentazioni, generiche, puramente appellatorie, non adempiendo le esigenze di motivazione dei combinati art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF) di possedere in astratto tutti i requisiti necessari per accedere all'esercizio della professione nel Regno Unito. A prescindere da ciò va osservato quanto segue. È manifesto che nel Regno Unito la professione di osteopata è una professione regolamentata ai sensi dell'art. 3 paragrafo 1 lett. a Direttiva 2005/35/CE e che il riconoscimento (attestato da una dichiarazione del NESCOL agli atti) delle qualifiche professionali della ricorrente da parte del GOsC è una condizione necessaria ma non sufficiente per ottenere effettivamente l'iscrizione. Come emerge sia dal già citato rapporto di valutazione del GOsC sia dal sito internet dell'ICOM (cfr. <https://www.icomosteopatia.com/titoli-di-studio>), al momento dei fatti, il NESCOL offriva infatti soltanto un percorso formativo accademico, non professionalizzante, che non era caratterizzato da un'iscrizione diretta all'albo professionale inglese e che permetteva di conseguire un cosiddetto "non-RQ MSc". Come specificato sul citato sito internet, se il professionista desiderava iscriversi, egli doveva ancora presentare al GOsC una richiesta, corroborata della necessaria documentazione, nonché dimostrare di possedere la padronanza della lingua inglese, un curriculum formativo in linea con "l'Osteopathic Professional Standard" anglosassone e un domicilio dove potere svolgere, anche in modo saltuario, l'attività. In aggiunta poteva pure essere richiesto il superamento di un esame clinico su pazienti al fine di verificare il reale possesso dei requisiti pratici necessari per il GOsC. È quindi manifesto che

la condizione formale del riconoscimento relativa alla possibilità anche solo teorica di accedere direttamente all'esercizio dell'osteopatia nel paese di formazione non era realizzata, perché nel Regno Unito il titolo ottenuto dalla ricorrente avrebbe comunque richiesto ulteriori pratiche burocratiche ed eventuali ulteriori esami o periodi di pratica professionale che l'interessata non ha dimostrato di avere e che non risultano dagli atti di causa.

5.4. Ne consegue che il diploma della ricorrente non può essere riconosciuto come titolo equivalente per accedere direttamente alla professione di osteopata ai sensi dell'art. 11 Ordinanza CDS 22.11.2012. Su questo punto, quindi, il ricorso, anche se in parziale sostituzione dei motivi rispetto a quelli addotti dalla precedente istanza (supra, consid. 2.2 e 5.2.4), si rivela infondato e, come tale, dev'essere respinto.

5.5. Non essendo realizzate le condizioni formali del riconoscimento esatte dall'art. 3 Ordinanza CDS 22.11.2012, non occorre nemmeno più analizzare le sue ulteriori condizioni materiali stabilite dal successivo art. 4 cpv. 1 o ricorrere all'applicazione della presunzione di equivalenza per le qualifiche professionali di Stati UE/AELS disciplinata dal capoverso 2 della citata norma e all'imposizione di eventuali misure di compensazione. In effetti, siccome tutto il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali si fonda sulla premessa che il titolo di cui la ricorrente sta chiedendo il riconoscimento nello Stato di accoglienza le consente già di svolgere la professione regolamentata nello Stato d'origine, se ella non dispone di tale autorizzazione nello Stato d'origine, la stessa le può venir rifiutata anche nello Stato di accoglienza, e ciò anche se la formazione fosse equivalente. In altri termini, l'equivalenza della formazione può essere esaminata unicamente dopo aver appurato che la professione in questione è regolamentata nel paese d'origine e che là l'interessata è autorizzata a svolgerla (FRÉDÉRIC BERTHOUD, *Die Anerkennung von Berufsqualifikationen zwischen der Schweiz und der EU*, in: *Bilaterale Verträge I & II Schweiz-EU*, 2007, pag. 265 n. 53 segg.). Per le medesime ragioni, in questo contesto, non possono quindi nemmeno venir prese in considerazione tutte le argomentazioni invocate dalla ricorrente a titolo di tesi giuridica subordinata e volte a dimostrare che, nella sostanza, la qualifica ottenuta al NESCOLT le conferirebbe crediti, conoscenze e capacità equivalenti a quelli scaturenti da un master in osteopatia rilasciato dalla Haute Ecole de Santé di Friburgo. Le stesse potranno semmai rivelarsi utili nel contesto di un riconoscimento accademico.

