



---

Corte II

B-\_\_\_\_\_

## Sentenza del 25 gennaio 2016

---

Composizione

Giudici Francesco Brentani (presidente del collegio),  
Ronald Flury, Pascal Richard,  
cancelliere Dario Quirici.

---

Parti

**A.** \_\_\_\_\_,

... ,

patrocinato dall'avv. Daniel Ponti,  
Via G. B. Pioda 5, casella postale 5202, 6901 Lugano,  
ricorrente,

contro

**Commissione delle professioni mediche MEBEKO,**  
Sezione "Perfezionamento",  
Ufficio federale della sanità pubblica UFSP,  
3003 Berna,  
autorità inferiore.

---

Oggetto

Riconoscimento di un titolo di perfezionamento estero.

**Fatti:****A.**

A.\_\_\_\_\_ (di seguito, il ricorrente) ha conseguito presso l'Università di Milano, il ..., il diploma di laurea in "medicina e chirurgia", quindi, il ..., il diploma di specializzazione in "chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva". Dall'incarto risulta che il primo diploma è stato riconosciuto in Svizzera, il 17 maggio 2004, come equivalente al diploma federale di medico.

**B.**

**B.a** Nell'ottobre 2003 il ricorrente aveva presentato all'allora Comitato di perfezionamento per le professioni mediche (CPPM) dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), a Berna, un'istanza di riconoscimento della propria specializzazione. Su invito del CPPM, egli aveva prodotto un attestato del Ministero italiano della salute, del 19 gennaio 2004, che confermava che la sua specializzazione era "*equipollente*" alla disciplina specialistica "chirurgia generale" indicata nell'art. 5 della direttiva 93/16/CEE. Su richiesta del CPPM, il Ministero aveva precisato, il 2 aprile 2004, che non esisteva una totale corrispondenza tra la specializzazione del ricorrente e il diploma di chirurgia generale, quest'ultima avendo un campo d'applicazione più esteso, e che il termine "*equipollente*" significava che, se del caso, le due specializzazioni erano considerate equivalenti per l'accesso alla carriera ospedaliera nel Servizio sanitario nazionale italiano.

**B.b** Con semplice lettera del 16 aprile 2004, il CPPM aveva quindi comunicato al ricorrente che la sua specializzazione non poteva essere riconosciuta in Svizzera perché non era menzionata né nelle direttive europee, né nell'Accordo sulla libera circolazione tra l'Unione europea e la Svizzera. Questa procedura non ha più avuto alcun seguito.

**C.**

**C.a** Nel gennaio 2012 il ricorrente ha inoltrato al Comitato delle professioni mediche ("Medizinalberufekommission", MEBEKO) dell'UFSP, a Liebfeld, una nuova istanza di riconoscimento della sua specializzazione in chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva, pretendendo che essa equivalesse in Italia alla specializzazione in chirurgia generale. Su invito della MEBEKO, egli ha esibito un'attestazione del Ministero italiano della salute, del 26 giugno 2012, precisante che la sua specializzazione era considerata, in Italia,

"*equipollente*" alla specializzazione in chirurgia generale di cui all'allegato V, punto 5.1.3, della direttiva 2005/36/CE.

**C.b** Riferendosi allo scritto del Ministero italiano della salute, del 2 aprile 2004 (cfr. sopra, parte B.a), la MEBEKO ha comunicato al ricorrente, il 13 agosto 2012, che la sua specializzazione non poteva essere riconosciuta in Svizzera poiché non era equivalente alla specializzazione in chirurgia, indicandogli cionondimeno la possibilità di ottenere in Italia il titolo di perfezionamento in chirurgia generale, riconosciuto in Svizzera, o di acquisire in Svizzera il titolo di perfezionamento federale in chirurgia. La MEBEKO ha ribadito la sua posizione in un ulteriore scritto del 13 novembre 2012, nel quale ha peraltro precisato al ricorrente che la chirurgia dell'apparato digerente è designata, in Svizzera, come "chirurgia viscerale" ed è insegnata nel quadro di una formazione approfondita di diritto privato proposta dall'Istituto svizzero per la formazione medica (ISFM).

