



Sentenza del 9 settembre 2019

Composizione

Giudici Francesco Brentani (presidente del collegio),
Eva Schneeberger, Pietro Angeli-Busi,
cancelliere Corrado Bergomi.

Parti

X. _____,
patrocinata dall'avv. Lorenza Ponti Broggin,
ricorrente,

contro

**Segreteria di Stato per la formazione,
la ricerca e l'innovazione SEFRI,**
Einsteinstrasse 2, 3003 Berna,
autorità inferiore,

e

**Commissione per la garanzia della qualità (CGQ)
dell'Organizzazione del mondo del lavoro
della medicina alternativa svizzera (OdA MA),**
Wengistrasse 11, 4500 Solothurn,
prima istanza.

Oggetto

Esame professionale superiore di naturopata,
decisione su ricorso del 16 aprile 2018.

Fatti:**A.**

X._____ (la ricorrente) si è presentata, nel novembre 2016, all'esame professionale superiore di naturopata (indirizzo: omeopatia), indetto dall'Organizzazione del mondo del lavoro della medicina alternativa svizzera (OdAAM).

B.

Mediante decisione del 14 novembre 2016 la Commissione per la garanzia della qualità dell'OdAAM (in seguito: CGQ o prima istanza) ha comunicato alla ricorrente che non aveva passato l'esame nella misura in cui non aveva superato le parti P1 (studio di un caso) e P4 (lavoro pratico). Alla decisione sono stati allegati la "Griglia di valutazione P1 Studio di un caso – *insieme*" e lo "Schema di valutazione – P4 Lavoro pratico – *insieme*", ossia le valutazioni *comuni* dei due esperti.

C.

C.a Il 19 dicembre 2016, la ricorrente ha adito la SEFRI con un ricorso contro la decisione della CGQ, chiedendo la modifica della decisione impugnata nel senso di accertare il superamento dell'esame professionale superiore di naturopata e di rilasciarle il relativo diploma federale.

Per quanto attiene sia alla parte P1 sia alla parte P4 dell'esame, la ricorrente ha addotto che gli esperti, nelle loro giustificazioni, hanno citato delle mancanze di elementi che, a suo dire, non sono tuttavia contenuti nel regolamento d'esame o nelle linee guida, esprimendo così facendo una valutazione meramente soggettiva e priva di base legale. In altri casi risulterebbe dai giudizi espressi che aspetti diversi hanno avuto un peso differente nella valutazione, senza che nelle basi legali applicabili sia chiarito il relativo metro di giudizio. La ricorrente ha di conseguenza chiesto che venissero indicati con chiarezza i parametri utilizzati e la loro ponderazione, richiamando gli atti prodotti o allestiti dalla ricorrente durante l'esame e l'edizione dei criteri di ponderazione utilizzati dalla CGQ per la valutazione delle singole posizioni dell'esame. La ricorrente ha pure passato in rivista e criticato ogni singola giustificazione degli esperti in relazione a ciascun criterio secondo la griglia rispettivamente lo schema di valutazione degli esami P1 e P4. Inoltre, la ricorrente si è lamentata del fatto che soltanto uno dei due esperti presenti all'esame capiva l'italiano cosicché, in contrasto a quanto previsto dal regolamento d'esame, la sua prestazione sarebbe stata valutata non da due ma da un solo esperto. In aggiunta a ciò, la ricor-

rente ha ritenuto che il mancato superamento dell'esame fosse anche ingiustificato sulla base della lunga esperienza professionale e della formazione approfondita in ambito sanitario. In più, in merito alla parte d'esame P4, la ricorrente ha ritenuto che la Oml MA abbia agito contrariamente alle direttive d'esame, non avendo ritenuto idoneo il paziente assegnatole a sorte secondo il regolamento ed invitandola, a soli sette giorni prima dell'esame, a sceglierne personalmente un altro di cui non conoscesse le patologie.

C.b Il 24 febbraio 2017, la CGQ ha preso posizione sul ricorso, concludendo in sostanza al mantenimento del risultato dell'esame ed alla reiezione del gravame.

C.b.a In primo luogo, la CGQ ha puntualizzato che le due parti d'esame P1 e P4 si sono svolte conformemente alle esigenze corrispondenti descritte nel dettaglio nelle Direttive del 28 aprile 2015 relative al Regolamento d'esame, dimodoché era possibile controllare l'oggettività dell'apprezzamento dell'esame in funzione dei criteri menzionati nelle griglie di valutazione. A suo avviso, non dà adito a critiche il fatto che gli elementi menzionati dagli esperti come mancanti alla ricorrente per l'adempimento delle competenze non siano espressamente indicati nella documentazione o nelle direttive d'esame. A tale proposito, la CGQ ha precisato che si presume che i candidati conoscano i principali contenuti di una determinata competenza, sottolineando che è *“corretto e voluto sulla base dell'architettura dell'esame che gli indicatori abbinati ai singoli criteri siano utilizzati in modo vincolante dagli esperti nella loro valutazione; tuttavia questi indicatori hanno un carattere confidenziale e non sono resi pubblici dalla CGQ”*. La CGQ ha aggiunto che, al momento della comunicazione dei risultati, la ricorrente ha preso visione degli atti e che le è stato spiegato, oralmente, il risultato del suo esame e le percentuali dei punteggi ottenuti. Tuttavia, la CGQ ha rilevato che il calcolo esatto del risultato era confidenziale e che poteva essere trasmesso soltanto alla SEFRI. Riguardo agli esperti, la CGQ ha affermato che entrambi avevano un'esperienza sufficiente per svolgere esami in italiano.

C.b.b Quanto alla parte d'esame P1, la CGQ ha adattato in determinati punti (precisamente al criterio 5.1, 5.10, 5.19, 8.1, 9.1) la valutazione dell'esame a favore della ricorrente, attribuendo ad ognuno di essi una valutazione “B” anziché “C”, rilevando tuttavia che il punteggio minimo richiesto per il superamento dello stesso non era stato raggiunto malgrado l'as-

segnazione di 15 punti supplementari. In concreto, con il 35.8% la ricorrente si trova, a dire della CGQ, notevolmente al di sotto del punteggio minimo necessario del 60%.

C.b.c Quanto all'esame P4, la CGQ non ha proceduto a nessun adattamento, allegando uno schema di valutazione contenente un aggiornamento delle giustificazioni degli esperti e rifiutando di trasmettere la copia dell'anamnesi della paziente in quanto non rilevante per valutare la prestazione d'esame.

C.b.d La CGQ riconosce che la ricorrente sia stata l'unica candidata italo-fona e come non sia perciò stato possibile metterle a disposizione un paziente di lingua tedesca. Di conseguenza la Oml MA, con il consenso della CGQ, avrebbe permesso alla ricorrente di reclutare personalmente un nuovo paziente per il proprio esame. Avendo la ricorrente partecipato all'esame con il paziente da lei selezionato, la CGQ ha dedotto che la ricorrente abbia dato implicitamente il proprio consenso a tale modo di procedere.

C.b.e La CGQ ha prodotto assieme alla sua presa di posizione anche le rispettive linee guida e direttive concernenti le parti d'esame P1 e P4.

C.c Nella replica del 29 marzo 2017, la ricorrente si è riconfermata nelle proprie tesi e conclusioni. Oltre a completare le proprie argomentazioni in diversi punti delle due parti d'esame, ella lamenta in particolare una violazione del suo diritto di essere sentita e del diritto di trasparenza per non avere potuto prendere conoscenza della griglia interna con i criteri di valutazione, dei (sotto)criteri e dei pesi ponderali alla base della valutazione del suo esame, chiedendone l'edizione. La ricorrente ha inoltre richiesto *"l'edizione delle valutazioni individuali allestite separatamente dai due esperti prima di accordarsi sulla valutazione comune definitiva"* (replica, § 1), nonché una copia del verbale dell'incontro relativo alla discussione sul risultato d'esame e una copia dell'anamnesi.