6.

6.1. Appurato che la ricorrente non può avvalersi del riconoscimento professionale del suo titolo di master, occorre ora chinarsi sulla questione di un eventuale riconoscimento dello stesso ai fini dell'accesso all'esame intercantonale di osteopatia (cfr. supra consid. 4.). Dal profilo giuridico, come già rilevato, questa richiesta non va intesa come una domanda di riconoscimento di una qualifica professionale in vista di un'autorizzazione all'esercizio della professione e non ricade quindi più nel campo di applicazione dell'Ordinanza CDS 22.11.2012. Va invece trattata come una domanda di riconoscimento di un titolo a fini accademici (DTF 132 II 135 consid. 7; sentenza 2C 493/2017 del 5 febbraio 2018 consid. 2.2 e rispettivi richiami) volta in particolare a stabilire a che stadio dell'esame intercantonale di osteopatia potrebbe eventualmente accedere la ricorrente.

6.2. Occorre preliminarmente chiedersi se il Tribunale federale possa pronunciarsi su questo aspetto senza andare oltre le conclusioni della ricorrente (art. 107 cpv. 1 LTF), siccome la richiesta di un riconoscimento accademico emerge solo indirettamente da tutta la procedura e non è stata formulata chiaramente nemmeno davanti al Tribunale federale, nonostante la ricorrente sia, in questa sede, rappresentata da un legale. Al riguardo va da un lato considerato che, a fronte di una generica "domanda di riconoscimento" di un titolo accademico estero formulata da una cittadina che non era rappresentata da un avvocato, incombeva alla Commissione intercantonale d'esame in osteopatia (competente anche per i riconoscimenti accademici ai fini dell'ammissione all'esame: cfr. infra, consid. 6.4) e poi alla Commissione di ricorso CDPE/CDS applicare d'ufficio il diritto, scegliendo la procedura corretta. Quest'ultima autorità avrebbe peraltro dovuto cogliere l'ambiguità in cui si stava svolgendo tutta la procedura di riconoscimento, almeno quando la richiedente nel suo ricorso di prima istanza ha affermato: "Per quanto riguarda l'esercizio della professione post-diploma per due anni al 100 %, ricordo che tale vincolo vale in egual misura per il diploma svizzero ed è (...) una condizione post-diplomae quindi non oggetto della decisione del 22 febbraio rispettivamente del ricorso". Era chiaro a quel momento che la procedura era caratterizzata da una confusione di fondo sui due tipi di riconoscimento, confusione che spettava all'autorità dissipare. D'altra parte però, entrambe le precedenti istanze hanno affrontato il tema del riconoscimento accademico, tuttavia in maniera superficiale e senza distinguere le normative

applicabili. Dopo aver confermato il diniego del riconoscimento della qualifica estera quale titolo per accedere direttamente alla professione di osteopata, si sono limitate ad osservare genericamente che risultavano soddisfatte le condizioni di ammissione alla prima parte dell'esame intercantonale disciplinato dal Regolamento CDS 23.11.2006. A fronte di un'assenza totale di motivazioni da parte della precedente istanza, è possibile considerare che la ricorrente, seppur in maniera stringata, abbia censurato in maniera sufficiente tale valutazione dell'equivalenza accademica del suo titolo. In effetti, nella parte finale dell'allegato ricorsuale, nel capitolo intitolato "ulteriori considerazioni", ella si avvale di un paragone con il master di 90 ECTS