#### **D.**

**D.a** In seguito ad uno scambio di messaggi elettronici con il ricorrente nell'agosto 2013, l'UFSP ha chiesto chiarimenti al Ministero italiano della sanità riguardo al suo decreto del 30 gennaio 1998, intitolato "Tabelle relative alle discipline equipollenti previste dalla normativa regolamentare per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale", che considera equipollente alla chirurgia generale anche il Servizio di chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva. Con messaggio elettronico del 3 febbraio 2014, in francese, il direttore generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del Servizio sanitario nazionale italiano ha affermato che la specializzazione in chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva permette di partecipare al concorso per accedere al Servizio di chirurgia generale, ma che le due specializzazioni non corrispondono nonostante le similitudini dei loro programmi, entrambe essendo peraltro catalogate distintamente nell'allegato V della direttiva 2005/36/CE. Egli ha inoltre aggiunto che il decreto ministeriale non esplica effetti a livello europeo ("*Cette décision n'a pas d'effets juridiques en droit européen*").

**D.b** Il 2 marzo 2015 il ricorrente ha prodotto, per il tramite del suo rappresentante, diversi documenti, tra cui due attestazioni ed un estratto del regolamento didattico dell'Università di Milano, nonché uno "Statement of Comparability", emesso il 28 gennaio 2014 dall'UK NARIC (National Recognition Information Centre for the United Kingdom:

<https://www.naric.org.uk/naric/individuals/Compare%20Qualifications/Statement%20of%20Comparability.aspx>, da ultimo consultato il 7.12.2015), secondo cui la specializzazione del ricorrente è "*comparable to British Master of Philosophy degree (MPhil) standard*". Parallelamente alla produzione dei detti documenti, il ricorrente ha invitato la MEBEKO ad emanare una decisione formale con indicazione dei rimedi giuridici nel caso in cui persistesse nel voler negare il riconoscimento. Con messaggio elettronico del 31 marzo 2014, la MEBEKO ha risposto al ricorrente che le conoscenze, le attitudini e le capacità dei chirurghi sono più estese di quelle dei chirurghi dell'apparato digerente, ragione per la quale la sua specializzazione non poteva essere riconosciuta equivalente alla specializzazione federale in chirurgia, rammentandogli la possibilità di ottenere il diploma di specializzazione in chirurgia (generale) in Italia oppure in Svizzera.

**D.c** Il 3 aprile 2014 il ricorrente ha scritto alla MEBEKO che tre medici italiani attivi in Ticino, due specialisti in chirurgia d'urgenza e di pronto soccorso e uno in chirurgia oncologica, specializzazioni equipollenti, secondo il decreto ministeriale italiano del 30 gennaio 1998, alla chirurgia generale come la specializzazione in chirurgia dell'apparato digerente (cfr. sopra, parte D.a), avevano ottenuto il riconoscimento dei loro titoli in Svizzera, esigendo chiarimenti in proposito. Con messaggio elettronico del 28 maggio 2014, la MEBEKO ha sottolineato che i casi sollevati dal ricorrente non erano stati esaminati con l'ISFM, precisando che ciò avverrà in futuro per casi analoghi, ed ha concluso, riferendosi alla dottrina e alla giurisprudenza, che il principio della legalità prevale, salvo eccezioni, su quello della parità di trattamento nell'illegalità.

#### **E.**

Mediante decisione del 5 maggio 2015, la MEBEKO – Sezione "Perfezionamento" ha respinto la domanda di riconoscimento presentata dal ricorrente, constatando essenzialmente che la chirurgia dell'apparato digerente, chiamata in Svizzera "chirurgia viscerale", è insegnata nel quadro di un programma di formazione di diritto *privato* relativo alla specializzazione in chirurgia, per cui non si tratta di un diploma *federale* suscettibile di essere riconosciuto in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra l'Unione europea e la Svizzera, che il diploma di specializzazione in chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva non equivale in Italia al diploma di specializzazione in chirurgia generale, visto che si tratta di due titoli distinti rilasciati in base a corsi di specializzazione diversi, e che ad ogni modo, pur non negando che il ricorrente "*abbia ottenuto il titolo di perfezionamento di medico*

*specialista in chirurgia gastroenterologica come elencato dall'Italia nella direttiva 2005/36/CEE*, il detto titolo non è contemplato dalla legislazione federale, compreso l'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra l'Unione europea e la Svizzera.

**F.**

Contro questa decisione il ricorrente è insorto al Tribunale amministrativo federale (TAF), per il tramite del suo rappresentante, il 29 maggio 2015. In sostanza, egli chiede a questo Tribunale di accertare che il diploma *italiano* di specializzazione in "chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva" è equivalente al diploma *federale svizzero* di specializzazione in "chirurgia" (si noti, a scanso di equivoci, che la denominazione ufficiale svizzera è "chirurgia" e non "chirurgia generale"). In particolare, egli sostiene che la sua specializzazione costituisce un'"*ulteriore specializzazione rispetto alla formazione di base di chirurgia generale*", ovvero un'"*iperspecializzazione*", per cui non gli può essere rifiutato il "*riconoscimento del titolo di chirurgo generale*", a maggior ragione se si considera che egli è già titolare del "*diploma di abilitazione all'esercizio della medicina e della chirurgia*" dal 1988. Egli rimprovera inoltre alla MEBEKO di non aver analizzato, o di averlo fatto in modo scorretto, se la sua specializzazione non possa essere riconosciuta in applicazione dell'art. 10 della direttiva 2005/36/CE. In proposito, egli elenca gli elementi principali relativi alla propria formazione e alla propria esperienza lavorativa, per concludere che, se la MEBEKO avesse operato in questo modo, "*non avrebbe potuto giungere ad altro risultato di riconoscere l'equivalenza del [suo] titolo con quello svizzero di chirurgo generale*".

**G.**

Mediante presa di posizione del 7 agosto 2015, con allegati l'incarto e un elenco dei documenti prodotti, la MEBEKO ha ribadito che in Svizzera la chirurgia viscerale è una formazione di diritto privato accessibile solamente dopo aver compiuto con successo la formazione federale in chirurgia della durata di sei anni. Per contro, essa ha constatato che in Italia il laureato in medicina può scegliere da subito di specializzarsi in chirurgia generale oppure in chirurgia dell'apparato digerente, ciò che mostra che la durata della specializzazione italiana in chirurgia dell'apparato digerente è inferiore alla durata della specializzazione svizzera in chirurgia viscerale. La MEBEKO ha aggiunto che, secondo il sistema europeo di riconoscimento dei diplomi, il titolo di perfezionamento in chirurgia dell'apparato digerente non permette l'ottenimento del riconoscimento in chirurgia generale, e che nemmeno il diritto federale

prevede disposizioni relative ad un'"eventuale relazione tra una prestazione in medicina umana e il possesso di un titolo federale di perfezionamento di medico specialista (o per analogia di un titolo estero di perfezionamento riconosciuto)". In conclusione, la MEBEKO ha confermato la propria decisione e proposto di respingere il ricorso.

#### **H.**

Il 12 agosto 2015 questo Tribunale ha trasmesso al ricorrente per conoscenza un esemplare della presa di posizione della MEBEKO. Con scritto del 3 settembre 2015, il ricorrente, facendo valere il rischio di perdere il suo lavoro come medico in Ticino senza il riconoscimento della sua specializzazione, ha chiesto a questo Tribunale di trattare il suo ricorso celermente.

#### **Diritto:**

##### **1.**

**1.1** In virtù dell'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32), questo Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF, riservate le eccezioni elencate all'art. 32 LTAF.

In concreto, la MEBEKO è una commissione federale (art. 49 e 50 cpv. 1 lett. d della legge federale sulle professioni mediche universitarie del 23 giugno 2006 [LPMed, RS 811.11]), e il suo provvedimento del 5 maggio 2015, che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 lett. c PA, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso.

**1.2** Ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso deve essere depositato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione (art. 50 cpv. 1 PA) e contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente o del suo rappresentante, con allegati, se disponibili, la

decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova (art. 52 cpv. 1 PA).

In concreto, il ricorso è ammissibile nella misura in cui è stato presentato tempestivamente e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, e visto che l'anticipo di Fr. 1'500.-, relativo alle spese processuali, è stato versato nel termine impartito, per cui non sussistono ostacoli all'esame sostanziale del litigio. Occorre quindi entrare nel merito del ricorso.

## **2.**

È litigioso sapere se il diploma italiano di specializzazione in "chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva" equivalga al diploma svizzero di specializzazione in "chirurgia". Il ricorrente pretende che ciò sia il caso, partendo dal presupposto che la sua specializzazione in "chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva" è considerata in Italia "*equipollente*" alla specializzazione in "chirurgia generale".