C.d Mediante duplice del 15 maggio 2017, la CGQ ha concluso alla reiezione di tutte le richieste della ricorrente volte ad ottenere ulteriore documentazione, al rigetto delle argomentazioni ricorsuali, nonché alla conferma della validità del risultato d'esame.

A titolo completivo la CGQ ha rilevato che *"le due griglie di valutazione [delle parti d'esame P1 e P4] compilate individualmente dai due esperti"*

costituiscono appunti personali e non sono rilevanti per la valutazione vincolante della prestazione d'esame", la CGQ servendosi "di tali appunti esclusivamente per scopi di valutazione interna" (duplica, pag. 3). La CGQ ha ribadito che "i sottocriteri contestati dalla ricorrente non sono parte della documentazione dell'esame resa pubblica e vengono presunti come necessarie competenze dei candidati. I cosiddetti sottocriteri rappresentano quindi direttive interne per la valutazione del lavoro d'esame e non vengono resi noti. Tutti i criteri di valutazione sono elencati nelle direttive concernenti le diverse parti d'esame e sono noti ai candidati prima dell'inizio dell'esame" (duplica, pag. 2). Infine, la CGQ ha preso posizione sulle critiche della ricorrente relative alla gestione del tempo per la parte d'esame P4.

C.e Con scritto del 16 maggio 2017 la SEFRI ha in sintesi comunicato alla CGQ che la duplica "*non [era] completa in quanto non risponde[va] a certe argomentazioni della ricorrente*", chiedendo un "*complemento*" in relazione a determinate posizioni degli esami P1 (in concreto: 5.2, 5.7, 5.8, 5.11, 5.12, 5.13, 7.1, 7.3, 9.1) e P4 (1.2, 1.4, 1.6, 1.7, 2.3, 2.4, 3.2, 3.8) entro il 30 maggio 2017, termine poi prorogato fino al 20 giugno 2017 seguente.

C.f Il 15 giugno 2017, la CGQ ha risposto alla SEFRI di avere "*esaminato approfonditamente tutte le argomentazioni portate dalla ricorrente contro i singoli criteri per la valutazione delle parti d'esame P1 e P4 e analizzato le relative valutazioni degli esperti*", concludendo di non reputare "*necessario occuparsi di nuovo di ognuna delle singole motivazioni della ricorrente*". La CGQ ha nel contempo esibito la "*Scala di valutazione (matrice di punti)*" con i risultati d'esame della ricorrente (cfr. infra consid.2.6).

C.g Il 21 luglio 2017, dopo avere ottenuto due proroghe del termine, la ricorrente ha presentato le sue osservazioni finali, confermando sostanzialmente le sue tesi, le sue conclusioni, nonché rinnovando le richieste d'edizione e chiedendo un aumento delle note date da C a B e da B a A.

C.h Con decisione del 16 aprile 2016 (recte: 2018), ricevuta dalla ricorrente il giorno seguente, la SEFRI ha "*ammesso*" (recte: accolto) il ricorso, annullato la decisione del 14 novembre 2016, nonché pronunciato che la ricorrente è "*autorizzata a presentarsi nuovamente agli esami per le parti P1 e P4*" e ha invitato la CGQ a "*prendere una nuova decisione sull'attribuzione del titolo alla ricorrente sulla base dei nuovi risultati ottenuti*", rimborsando le spese procedurali alla ricorrente e assegnandole un'indennità per spese ripetibili.

In sostanza, la SEFRI ha esposto che le Direttive relative al regolamento d'esame specifico sono molto precise riguardo ai "*requisiti del contenuto*" dell'esame, tanto da dover essere considerate esaustive, considerando di conseguenza inammissibile che la commissione d'esame tenga conto di elementi non figuranti nelle direttive e linee guida dell'esame. In aggiunta a ciò, la SEFRI ha sottolineato che la CGQ avrebbe dovuto, almeno in fase di ricorso, permettere alla ricorrente di prendere conoscenza dei sottocriteri di valutazione, e che, "*rammentando in ogni giro di parole che i documenti erano confidenziali, [la CGQ] ha commesso una violazione del diritto di essere sentita della ricorrente che non è stata sanata nella procedura di ricorso*". La SEFRI è pervenuta alla conclusione che non si rivelava dunque più necessario esaminare le ulteriori censure di merito della ricorrente.

D.

Il 17 maggio 2018, la ricorrente ha inoltrato al Tribunale amministrativo federale un ricorso contro la predetta decisione della SEFRI, chiedendo l'annullamento della stessa nonché l'accertamento del superamento dell'esame di naturopata e il rilascio del relativo diploma federale. In sostanza, la ricorrente rimprovera alla SEFRI di avere "*deciso altro rispetto alle [sue] chiare richieste [valutazione sufficiente dell'esame]*", riprendendo fondamentalmente gli argomenti già esposti nel suo ricorso contro la decisione della CGQ. In particolare, la ricorrente sottolinea che "*[...] i criteri sulla base dei quali si sarebbe svolta la valutazione dei suoi esami*" non sono in definitiva mai stati prodotti dalla CGQ, nemmeno nel corso della procedura ricorsuale, la SEFRI non avendo infatti espressamente ordinato alla CGQ di esibirli (cfr. ricorso, § 11). A mente della ricorrente, la SEFRI avrebbe dovuto ordinare alla CGQ di produrre detti criteri e, una volta in loro possesso, procedere lei stessa ad un riesame delle due parti d'esame contestate o, in subordine, incaricare due esperti indipendenti per rivalutare le prestazioni della ricorrente. Negando il riesame delle due prestazioni, nonché delle relative censure di merito della ricorrente e decidendo senza motivazione alcuna che la ricorrente doveva ripresentarsi agli esami, la SEFRI avrebbe limitato ingiustamente il proprio potere cognitivo ed agito non solo in violazione della prassi da lei menzionata nella decisione impugnata, ma anche della libertà economica della ricorrente.

E.

E.a Con presa di posizione del 17 luglio 2018, inoltrata con gli atti preliminari entro il termine prorogato con ordinanza del 21 giugno 2018, la SEFRI conferma la propria decisione e propone il rigetto del ricorso. La medesima sottolinea che "*i cosiddetti sottocriteri erano necessari per permettere alla*

ricorrente di comprendere la valutazione, che rimaneva ancora lacunosa”, per cui, essendosi la CGQ rifiutata di rendere noti detti sottocriteri di valutazione, non si poteva che constatare la violazione del diritto di essere sentita della ricorrente. A detta della SEFRI, l’annullamento della decisione impugnata rimane la sanzione che deve di principio essere pronunciata.

E.b Entro il termine fissato con ordinanza del 29 maggio 2018 l’autorità di prima istanza non ha depositato alcuna risposta al ricorso, né inoltrato la propria documentazione.

F.

Mediante ordinanza dell’8 agosto 2018 lo scrivente Tribunale ha avviato un ulteriore scambio di scritti in materia di esame degli atti di procedura.

Con scritto del 16 agosto 2018 la SEFRI ha comunicato di non avere obiezioni a che l’intero incarto da lei inoltrato venga trasmesso alla ricorrente. Con lettera del giorno successivo la ricorrente, ribadendo tutte le assunzioni di prove da lei finora richieste nel corso di entrambi i procedimenti, ha chiesto di poter visionare gli atti n. 10-13-15 e 20 dell’incarto della SEFRI, i quali le sono stati inviati con l’ordinanza del 27 agosto 2019.

Dal canto suo, la prima istanza non ha dato seguito all’ordine del Tribunale di inoltrare una copia del lavoro scritto d’esame P1 della ricorrente e, quanto all’esame pratico-orale P4, le copie di tutti i documenti che non erano ancora stati prodotti nel corso della presente procedura.

G.