offerto dalla Haute Ecole de Santé di Friburgo per sostenere che il titolo di master rilasciato dal NESOT dovrebbe perlomeno già consentire direttamente l'accesso al periodo biennale di pratica, al termine del quale è prevista la seconda parte dell'esame intercantonale, senza dover svolgere la prima parte dello stesso. Addirittura, di questa seconda parte dell'esame intercantonale, che è a sua volta suddivisa in una parte di teoria (art. 14 Regolamento CDS 23.11.2006) e in una di pratica (art. 15 Regolamento CDS 23.11.2006) adduce di dover sostenere i soli esami pratici, ritenuto che gli aspetti teorici sarebbero già stati coperti dal master di cui è in possesso. Alla luce di quanto precede, non dovendo la confusione in cui sono incorse le precedenti istanze essere imputata alla ricorrente, questa Corte può quindi esprimersi sul riconoscimento del diploma di Master of Science in Osteopathy a fini accademici applicando il diritto d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF) e senza andare ultra petita.

6.3. Implicitamente, la Commissione intercantionale d'esame in osteopatia prima e la Commissione di ricorso CDPE/CDS poi, affermando che la ricorrente avrebbe potuto accedere alla prima parte dell'esame intercantonale, hanno riconosciuto che il titolo di MSc in Osteopathy conseguito nell'ambito del programma "ICOM at NESOT" costituisce "una formazione a tempo pieno in osteopatia della durata di almeno sei semestri o di portata corrispondente" ai sensi dell'art. 11 cpv. 1 lett. c Regolamento CDS 23.11.2006. Invero, formalmente, senza per ora chinarsi sui contenuti, secondo la documentazione dell'istituto inglese agli atti, il titolo di cui la ricorrente è in possesso costituisce un titolo di studio di secondo ciclo, qualificato come "Master's Degree" di livello 7 nel "Framework for Higher Education Qualifications (FHEQ)", che dovrebbe consistere in 90 crediti misurati secondo l'European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS), e al quale è possibile accedere con un Bachelor of science in Osteopathy o un titolo equivalente con qualifica "FHEQ Level 6" che di regola richiede il conseguimento di 180 crediti formativi ECTS. Il suo titolo di master dovrebbe quindi rappresentare un "diploma di formazione in osteopatia conseguito (...) nell'ambito di una formazione a tempo pieno di complessivamente cinque anni oppure di portata corrispondente, comprendente un lavoro finale" ai sensi dell'art. 11 cpv. 2 lett. b Regolamento CDS 23.11.2006 (sentenza 2C 584/2015 del 23 novembre 2015). La decisione impugnata si fonda quindi su una manifesta incoerenza quando afferma di non spiegare come la ricorrente abbia potuto "comprimere" in soli due anni una formazione completa teoricamente composta da due anni a livello di bachelor e due anni a livello di master a tempo pieno. Essa in realtà non tiene erratamente conto del fatto - invece debitamente comprovato dalla presenza nel dossier del Supplemento di diploma rilasciato dall'ICOM il 12 settembre 2016 (art. 105 cpv. 1 LTF) - che la formazione di master seguita tra il 2014 e il 2016 nell'ambito del programma "ICOM at NESOT" rappresenta il quarto e quinto anno di una formazione iniziata all'ICOM a Milano nel 2011 e che ha permesso alla ricorrente di conseguire entro il 2014, ovvero in tre anni, i primi 180 ECTS corrispondenti, teoricamente, ad un Bachelor che le ha infatti permesso l'accesso al Master. Ignorando tale circostanza determinante e limitandosi a confermare superficialmente che un titolo di master