## **3.**

**3.1** In Svizzera sono riconosciuti i diplomi o i titoli di perfezionamento esteri la cui equivalenza con un diploma federale o un titolo federale di perfezionamento è prevista in un accordo sul riconoscimento reciproco concluso con gli Stati interessati e i cui titolari padroneggiano una lingua nazionale della Svizzera (art. 15 cpv. 1 e 21 cpv. 1 LPMed). Il diploma o il titolo di perfezionamento estero riconosciuto produce in Svizzera gli stessi effetti di un diploma federale o di un titolo federale di perfezionamento (art. 15 cpv. 2 e 21 cpv. 2 LPMed).

**3.2** Nel campo della medicina, in Svizzera sono rilasciati i titoli federali di perfezionamento di medico generico e di medico specialista in diverse discipline, come per esempio la chirurgia (art. 2 cpv. 1 lett. a e b con l'allegato 1 dell'ordinanza sui diplomi, la formazione, il perfezionamento e l'esercizio della professione nelle professioni mediche universitarie del 27 giugno 2007 [Ordinanza sulle professioni mediche, OPMed, RS 811.112.0]). L'art. 4 cpv. 1 lett. a OPMed rimanda, per determinare i diplomi e i titoli di perfezionamento stranieri, rilasciati dagli Stati membri dell'Unione europea e riconosciuti in Svizzera, all'Allegato III dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, concluso il 21 giugno 1999, approvato dall'Assemblea federale l'8 ottobre 1999, ed entrato in vigore il 1° giugno 2002 (ALC, RS 0.142.112.681).

#### 4.

**4.1** L'art. 2 ALC garantisce il principio della non discriminazione, conformemente al quale i cittadini svizzeri e degli Stati membri dell'Unione europea non sono oggetto di alcuna discriminazione in base alla loro nazionalità. Questo principio garantisce ai cittadini svizzeri e degli Stati membri dell'Unione europea il diritto di non venire sfavoriti rispetto ai cittadini dello Stato chiamato ad applicare l'ALC (Messaggio del Consiglio federale del 23 giugno 1999 [Foglio federale 1999 5092] pag. 5266; sentenza TAF B-6825/2009 del 15 febbraio 2010 consid. 3.1; ALVARO BORGHI, La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne, Commentaire article par article de l'Accord du 21 juin 1999, 2010, art. 2 n° 35 e segg.). Sono vietate non soltanto le discriminazioni manifeste fondate sulla nazionalità (discriminazioni dirette), bensì anche ogni forma dissimulata di discriminazione che conduca di fatto, attraverso l'applicazione di altri criteri distintivi, al medesimo risultato (discriminazione indiretta) (decisioni del Tribunale federale [DTF] 131 V 209 consid. 6.2 e 130 I 26 consid. 3.2.3; sentenza TAF B-6825/2009 del 15 febbraio 2010 consid. 3.2).

**4.2** Secondo l'art. 9 ALC, per agevolare ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e della Svizzera l'accesso alle attività dipendenti e autonome e il loro esercizio, nonché la prestazione di servizi, le parti contraenti adottano, conformemente all'Allegato III, le misure necessarie per quanto riguarda il riconoscimento reciproco dei diplomi, dei certificati e di altri titoli e il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative delle parti contraenti in materia di accesso alle attività dipendenti e autonome e dell'esercizio di queste nonché di prestazione di servizi.

**4.3** In virtù degli art. 9 e 16 cpv. 1 ALC, il sistema europeo di riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli, è direttamente applicabile in Svizzera (DTF 136 II 470 consid. 4.1 e 134 II 341 consid. 2.2: NINA GAMMENTHALER, Diplomanerkennung und Freizügigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen 2005/36/EG und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz, Zurigo/Basilea/Ginevra 2010, cap. 3 lett. a cifra III. 3, pagg. 275 e segg.).

**4.4** La gestione e la corretta applicazione dell'ALC è garantita da un Comitato misto, composto dai rappresentanti delle parti contraenti, il quale si pronuncia all'unanimità (art. 14 cpv. 1 ALC). Nella misura in cui

l'applicazione dell'ALC implica nozioni di diritto comunitario, deve essere tenuto conto della giurisprudenza pertinente della Corte di giustizia delle comunità europee (CGCE; a partire dal 1° dicembre 2009, Corte di giustizia dell'Unione europea [CGUE]) precedente la data della sua firma. La giurisprudenza della Corte successiva alla firma dell'ALC deve essere comunicata alla Svizzera; su richiesta di una delle parti contraenti, il Comitato misto determina le implicazioni di tale giurisprudenza (art. 16 cpv. 2 ALC).

## **5.**

**5.1** L'ALC si applica conformemente alle direttive europee a cui rinvia il suo Allegato III, intitolato "Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali" (Diplomi, certificati e altri titoli). Rispetto alla professione di medico, l'Allegato III faceva originariamente riferimento alla direttiva 93/16/CEE. In seguito alla decisione del Comitato misto del 30 settembre 2011 (RO 2011 4589), modificante l'Allegato III, quest'ultimo rimanda a partire da quella data alla direttiva 2005/36/CE, la quale riprende essenzialmente il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali in vigore al momento della sua adozione (cfr. sentenza TAF B-1016/2011 del 23 maggio 2012 consid. 2.1; sentenza del Tribunale federale 2C\_622/2012 del 17 giugno 2013 consid. 3.2.1, e DTF 136 II 470 consid. 4.1).

**5.2** L'Allegato III dell'ALC rispecchia la struttura dell'allegato V della direttiva 2005/36/CE. In particolare, le lettere e, f e g dell'Allegato III dell'ALC costituiscono un'"aggiunta" ai punti 5.1.1, 5.1.2 e 5.1.3 dell'allegato V della direttiva 2005/36/CE (cfr. qui sotto, consid. 6.3.1).

## **6.**

**6.1** La direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (cfr. eur-lex.europa.eu), per la Svizzera in vigore provvisoriamente dal 1° novembre 2011 (salvo il suo Titolo II [Libera prestazione di servizi]), e definitivamente dal 1° settembre 2013, e quindi applicabile alla fattispecie (istanza di riconoscimento inoltrata nel gennaio 2012; cfr. <http://www.sbf.admin.ch/diploma/01793/01795/index.html?lang=it>, da ultimo consultato il 7.12.2015), fissa le regole con cui uno Stato membro, che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio,

le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri, e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione (art. 1; cfr. sentenza TAF B-6201/2011 del 6 marzo 2013 consid. 4.2 e i relativi riferimenti). Essa si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliono esercitare, come lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali (art. 2 § 1). Sono definite professioni regolamentate le attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali (art. 3 § 1 lett. a). Il riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante permette al beneficiario di accedere alla stessa professione nello Stato membro ospitante e di esercitarla nelle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro ospitante (art. 4 § 1; cfr. sentenze TAF B-8091/2008 del 13 agosto 2009 consid. 4.3 e B-2831/2010 del 2 novembre 2010 consid. 2.1).

**6.2** La direttiva 2005/36/CE, al suo Titolo III (Libertà di stabilimento: art. 10 a 52), prevede tre modalità di riconoscimento delle qualifiche professionali in generale: il regime generale di riconoscimento di titoli di formazione in base ai livelli di qualifica professionale (art. 10 a 15), il riconoscimento dell'esperienza professionale (art. 16 a 20) e il riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazioni secondo il principio di riconoscimento automatico o in virtù di diritti acquisiti (art. 21 e 23).

**6.3** Per quanto riguarda i titoli di perfezionamento di medico specialista, la direttiva 2005/36/CE prevede il seguente sistema di riconoscimento (equivalenza):

**6.3.1** In funzione della **denominazione dei titoli**, ogni Stato membro riconosce i titoli di formazione di medico specialista che corrispondono alle denominazioni elencate al punto 5.1.3 dell'allegato V (art. 21 § 1 e 26: principio di riconoscimento **automatico**). L'allegato V, intitolato "Riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione", alla rubrica V.1 "Medici" distingue i "Titoli di formazione medica di base" (5.1.1), i "Titoli di formazione di medico specializzato" (5.1.2) e le "Denominazioni delle formazioni mediche specializzate" (5.1.3), le quali indicano il "Titolo di formazione", l'"Ente che rilascia il titolo di formazione" e la "Data di riferimento". Come si evince dalla

giurisprudenza della CGUE, il riconoscimento automatico vale unicamente per i titoli di formazione medica specializzata designati, al punto 5.1.3 dell'allegato V, sia dallo Stato membro d'origine, sia dallo Stato membro ospitante (cfr., per esempio, sentenza CGUE nella causa C-492/12 del 19 settembre 2013, domanda di pronuncia pregiudiziale, punto 12; sentenza TAF B-4857/2012 del 5 dicembre 2013 consid. 4.1.2).

**6.3.2** In funzione dell'**esperienza professionale** acquisita, ogni Stato riconosce i titoli di formazione di medico specialista non elencati nell'allegato V, che sanciscono il compimento di una formazione iniziata prima delle date di riferimento ai punti 5.1.2 dell'allegato V (per l'Italia, il 20 dicembre 1976), se sono accompagnati da un attestato che certifica l'effettivo e lecito esercizio da parte dei loro titolari dell'attività in questione per almeno tre anni consecutivi nei cinque anni precedenti il rilascio dell'attestato (art. 23 § 1: riconoscimento in virtù di **diritti acquisiti**).

**6.3.3** In funzione della **formazione** compiuta, ogni Stato membro riconosce i titoli di formazione di medico specialista non elencati nell'allegato V, se sono accompagnati da un certificato, rilasciato da autorità od organi competenti, il quale attesti che tali titoli sanciscono il compimento di una formazione conforme alle esigenze della direttiva, e che sono assimilati dallo Stato membro che li ha rilasciati a quelli elencati nell'allegato V (art. 23 § 6: riconoscimento in virtù di **diritti acquisiti**).

**6.3.4** In funzione del **livello di qualifica professionale**, il riconoscimento di un titolo di specialista può intervenire, sussidiariamente, se il titolo in questione evidenzia un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente anteriore (in tedesco: "*unmittelbar unter*", in francese: "*immédiatement inférieur*") a quello richiesto nello Stato membro ospitante (art. 10 lett. d, 11 e 13 § 1 lett. b: **regime generale** di riconoscimento).

**6.4** Come riassunto dal Tribunale federale, la direttiva 2005/36/CE definisce principalmente un sistema di riconoscimento automatico dei diplomi di medico specialista (cfr. cifra 19 e segg. del suo Preambolo). In tale sistema, caratterizzato da un'armonizzazione delle formazioni tra gli Stati firmatari della convenzione sul reciproco riconoscimento dei diplomi, lo Stato membro che riceve una richiesta di riconoscimento si limita ad un esame formale che permetta di assicurarsi che i titoli presentati siano tra quelli sulla lista e che quindi possano essere riconosciuti, senza procedere all'esame materiale delle qualifiche. Solo sussidiariamente, la direttiva introduce la possibilità di riconoscere il diploma sulla base di un

esame materiale delle qualifiche professionali (sentenza del Tribunale federale 2C\_622/2012 del 17 giugno 2013 consid. 3.2.2 con i relativi riferimenti).

## 7.

**7.1** In concreto, si deve innanzitutto rilevare che il ricorrente non può valersi del criterio della **denominazione dei titoli** per ottenere il riconoscimento della sua specializzazione in "chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia", considerato che essa, benché sia menzionata al punto 5.1.3 dell'allegato V della direttiva 2005/36/CE, non è stata inserita dalla Svizzera nella lista delle denominazioni alla lettera g dell'Allegato III dell'ALC, dimodoché le condizioni per un riconoscimento **automatico** della specializzazione non sono adempiute (cfr. sopra, consid. 6.3.1, riferentesi in particolare alla giurisprudenza della CGUE). Quanto al ragionamento del ricorrente, secondo cui *"già solo poiché ha conseguito un titolo di studio in medicina e chirurgia [...], egli [...] dovrebbe venir riconosciuto quale chirurgo generale anche in Svizzera e ciò automaticamente"* (ricorso, punto 8), esso è inconcludente nella misura in cui il suo diploma di laurea in "medicina e chirurgia" è stato riconosciuto nel 2004, in quanto "titolo di formazione medica di base" e non in quanto "titolo di formazione di medico specializzato" (punti 5.1.1 e 5.1.2 dell'allegato V della direttiva 2005/36/CE), equivalente al diploma federale svizzero di medico, e ciò in virtù dell'ALC e della direttiva 2005/36/CE.