Nella sua replica del 20 settembre 2018 la ricorrente ha sostanzialmente ribadito i propri argomenti e mantenuto le conclusioni del gravame. A titolo completo, si è nuovamente espressa su singoli punti relativi alle parti d’esame P1 e P4. Inoltre, la ricorrente critica il metodo di calcolo adottato dalla CGQ, a suo dire in nessun modo trasparente e comprensibile, nella misura in cui non si capisce quale peso venga dato ad ogni singola lettera (A, B, C) e a quanti punti dia diritto una valutazione A o B.

H.

Entro il termine fissato con ordinanza del 26 settembre 2018, l’autorità inferiore ha confermato in sostanza quanto già esposto nella sua presa di posizione del 17 luglio 2018 e nella decisione impugnata, rinunciando ad inoltrare una duplice. La prima istanza non ha fatto uso dell’opportunità di inoltrare una presa di posizione.

I.

Con ordinanza del 31 ottobre 2018 si è concluso lo scambio degli scritti, su riserva di eventuali ulteriori misure d'istruzione o memorie delle parti.

J.

Con lettera dell'11 giugno 2019 la ricorrente, per il tramite del proprio patrocinatore, ha sollecitato l'intimazione della sentenza, sottolineando che fintanto che la pratica è pendente e la sentenza non è cresciuta in giudicato la ricorrente non potrà ripresentarsi agli esami.

Mediante scritto del 14 giugno 2019 lo scrivente Tribunale ha risposto alla lettera della ricorrente dell'11 giugno 2019, esprimendosi sui tempi di evasione della causa e sulla possibilità della ricorrente di ripresentarsi agli esami e sulle conseguenze di una sua ripresentazione agli esami durante la litispendenza.

Diritto:**1.**

1.1 Contro la decisione della SEFRI del 16 aprile 2016 (recte: 2018), la quale configura una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), è ammesso il ricorso al Tribunale amministrativo federale (art. 31 e 33 lett. d della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32]; art. 61 cpv. 2 della legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (legge sulla formazione professionale, LFPr, RS 412.10).

1.2 Mediante l'atto impugnato la SEFRI ha annullato la decisione della prima istanza del 14 novembre 2016, autorizzato la ricorrente a presentarsi nuovamente e gratuitamente agli esami per le parti P1 e P4 dell'esame ed invitato la prima istanza a prendere una nuova decisione sull'attribuzione del titolo alla ricorrente sulla base dei nuovi risultati ottenuti. L'oggetto del contendere è quindi costituito da una decisione di rinvio.

1.2.1 Secondo la prassi del Tribunale federale in applicazione della legge federale sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF, RS 173.110) le decisioni di rinvio rientrano nella categoria delle decisioni incidentali, unicamente impugnabili alle condizioni dell'art. 93 LTF anche se risolvono

aspetti materiali parziali dell'oggetto litigioso (cfr. DTF 134 II 137 consid. 1.3.2; 134 II 124 consid. 1.3; 133 V 477 consid. 4.1.3 seg.). Soltanto se all'autorità di prima istanza a cui la causa è rinviata non rimane nessuna latitudine di apprezzamento e di giudizio e se il rinvio serve esclusivamente all'attuazione di un ordine specifico, l'Alta Corte conclude alla sussistenza di una decisione finale impugnabile illimitatamente (cfr. DTF 138 I 143 consid. 1.2; sentenza del TAF B-2528/2015 del 29 marzo 2017 consid. 1.1 con ulteriori riferimenti).

Nell'ambito della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale è stato introdotto nella PA un nuovo disciplinamento dell'impugnazione delle decisioni incidentali, in sintonia con la corrispondente norma della legge sul Tribunale federale (cfr. il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale del 28 febbraio 2001, FF 2001 3764 segg., 3959). Di conseguenza, la prassi del Tribunale federale relativa alla distinzione tra decisioni parziali, finali ed incidentali conformemente agli art. 91 segg. LTF è determinante anche per la distinzione corrispondente sulla base degli art. 44 segg. PA. D'ora in avanti, le decisioni di principio di diritto materiale che rispondono ad una questione di fondo parziale dell'oggetto litigioso e che prima venivano definite come decisioni finali o parziali sono considerate decisioni incidentali (DTF 133 V 477 consid. 4.1 con ulteriori riferimenti; sentenza del TAF B-2528/2015 del 29 marzo 2017 consid. 1.2.1 e le referenze ivi citate).

In un procedimento in materia di esame professionale lo scrivente Tribunale ha avuto modo di riprendere la giurisprudenza del Tribunale federale summenzionata, qualificando come decisione incidentale una decisione di rinvio della SEFRI con la quale quest'ultima ha ordinato alla commissione d'esame di dare occasione al ricorrente di ripetere l'esame orale senza il prelevamento di spese e di decidere nuovamente sul superamento dell'esame (cfr. sentenza del TAF B-352/2018 del 17 gennaio 2019 consid. 1.2.4). Lo scrivente Tribunale ha deciso in modo analogo in un procedimento precedente in materia di risultati d'esame nell'ambito delle professioni mediche (cfr. sentenza del TAF B-2528/2015 del 29 marzo 2017 consid. 1.2.1).

1.2.2 Anche nel caso che ci riguarda l'autorità inferiore non ha statuito definitivamente sulle conclusioni della ricorrente, segnatamente per quanto riguarda l'accertamento del superamento dell'esame professionale superiore di naturopata e il rilascio del relativo diploma federale. In considerazione delle istruzioni impartite dall'autorità inferiore, alla prima istanza non resta più alcuna latitudine di apprezzamento e di giudizio in riferimento

all'aspetto di fondo parziale secondo cui il diploma non può essere rilasciato sulla base delle parti d'esame P1 e P4 già sostenute e la ricorrente deve essere ammessa a ripetere l'esame in tale ambito. Tuttavia, il procedimento rimane aperto circa la questione a sapere se il rilascio del diploma è possibile in base alla nuova valutazione delle parti d'esame P1 e P4. Per questo motivo, la presente decisione di rinvio impugnata configura una decisione incidentale impugnabile alle condizioni dell'art. 46 PA (cfr. sentenza del TAF B-352/2018 del 17 gennaio 2019 consid. 1.2.4).

1.3 Il ricorso contro altre decisioni incidentali notificate separatamente è ammissibile se (a) tali decisioni possono causare un pregiudizio irreparabile, oppure (b) l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale, consentendo di evitare una procedura probatoria defaticante e dispendiosa (art. 46 cpv. 1 PA).

Ponendo quale condizione per l'impugnabilità di una decisione incidentale il rischio di un danno irreparabile, l'art. 46 cpv. 1 lett. a PA statuisce l'esigenza di un interesse degno di protezione all'annullamento o al cambiamento immediato della decisione incidentale impugnata. Tale interesse degno di protezione risiede nel pregiudizio di natura giuridica o di fatto che il ricorrente subirebbe se la decisione incidentale fosse impugnabile unicamente insieme alla decisione finale e se nemmeno una decisione favorevole nel merito permettesse di eliminare completamente siffatto pregiudizio, segnatamente con il giudizio finale (FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLEBÄR, in: Waldmann/Weissenberger [ed.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2016, n. 4 ad art. 46 PA; sentenza del TAF B-352/2018 del 17 gennaio 2019 consid. 1.2.5).

Nel caso di specie il requisito del pregiudizio irreparabile può essere ritenuto adempiuto, essendo in particolare costituito dal fatto che la ricorrente, in caso di inammissibilità del ricorso, sarebbe in un primo tempo costretta a sostenere ancora una volta le due parti d'esame P1 e P2 prima di poter adire lo scrivente Tribunale, cosicché una valutazione delle sue censure potrebbe aver luogo solo in un secondo tempo (cfr. sentenze del TAF B-352/2018 del 17 gennaio 2019 consid. 1.2.5 e B-2528/2015 del 29 marzo 2017 consid. 1.2.2).