avrebbe permesso l'accesso alla prima parte d'esame, senza chiedersi come fosse possibile portare a termine un master senza possedere un titolo a livello di bachelor, l'istanza inferiore ha disatteso l'art. 11 Regolamento CDS 23.11.2006. La ricorrente aveva in effetti il diritto di veder analizzato dettagliatamente dalle competenti autorità il contenuto del programma di formazione di cinque anni da lei seguito, affinché ne venisse valutato il carattere equivalente con la formazione richiesta dall'art. 11 cpv. 2 lett. b Regolamento CDS 23.11.2006 (sentenze 2C 62/2013 del 10 aprile 2013 consid. 2.4 e 2.5 e 2C 584/2015 del 23 novembre 2015), anche alla luce della Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella regione europea conclusa l'11 aprile 1997 (Convenzione di Lisbona; RS 0.414.8), di cui anche il Regno Unito è parte. La giurisprudenza di questo Tribunale ha peraltro già avuto modo di constatare che l'art. VI.1 di tale Convenzione accorda un diritto direttamente applicabile al riconoscimento dei diplomi stranieri d'insegnamento superiore, fatta salva l'esistenza di differenze sostanziali (sentenza 2C 493/2017 del 5 febbraio 2018 consid. 5.2). Va infine per completezza rilevato che, in

questa sede l'analisi verte solo sul riconoscimento della formazione italiana e inglese ai fini dell'integrazione in un programma di formazione regolamentata in Svizzera e che quindi, trattandosi di

un riconoscimento accademico, la circostanza che il titolo (di bachelor) sia stato conseguito in uno Stato dove la professione non è regolamentata non ha rilievo alcuno.

6.4. Alla luce di quanto precede, la censura relativa al mancato riconoscimento del titolo accademico deve quindi essere accolta, con conseguente annullamento della decisione impugnata. Alla luce delle circostanze concrete si giustifica di rinviare la causa direttamente all'autorità che ha deciso in prima istanza (art. 107 cpv. 2 LTF), la quale è pure l'autorità competente per decidere circa l'ammissione all'esame intercantonale (art. 8 cpv. 3 Regolamento CDS 23.11.2006; cfr. anche sentenza 2C 1216/2013 del 27 maggio 2014 consid. 6.4.2 secondo paragrafo), affinché si pronunci sull'equivalenza del diploma estero di formazione in osteopatia con quello conseguito in un istituto svizzero ai sensi dell'art. 11 cpv. 2 lett. b Regolamento CDS 23.11.2006.

7.

7.1. Per quanto precede, il ricorso dev'essere parzialmente accolto, la decisione impugnata annullata e la causa rinviata direttamente alla Commissione intercantonale d'esame in osteopatia affinché si pronunci ai sensi dei considerandi. Da parte sua, la Commissione di ricorso CDPE/CDS dovrà di nuovo esprimersi sulle spese e sulle ripetibili della sede precedente (art. 68 cpv. 5 e art. 107 cpv. 2 LTF).

7.2. Le spese giudiziarie sono da addossare in ragione di un mezzo alla ricorrente, parzialmente soccombente (art. 66 cpv. 1 LTF), mentre la Commissione di ricorso CDPE/CDS è dispensata dal loro pagamento (art. 66 cpv. 4 LTF). La Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità dovrà però corrispondere alla ricorrente, assistita da un avvocato, un'indennità per ripetibili della sede federale (art. 68 cpv. 1 e 2 LTF; sentenza 2C 422/2020 citata consid. 7 e rinvio).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Il ricorso è parzialmente accolto. La decisione della Commissione di ricorso CDPE/CDS è annullata e la causa è rinviata alla Commissione intercantonale d'esame in osteopatia affinché si pronunci ai sensi dei considerandi.

2.

Le spese giudiziarie, che ammontano a fr. 2'000.--, sono poste a carico della ricorrente in ragione di un mezzo, ovvero di fr. 1'000.--.

3.

La Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità verserà alla ricorrente un'indennità di fr. 1'000.-- per ripetibili della sede federale.

4.

La causa è rinviata nel contempo alla Commissione di ricorso CDPE/CDS per nuova decisione sulle spese e sulle ripetibili dell'istanza precedente.

5.

Comunicazione alle parti e alla Commissione di ricorso CDPE/CDS.

Losanna, 26 marzo 2021

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Seiler

La Cancelliera: Ieronimo Perroud