**7.2** Secondariamente, il ricorrente non può neanche valersi del criterio dell'**esperienza professionale**, visto che ha iniziato la sua formazione specialistica ben dopo la data di riferimento per l'Italia al punto 5.1.3 dell'allegato V della direttiva 2005/36/CE, ossia il 20 dicembre 1976, dimodoché, sotto questo profilo, le condizioni per un riconoscimento della specializzazione in virtù di eventuali **diritti acquisiti** non sono adempiute (cfr. sopra, consid. 6.3.2).

**7.3** In terzo luogo, il ricorrente non può nemmeno invocare il criterio della **formazione**. Certo, egli presuppone che la sua specializzazione in chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva equivalga in Italia alla specializzazione in chirurgia generale, per concludere che essa, in quanto tale, deve essere riconosciuta in Svizzera come equivalente al titolo federale di perfezionamento in chirurgia, e ciò sulla base del punto 5.1.3 dell'allegato V della direttiva 2005/36/CE letto congiuntamente all'Allegato III dell'ALC. Però, come giustamente sottolineato dalla

MEBEKO, le autorità italiane, nella persona del direttore generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del Servizio sanitario nazionale, hanno chiaramente asserito che le due specializzazioni non corrispondono nonostante la similitudine dei loro programmi, e che la loro "equipollenza" ha una pura valenza interna per la partecipazione ai concorsi d'accesso al Servizio nazionale italiano di chirurgia generale, senza contare che esse sono catalogate distintamente, come discipline diverse, nell'allegato V della direttiva 2005/36/CE. In questo senso, le condizioni per un riconoscimento della specializzazione in virtù di eventuali **diritti acquisiti**, sotto il profilo dell'equivalenza della formazione, non sono adempiute (cfr. sopra, consid. 6.3.3).

**7.4** Come ultima possibilità rimarrebbe il riconoscimento in funzione del **livello di qualifica professionale** (cfr. sopra, consid. 6.3.4).

**7.4.1** A questo proposito, il ricorrente pretende che la MEBEKO non abbia proceduto alla verifica di questo criterio, tralasciando la disamina delle sue qualifiche professionali da un punto di vista materiale (cfr. ricorso, punto 12). Rispetto alla decisione impugnata, non si può non convenire con il ricorrente che la MEBEKO non si è pronunciata concretamente sulla questione del suo livello di qualifica professionale, sulla scorta degli elementi che egli ha fornito per illustrare lo sviluppo della sua carriera universitaria e professionale. Ciò precisato, nella sua presa di posizione del 7 agosto 2015, la MEBEKO ha tuttavia sottolineato il fatto che il ricorrente non ha acquisito in Italia il diploma di specializzazione in chirurgia generale, bensì, al suo posto, il diploma di specializzazione in chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva. In proposito la MEBEKO ha osservato che quest'ultima specializzazione non soltanto non è equivalente alla specializzazione svizzera in chirurgia (cfr. sopra, consid. 7.3), ma che essa è per di più di livello inferiore rispetto alla specializzazione svizzera in chirurgia viscerale, e ciò alla luce del fatto che essa non presuppone, contrariamente a quanto richiesto in Svizzera, l'ottenimento del diploma di specializzazione in chirurgia (generale).

**7.4.2** Ora, bisogna porsi la domanda se la MEBEKO abbia accertato in modo convincente che il diploma italiano di specializzazione in chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva non attesta un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente inferiore a quello richiesto in Svizzera, ossia il livello di chirurgia generale. La risposta non può essere che positiva, poiché la MEBEKO ha mostrato, da un lato, che, senza la specializzazione in "chirurgia", ossia in Italia la specializzazione in "chirurgia generale", non è possibile acquisire in

Svizzera la specializzazione in "chirurgia viscerale", ossia in Italia la specializzazione in "chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva", e, dall'altro lato, che quest'ultima non equivale, ai sensi della direttiva 2005/36/CE, alla specializzazione in "chirurgia generale" o in "chirurgia". Ne consegue che il livello di qualifica professionale del ricorrente, quale chirurgo italiano dell'apparato digerente, non può essere considerato come almeno equivalente al livello di un medico chirurgo svizzero. Questa conclusione deriva dal fatto che in Svizzera, come già osservato, la chirurgia viscerale, in quanto "iperspecializzazione", dipende dalla chirurgia, mentre in Italia la chirurgia generale e la chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva sono indipendenti l'una dall'altra. A questo proposito è fuorviante, per non dire sbagliato alla luce della legislazione pertinente, il ragionamento del ricorrente, secondo cui la "chirurgia generale" sarebbe una "*formazione di base*" e la "chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva" un'"*ulteriore specializzazione*" e non una "*sottospecializzazione*" (ricorso, punti 8 e 14).