1.4 I requisiti relativi ai termini di ricorso (art. 50 PA), alla forma e al contenuto dell'atto di ricorso (art. 52 PA) sono soddisfatti e gli altri presupposti processuali sono parimenti adempiuti, in particolare l'anticipo spese è stato versato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA) ed il rappresentante legale ha giustificato i suoi poteri per mezzo di procura scritta (art. 11 PA).

1.5 Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

2.

2.1 Conformemente all'art. 27 lett. a LFPr la formazione professionale superiore può essere acquisita mediante un esame federale di professione o un esame professionale federale superiore. Gli esami federali di professione e gli esami professionali federali superiori presuppongono un'esperienza professionale e conoscenze specifiche nel settore interessato (art. 28 cpv. 1 LFPr). Le organizzazioni competenti del mondo del lavoro disciplinano le condizioni di ammissione, il programma d'insegnamento, le procedure di qualificazione, i certificati e i titoli (art. 28 cpv. 2 primo periodo LFPr). In tal senso tengono conto dei successivi cicli di formazione. Le prescrizioni devono essere approvate dalla SEFRI (art. 28 cpv. 2 secondo periodo LFPr).

2.2 Sulla base della norma di delega di cui all'art. 28 cpv. 2 primo periodo LFPr l'Organizzazione del mondo del lavoro della medicina alternativa Oml MA ha rilasciato il "Regolamento d'esame per l'esame professionale superiore di Naturopata del 28 aprile 2015" (di seguito: Regolamento; cfr. FF 2015 1495), approvato l'11 dicembre 2017 dalla SEFRI (art. 9.2 e 10 del Regolamento).

2.2.1 L'esame federale serve a verificare se i candidati dispongono delle competenze necessarie per l'esercizio di un'attività professionale complessa e che comporta un elevato grado di responsabilità (art. 1.1 del Regolamento).

2.2.2 Tutti i compiti relativi al conferimento del diploma sono affidati a una commissione per la garanzia della qualità (CGQ) composta da almeno sette e al massimo dieci membri e nominata dal Comitato dell'Oml MA per un periodo di tre anni (art. 2.1 del Regolamento).

Tra i suoi compiti la CGQ ha quelli di stabilire il programma d'esame, di predisporre la preparazione dei compiti d'esame e curare lo svolgimento dell'esame finale, nonché di verificare i certificati di fine modulo, valutare l'esame finale e deliberare il conferimento del diploma (art. 2.21 lett. e/f/j del Regolamento).

2.2.3 L'esecuzione delle parti d'esame scritte e pratiche è sorvegliata da almeno una persona competente nella materia d'esame, la quale annota

le proprie osservazioni (art. 4.41 del Regolamento). La valutazione dei lavori d'esame scritti è effettuata da almeno due periti che determinano il giudizio congiuntamente (art. 4.42 del Regolamento). Almeno due periti presenziano agli esami orali e pratici, prendono nota del colloquio d'esame e dello svolgimento generale, valutano le prestazioni e determinano il giudizio congiuntamente (art. 4.43 del Regolamento). LA CGQ delibera il superamento dell'esame in una riunione indetta al termine dello stesso. La persona che rappresenta la SEFRI è invitata per tempo alla riunione (art. 4.51 del Regolamento).

2.3 L'esame finale è costituito dalle seguenti parti relative alle varie competenze (art. 5.11 del Regolamento).

Parte d'esame	Tipo d'esame	Durata	Ponderazione
P1 Studio di un caso	scritto	redatto in precedenza 50-55 pagine	1
P2 Colloquio professionale sullo studio del caso	orale	45 min.	1
P3 Elaborazione del caso	orale e pratico	150 min.	1
P4 Lavoro pratico	pratico e orale	max. 180 min.	1

Ogni parte d'esame può essere divisa in voci. La CGQ definisce questa suddivisione e la ponderazione delle voci nelle direttive inerenti al regolamento d'esame (art. 5.12 del Regolamento). Le Direttive relative al regolamento dell'Esame Professionale Superiore di Naturopata del 28 aprile 2015 costituiscono un'integrazione al regolamento d'esame. Per la parte d'esame "P1 Studio di un caso" e "P4 Lavoro pratico" la CGQ ha inoltre emanato le rispettive linee guida e direttive, entrambe del 30 giugno 2014.

2.4 La valutazione dell'esame finale o delle singole parti d'esame viene espressa mediante il giudizio "superato" e "non superato" (art. 6.11 del Regolamento).

2.5 Le voci di ciascuna parte d'esame sono valutate con punti la cui somma porta al giudizio della parte d'esame in questione (art. 6.21 del Regolamento). Le prestazioni sono valutate con il giudizio "superato" e "non superato" secondo il seguente schema: superato = almeno il 60% del punteggio massimo; "non superato" = meno del 60% del punteggio massimo (art. 6.3.1 del Regolamento). L'esame finale è superato se ogni parte è stata valutata con il giudizio "superato" (art. 6.41 del Regolamento). La CGQ si basa esclusivamente sulle prestazioni fornite durante l'esame finale per decidere in merito al superamento di quest'ultimo. Chi supera l'esame ottiene il diploma federale (art. 6.43 del Regolamento). Chi non ha superato l'esame finale o le singole parti d'esame può ripeterli due volte (art. 6.51 del Regolamento). La ripetizione si limita alle parti d'esame in cui non è stato ottenuto il giudizio "superato" (art. 6.52 del Regolamento).

2.6 Nella fattispecie, la ricorrente non ha superato le due parti d'esame P1 e P4. Dalla "Scala di valutazione (matrice di punti)" inoltrata dalla CGQ nel procedimento precedente si evince che la ricorrente ha ottenuto, all'esame P1, 47 punti su 173, ossia il 27.2% (punteggio minimo per superare l'esame: 104 punti o il 60%), e, all'esame P4, 87 punti su 164, ossia il 53% (punteggio minimo per superare l'esame: 98 punti o il 60%). Nel corso del procedimento dinanzi alla SEFRI la CGQ ha mantenuto invariata la valutazione delle prestazioni della parte d'esame P4. Quanto alla parte d'esame P1, i 15 punti supplementari assegnati dalla CGQ non bastano a far sì che la ricorrente ottenga il punteggio minimo per la sufficienza.

3.

Controversa nel caso in esame è la questione di sapere se l'autorità inferiore, dopo aver ammesso una violazione grave del diritto di essere sentita della ricorrente, ha a giusta ragione pronunciato una decisione di rinvio, ordinando alla prima istanza di dare alla ricorrente la possibilità di ripetere gratuitamente le due parti dell'esame annullate e di statuire sul superamento dell'esame in basi ai nuovi risultati.

L'autorità inferiore è dell'avviso che l'annullamento della decisione di prima istanza sia l'unica sanzione possibile alla luce della grave violazione del diritto di essere sentito, considerando che i cosiddetti sottocriteri erano necessari per permettere alla ricorrente di comprendere la valutazione operata nei suoi confronti.

La ricorrente ritiene invece che l'autorità inferiore avrebbe potuto e dovuto ordinare espressamente alla CGQ di produrre i criteri di valutazione, dando poi facoltà alla ricorrente di prendere posizione e in seguito procedendo ad un riesame delle parti d'esame contestate, se del caso o in subordine facendo capo a due esperti indipendenti. La ricorrente tiene a sottolineare di non aver mai chiesto di poter ripresentarsi agli esami, bensì unicamente di rivalutare le prestazioni d'esame contestate con una nota sufficiente.

4.

Nella misura in cui la ricorrente rimprovera alla SEFRI che mediante la decisione di rinvio impugnata abbia statuito al di fuori della sua richiesta di accertare il superamento dell'esame e il rilascio del diploma, il suo ragionamento non può essere seguito.

