



Corte II
B-3966/2017

Sentenza dell'11 settembre 2019

Composizione

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

Parti

X. _____,
rappresentato dal Signor Giampiero Giovannetti,
Consiglio nazionale dei Periti Industriali
e dei Periti Industriali Laureati (CNPI),
[...],
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Riconoscimento del titolo di studio italiano
"Perito industriale capotecnico - specializzazione: edilizia".

Fatti:**A.**

A.a Il signor X. _____ (in seguito: il ricorrente), al termine di una formazione quinquennale, ha ottenuto presso l'Istituto Tecnico Industriale Statale "Magistri Cumacini" di Como (in seguito: I.T.I.S. Magistri Cumacini), in data [...], il diploma di qualifica professionale per "Perito Industriale capotecnico specializzazione: edilizia" (in seguito: PICSE).

A.b In data 20 marzo 2014, il ricorrente ha inoltrato alla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (in seguito: la SEFRI o l'autorità inferiore) una richiesta preliminare volta al riconoscimento del suo diploma PICSE in Svizzera.

A.c Con scritto del 1° aprile 2014, la SEFRI ha comunicato al ricorrente che per l'esercizio della sua professione in Svizzera non è necessario il riconoscimento del suo diploma.

A.d In data 23 aprile 2015, il ricorrente ha inoltrato all'autorità inferiore una richiesta di riconoscimento del suo diploma PICSE, al fine di poter esercitare la professione di progettista – direttore lavori – perito in Svizzera.

A.e Con scritto del 1° maggio 2017, la SEFRI ha risposto, informando il ricorrente dell'impossibilità di equipollenza tra il diploma PICSE ed una qualifica professionale conseguita in Svizzera. Al contempo l'autorità inferiore ha offerto la possibilità di rilasciare una decisione che permetterebbe al ricorrente l'iscrizione all'albo delle imprese di costruzione e degli operatori specialisti ai sensi della Legge cantonale ticinese del 1° dicembre 1997 sull'esercizio della professione di impresario costruttore e di operatore specialista nel settore principale della costruzione (LEPICOSC, RL 705.500, [in seguito: albo LEPICOSC]) e ha precisato che, se la situazione professionale di quest'ultimo fosse cambiata, egli potrebbe ritirare la sua richiesta di riconoscimento. Infine, la SEFRI ha invitato il ricorrente a comunicarle se fosse d'accordo a ricevere una decisione per potersi iscrivere all'albo LEPICOSC o se preferisse ritirare la sua richiesta (cfr. doc. 4 dell'incarto dell'autorità inferiore).

A.f In seguito a tale invito, il ricorrente ha chiesto, in data 2 maggio 2017, che venisse rilasciata la decisione di cui sopra, essendo rimasta immutata la sua situazione professionale (cfr. doc. 5 dell'incarto dell'autorità inferiore).

B.

Con scritto del 17 maggio 2017, l'autorità inferiore ha emanato una decisione, decretante, tra le altre cose:

- I. Il Signor X. _____ dispone delle competenze professionali per esercitare la professione di operatore specialista nel settore principale della costruzione al senso della legge sull'esercizio della professione di operatore specialista nel settore principale della costruzione (LEPICOSC) e solo nell'ambito di questa;
- II. [...]
- III. [...]
- IV. [...]

C.

In data 11 luglio 2017, il ricorrente ha impugnato detta decisione con ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale (in seguito: il Tribunale o TAF). Il ricorrente ha postulato "l'integrale annullamento e la reiterazione dell'istruttoria, al fine di riconoscere l'equipollenza del titolo professionale di perito industriale in edilizia al titolo omologo elvetico, che consenta al sig. X. _____ l'esercizio dell'attività di progettazione edilizia all'interno della confederazione elvetica". Nel merito, il ricorrente afferma che la legislazione italiana gli consentirebbe l'esercizio della professione ingegneristica di progettazione edilizia e che sulla base della libera circolazione dei professionisti all'interno dell'UE e dei suoi Stati membri, dovrebbe essere messo nella condizione di poter svolgere la professione regolamentata in Italia di rango ingegneristico nell'area edilizia a parità di condizioni con il progettista edile elvetico.

D.

Nella risposta del 26 gennaio 2018, l'autorità inferiore ritiene che la domanda formulata dal ricorrente in sede di ricorso, di riconoscere l'equipollenza tra il diploma PICSE e un titolo omologo svizzero, sarebbe in contraddizione con la domanda di quest'ultimo del 2 maggio 2017 (cfr. fatti A.f). La domanda di equipollenza causerebbe un ampliamento inammissibile dell'oggetto della lite, rendendo la censura di cui sopra inammissibile.