**7.4.3** Quanto alla documentazione che il ricorrente ha allegato al suo ricorso, essa non apporta elementi rilevanti per l'esito del litigio. Così, per esempio, non è contestato che il titolo di specialista in chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva sia stata conseguito dal ricorrente conformemente ai requisiti delle direttive europee (cfr. attestazione dell'Università di Milano, del 26 luglio 2013). Allo stesso modo, è preso atto che la specializzazione del ricorrente è considerata in Gran Bretagna, secondo lo "Statement of Comparability" emesso dall'UK NARIC il 28 gennaio 2014, paragonabile ("*comparable*") al "*British Master of Philosophy degree standard*", però questo fatto non è suscettibile di influire sulla procedura di riconoscimento in Svizzera, gestita autonomamente dalla MEBEKO in conformità con la legislazione applicabile, in particolare l'ALC e la direttiva 2005/36/CE; peraltro, considerato che lo "*Statement of Comparability is a document that can be used in support of your international qualifications. It guides universities, colleges, employers and professional bodies on how your qualifications (including professional qualifications) relate to UK qualifications and certificates. It is not a compulsory document, but it can be specifically requested by an organisation. In general, the document can be of great help when applying for work or study in the UK*" (sito Internet dell'UK NARIC, consultato da ultimo il 7.1.2016), appare chiaro che non può trattarsi del riconoscimento di un diploma ai sensi della direttiva 2005/36/CE. Infine, è pure preso atto che il ricorrente ha lavorato in Italia come assistente e dirigente medico in chirurgia generale (certificato

dell'Azienda ospedaliera Sant'Anna di Como, del 15 aprile 2013), però egli non ha conseguito la specializzazione in "chirurgia generale" equivalente, in virtù dell'ALC e della direttiva 2005/36/CE, alla specializzazione svizzera in "chirurgia". È quindi giocoforza constatare che, anche tenendo conto degli "attestati di competenza" e dei "titoli di formazione" (art. 11 e 13 direttiva 2005/36/CE) esibiti dal ricorrente, non è possibile affermare che il suo livello di qualifica professionale corrisponda al livello di un medico svizzero specializzato in chirurgia (cfr. sopra, consid. 7.4.2).

**7.4.4** Non sono così adempiute le condizioni per poter riconoscere il diploma italiano di specializzazione in "chirurgia dell'apparato digerente ed endoscopia digestiva", di cui il ricorrente è titolare, come equivalente al diploma svizzero di specializzazione in "chirurgia".

**8.**

Di conseguenza, il ricorso deve essere respinto e la decisione impugnata confermata.

**9.**

Le spese processuali, consistenti in una tassa di decisione, nelle tasse di cancelleria nonché negli esborsi, sono fissate a Fr. 1'500.- e poste a carico del ricorrente che soccombe (art. 63 cpv. 1 PA), per cui il relativo anticipo dello stesso importo, da lui versato il 1° luglio 2015, gli è computato.

Non si assegnano al ricorrente indennità per spese ripetibili. Per quanto concerne la MEBEKO, le autorità federali non hanno diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 3 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]).

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:**

**1.**

Il ricorso è respinto.

**2.**

Le spese processuali di Fr. 1'500.- sono poste a carico del ricorrente, e l'anticipo versato il 1° luglio 2015 gli è computato.

**3.**

Non sono assegnate indennità per spese ripetibili.

**4.**

Comunicazione:

- al rappresentante del ricorrente (atto giudiziario);
- all'autorità inferiore (n. di rif. ... / ...; atto giudiziario);
- all'Ufficio federale della sanità pubblica UFSP, Berna (atto giudiziario).

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Francesco Brentani

Dario Quirici

**Rimedi giuridici:**

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

Data di spedizione: 28 gennaio 2016