Nell'ambito di una procedura di ricorso contro una decisione negativa sul risultato dell'esame l'insorgente interessato può di regola postulare l'annullamento della decisione impugnata e il rilascio del diploma. Nel procedimento di ricorso dinanzi alla SEFRI la ricorrente ha concluso alla modifica della decisione impugnata «*nel senso che la signora (...) ha superato l'esame professionale superiore di naturopata e le verrà rilasciato il relativo certificato federale*», quindi, secondo il senso, all'annullamento della stessa ed al rilascio del diploma. Per quanto l'autorità inferiore ha «*ammesso*» (recte: accolto) il ricorso e annullato la decisione impugnata, ella non si è allontanata, ma ha aderito alle conclusioni ricorsuali volte all'annullamento dell'atto impugnato.

Rispetto alla conclusione vertente sul rilascio del diploma, il rinvio della causa affinché la ricorrente possa ripetere le parti d'esame P1 e P4 e la prima istanza emetta una nuova decisione sul risultato d'esame non costituisce di per sé un *aliud*. Nella misura in cui durante la fase del procedimento di ricorso non sia stato possibile procedere ad una correzione del punteggio tale da permettere di pronunciare, contestualmente all'accoglimento del ricorso e all'annullamento della decisione impugnata, anche la consegna diretta del diploma, l'autorità inferiore di ricorso, in applicazione del principio "*a maiore ad minus*", ha soltanto riconosciuto *meno* di quanto è stato richiesto dalla ricorrente. Se e in che misura il rinvio della causa sia la sola giusta ed unica soluzione nel caso che ci riguarda, si dirà nei considerandi a seguire.

5.

Dapprima si impongono considerazioni generali sul diritto di esaminare gli atti (consid. 5.1), con un particolare sguardo ai procedimenti di ricorso in

materia di esami. Si tratterà in particolare la questione a sapere quali atti sono in principio compresi o esclusi dal diritto di consultare gli atti (consid. 5.2), quali sono le condizioni relative alla motivazione delle decisioni sul risultato d'esame in relazione agli atti prodotti (consid. 5.3), quali atti devono essere prodotti dalla commissione d'esame nella procedura di ricorso dinanzi alla SEFRI (consid. 5.4) e quali provvedimenti può adottare la SEFRI nel caso in cui la commissione d'esame neghi o ometta l'edizione di documenti già nei suoi confronti (consid. 5.5).

5.1 Il diritto di essere sentito ancorato nella Costituzione (art. 29 cpv. 2 Cost.) comprende segnatamente il diritto di esaminare gli atti, il quale è concretizzato all'art. 26 PA (cfr. DTF 127 V 431 consid. 3a). Il diritto di esaminare gli atti contempla a sua volta il diritto di consultare gli atti alla sede dell'autorità, di prendere appunti, nonché di fare delle fotocopie, a condizione di non generare un carico eccessivo di lavoro all'autorità (cfr. DTF 131 V 35 consid. 4.2; BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, in: Praxiskommentar VwVG, 2016, n. 80 segg. ad art. 26 PA). Il diritto di esaminare gli atti può essere negato solo nel caso in cui importanti interessi pubblici della Confederazione o dei Cantoni, in particolare la sicurezza interna o esterna della Confederazione, un interesse privato importante, in particolare di una controparte, esigano l'osservanza del segreto (art. 27 cpv. 1 e 2 PA).

5.2 Il diritto di esaminare gli atti si riferisce di principio a tutti gli atti rilevanti per l'elaborazione della decisione querelata. In materia di esami, su riserva di esplicite restrizioni del diritto di essere sentito derivanti da specifici disposti di legge (cfr. ad esempio l'art. 56 della legge federale del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche universitarie [legge sulle professioni mediche, LPMed, RS 811.11]), il candidato interessato ha in principio il diritto di esaminare i quesiti posti negli esami scritti e nei lavori pratici, le proprie soluzioni degli esami scritti e dei lavori pratici, la scala di valutazione che indica il punteggio ottenibile e ottenuto nelle singole domande d'esame, i verbali degli esami orali e pratici se il regolamento ordina la stesura di un verbale, nonché le domande poste agli esami orali e pratici nel caso in cui i periti abbiano preventivamente redatto un questionario (cfr. Memorandum della SEFRI concernente il diritto di esaminare gli atti, marzo 2017, disponibile sul sito web www.sbf.admin.ch, Temi > Formazione professionale superiore > Gli esami federali in generale > Candidati e titolari degli attestati).

Conformemente alla prassi gli atti interni dell'amministrazione sono esclusi dal diritto di esaminare gli atti. Sono considerati atti interni dell'amministrazione quei documenti che non hanno valore probatorio e che servono esclusivamente alla formazione di un'opinione a livello interno nella misura in cui sono destinati all'uso proprio ed esclusivo dell'amministrazione (cfr. sentenza del TAF B-6834/2014 del 24 settembre 2015 consid. 4.1 con ulteriori rinvii alla giurisprudenza del Tribunale federale ed alla dottrina). Rientrano nella categoria di atti interni dell'amministrazione, ad esempio, gli appunti manoscritti di esami orali e lavori pratici se da regolamento non vige l'obbligo di stendere un verbale (cfr. DTF 113 Ia 286 E. 2d e la sentenza del TF 2P.140/2002 del 18 ottobre 2002 consid. 3.2.3), le direttive interne concernenti la correzione dei lavori scritti (le cosiddette "Musterlösungen", modelli di soluzione o soluzioni tipo), a meno che esse non fissino nel contempo la valutazione e oltre a loro non esista una scala di valutazione separata (DTAF 2010/10 consid. 3.3), nonché i documenti d'esame di altri candidati, salvo se esistano sospetti o indizi concreti di una disparità di trattamento (DTF 125 I 225 consid. 2).

5.3 Per quanto attiene alla motivazione delle decisioni sul risultato dell'esame, le note impartite sono di principio un mezzo sufficiente. Nel caso di decisioni negative sull'esito dell'esame sussiste, su istanza dell'interessato, un diritto a ricevere una motivazione sommaria scritta che deve essere fornita al più tardi nella procedura di ricorso contro la decisione d'esame. In tale occasione, nell'ambito di un secondo scambio di scritti, deve essere data all'interessato la facoltà di prendere posizione sulla motivazione della commissione d'esame (sentenza del TF del 9 giugno 2006, 2P.44/2006, consid. 3.2, e 13 agosto 2004, 2P.23/2004, consid. 2.2).

Per prassi costante, quando si tratta di valutare le prestazioni d'esame, l'autorità di ricorso si impone un certo riserbo e non si scosta senza necessità dall'apprezzamento degli esaminatori anche nei casi in cui essa dispone delle conoscenze necessarie a una verifica più estesa (DTF 131 I 467 consid. 3.1). Per verificare la valutazione di prestazioni d'esame l'autorità di ricorso deve poter farsi un'idea di come si sia svolto l'esame. Lo svolgimento di quest'ultimo deve essere ricostruibile in base alle prese di posizione della commissione d'esame e degli esperti. Da esse e dai loro allegati si dovrebbero poter evincere almeno le domande alle quali il candidato ha risposto correttamente, le lacune constatate e, se del caso, quali sono le risposte esatte (DTF 121 I 225 consid. 2d; sentenza della Commissione di ricorso DFE del 6 aprile 1998, pubblicata in GAAC 63.88 consid. 4.2; sentenza del TAF B-6604/2010 del 29 giugno 2011 consid. 6.1).

5.4 Visto quanto precede, affinché la SEFRI in veste di autorità di ricorso sia messa nella condizione di ripercorrere lo svolgimento e verificare la plausibilità della valutazione dell'esame, la commissione d'esame coinvolta è tenuta di principio, fatte salve concrete disposizioni contrarie, ad inoltrare alla SEFRI, insieme alle propria presa di posizione e quella degli esperti, tutti i documenti rilevanti per l'elaborazione e l'individuazione dei risultati d'esame censurati, in particolare i quesiti posti negli esami, la soluzione proposta dal candidato e la scala di valutazione (cfr. Memorandum della SEFRI sul diritto di esaminare gli atti citato al consid. 5.2).