Inoltre, il ricorrente sarebbe libero di formulare una nuova richiesta di riconoscimento con nuove conclusioni, indicando, in tal caso, il titolo del sistema di formazione svizzero con il quale dovrà essere paragonato il suo diploma italiano.

Pertanto, la SEFRI conclude il rigetto del ricorso.

E.

Nella replica del 27 febbraio 2018, il ricorrente rinvia essenzialmente agli argomenti già riportati nel ricorso dell'11 luglio 2017.

F.

Nella duplice del 28 marzo 2018, oltre alla richiesta di rigetto del ricorso, l'autorità inferiore precisa che, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, la decisione impugnata sarebbe stata "emanata – anche – sulla scorta dell'abilitazione professionale". In caso contrario, la direttiva 2005/36/CE non risulterebbe applicabile, visto che essa ha per oggetto il riconoscere delle qualifiche professionali, che abilitano direttamente all'esercizio di una determinata attività.

G.

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

Diritto:

1.

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

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

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

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

2.

2.1 Oggetto d'impugnazione

2.1.1 Oggetto di una procedura di ricorso può essere solo ciò che era già oggetto del procedimento dinanzi all'autorità inferiore o ciò che, secondo una corretta interpretazione della legge, avrebbe dovuto esserlo (oggetto d'impugnazione). Le questioni sulle quali l'autorità inferiore non si è pronunciata e sulle quali non era tenuta a farlo non possono essere esaminate dall'autorità di ricorso. In caso contrario, ciò oltrepasserebbe le competenze funzionali di quest'ultima. L'oggetto dell'impugnazione stessa deriva dal dispositivo della decisione impugnata e non dalla sua motivazione o argomentazione. A tale riguardo, se permangono dubbi sulla portata del dispositivo, essa deve essere interpretata; la motivazione e l'argomentazione della decisione possono costituire un aiuto al riguardo (DTF 142 II 243 consid. 2.1, 136 II 165 consid. 5; sentenza del TF 2C_642/2007 del 3 marzo 2008 consid. 2.2; DTAF 2014/24 consid. 1.4.1, 2010/12 con-

sid. 1.2.1; sentenza del TAF B-4760/2015 del 14 febbraio 2017 consid. 5.1). Inoltre, se il dispositivo fa esplicito riferimento ai considerandi, essi fanno parte del dispositivo della decisione nella misura del rinvio ad essi (DTF 120 V 233 consid. 1; sentenza del TF 9C_465/2017 del 24 agosto 2017 consid. 3.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^a ed. 2013, n° 2.9).

2.1.2 Visti la richiesta iniziale di riconoscimento del diploma PICSE del ricorrente (cfr. fatti A.d), l'offerta dell'autorità inferiore di emettere una decisione, che permetterebbe al ricorrente di iscriversi all'albo LEPICOSC (cfr. fatti A.e), l'accettazione di tale offerta da parte del ricorrente (cfr. fatti A.f), nonché il rilascio della decisione impugnata (cfr. fatti B), l'oggetto d'impugnazione non risulta più essere la richiesta di riconoscimento del titolo di studio PICSE, bensì l'attestato delle competenze professionali per l'iscrizione all'albo LEPICOSC.

2.2 Oggetto del litigio

2.2.1 D'altro canto, è compito del ricorrente definire l'oggetto del ricorso dinanzi all'autorità di ricorso (oggetto del litigio) mediante i propri argomenti, in quanto i punti non contestati della decisione impugnata crescono in giudicato. A tale riguardo, quando il ricorrente chiede solo l'annullamento della decisione impugnata, occorre fare riferimento ai motivi del suo ricorso, al fine di definire l'oggetto del litigio secondo la sua volontà determinante. Il ricorrente può ridurre l'oggetto del litigio solo in relazione all'oggetto d'impugnazione; non può estenderlo o modificarlo, in quanto ciò comporterebbe una violazione della competenza funzionale dell'autorità di ricorso (DTF 136 II 457 consid. 4.2; 131 II 200 consid. 3.2; DTAF 2014/24 consid. 1.4.1; sentenze del TAF B-4760/2015 del 14 febbraio 2017 consid. 5.1, A-545/2012 del 14 febbraio 2013 consid. 2.5 e A-1626/2010 del 28 gennaio 2011 consid. 1.2.1; JÉRÔME CANDRIAN, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, 2013, n° 182 e 184 e rinvii; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *op. cit.*, n. 2.8).

2.2.2 Si considera che sia nel ricorso (cfr. fatti C), che nella replica (cfr. fatti E), il ricorrente non chiede né il riconoscimento del PICSE, né la possibilità di iscriversi all'albo LEPICOSC, bensì l'equipollenza di un altro titolo, questo professionale, ovvero, il titolo della professione di "perito industriale". A tal proposito il ricorrente asserisce che l'autorità inferiore sembrerebbe confondere il concetto di *titolo di studio* e *titolo professionale*, precisando che il proprio intento sarebbe, infatti, quello di "far valere il *titolo professionale* di perito industriale, rilasciato a seguito di un esame di Stato

di abilitazione all'esercizio della libera professione regolamentata, disciplinata dalla Legge 8 dicembre 1956 n. 1378, dalla Legge 2 febbraio 1990 n. 17 e dal D.P.R. 5 giugno 2001 n. 328, e non il *titolo di studio* di perito industriale capotecnico – specializzazione in edilizia, rilasciato dall'I.T.I.S. Magistri Cumacini, quale diploma di scuola secondaria superiore" (cfr. replica, pag. 2).

Ne consegue che l'oggetto del litigio risulta essere la richiesta di riconoscimento di equipollenza del *titolo professionale* di perito industriale.

2.3 Il Tribunale amministrativo federale, *ad abundantiam*, precisa che, nell'ambito del "riconoscimento di diplomi", è necessario fare la distinzione tra *professione regolamentata* e *formazione regolamentata*.

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

2.3.2 Nel quadro del riconoscimento di titoli esteri, è necessario stabilire quali normative legali siano pertinenti e applicabili, esaminando se ed in

che modo la professione in questione sia regolamentata nello Stato ospitante. Infatti, sono subordinate alla direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, solo professioni regolamentate nello Stato ospitante (art. 2 cpv. 1).

È decisiva, dunque, la domanda se la professione in questione sia regolamentata in Svizzera, e sia, quindi, subordinata alla direttiva 2005/36/CE oppure no, permettendone l'accesso e l'esercizio, sul territorio elvetico, senza alcun riconoscimento di diploma.

La SEFRI, sul proprio sito web, ha pubblicato l'Elenco delle professioni / attività regolamentate in Svizzera (<<https://www.sbf.admin.ch/sbf/it/home/bildung/riconoscimento-dei-diplomi-esteri/professioni-regolamentate.html>>, versione luglio 2019; consultato il 30 agosto 2019; cfr. anche sentenze del TAF B-2701/2016 del 18 dicembre 2018 consid. 5.2 e B-2586/2014 del 13 ottobre 2014 consid. 2.2).

2.3.3 Nel caso concreto, l'esercizio della professione di perito industriale non è contenuto nell'elenco di cui sopra, risultando, così, una professione non regolamentata in Svizzera, per la quale non sono necessari una formazione o un diploma particolari. Si tratta, quindi, di una professione il cui esercizio in Svizzera è libero.

2.4 In considerazione di quanto espresso sopra sulla portata dell'oggetto d'impugnazione (cfr. consid. 2.1.1) e dell'oggetto del litigio (cfr. consid. 2.2.1), nonché sull'ammissibilità di quest'ultimo (cfr. consid. 2.1.2), e visto quanto espresso dal ricorrente durante la procedura di ricorso (cfr. consid. 2.2.2), ne risulta che l'oggetto del litigio si distanzia dall'oggetto d'impugnazione a tal punto da modificarlo, comportando così una violazione della competenza funzionale del Tribunale amministrativo federale.

3.

Visto quanto precede, ne risulta che il ricorrente fa valere un oggetto del litigio che va oltre a quello d'impugnazione. Pertanto, il ricorso è considerato irricevibile (DTF 143 I 344 consid. 4 e 125 V 413 consid. 2).

4.

Le spese processuali comprendono la tassa di giustizia e i disborsi a carico della parte soccombente; se quest'ultima soccombe solo in parte, le medesime vengono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA e art. 1 cpv. 1 del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al

Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]). La tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'interesse pecuniario, dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 2 cpv. 1 e art. 4 TS-TAF).

Nella fattispecie, le spese del procedimento davanti al Tribunale vengono fissate a fr. 2'000.-. Tale cifra verrà compensata, dopo la crescita in giudicato della presente sentenza, dall'anticipo di fr. 2'000.-, già versato dal ricorrente in data 11 dicembre 2017.

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

5.

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

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

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

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è irricevibile.

2.

Le spese processuali vengono fissate a fr. 2'000.– e poste a carico del ricorrente. Questo importo verrà compensato, dopo la crescita in giudicato della presente sentenza, dall'anticipo di fr. 2'000.–, già versato dal ricorrente in data 11 dicembre 2017.

3.

Non vengono accordate indennità a titolo di spese ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario);
- autorità inferiore (n. di rif. [...]); atto giudiziario);
- Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (atto giudiziario).

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Pietro Angeli-Busi

Maria Cristina Lolli

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 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: