



---

Corte II  
B-429/2014

## Sentenza del 24 novembre 2014

---

Composizione

Giudici Francesco Brentani (presidente del collegio),  
Pietro Angeli-Busi, Pascal Richard,  
cancelliera Camilla Fumagalli.

---

Parti

A. \_\_\_\_\_,  
patrocinata dall'avv. Peter A. Jäggi,  
ricorrente,

contro

**Commissione delle professioni psicologiche PsiCo,**  
Ufficio federale della sanità pubblica UFSP,  
Schwarzenburgstrasse 161, 3003 Berna,  
autorità inferiore.

---

Oggetto

Riconoscimento di un diploma estero in psicologia.

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

Il (...) A.\_\_\_\_\_, (di seguito: la ricorrente), previo ottenimento della licenza e della "maîtrise" in psicologia, ha conseguito il proprio diploma di studi superiori specializzati in psicologia clinica e patologia presso l'"Institut B.\_\_\_\_\_" dell'Università di C.\_\_\_\_\_.

**B.**

Tramite formulario, compilato il 6 agosto 2013, la ricorrente ha presentato una domanda di "riconoscimento di un diploma di studi superiori in psicologia". La ricorrente ha altresì indirizzato alla Commissione delle professioni psicologiche PsiCo (di seguito: autorità inferiore) uno scritto datato 5 agosto 2013, tramite il quale ha precisato il proprio percorso formativo.

**C.**

Con decisione dell'11 dicembre 2013 l'autorità inferiore ha giudicato non riconoscibile il diploma di studi in psicologia ottenuto in Francia dalla ricorrente. Ciò è da imputare al fatto che il medesimo diploma sarebbe stato ottenuto tramite corsi per corrispondenza presso l'Università di C.\_\_\_\_\_, allorquando l'autorità inferiore avrebbe stabilito di non riconoscere i diplomi di master in psicologia ottenuti nel quadro dell'insegnamento a distanza. L'autorità inferiore ha subordinato il riconoscimento del diploma della ricorrente alla riuscita delle seguenti misure di compensazione:

- esame a livello di master;
- ciclo universitario per ottenere un master in psicologia.

Il costo dell'esame (di importo non precisato) è posto a carico della ricorrente, parimenti quest'ultima è responsabile della propria ammissione presso un ciclo di studi adatto in Svizzera o all'estero.

**D.**

Contro la summenzionata decisione, la ricorrente è insorta al Tribunale amministrativo federale (di seguito: il Tribunale) tramite ricorso del 24 gennaio 2014. La medesima chiede, in via principale, l'accoglimento del gravame quindi l'annullamento della decisione impugnata e l'accoglimento della domanda di riconoscimento del 6 agosto 2013. In via subordinata, essa domanda l'accoglimento del ricorso, l'annullamento della decisione impugnata e la domanda dell'impugnativa all'autorità inferiore per nuova decisione. In via ancor più subordinata, viene chiesto il parziale

accoglimento del ricorso con annullamento della cifra 3 del dispositivo della decisione impugnata relativo alle misure di compensazione imposte. Protestate tasse, spese e ripetibili.

La ricorrente lamenta una violazione del diritto federale in merito al fatto che, a suo modo di vedere, l'autorità inferiore avrebbe male interpretato ed erroneamente applicato la direttiva 2005/36/CE, in particolare gli articoli 10 e segg.. Il motivo di riconoscimento previsto dalla legge sarebbe infatti legato all'esistenza di un'attestazione di "[...] un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto dallo Stato membro ospitante [...]", quindi non al riconoscimento o meno di corsi per corrispondenza. Quest'ultimo non sarebbe un criterio legale per rifiutare il riconoscimento di un titolo di studio validamente rilasciato da un'autorità competente estera, sicché la differenziazione tra i titoli di studio così come proposta dall'autorità inferiore violerebbe la succitata direttiva. Quale seconda censura la ricorrente deplora un accertamento inesatto o incompleto dei fatti. Infatti, in Francia l'insegnamento a distanza non verrebbe distinto dall'insegnamento presenziale ed i diplomi verrebbero abilitati in maniera assolutamente identica dal ministero francese corrispondente. Del resto, l'insorgente critica la circostanza per cui l'autorità inferiore nella decisione impugnata ha affermato che l'equivalenza del diploma estero con un diploma svizzero corrispondente non sarebbe dimostrata. Con queste parole l'autorità inferiore accollerebbe l'onere della prova alla ricorrente, in reiterata disattesa dei dettami previsti dalla direttiva europea. Viene poi evidenziato come, già sotto l'egida delle due precedenti versioni della direttiva europea, ora abrogate, la giurisprudenza del Tribunale avrebbe stabilito che gli elementi di verifica ai fini del riconoscimento di un diploma di studi estero sarebbero limitati e comprenderebbero unicamente durata, contenuto e materie della formazione. Il fatto che l'insegnamento sia stato impartito senza presenza obbligatoria non influirebbe su nessuno dei criteri citati. Infine, in via subordinata, la ricorrente lamenta una mancanza di chiarezza relativa alle misure di compensazione previste nel dispositivo.

#### **E.**

In data 12 febbraio 2014 il Tribunale, trasmettendo un esemplare del gravame, ha invitato l'autorità inferiore ad inoltrare una risposta al ricorso così come l'incarto completo numerato e corredato da un indice degli atti.

**F.**

Con presa di posizione del 2 aprile 2014 l'autorità inferiore ha contestato la propria incorretta applicazione o interpretazione della direttiva 2005/36/CE. Nello specifico, per gli psicologi sarebbe prevista l'applicazione del sistema generale stabilito nella direttiva in questione; ossia lo Stato ospitante paragonerebbe la formazione e l'esperienza professionale con i propri requisiti, potendo in questo modo decidere di concedere il riconoscimento, o in caso di differenze sostanziali di chiedere dei provvedimenti di compensazione, segnatamente una prova attitudinale o un tirocinio di adattamento. L'autorità inferiore ritiene che, il diploma universitario in psicologia ottenuto dalla ricorrente con uno studio a distanza in Francia, non equivarrebbe ad un diploma universitario svizzero in psicologia, poiché gli studi compiuti dalla ricorrente si distinguerebbero, dal profilo scientifico e contenutistico, sostanzialmente da quelli svizzeri con obbligo di presenza. Possibilità che sarebbero contemplate dagli art. 13 e 14 della direttiva, sicché la medesima autorità non l'avrebbe interpretata o applicata in modo errato. Determinante, per giungere a tali conclusioni, sarebbe stato il fatto che in Svizzera, così come in altri paesi europei, non vi sarebbe un diploma di master a distanza in psicologia riconosciuto conformemente all'art. 2 della legge federale sulle professioni psicologiche. Circostanza dovuta, secondo la stessa autorità, al fatto che lo studio a distanza non sarebbe la modalità adeguata per ottenere una formazione universitaria di livello qualitativo tale da fornire qualifiche scientifiche necessarie, in particolar modo in ambito clinico. Le forme di studio con obbligo di presenza divergerebbero in modo fondamentale dalle forme di apprendimento e di insegnamento a distanza. In particolare, le forme di insegnamento interattivo come seminari e colloqui necessari all'applicazione nella pratica dei contenuti teorici appresi non potrebbero avvenire a distanza senza perdite di qualità. Forme di insegnamento le prime che fondandosi sulla partecipazione attiva degli studenti permetterebbero a questi ultimi ed ai docenti di valutare costantemente il processo di apprendimento. L'autorità inferiore ha altresì comparato lo studio in presenza svizzero, il quale richiede circa 1000 ore di presenza, con il ciclo a distanza francese, il quale prevede delle unità di "regroupements" di 114 ore o 21 giorni, giungendo alla conclusione secondo cui sarebbe palese che un numero tanto esiguo di ore di studio per le quali è richiesta la presenza non permetterebbe di approfondire o consolidare i contenuti, né di esercitarsi nella loro applicazione. Infine, l'autorità inferiore ha precisato che il dispositivo della decisione impugnata prevede dei provvedimenti di compensazione di natura alternativa.

**G.**

Su ordinanza del 13 ottobre 2014 del Tribunale, in data 24 ottobre 2014 l'autorità inferiore ha completato l'incarto, in particolare con la domanda di riconoscimento della ricorrente non ancora versata agli atti (cfr. consid. B).

Ulteriori fatti ed argomenti addotti dalle parti verranno ripresi nei considerandi qualora risultino decisivi per l'esito della vertenza.

**Diritto:****1.**

**1.1** La decisione dell'11 dicembre 2013 resa dell'autorità inferiore è una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. lett. c della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021). Fatta eccezione per le decisioni previste all'art. 32 delle legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), il Tribunale, in virtù dell'art. 31 LTAF, giudica i ricorsi contro le decisioni prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

**1.2** Il termine e la forma del ricorso sono osservati con la missiva raccomandata del 24 gennaio 2014 (art. 50 cpv. 1 e 52 cpv. 1 PA), il rappresentante ha giustificato i propri poteri tramite procura scritta (art. 11 PA), l'anticipo equivalente alle presunte spese processuali è stato versato entro il termine stabilito (art. 63 cpv. 4 PA).

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

Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

**2.**

L'oggetto della lite è il riconoscimento dell'equivalenza del diploma francese di studi superiori in psicologia della ricorrente (cfr. formulario agli atti).

### 3.

**3.1** Il 21 giugno 1999 è stato concluso l'accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, approvato dall'Assemblea federale l'8 ottobre 1999 ed entrato in vigore il 1° giugno 2002 (ALCP, RS 0.142.112.681). All'art. 2 ALCP è garantito il principio della non discriminazione, conformemente al quale i cittadini svizzeri e degli Stati membri dell'Unione europea non sono oggetto di alcuna discriminazione in base alla loro nazionalità. Principio che garantisce ai cittadini svizzeri e degli Stati membri dell'Unione europea il diritto, in applicazione dell'accordo, di non venire sfavoriti rispetto ai cittadini dello stato chiamato ad applicare l'ALCP (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 23 giugno 1999 [FF 1999 5092] pag. 5266; sentenza del Tribunale B-6825/2009 del 15 febbraio 2010 consid. 3.1; YVO HANGARTNER, *Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Pratique juridique actuelle [PJA]* 2003, pag. 257 e 260; ALVARO BORGHI, *La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, Commentaire article par article de l'accord du 21 juin 1999, 2010, art. 2 n° 35 e segg.*). Sono vietate non soltanto le 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) (cfr. DTF 131 V 209 consid. 6.2; DTF 130 I 26 consid. 3.2.3 ; sentenza del Tribunale B-6825/2009 del 15 febbraio 2010 consid. 3.2; ROLAND BIEBER/FRANCESCO MAIANI, *Précis de droit européen*, 2<sup>a</sup> ed., 2011, pag. 179; HANGARTNER, *op. cit.*, pag. 263). Per agevolare ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e della Svizzera l'accesso alle attività dipendenti e autonome e il loro esercizio, nonché la prestazione di servizi, le parti contraenti adottano, conformemente all'allegato III, le misure necessarie per quanto riguarda il riconoscimento reciproco dei diplomi, dei certificati e di altri titoli e il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative delle parti contraenti in materia di accesso alle attività dipendenti e autonome e dell'esercizio di queste nonché di prestazione di servizi (art. 9 ALCP). Giusta l'allegato III dell'accordo le parti contraenti convengono di applicare tra di loro, nel campo del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali, segnatamente la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (di seguito: direttiva 2005/36/CE; GU L 255 del 30 settembre 2005; cfr. anche sentenza del Tribunale B-2831/2010 del 2 novembre 2010 consid. 2.1). Quest'ultima sostituisce

le direttive 89/48/CEE, 92/51/CEE e 1999/42/CE (cfr. ASTRID EPINEY/ROBERT MOSTERS/SARAH PROGIN-THEUERKAUF, *Droit européen II - Les libertés fondamentales de l'Union européenne*, 2010, pag. 179). La direttiva fissa le regole con cui uno Stato membro, che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione (art. 1 direttiva 2005/36/CE; cfr. anche sentenza del Tribunale B-6201/2011 del 6 marzo 2013 consid. 4.2 e relativi riferimenti). Ciò permette di accedere alla stessa professione nello Stato membro ospitante e di esercitarla nelle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro ospitante (cfr. art. 4 par. 1 direttiva 2005/36/CE e sentenze del Tribunale B-8091/2008 del 13 agosto 2009 consid. 4.3 e B-2831/2010 del 2 novembre 2010 consid. 2.1). Invero, essa si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che 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 (cfr. art. 2 par. 1 direttiva 2005/36/CE). Sono definite professioni regolamentate le attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali (art. 3 par. 1 let. a direttiva 2005/36/CE).

**3.2** La legge sulle professioni psicologiche si prefigge di proteggere la salute e proteggere da inganni e raggiri le persone che ricorrono a prestazioni nel settore della psicologia (cfr. art. 1 cpv. 1 della legge federale sulle professioni psicologiche del 18 marzo 2011 [LPPsi, RS 935.81]). A tal fine la medesima disciplina, in particolare, le condizioni per l'impiego di denominazioni professionali protette e titoli, il riconoscimento dei diplomi e dei titoli di perfezionamento esteri, come pure le esigenze in materia di perfezionamento (cfr. art. 1 cpv. 2 let. b, e e g LPPsi). La protezione della denominazione della professione di psicologo crea trasparenza nel mercato delle prestazioni psicologiche e permette di migliorare la tutela della salute (psichica) e di preservare dall'inganno le persone che ricorrono a prestazioni psicologiche (cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente la legge federale sulle professioni psicologiche del 30 settembre 2009 [FF 2009 6005], pagg. 6025 e 6026). Il legislatore ha altresì subordinato l'accesso ai cicli di perfezionamento al possesso di un diploma in psicologia riconosciuto al fine di garantire che soltanto persone adegua-

tamente qualificate possano fornire prestazioni nel settore (cfr. art. 2-4 e 7 LPPsi e FF 2009 6026 e 6037).

**3.3** Alla luce di quanto precede, non vi è dubbio che le professioni psicologiche in Svizzera siano professioni regolamentate ai sensi della direttiva 2005/36/CE. Circostanza parimenti riscontrabile consultando la lista pubblicata sul sito della Segreteria di stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, rispettivamente il database della Commissione europea (cfr. SEFRI, <http://www.sbfi.admin.ch/diploma/01783/index.html?lang=it> , consultato in data 24.11.'14; [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=regprof&id\\_regprof=10054&tab=general](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=regprof&id_regprof=10054&tab=general) , European Commission > Internal Market > Free movement of professionals > Regulated professions database, consultato in data 24.11.'14). Pertanto, la direttiva 2005/36/CE è applicabile alla fattispecie.

#### **4.**

L'autorità inferiore ritiene che il diploma universitario in psicologia ottenuto dalla ricorrente con uno studio a distanza in Francia non equivarrebbe ad un diploma universitario svizzero in psicologia, poiché gli studi compiuti dalla ricorrente si distinguerebbero, dal profilo scientifico e contenutistico, sostanzialmente da quelli svizzeri con obbligo di presenza.

**4.1** Giusta l'art. 3 cpv. 1 LPPsi un diploma estero in psicologia è riconosciuto se la sua equivalenza con un diploma di una scuola universitaria svizzera riconosciuto in virtù della presente legge è prevista da un accordo sul reciproco riconoscimento concluso con lo stato interessato o con un'organizzazione sovrastatale. Rispettivamente, in virtù dell'art. 9 cpv. 1 LPPsi, un titolo estero di perfezionamento è riconosciuto se la sua equivalenza con un titolo federale di perfezionamento è prevista da un accordo sul reciproco riconoscimento concluso con lo Stato interessato o con un'organizzazione sovrastatale. A questo proposito, il Consiglio federale ha precisato che l'equivalenza dei diplomi e dei titoli di perfezionamento rilasciati dagli Stati membri dell'UE e dell'AELS è valutata conformemente alla direttiva 2005/36/CE (cfr. art. 3 dell'ordinanza sulle professioni psicologiche del 15 marzo 2013 [OPPsi, RS 935.811]). Il riconoscimento è di competenza della Commissione delle professioni psicologiche istituita dal Consiglio federale (cfr. art. 3 cpv. 3, 36 e 37 cpv. 1 let. b LPPsi). Essa si compone da rappresentanti delle cerchie scientifiche, delle scuole universitarie, dei Cantoni e delle cerchie professionali interessate (cfr. art. 36 cpv. 2 LPPsi).

**4.2** La libertà di stabilimento del titolo III della direttiva 2005/36/CE prevede tre sistemi di riconoscimento differenziati: il regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione; il riconoscimento dell'esperienza professionale (per le attività enumerate all'allegato IV); il riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione (per le attività enumerate all'allegato V).

Il regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione (art. 10-15 direttiva 2005/36/CE) è applicabile alla fattispecie ed implica che l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio siano subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali. L'autorità competente dello Stato membro ospitante dà l'accesso alla professione e ne consente l'esercizio alle stesse condizioni dei suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto, per accedere alla stessa professione o esercitarla sul suo territorio, da un altro Stato membro (cfr. art. 13 par. 1 direttiva 2005/36/CE). Gli attestati di competenza o i titoli di formazione devono soddisfare due condizioni: essere stati rilasciati da un'autorità competente in uno Stato membro e attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto nello Stato membro ospitante giusta l'art. 11 direttiva 2005/36/CE (cfr. art. 13 par. 1 direttiva 2005/36/CE).

Tuttavia, l'art. 13 direttiva 2005/36/CE non impedisce allo stato membro ospitante di esigere dal richiedente, un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o una prova attitudinale (cfr. sentenza del Tribunale A-368/2014 del 6 giugno 2014 consid. 6.1) se la formazione ricevuta riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto nello Stato membro ospitante (cfr. art. 14 par. 1 let. b direttiva 2005/36/CE). In questo caso lo Stato ospitante deve lasciare al richiedente la scelta tra le due misure di compensazione (cfr. art. 14 par. 2 e 3 direttiva 2005/36/CE). Per poter ricorrere alla possibilità di una misura di compensazione, la differenza fra le due formazioni deve essere talmente sostanziale da impedire l'esercizio corretto della professione in questione nello Stato ospitante (cfr. DTAF 2012/29 consid. 5.4 i.f.). Infatti, per materie sostanzialmente diverse ai sensi dell'art. 14 par. 1 let. b e c si intendono materie la cui conoscenza è essenziale all'esercizio della professione e che in termini di durata o contenuto sono, nella formazione dello Stato membro ospitante, molto diverse rispetto alla formazione del migrante (art. 14 par. 4 direttiva 2005/36/CE). Sono quindi da ritenersi sostanziali quelle differenze che possono minacciare il buon esercizio della professione (cfr. FRÉDÉRIC BERTHOUD, Étudier

dans une université étrangère – L'équivalence académique des diplômes en application de la Convention de reconnaissance de Lisbonne et des conventions bilatérales conclues entre la Suisse et ses pays limitrophes, 2012, pagg. 43-44). Inoltre, va tenuto conto del principio della proporzionalità se lo Stato membro ospitante intende esigere dal richiedente un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale, esso deve innanzitutto verificare se le conoscenze acquisite professionalmente non possano colmare la differenza sostanziale tra le due formazioni (cfr. art. 14 par. 5 direttiva 2005/36/CE).

## **5.**

A questo stadio occorre confrontare le rispettive formazioni al fine di valutare se vi sia la sostanziale diversità atta a giustificare un riconoscimento condizionale a provvedimenti di compensazione.

**5.1** Dal punto di vista formale l'onere della prova incombe all'autorità dello Stato membro ospitante (cfr. DTAF 2012/29 consid. 5.4 e relativi riferimenti). La quale deve provare l'esistenza di differenze sostanziali tra la formazione estera e la formazione richiesta dal Paese ospitante. Al migrante può tuttavia essere richiesto di fornire qualsiasi informazione utile circa la propria formazione (cfr. art. 50 direttiva 2005/36/CE).

**5.2** Inoltre, occorre tener presente che la nozione di differenze sostanziali (di cui all'art. 14 par. 4 direttiva 2005/36/CE) è una nozione giuridica indeterminata e che l'autorità competente dispone di ampio margine di apprezzamento ("Beurteilungsspielraum"). Nondimeno, per garantire il buon funzionamento del sistema si può partire dal principio che detto concetto debba essere interpretato in maniera restrittiva (cfr. DTAF 2012/29 consid. 5.4 i.f.). Il Tribunale esamina liberamente l'interpretazione e l'applicazione delle nozioni giuridiche indeterminate, facendo prova di un certo riserbo nel quadro dell'esame allorquando l'applicazione delle norme in questione poggia ad esempio su concetti di natura tecnica dei quali l'autorità inferiore possiede una miglior conoscenza rispetto all'autorità di ricorso. Fintanto che l'interpretazione dell'autorità inferiore risulti giustificabile, ossia sostenibile e esente da errori manifesti di apprezzamento, l'autorità di ricorso si esime dall'intervenire (cfr. sentenze del Tribunale B-4128/2011 dell'11 settembre 2012 consid. 4 e relativi riferimenti; B-2673/2009 del 14 luglio 2010 consid. 4.2 e relativi riferimenti).

### 5.3

**5.3.1** Nel caso di specie, come si evince dalla documentazione agli atti, la ricorrente ha ottenuto in Francia un diploma di studi superiori in psicologia. L'autorità inferiore non ha contestato la circostanza per cui il diploma della ricorrente ossequi effettivamente le condizioni poste dagli art. 11 e 13 direttiva 2005/36/CE. La medesima ha applicato l'art. 14 par. 1 let. b direttiva 2005/36/CE, imponendo alla ricorrente dei provvedimenti alternativi di compensazione, in ragione della sostanziale diversità riscontrata fra i due cicli di studi. L'autorità inferiore ha posto, preliminarmente, l'accento sul fatto che gli studi in psicologia a livello europeo sarebbero, in maniera generale e nella maggior parte dei casi, effettuabili a distanza unicamente a livello di bachelor, giacché a questo livello vengono trasmesse conoscenze scientifiche esclusivamente di base e prevalentemente teoriche. D'altro canto, gli studi di master servendo ad approfondire uno o più settori specifici della psicologia, come pure a acquisire ed applicare nella pratica le corrispondenti competenze, non sarebbero generalmente effettuabili a distanza. L'autorità inferiore ha quindi comparato lo studio presenziale di master in psicologia svizzero con quello a distanza previsto dall'istituto, frequentato a suo tempo dalla ricorrente, giungendo alla conclusione che sussistono effettivamente delle differenze sostanziali tali da giustificare la misura di compensazione. In questo modo, dal profilo scientifico e contenutistico, gli studi effettuati a distanza non sarebbero adeguati ad acquisire le conoscenze e competenze pratiche richieste ad uno psicologo qualificato.

L'autorità inferiore mette perciò in dubbio la validità delle modalità di apprendimento, le quali andrebbero ad incidere sulla componente qualitativa e di risultato degli studi effettuati. Lo studio a distanza non permetterebbe uno studio partecipativo, limitando il confronto e lo scambio studente-insegnate, come pure lo scambio studente-studente. Sebbene siano comunque previsti dei cosiddetti "regroupements", essi, siccome estremamente limitati per rapporto al ciclo di studi completato in presenziale, sono stati considerati insufficienti per supplire alla mancanza di un insegnamento interattivo, giudicato essenziale a livello di master in psicologia. Il Tribunale ritiene che il giudizio dell'autorità inferiore non sia abbastanza circostanziato. Orbene, la decisione resa l'11 dicembre 2013, benché concisa, risulta sufficientemente motivata o perlomeno sanata in questo senso, ritenuto che la ricorrente ha potuto comprenderne le ragioni, impugnarla in piena coscienza (cfr. DTF 136 I 229 consid. 5.2) e che nel corso della procedura di ricorso i motivi determinanti sono stati esplicitati in sede di risposta e vengono vagliati dalla scrivente autorità con il mede-

simo potere d'esame dell'istanza inferiore (cfr. DTF 135 I 279 consid. 2.6.1 e relativi riferimenti). Tuttavia, non convince come le affermazioni dell'autorità inferiore non vengano corroborate da alcun mezzo di prova che possa effettivamente convogliare a concludere che gli studi a distanza non sarebbero adeguati nell'ambito della psicologia. Parallelamente, non viene accertato in che misura pedagogicamente lo studio in presenziale permetterebbe di ottenere risultati migliori, quindi un apprendimento in maggior misura effettivo, nell'ambito specifico di un master in psicologia. In sostanza, non è chiaro su quale base si afferma che la metodologia di studio, prevista dall'insegnamento presenziale, possa influire in modo concreto sulla qualità della formazione e sull'acquisizione delle nozioni nell'ambito di competenza specifico della psicologia. Peraltro, non viene nemmeno dimostrato come e su quali basi gli studi in presenziale in Svizzera garantiscano effettivamente l'interattività e/o lo scambio per ogni studente che vi partecipa. In effetti, l'autorità inferiore si limita ad asserire che delle 1000 ore presenziali previste dal ciclo di studi svizzero una buona parte non sarebbe costituita da lezioni *ex cathedra*, senza precisarne il quantitativo o le modalità. Inoltre, non va persa di vista la circostanza per cui le lezioni in questione – la cui presunta qualità sarebbe riconducibile all'interattività –, ancorché subordinate all'obbligo di presenza, in definitiva nella loro modalità rimangono a discrezione del professore incaricato o della disponibilità personale degli studenti nel partecipare attivamente alle lezioni. In questo contesto, unicamente dal paragone tra le cifre di ca. 1000 ore di presenza ed il ciclo a distanza francese con delle unità di "regroupements" di 114 ore, non è possibile concludere direttamente ad una differenza sostanziale di natura qualitativa. Forse non è da escludere che le unità di "regroupements" siano orientate in un senso più stretto ad un *modus* interattivo, cosicché un paragone diretto con l'intero ciclo di master svizzero non sembra, di per sé, pertinente.

Per quanto attiene poi all'argomento secondo cui gli studi a distanza in Svizzera, o in altri paesi d'Europa, a livello di master in psicologia non sarebbero previsti, esso non dimostra ancora che le motivazioni siano da ricercare nella mancanza di efficacia di tali studi. Il mancato sviluppo, o la mancata diffusione della modalità di studio in questione, ancora una volta non è dimostrato essere riconducibile ad un'inefficacia dello stesso. L'apprezzamento non permette quindi di giungere alla conclusione che le conoscenze acquisite della ricorrente nello specifico, per aver frequentato un ciclo di studi a distanza, siano insufficienti: ciò che invero non viene dimostrato. Sebbene l'ambito in esame rivesta una certa delicatezza, in quanto esiste un interesse pubblico preponderante riconducibile alla tutela della salute pubblica ed alla tutela dei consumatori rispetto alle presta-

zioni fornite dal settore (cfr. consid. 3.2 della presente), l'intervento dell'autorità inferiore nel valutare l'esistenza di differenze sostanziali deve nondimeno basarsi su motivi chiari e probanti, che conducano ad accertare l'effettività di una differenza sostanziale nel caso specifico della ricorrente.

**5.3.2** La ricorrente rileva altresì che in Francia i due sistemi di studio, presenziale e a distanza, sono perfettamente equiparati e che l'università di C.\_\_\_\_\_ offre il medesimo percorso formativo effettuabile a scelta a distanza o in presenziale.

Non è determinante il confronto fra due diplomi francesi. Nell'ottica del riconoscimento dell'equivalenza dei titoli di formazione, rispettivamente l'eventuale sostanziale diversità giusta l'art. 14 direttiva 2005/36/CE, deve e dovrà essere analizzata per rapporto allo Stato membro ospitante, nel caso di specie la Svizzera, indipendentemente dalla valutazione effettuata al proposito in Francia, la quale non è rilevante nello specifico a questo stadio. Ciò nonostante, a questo proposito va ricordato che, come stabilito dalla giurisprudenza del Tribunale, occorre paragonare da un lato la formazione svizzera rilevante al momento della decisione con la formazione e le conoscenze specifiche della ricorrente dall'altro (cfr. DTAF 2012/29 consid. 7.3.2). La formazione della ricorrente è da valutare alla luce del programma di studi da lei frequentato in aggiunta alla sua eventuale esperienza professionale rilevante (cfr. altresì consid. 4.2 i.f. della presente). L'autorità inferiore deve prendere in considerazione il percorso formativo specifico della ricorrente.

**5.4** Alla luce delle considerazioni sopra esposte, in ragione dell'insufficienza degli elementi probanti disponibili quindi delle differenze sostanziali non sufficientemente corroborate, il Tribunale non può confermare la conclusione dell'autorità inferiore secondo cui la formazione ricevuta dalla ricorrente ricopre materie sostanzialmente diverse da quelle previste dal ciclo formativo dispensato in Svizzera.

## **6.**

A prescindere dalla circostanza per cui l'autorità inferiore non ha dimostrato la differenza sostanziale dei due cicli di studio, la ricorrente lamenta, altresì, che non sarebbe chiaro se le misure di compensazione imposte sarebbero da ritenersi alternative o cumulative e che, in quest'ultimo caso, l'autorità inferiore avrebbe violato l'art. 14 par. 2 direttiva 2005/36/CE come pure il principio della proporzionalità sancito dall'art. 14 par. 5 direttiva 2005/36/CE.

**6.1** Come detto (cfr. *supra* consid. 4.2), l'art. 13 direttiva 2005/36/CE non impedisce allo Stato membro ospitante di esigere dal richiedente, un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o una prova attitudinale nelle circostanze previste dall'art. 14 par. 1 direttiva 2005/36/CE. In questa ipotesi, lo Stato ospitante deve lasciare al richiedente la scelta tra le due misure di compensazione (cfr. art. 14 par. 2 e 3 direttiva 2005/36/CE). All'autorità inferiore si impone il rispetto del principio della proporzionalità. Allorquando lo Stato membro ospitante intende esigere dal richiedente un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale, occorre anzitutto che il medesimo verifichi se le conoscenze acquisite professionalmente non possano colmare la differenza sostanziale tra le due formazioni (cfr. art. 14 par. 5 direttiva 2005/36/CE). Giusta il codice di condotta approvato dal gruppo di coordinatori per la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/future/cocon\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_it.pdf), consultato in data 24.11.'14), annesso alla direttiva in questione, in merito ai provvedimenti di compensazione viene citata esplicitamente come prassi inaccettabile l'imposizione di un provvedimento di compensazione senza aver fornito al migrante la possibilità di dimostrare di aver acquisito le conoscenze o le competenze mancanti attraverso l'esperienza professionale, la formazione supplementare, un continuo sviluppo professionale e/o la partecipazione a seminari.

**6.2** L'autorità inferiore ha avuto modo di precisare, in sede di risposta, che i due provvedimenti di compensazione sono di natura alternativa, in ossequio ai dettami dalla direttiva 2005/36/CE. La ricorrente ha quindi la facoltà di scegliere la misura di compensazione che ritiene più adatta (cfr. cf. 4 del dispositivo della decisione impugnata). Tuttavia, tali misure non vengono definite in modo chiaro né nei contenuti, né nelle modalità. Se, per quanto riguarda l'esame di master, si può comprendere il trattarsi di una prova attitudinale ai sensi dell'art. 14, non è chiaro se la scelta di quest'ultimo o della materia d'esame sia o meno a discrezione della ricorrente. Per quanto concerne ciò che nella direttiva 2005/36/CE viene definito come "tirocinio non superiore a tre anni" (cfr. anche nelle versioni francese e inglese della direttiva 2005/36/CE: "stage d'adaptation" e "adaptation period") nella decisione dell'autorità inferiore si traduce in "ciclo universitario per ottenere un master in psicologia" senza ulteriori precisazioni.

L'autorità inferiore è ugualmente rimasta silente relativamente all'analisi della proporzionalità delle misure di compensazione applicate, ai sensi dell'art. 14 par. 5 direttiva 2005/36/CE, segnatamente omettendo di espli-

citare alcunché relativamente alle conoscenze eventualmente acquisite professionalmente dalla ricorrente. A questo proposito si rileva che la ricorrente già nello scritto del 5 agosto 2013 ha elencato alcuni periodi di pratica effettuati nel corso della propria formazione (cfr. altresì docc. K annessi al ricorso), essi non vengono a ogni buon conto vagliati nell'analisi proposta dall'autorità inferiore.

A questo stadio, il Tribunale non è quindi in grado di esaminare la proporzionalità delle misure proposte dall'autorità inferiore con la sufficiente cognizione di causa nel quadro di una riforma della decisione impugnata.

## 7.

**7.1** L'autorità di ricorso decide la causa o eccezionalmente la rinvia, con istruzioni vincolanti, all'autorità inferiore (art. 61 cpv. 1 PA). In qualità di rimedio giuridico riformatorio il ricorso permette all'autorità decisionale, oltre alla cassazione, di decidere della causa e quindi di definire i rapporti giuridici. La riforma di una decisione presuppone che l'incarto sia sufficientemente istruito, considerato che non spetta all'autorità di ricorso procedere a delucidazioni complementari complicate (cfr. BLAISE KNAPP, *Précis de droit administratif*, 4<sup>a</sup> ed., 1991, n. 2058, pag. 426; FRITZ GYGI, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2<sup>a</sup> ed., 1983, pag. 233). Inoltre, la riforma di una decisione è inammissibile se questioni pertinenti devono essere risolte per la prima volta e che l'autorità inferiore dispone di un certo potere d'apprezzamento (cfr. sentenze del Tribunale B-4420/2010 del 24 maggio 2011 consid. 6 e B-1181/2010 dell'8 settembre 2010 consid. 4). Infatti, ciò presuppone che la causa possa essere giudicata e che l'autorità di ricorso disponga delle informazioni necessarie per decidere.

In considerazione delle informazioni mancanti e dell'opportuno riserbo del Tribunale riguardante la valutazione degli elementi ancora non esaminati dall'autorità inferiore (cfr. *supra*, consid. 5.3 e 6.2), il gravame viene rinviato all'autorità inferiore per rimediare alle lacune riscontrate (cfr. DTAF 2012/29 consid. 7.3.5.2). Ora, il rinvio alla prima istanza è giustificato se si considera che è necessario circostanziare le basi probanti relative alla mancata equivalenza del percorso formativo seguito dalla ricorrente ed esplicitare le eventuali misure di compensazione imposte oltre che, parallelamente, verificarne la proporzionalità.

**7.2** Nella nuova decisione, impugnabile, l'autorità inferiore, qualora mantenga la conclusione delle differenze sostanziali tra i percorsi di formazio-

ne in questione, dovrà rendere intellegibili i motivi che l'hanno condotta a ritenere i risultati ottenibili con le due metodologie di studio divergenti, segnatamente al caso specifico della ricorrente, se necessario ricorrendo ad una perizia, parallelamente definire i provvedimenti di compensazione che si esigono dalla ricorrente, alla luce di un'adeguata analisi della proporzionalità ai sensi dell'art. 14 par. 5 direttiva 2005/36/CE, tenendo debitamente conto per esempio dell'esperienza professionale accertata della ricorrente.

## **8.**

Alla luce di tutte le considerazioni esposte, il ricorso viene accolto nel senso che l'impugnata decisione dell'11 dicembre 2013 è annullata e gli atti di causa sono rinviati all'autorità inferiore affinché proceda alla pronuncia di una nuova decisione ai sensi dei considerandi.

## **9.**

**9.1** Tenuto conto dell'esito della vertenza che vede la ricorrente vincente, nella misura in cui la causa è rinviata all'autorità inferiore per un completamento della motivazione e l'emissione di una nuova decisione impugnabile, nessuna spesa processuale è posta a carico della ricorrente, alla quale viene quindi restituito l'anticipo spese di CHF 800.– versato in data 6 febbraio 2014.

Nessuna spesa processuale è messa a carico dell'autorità inferiore (art. 63 cpv. 2 PA).

**9.2** 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 un rappresentante professionale, per il quale ha dovuto sostenere spese indispensabili e relativamente elevate, non avendo il medesimo dettagliato alcuna nota d'onorario, è giustificato assegnare, in base agli atti di causa, un'indennità per spese ripetibili di CHF 2'500.– (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]).

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

**1.**

Il ricorso è accolto, nel senso che la decisione impugnata è annullata e l'incarto rinviato all'autorità inferiore affinché proceda ai sensi dei considerandi.

**2.**

Non si prelevano spese processuali. L'anticipo spese di CHF 800.– è restituito alla ricorrente dopo il passaggio in giudicato della presente sentenza.

**3.**

Alla ricorrente è riconosciuta un'indennità per spese ripetibili di CHF 2'500.– (IVA inclusa) a carico dell'autorità inferiore.

**4.**

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario; allegato formulario indirizzo pagamento);
- autorità inferiore (n. di rif. [...]; atto giudiziario).

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Francesco Brentani

Camilla Fumagalli

**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 novembre 2014