Considerato che le domande di esaminare gli atti di un ricorrente in un procedimento di ricorso dinanzi alla SEFRI possono riferirsi solo a documenti realmente esistenti, la commissione d'esame è tenuta a gestire l'incarto di ogni candidato d'esame in maniera corretta e fornire il fascicolo completo alla SEFRI in relazione a tutte le prestazioni d'esame censurate. Spetta poi unicamente alla SEFRI, qualora la prima istanza rifiuti espressamente o contesti l'edizione di determinati documenti sia sulla base del regolamento o di altri motivi, statuire se e in che misura essi possano essere resi noti all'insorgente. Una simile decisione non può essere rimessa al potere discrezionale della commissione d'esame, poiché il suo rifiuto di trasmettere singoli documenti alla SEFRI già in partenza è suscettibile di impedire a quest'ultima di verificare la plausibilità delle spiegazioni degli esperti e della commissione d'esame, nonché di esaminare se l'esame si è svolto in conformità con il rispettivo regolamento.

5.5

5.5.1 Occorre infine rilevare che la SEFRI non è solo autorità di ricorso, ma provvede parimenti a garantire la vigilanza sugli esami (art. 42 cpv. 2 LFPr e art. 25-27 e art. 36 OFPr; cfr. l'articolo "*Aufsicht bei eidgenössischen Prüfungen*" in SBFi News 5/17 p. 7 segg.). Alla SEFRI, in veste di autorità di vigilanza, compete tra l'altro di approvare i singoli regolamenti d'esame, di assistere gli organi responsabili e le associazioni di categoria nei compiti di sviluppo e revisione dei regolamenti d'esame, fornire i documenti e le guide per lo sviluppo dei profili professionali e vigilare affinché gli esami si svolgano in modo conforme ai regolamenti. La SEFRI esercita la propria vigilanza segnatamente assistendo agli esami, partecipando alla conferenza delle note o ad altre riunioni delle commissioni d'esame, oppure nell'ambito di una denuncia all'autorità di vigilanza (SBFi News 5/17 p. 7 segg.). Qualora, malgrado la SEFRI ne abbia fatto esplicita richiesta in un procedimento di ricorso contro una decisione sul risultato d'esame, la ri-

spettiva commissione d'esame non produce alla SEFRI una parte o la totalità dei documenti che potrebbero essere utili per l'esame delle censure sulla valutazione delle prestazioni d'esame e per ripercorrere lo svolgimento dell'esame, la SEFRI può eventualmente adottare adeguate misure nell'ambito dei propri doveri di sorveglianza (cfr. la sentenza della Commissione di ricorso DFE del 12 dicembre 2003, edita in GAAC 68.94 consid. 4.2). A prescindere da ciò, non sussiste la possibilità per la SEFRI di impartire una comminatoria ai sensi dell'art. 292 del codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 3.1.1). In effetti, detta disposizione non serve all'esecuzione di ordini nei confronti di autorità amministrative e dei loro impiegati (cfr. STEFAN TRECHSEL/MARK PIETH, Praxiskommentar StGB, Zurigo/San Gallo 2018, Art 292 N. 6; DTF 124 III 170 E. 6).

5.5.2 La Commissione di ricorso DFE, sostituita dallo scrivente Tribunale a far tempo dal 1° gennaio 2007, ha stabilito che l'allora competente Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) aveva a giusto titolo rimproverato alla commissione d'esame di aver violato il diritto di essere sentito in quanto quest'ultima, malgrado diversi solleciti, non aveva prodotto né una presa di posizione al ricorso, né la documentazione d'esame completa della ricorrente. Tuttavia, la medesima Commissione ha stabilito che l'UFFT, rinviando la causa alla commissione d'esame per permettere alla ricorrente di ripetere gli esami e per nuovamente decidere sul risultato dell'esame, non aveva esaurito tutte le possibilità a sua disposizione per far rispettare il diritto di essere sentito della ricorrente, potendo agire in qualità di autorità di sorveglianza (cfr. la sentenza della Commissione di ricorso DFE del 12 dicembre 2003, edita in GAAC 68.94 consid. 4.2).

Sulla base della sentenza poc'anzi citata si evince che per quanto la SEFRI in un procedimento di ricorso in materia di esami stabilisca che la commissione d'esame abbia commesso una violazione del diritto di essere sentito nei confronti di un insorgente, l'emanazione di una decisione di rinvio avente lo scopo di permettere all'insorgente di ripetere l'esame non è necessariamente la sola ed unica soluzione. A seconda delle particolarità concrete del singolo caso potrebbero rendersi necessari un ulteriore controllo delle prestazioni d'esame da parte di nuovi esperti o la consultazione di periti indipendenti.

6.

6.1 Nel caso che ci riguarda non sono ravvisabili disposizioni speciali di diritto che limitano il diritto di esaminare gli atti. Di conseguenza vale il principio secondo cui la commissione d'esame in veste di prima istanza deve di principio produrre alla SEFRI tutti i documenti relativi alla valutazione delle prestazioni d'esame contestate (cfr. supra consid. 5.4), nella misura in cui possano servire alla stessa SEFRI per verificare se l'attribuzione dei punti e delle note sia plausibile e condivisibile.

6.2

6.2.1 Nel procedimento dinanzi alla SEFRI la ricorrente si è lamentata del fatto che le annotazioni degli esperti negli schemi o griglie di valutazione delle parti d'esame P1 e P4 si riferivano ad elementi a suo avviso non contenuti nel regolamento e nelle linee guida, chiedendo di conseguenza l'edizione dei criteri di valutazione, dei sottocriteri e della rispettiva ponderazione.

Nonostante la SEFRI abbia invitato la prima istanza a produrre gli esami completi della ricorrente e la scala dei punti e a prendere posizione sul ricorso e le successive comparse della ricorrente, la CGQ non ha fatto esplicita comunicazione dei sottocriteri all'autorità inferiore, limitandosi a sostenere che siffatti sottocriteri, pur essendo utilizzati in modo vincolante dagli esperti nell'ambito della valutazione, non rappresentano altro che delle direttive interne di natura confidenziale e, a differenza di tutti i criteri di valutazione elencati nelle direttive concernenti le due parti d'esame, non sono parte della documentazione d'esame da rendere nota, ma vengono presunti come necessarie competenze dei candidati.

Nella decisione impugnata l'autorità inferiore ha ritenuto inammissibile che la commissione d'esame tenga conto di elementi ponderali che non figurebbero nelle direttive e linee guida dell'esame, pervenendo alla conclusione che la prima istanza avrebbe dovuto, almeno in fase di ricorso, permettere alla ricorrente di acquistare conoscenza degli elementi alla base del mancato superamento dell'esame, compresi i sottocriteri. Non avendo reso noto i sottocriteri alla ricorrente, la prima istanza sarebbe quindi incorsa in una grave violazione del diritto di essere sentito avente come unica conseguenza l'accoglimento parziale del ricorso, l'annullamento della decisione impugnata e il rinvio della causa.

6.2.2 Per quanto i sottocriteri in discussione, in relazione al loro contenuto, possono essere compresi nei criteri di valutazione comunicati nel regolamento d'esame, nelle rispettive direttive e/o nella linea guida relativa alla parte d'esame P1 e le direttive per la parte d'esame P4, si può partire dal presupposto che non debbano essere necessariamente essere resi noti ai candidati nemmeno in un procedimento di ricorso, se l'autorità di ricorso arriva a concludere che gli esaminatori sono in grado di rendere sostenibile la valutazione delle prestazioni d'esame in altro modo (cfr. supra consid. 5.3). Tuttavia, questo non significa che la prima istanza possa negare di comunicare i sottocriteri alla SEFRI, tanto più che, in assenza di particolari restrizioni del diritto di esaminare gli atti, la prima istanza avrebbe dovuto fornire alla SEFRI tutti i documenti in relazione alla valutazione delle prestazioni d'esame censurate. In questo caso spetta unicamente alla SEFRI e non alla commissione d'esame decidere se e quali atti e documenti rientrano nel diritto di consultare gli atti della ricorrente ed esigere dalla commissione d'esame che le vengano inoltrati con la comminatoria di una misura amministrativa in caso di mancato ottemperamento alla richiesta specifica (cfr. consid. 5.5.1).

Da un lato, non avendo prodotto i sottocriteri alla SEFRI, la prima istanza è venuta certamente meno ai propri doveri di collaborazione. Dall'altro appare chiaro che finché la SEFRI non viene messa previamente a conoscenza dei sottocriteri verosimilmente applicati dagli esaminatori, come addotto dalla CGQ, la medesima non è in grado di accertare se siffatti sottocriteri rientrino o meno nella categoria degli atti interni che di principio sfuggono al diritto di consultazione della ricorrente, né di esaminare se i sottocriteri siano compresi nei criteri di valutazione indicati nel regolamento, nelle direttive e nelle linee guida d'esame. Per questo motivo, lo scrivente Tribunale ritiene che l'autorità inferiore abbia giudicato prematuramente che la prima istanza abbia violato gravemente il diritto di essere sentito della ricorrente. Un simile modo di agire senza cognizione di causa non può essere tutelato.

6.3 A ciò si aggiunge che, come emerge dai considerandi seguenti, ulteriori elementi di fatto giustificano che la SEFRI abbia a disporre di tutti i criteri di valutazione applicati al fine di effettuare un controllo giuridico efficace della sostenibilità dell'attribuzione dei punti e delle note.

6.3.1 Giova dapprima ricordare che gli esperti dispongono di un ampio margine di apprezzamento nell'esaminare se e quanti punti assegnare ad ogni proposta di soluzione concreta o ad una risposta parziale. Rientra in particolar modo nel margine di apprezzamento degli esperti stabilire quale

ponderazione attribuire alle differenti informazioni e riflessioni che formano nel loro insieme la risposta corretta ad una determinata domanda d'esame e di conseguenza decidere quanti punti assegnare a risposte in parte corrette. Il potere di apprezzamento degli esperti è tuttavia soggetto a restrizioni nei casi in cui gli organi d'esame hanno definito a priori una scala o un metodo di valutazione vincolante da cui si evince il numero preciso di punti da assegnare per ogni risposta parzialmente esatta. In questi casi il principio della parità di trattamento di tutti i candidati all'esame concede ad ogni candidato il diritto di ottenere i punti che secondo la scala di valutazione gli spettano per ogni risposta / prestazione esatta o parzialmente esatta (DTAF 2008/14 consid. 4.3.2, sentenze del TAF B-2208/2006 del 25 luglio 2007 consid. 5.3.2 e B-2207/2006 del 23 marzo 2007 consid. 5.4.2).

6.3.2 Nel suo parere del 24 febbraio 2017 (doc. 18 degli atti preliminari), inoltrato nel procedimento precedente, la prima istanza ha comunicato le modalità di attribuzione dei punteggi. Rinviando agli art. 6.11 e 6.13 del Regolamento, la medesima ha ritenuto che si possono assegnare soltanto le menzioni "*superato*" oppure "*non superato*". Allo stesso modo, la prima istanza spiega di aver comunicato alla ricorrente durante il colloquio a seguito del mancato superamento dell'esame le caratteristiche delle valutazioni operate dagli esperti per ogni singolo criterio di valutazione: "A" significa prestazioni eccellenti, "B" prestazioni da sufficienti a buone e "C" prestazioni insufficienti. La prima istanza puntualizza che la CGQ ha deciso di non pubblicare i punteggi accanto ai singoli criteri. Nemmeno gli esperti sarebbero a conoscenza di questi punteggi. L'assegnazione dei punti corrispondenti alle qualifiche A, B e C, soggiunge la prima istanza, è compito della direzione degli esami che effettua poi il calcolo complessivo. A suo dire, questo meccanismo sarebbe volto a garantire l'oggettività nella valutazione delle prestazioni d'esame.

Nella "scala di valutazione (matrice di punti)" per le parti d'esame P1 e P4 (cfr. allegato 8 agli atti preliminari della SEFRI) sono sì riportate, per ogni posizione dei criteri di valutazione, sia l'attribuzione della qualifica da A a C da parte degli esperti sia i punteggi assegnati dalla CGQ. Tuttavia, come fa a giusto titolo rimarcare anche la ricorrente nella sua replica del 20 settembre 2018, mancano le indicazioni sul punteggio minimo e massimo possibile all'interno di ogni categoria cosicché risulta difficile rendere plausibile il metodo di assegnazione dei punti per ogni posizione. Ad esempio una qualifica corrispondente alla lettera B viene valutata con 2, 3 o 5 punti, mentre una qualifica corrispondente alla lettera A viene una volta valutata con 8 e un'altra volta con 5 punti.

Viste le lacune riscontrate nella scala di valutazione, ritenuto inoltre che la prima istanza, nella sua presa di posizione del 24 febbraio 2017, ha confermato che i sottocriteri o indicatori siano stati utilizzati in maniera vincolante da tutti gli esperti nell'ambito della valutazione, e considerata infine la censura secondo cui i sottocriteri non siano contenuti nel Regolamento e nelle rispettive direttive d'esame, la SEFRI deve essere messa nella condizione di disporre di tutti i criteri di valutazione applicati affinché siano condivisibili i motivi della valutazione operata.

6.4 In sunto, si ritiene che l'autorità inferiore ha constatato la fattispecie in maniera incompleta, stabilendo prematuramente e senza cognizione di causa che la prima istanza ha commesso una violazione grave del diritto di essere sentito. È quindi a torto che ella sostiene che in virtù della grave violazione del diritto di essere sentito non le rimaneva altra scelta se non quella di annullare la decisione impugnata e di dare alla ricorrente la possibilità di ripetere le parti d'esame P1 e P4.

La decisione querelata si rivela scorretta dal profilo giuridico nella misura in cui l'autorità inferiore non ha esaurito tutte le risorse a sua disposizione al fine di acclarare la fattispecie e cautelare l'adempimento del diritto di essere sentito della ricorrente, segnatamente sollecitando alla CGQ, dietro comminatoria di misure di sorveglianza, la produzione di tutta la documentazione d'esame mancante e di tutti i criteri di valutazione, compresi i sottocriteri, statuendo, una volta in possesso delle informazioni richieste, sul diritto alla consultazione degli atti della ricorrente e, dopo aver dato alla ricorrente e alla CGQ la possibilità di prendere posizione, procedere ad un riesame delle parti d'esame contestate, se necessario facendo capo a due esperti indipendenti.

6.5

6.5.1 Giusta l'art. 61 cpv. 1 PA, l'autorità di ricorso decide la causa o eccezionalmente la rinvia, con istruzioni vincolanti all'autorità inferiore. In qualità di rimedio giuridico riformatorio il ricorso permette all'autorità decisionale, oltre alla cassazione, di decidere nella causa e quindi di definire i rapporti giuridici. Tutto ciò presuppone che la causa sia pronta per essere giudicata e che l'autorità di ricorso disponga quindi delle informazioni necessarie per statuire. Anche se il Tribunale è competente per procedere a ulteriori atti istruttori volti a chiarificare la fattispecie, è preferibile infine che sia l'autorità inferiore, peraltro la più prossima in materia, a pronunciarsi sulla causa. Il rinvio è invece indispensabile allorquando appare che la fattispecie determinante è stata constatata in maniera inesatta o incompleta (art. 49 lett. b

PA). In simili casi, una decisione riformatoria emanata dal Tribunale non entra più in linea di conto (cfr. [tra le tante] sentenze del TAF A-8035/2015 del 14 novembre 2017 consid. 2.3; A-3558/2013 del 18 novembre 2014 consid. 2.3 con rinvii; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2a ed. 2013., n. 3.193 segg.).

6.5.2 Nel caso di specie, posto che l'autorità inferiore non ha accertato la fattispecie in maniera completa, omettendo di disporre ulteriori atti istruttori suscettibili di acclarare la situazione di fatto e giungendo a conclusioni premature, un rinvio della causa all'autorità inferiore si rivela giustificato e indispensabile. Non solo l'autorità inferiore ha più dimestichezza con le circostanze tecniche e personali della fattispecie, ma dispone anche delle competenze funzionali e di sorveglianza che la mettono nella condizione di svolgere al meglio i dovuti chiarimenti. Così facendo, per la ricorrente è parimenti mantenuto il sistema della doppia istanza.

6.5.3 Il rinvio della causa all'autorità inferiore implica che quest'ultima, oltre a richiedere alla prima istanza la documentazione mancante relativa ai criteri di valutazione, compresi i sottocriteri, dovrà chinarsi sulle censure di merito e sulle ulteriori richieste di assunzione di prove della ricorrente in conformità con il ricorso, la replica e le osservazioni finali inoltrati alla SEFRI.

6.5.3.1 Per quanto attiene alle parti d'esame P1 e P4, l'autorità inferiore è tenuta ad esaminare se e in che misura le censure della ricorrente siano sostanziate e le giustificazioni degli esperti nella rispettiva griglia di valutazione e/o nelle prese di posizione precedenti ed eventualmente future siano sufficienti sia per rendere sostenibile l'attribuzione dei punti e delle note, in particolar modo laddove è stata attribuita la valutazione "B" e "C", sia per rispondere alle contestazioni della ricorrente.

6.5.3.2 Tenuto conto che, in riferimento alla parte d'esame P1, le annotazioni nelle griglie di valutazione e le contestazioni ricorsuali fanno un riferimento esplicito al lavoro scritto della ricorrente, affinché la SEFRI sia davvero in grado di esaminare la plausibilità della valutazione della prestazione d'esame, nonché la fondatezza delle censure, si potrebbe rivelare utile che la prima istanza le metta a disposizione una copia del lavoro scritto. Del resto, le proprie soluzioni degli esami sono accessibili al diritto di consultazione della ricorrente, posto che non è disposto altrimenti nella regolamentazione d'esame.

6.5.3.3 Con particolare riguardo alla parte d'esame P4, la SEFRI dovrà anche verificare se la presa di posizione della prima istanza è sufficiente per rispondere alla contestazione della ricorrente secondo cui la prima istanza non avendole messo a disposizione un paziente avrebbe agito in contrasto con le direttive. Allo stesso modo, la SEFRI dovrà esaminare, tenendo conto delle prese di posizione già inoltrate o eventualmente da inoltrare, la richiesta della ricorrente volta all'edizione di una copia dell'anamnesi e di ulteriori documenti scritti e da lei consegnati durante l'esame, come pure le criticate modalità di svolgimento del colloquio, in particolare la gestione del tempo.

6.5.3.4 Per quanto possa essere rilevante ai fini della nuova decisione, la SEFRI dovrà esaminare sulla base delle spiegazioni della prima istanza se le censure della ricorrente riguardo le competenze linguistiche degli esperti siano sostanziate e fondate.

6.5.3.5 Quanto alla richiesta di edizione relativa alle valutazioni individuali allestite separatamente dai due esperti prima di procedere alla valutazione comune definitiva, è con ogni probabilità da escludersi che essa possa trovare accoglimento. In effetti, l'art. 4.42 seg. del Regolamento (cfr. supra consid. 2.2) prevede soltanto che almeno due esperti determinano il giudizio congiuntamente, senza statuire per ognuno di loro alcun obbligo di stendere un verbale individuale. L'ordine di prendere nota del colloquio d'esame e dello svolgimento generale (art. 4.43 del Regolamento) non equivale all'obbligo di redigere un verbale, dimodoché le note individuali non sono contemplate dal diritto di consultazione degli atti (cfr. supra consid. 5.2).

6.5.3.6 Lo stesso vale per la richiesta di edizione di una copia del verbale di incontro relativo alla discussione del risultato d'esame, in quanto l'art. 5.7 delle Direttive relative al regolamento d'esame stabilisce unicamente che in caso di giudizio "non superato" è possibile visionare la documentazione d'esame, senza tuttavia prescrivere la stesura di un verbale.

6.5.3.7 Laddove la ricorrente fa valere che il mancato superamento dell'esame sia ingiustificato in considerazione della lunga esperienza professionale e della formazione approfondita in ambito sanitario, appare ovvio che una simile censura sia volta all'insuccesso dal momento che decisivo per l'ottenimento del diploma sono le prestazioni d'esame fornite.

6.6 In sunto, la decisione impugnata va annullata e la causa va rinviata all'autorità inferiore affinché ordini alla prima istanza, se del caso dietro

comminatoria di una misura di sorveglianza, di metterle a disposizione tutti i criteri di valutazione e tutta la documentazione mancante per poter ripercorrere lo svolgimento dell'esame e rendere plausibile l'attribuzione dei punti e delle note in relazione alle prestazioni d'esame contestate, statuisca sul diritto di consultazione degli atti della ricorrente, dia se del caso a quest'ultima la facoltà di completare le proprie argomentazioni e inviti di seguito la prima istanza a depositare un complemento alle sue prese di posizione e infine, dopo essersi chinata sugli argomenti avanzati dalle parti, emetta una nuova decisione di merito, se necessario coinvolgendo due esperti indipendenti.

7.

Alla luce di tutte le considerazioni esposte, il ricorso viene accolto nel senso che la querelata decisione del 16 aprile 2016 (recte: 2018) è annullata e gli atti di causa sono rinviati all'autorità inferiore affinché proceda alla pronuncia di una nuova decisione ai sensi dei considerandi.

8.

8.1 Tenuto conto dell'esito della vertenza che vede la ricorrente vincente, nella misura in cui la causa è rinviata all'autorità inferiore per l'emissione di una nuova decisione impugnabile ai sensi dei considerandi, nessuna spesa processuale è posta a carico della ricorrente, alla quale viene quindi restituito l'anticipo spese di CHF 1'000.– versato in data 25 maggio 2018. Nessuna spesa processuale è messa a carico dell'autorità inferiore (art. 63 cpv. 2 PA).

8.2 Conformemente all'art. 64 cpv. 1 PA, l'autorità di ricorso, se ammette il ricorso in tutto o in parte, può assegnare al ricorrente una indennità per le spese indispensabili e relativamente elevate che ha sopportato (spese ripetibili). Considerato che la ricorrente ha agito per il tramite di una rappresentante professionale, per la quale ha dovuto sostenere spese indispensabili e relativamente elevate, non avendo la medesima dettagliato alcuna nota d'onorario, è giustificato assegnare, in base agli atti di causa e tenuto conto del lavoro utile e necessario svolto dalla rappresentante della ricorrente, un'indennità per spese ripetibili di CHF 2'000.– (IVA inclusa) a carico dell'autorità inferiore (art. 7 e segg. del regolamento dell' 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]).

9.

La presente sentenza non può essere impugnata dinanzi al Tribunale federale ed è pertanto definitiva (art. 83 lett. t della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto nel senso che la querelata decisione del 16 aprile 2016 (recte: 2018) è annullata e gli atti di causa sono rinviati all'autorità inferiore affinché proceda alla pronuncia di una nuova decisione ai sensi dei considerandi.

2.

Non si prelevano spese processuali. L'anticipo spese di CHF 1'000.– viene resituito alla ricorrente.

3.

Alla ricorrente è assegnata un'indennità a titolo di spese ripetibili per la procedura di ricorso di CHF 2'000.– (IVA compresa). Essa è posta a carico dell'autorità inferiore.

4.

Comunicazione:

- alla ricorrente (raccomandata; allegati: formulario "indirizzo per il pagamento" e atti di ritorno);
- all'autorità inferiore (n. di rif. coa/5760; raccomandata; allegati: atti di ritorno);
- alla prima istanza (raccomandata).

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Francesco Brentani

Corrado Bergomi

Data di spedizione: