



---

Corte II  
B-6224/2020

## Sentenza del 25 ottobre 2021

---

Composizione

Giudici Pietro Angeli-Busi (presidente del collegio),  
Ronald Flury, Francesco Brentani,  
Cancelliere Corrado Bergomi.

---

Parti

X. \_\_\_\_\_,  
patrocinata dall'avv. Monica Marazzi,  
ricorrente,

contro

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

**Organizzazione del mondo del lavoro dei  
massaggiatori medicali (OdA MM),**  
Segretariato d'esame e Commissione  
per la garanzia della qualità (CGQ),  
prima istanza.

---

Oggetto

Esame professionale di massaggiatrice medica 2019.

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

X. \_\_\_\_\_ (in seguito: la ricorrente) si è presentata (*periodo*), per la terza volta, all'esame di professione per massaggiatore/massaggiatrice medicale, indetto dall'Organizzazione del mondo del lavoro dei massaggiatori medicali (OdA MM).

**B.**

Mediante decisione del 20 novembre 2019, il segretariato d'esame CGQ dell'Organizzazione del mondo del lavoro dei massaggiatori medicali (in seguito: prima istanza o CGQ) ha comunicato alla ricorrente il mancato superamento dell'esame. Alla comunicazione è stato allegato il certificato delle note, da cui si evince che la ricorrente ha ottenuto una nota insufficiente (2,5) nella parte A (conoscenze teoriche e pratiche) e la nota finale di 3,9.

**C.**

**C.a** Il 19 dicembre 2019, la ricorrente ha adito la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI, in seguito: autorità inferiore) con un ricorso contro la decisione della prima istanza, chiedendo il riconoscimento della validità e la valutazione di tutte le risposte da lei evase nel libretto per la parte d'esame A, in via subordinata la concessione della possibilità di completare le parti mancanti nei "fogli delle risposte" con le risposte date nel libretto, in via ancora più subordinata la concessione della possibilità di ripetere l'esame.

La ricorrente ha spiegato che il suo gravame non verte sul contenuto tecnico delle risposte, ma unicamente sul fatto che ha dato un'interpretazione errata della procedura e delle modalità di compilazione e consegna della parte A dell'esame. La ricorrente ha addotto di aver confuso la procedura d'esame sulla compilazione delle risposte, consegnando, contrariamente a quanto indicato dall'esaminatore e nelle relative istruzioni, il libretto delle domande interamente compilato e i fogli delle risposte, rilevanti per la valutazione finale, solo parzialmente compilati.

**C.b** Con presa di posizione del 14 febbraio 2020 la prima istanza ha concluso in sostanza al mantenimento del risultato negativo dell'esame.

La CGQ ha puntualizzato che le istruzioni, ricevute in forma scritta da ogni candidato sulle pagine iniziali dell'esame, su come usare il libretto delle

domande e come trascrivere le risposte sono state ripetute più volte ed in maniera chiara prima dell'inizio dell'esame. A suo avviso, è stato dunque comunicato che ai fini della valutazione sarebbero stati considerati soltanto i fogli di risposta e non anche il libretto contenente le domande.

**C.c** Con replica del 13 marzo 2020 la ricorrente ha confermato in sostanza le proprie conclusioni ed argomentazioni, rimproverando alla prima istanza di aver dato prova di un formalismo eccessivo per aver rifiutato di non valutare le risposte trascritte nel libretto, nonché di un diniego di giustizia per non aver tenuto conto delle sue richieste.

La ricorrente ha lamentato inoltre che la CGQ non abbia preso in considerazione l'aspetto emotivo nell'affrontare la prova d'esame una terza e, secondo il Regolamento d'esame, ultima volta. La ricorrente ha sottolineato che, secondo il principio di proporzionalità, la presa in considerazione e la correzione di tutte le risposte da lei fornite nel libretto e nei fogli delle risposte, sia un lavoro molto meno gravoso rispetto alle conseguenze che le verrebbero arrecate in caso di rifiuto. La ricorrente ha fatto inoltre notare che le restanti parti B e C del suddetto esame sono state superate con successo.

**C.d** Nella duplice del 17 aprile 2020 la CGQ ha dichiarato sostanzialmente di mantenere la decisione impugnata e le motivazioni adottate dinanzi all'autorità inferiore. A suo dire, la ricorrente conosceva bene le regole d'esame, in quanto nel 2018, anno in cui ha svolto i primi due tentativi, le regole erano uguali a quelle attuali.

Inoltre la CGQ ha rimarcato che la ricorrente *“ha compilato il foglio delle risposte in maniera irregolare”*, rispondendo *“a 50 delle 62 prime domande e poi ancora alla domanda 81”*, per cui *“l'argomento che non sapeva di dover trascrivere le risposte sull'apposito foglio non può valere”*. Per quanto riguarda invece l'argomentazione della ricorrente circa il superamento delle restanti parti B e C dell'esame, la CGQ ha ritenuto la stessa inappropriata, sottolineando che secondo il Regolamento, l'esame è superato se *“ogni parte d'esame è stata valutata con il voto 4 almeno”*.

**C.e** Mediante decisione dell'11 novembre 2020, l'autorità inferiore ha respinto il ricorso della ricorrente del 19 dicembre 2019. In sintesi, ha confermato la decisione della prima istanza, ritenendo, da un lato, che la ricorrente fosse pienamente a conoscenza della modalità d'esame, in quanto si trattava del suo terzo tentativo, avvenuto alle stesse condizioni delle volte precedenti e, dall'altro, che la Commissione d'esame avesse

avvertito tutti i candidati su quale fosse l'unica modalità di risposta rilevante per la valutazione. La ricorrente stessa avrebbe del resto ammesso di conoscere le istruzioni dell'esame, indicando espressamente le parti rilevanti contenute nei fogli d'esame. Dato questo, l'autorità inferiore è giunta alla conclusione che la CGQ non abbia violato il Regolamento d'esame per non aver tenuto conto delle risposte riportate sul libretto delle domande e che la decisione impugnata sia corretta.

#### **D.**

**D.a** Il 9 dicembre 2020, la ricorrente ha inoltrato al Tribunale amministrativo federale un ricorso contro la suddetta decisione. Ella chiede l'accoglimento integrale dello stesso e la riforma della decisione impugnata, nel senso che l'autorità inferiore è tenuta a ritornare gli atti alla prima istanza, affinché quest'ultima valuti nuovamente le risposte d'esame della ricorrente, tenendo conto di tutte le risposte date agli atti (nel libretto e nei fogli delle risposte) e, in via subordinata, consenta alla ricorrente di ripetere l'esame (parte A).

**D.b** La ricorrente ribadisce di non voler contestare le risposte da lei date sui fogli consegnati, bensì chiede che vengano prese in considerazione tutte le risposte alle domande da lei completate sul libretto e sui fogli d'esame, quindi, indipendentemente dalla forma cartacea impiegata. La ricorrente ammette di aver utilizzato in parte il supporto cartaceo sbagliato, in preda all'agitazione, ritenendo tuttavia che ciò non può essere considerato un motivo di bocciatura. La ricorrente sottolinea inoltre che il fatto che abbia trascritto una parte delle risposte sui fogli giusti dimostrerebbe che si è resa conto dell'errore durante l'esame e ha cercato di rimediare trascrivendo, nel tempo che le restava, dal libretto delle domande ai fogli di risposta. La ricorrente mette in evidenza di aver consegnato tutto il suo lavoro, comprensivo del libretto e dei fogli d'esame, entro l'orario di consegna e che questo materiale poteva dunque essere verificato dalla prima istanza, se necessario concedendo alla ricorrente di trascrivere le risposte formulate nel libretto sui fogli d'esame oppure addirittura di ripetere l'esame.

**D.c** La ricorrente rimprovera all'autorità inferiore di essere incorsa in un eccessivo formalismo per aver confermato la decisione della prima istanza, motivando sbrigativamente e in maniera poco convincente il rifiuto a riesaminare le risposte, senza chinarsi sulle censure, rispettivamente trattare le richieste della ricorrente. La ricorrente conclude, dicendo che *"i regolamenti vanno rispettati, ma nello specifico insistere che le risposte*

*non possono essere considerate soltanto perché scritte su supporto cartaceo errato costituisce un chiaro formalismo che non può essere tutelato e non può essere preponderante rispetto all'interesse della ricorrente ad ottenere l'attestato federale di massaggiatrice medicale"* (ricorso, pag. 4).

**E.**

**E.a** Con scritto dell'8 febbraio 2021 la prima istanza ha prodotto la propria documentazione e spiegato di non avere nulla da aggiungere alle posizioni già prese.

**E.b** Con presa di posizione dell'11 marzo 2021, inoltrata entro il termine prorogato con l'ordinanza del 23 febbraio 2021, l'autorità inferiore conferma quanto già descritto nella decisione impugnata.

**E.c** Il 16 marzo 2021 questo Tribunale ha trasmesso un esemplare della risposta della prima istanza dell'8 febbraio 2021 allegati compresi, ed un esemplare della risposta dell'autorità inferiore dell'11 marzo 2021, corredato di un indice degli atti, ai rimanenti partecipanti al procedimento.

**F.**

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

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

Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio e liberamente la ricevibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti (cfr. DTAF 2007/16 consid. 1).

**1.1** Contro la decisione dell'autorità inferiore dell'11 novembre 2020, la quale configura una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), è ammesso il ricorso al Tribunale amministrativo federale (artt. 31 e 33 lett. d della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32]; art. 61 cpv. 2 della legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale [legge sulla formazione professionale, LFPr, RS 412.10]).

**1.2** La ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccata dalla decisione impugnata ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). I requisiti relativi al termine di ricorso (art. 50 PA), alla forma e al contenuto dell'atto di ricorso (art. 52 PA) sono soddisfatti e gli altri presupposti processuali sono parimenti adempiuti, in particolare l'anticipo spese è stato versato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA) ed il rappresentante legale ha giustificato i suoi poteri per mezzo di procura scritta (art. 11 PA).

Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

**2.**

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

**2.2** Sulla base della norma di delega di cui all'art. 28 cpv. 2 primo periodo LFPr l'Organizzazione del mondo del lavoro dei massaggiatori medicali OdA MM ha rilasciato il "Regolamento d'esame per l'esame di professione per Massaggiatrice medicale/Massaggiatore medicale" del 19 giugno 2009 (di seguito: Regolamento), approvato lo stesso giorno dall'autorità inferiore.

**2.2.1** L'esame di professione serve a verificare se i candidati dispongono delle competenze professionali e personali necessarie per poter svolgere la propria professione quali massaggiatori medicali (cfr. art. 1.1 del Regolamento).

**2.2.2** Tutti i compiti relativi al rilascio dell'attestato professionale sono assunti da una commissione per la garanzia della qualità (CGQ) composta da almeno cinque e al massimo sette membri e nominata dal Comitato dell'OdA MM per un periodo di quattro anni (art. 2.11 del Regolamento). L'esame finale si svolge sotto la vigilanza della Confederazione e non è pubblico (prima frase dell'art. 2.31 del Regolamento). La SEFRI riceve, per tempo, sia l'invito all'esame finale sia la relativa documentazione (art. 2.32 del Regolamento).

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

**2.2.3** L'esecuzione delle parti d'esame scritte e pratiche è sorvegliata da almeno una persona competente nella materia d'esame, la quale annota le proprie osservazioni (art. 4.41 del Regolamento). La valutazione dei lavori d'esame scritti è effettuata da almeno due periti che determinano il giudizio congiuntamente (art. 4.42 del Regolamento). Almeno due periti presenziano agli esami orali e pratici, prendono nota del colloquio e dello svolgimento dell'esame, valutano le prestazioni e definiscono la valutazione congiuntamente (art. 4.43 del Regolamento). La CGQ delibera il superamento dell'esame in una riunione indetta al termine dello stesso. La persona che rappresenta la SEFRI è invitata per tempo alla riunione (art. 4.51 del Regolamento).

**2.3** L'esame finale è costituito dalle seguenti parti relative alle varie competenze (art. 5.1 del Regolamento):

| <b>Parte d'esame</b>  | <b>Tipo d'esame</b> | <b>Durata</b> | <b>Ponderazione</b> |
|---|---------------------|---------------|---------------------|
| A<br>Conoscenze teoriche e pratiche                           | scritto             | 3 h           | 1                   |
| B<br>Tecniche di massaggio e applicazione di terapie fisiche  | pratico             | ca. 4,0 h     | 2                   |
| C<br>Analisi caso clinico, presentazione, colloquio specifico | scritto e orale     | ca. 1,0 h     | 1                   |

Ogni parte d'esame può essere divisa in voci. La CGQ definisce questa suddivisione e la ponderazione delle voci nelle Direttive inerenti al regolamento d'esame (art. 5.21 del Regolamento). Le Direttive inerenti al Regolamento per l'esame di professione di Massaggiatrice medicale/Massaggiatore medicale con attestato professionale federale del settembre 2020 forniscono considerazioni e precisazioni relative ai singoli articoli del Regolamento d'esame.

**2.4** La valutazione dell'esame finale e delle singole parti dello stesso viene espressa in voti (art. 6.1 del Regolamento).

**2.5** La valutazione delle voci di ciascuna parte d'esame sono espresse con punti interi e mezzi punti con voti da 6 a 1 dove il 4 e i voti superiori designano delle prestazioni sufficienti (art. 6.21 e 6.3 del Regolamento). La valutazione finale dell'esame corrisponde alla media (ponderata) dei voti delle singole parti d'esame ed è arrotondata ad un decimale (art. 6.23 del Regolamento). L'esame finale è superato se ogni parte è stata valutata con il voto 4 almeno e al massimo due posti della parte B (OSCE) hanno un voto sotto il 4,0 (art. 6.41 lett. a del Regolamento). La CGQ si basa esclusivamente sulle prestazioni fornite durante l'esame finale per decidere in merito al superamento di quest'ultimo. Chi supera l'esame ottiene l'attestato professionale federale (art. 6.43 del Regolamento). Chi non ha superato l'esame finale o le singole parti d'esame può ripeterli due volte

(art. 6.51 del Regolamento). La ripetizione si limita alle parti d'esame in cui non è stata raggiunta la sufficienza (art. 6.52 del Regolamento).

### 3.

**3.1** In un procedimento su ricorso in diritto amministrativo, segnatamente in materia d'esami, sono censurabili la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza, salvo, in quest'ultimo caso, se un'autorità cantonale ha giudicato come autorità di ricorso (art. 49 PA).

**3.2** Per costante giurisprudenza, le autorità di ricorso, chiamate a decidere in materia d'esame, osservano un certo riserbo nel senso che non si scostano senza necessità dall'avviso degli esperti e degli esaminatori su questioni che, per loro natura, non sono controllabili o lo sono solo difficilmente (DTF 136 I 229 consid. 4.4.1, 131 I 467 consid. 3.1 e 121 I 225 consid. 4b; DTAF 2008/14 consid. 3.1 e 2007/6 consid. 3; sentenza del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.2 con rinvii). In effetti, la valutazione di prestazioni d'esame esige spesso nozioni specifiche che l'autorità chiamata a statuire su un ricorso non possiede (DTF 118 la 488 consid. 4c; sentenze del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.2 e B-486/2017 del 3 maggio 2018 consid. 2.1). Il medesimo riserbo s'impone anche nei casi in cui l'autorità di ricorso, in ragione delle proprie conoscenze professionali, dispone delle conoscenze necessarie ad una verifica più approfondita (DTF 136 I 229 consid. 6.2, 131 I 467 consid. 3.1 e sentenza del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.2). Oltretutto, data la loro natura, le decisioni in materia d'esami non si prestano ad un controllo giudiziario, poiché l'autorità di ricorso non conosce tutti i fattori di valutazione e non è, generalmente, in grado di giudicare né la qualità della prova d'esame del ricorrente né quella degli altri candidati (sentenze del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.2, B-6390/2018 del 9 dicembre 2019 consid. 2.1 e B-1261/2019 del 30 dicembre 2019 consid. 3.1). Un controllo giudiziale di tale portata rischierebbe, inoltre, di originare ingiustizie e di dare adito a discriminazioni nei riguardi degli altri candidati (DTF 106 la 1 consid. 3c e 105 la 190 consid. 2a; sentenze del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.2; B-3696/2017 del 23 marzo 2018 consid. 2 e B-6326/2015 del 30 novembre 2016 consid. 5.1.2). Pertanto, a meno che non esistano dubbi apparentemente fondati sull'imparzialità delle persone chiamate a valutare l'esame, l'autorità di ricorso non annulla la decisione impugnata a meno che essa non appaia insostenibile o manifestamente ingiusta, sia che gli esaminatori

o gli esperti abbiano manifestato delle esigenze eccessive, sia che, senza esprimere tali esigenze, abbiano manifestamente sottovalutato il lavoro del candidato (DTF 136 I 229 consid. 5.4.1; 131 I 467 consid. 3.1; sentenze del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.2; B-1261/2019 del 30 dicembre 2019 consid. 3.1 e B-6390/2018 del 9 dicembre 2019 consid. 2.1).

**3.3** Un riserbo del potere d'esame è ammissibile soltanto nei casi di effettiva valutazione di prestazioni. Per contro, nella misura in cui il ricorrente contesta l'interpretazione e l'applicazione delle norme di legge o lamenta una violazione delle regole di procedura, l'autorità di ricorso esamina le censure sollevate con piena cognizione (DTF 136 I 229 consid. 5.4.1; DTAF 2008/14 consid. 3.3; sentenza del TAF B-6994/2016 del 27 marzo 2017 consid. 2). Per regole di procedura, s'intendono tutte le censure riguardanti le modalità di svolgimento dell'esame o della sua valutazione (DTAF 2008/14 consid. 3.3 e 2007/6 consid. 3; sentenze del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.3 e B-5292/2012 del 3 maggio 2013 consid. 2).

**3.4** Un vizio di procedura non costituisce un motivo di ricorso ai sensi dell'art. 49 lett. a PA che ne giustifichi l'ammissione e l'annullamento o la riforma della decisione impugnata, a meno che non sussistano degli indizi per affermare che tale vizio ha esercitato un'influenza sfavorevole sul risultato d'esame. Un vizio puramente oggettivo non può costituire, per mancanza di interesse degno di protezione di colui che se ne prevale, un motivo di ricorso, a meno che esso sia particolarmente grave (sentenza del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.4). In materia d'esame, l'ammissione di un vizio procedurale può soltanto autorizzare il ricorrente a ripetere l'esame in questione. Vi è infatti un interesse pubblico preponderante nel garantire che soltanto coloro che hanno soddisfatto le condizioni per il superamento dell'esame, ricevano il diploma in questione. In effetti, una condizione indispensabile all'ottenimento del diploma è un risultato d'esame valido e sufficiente (sentenze del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.4, B-3488/2018 del 26 marzo 2019 consid. 4.1 e B-5609/2018 del 9 gennaio 2019 consid. 3.1).

**3.5** È contrario al principio della buona fede e del divieto d'arbitrio, ancorati all'art. 9 Cost., sollevare censure formali soltanto una volta noto l'esito negativo dell'esame, quando invece avrebbero potute essere fatte valere in uno stadio antecedente (DTF 135 III 334 consid. 2.2; sentenze del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.5; B-1692/2016 del 23 settembre 2016 consid. 2.1.2 e B-1608/2014 del 6 agosto 2014 consid. 4.1). Inoltre,

è compito del candidato sollevare immediatamente, per quanto gli sia possibile, tutte le censure in merito alle modalità di svolgimento dell'esame ed alla sua correzione, pena la perenzione del diritto di prevalersene successivamente nell'ambito di un ricorso (DTF 124 I 121 consid. 2 e sentenza del TF 2P.14/2002 del 10 luglio 2002 consid. 3.2; sentenze del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.5; B-7795/2015 del 14 luglio 2016 consid. 4.1.3 e B-6075/2012 del 6 giugno 2013 consid. 4.1.2).

#### **4.**

**4.1** Nella fattispecie, la ricorrente non ha superato la parte d'esame A (conoscenze teoriche e pratiche). Dalla "Decisione d'esame e scheda dei voti per l'esame professionale federale" notificata dalla Commissione d'esame alla ricorrente il 20 novembre 2019, si evince che ella ha ottenuto la nota 2,5 nella parte d'esame A, la nota 4,5 nella parte d'esame B e la nota 4 nella parte C, ottenendo una valutazione finale, che corrisponde alla media ponderata dei voti delle singole parti d'esame (art. 6.23 del Regolamento), di 3,9. Viste queste premesse, la ricorrente non ha superato l'esame e non può ottenere l'attestato professionale.

**4.2** L'oggetto del presente litigio è la decisione della SEFRI con cui essa ha confermato il non superamento della parte A dell'esame professionale di massaggiatrice medica e il mancato ottenimento dell'attestato professionale. In sostanza, la ricorrente rimprovera all'autorità inferiore una violazione dell'obbligo di motivare le decisioni quale componente del diritto di essere sentito, un eccesso di formalismo e, secondo il senso, una violazione del principio di proporzionalità. Per questo motivo, la ricorrente ha chiesto che il suo ricorso venga integralmente accolto e la causa rinviata all'autorità inferiore affinché ritorni gli atti alla Commissione d'esame per una nuova valutazione della parte d'esame A, tenendo conto di tutte le risposte da lei evase (libretto e fogli di risposte). In via subordinata, la ricorrente ha chiesto di poter ripetere l'esame scritto (parte A).

#### **5.**

**5.1** Sotto l'aspetto formale, la ricorrente fa valere una violazione del diritto di essere sentito nel suo aspetto legato all'obbligo dell'autorità di motivare le decisioni. A suo avviso, l'autorità inferiore avrebbe risolto sbrigativamente le sue censure senza chinarsi realmente sulle sue conclusioni e sul nocciolo della questione e senza fornire una motivazione convincente per il rifiuto di considerare le risposte date sul libretto.

**5.2** Il diritto di essere sentiti è una garanzia costituzionale formale, la cui violazione implica, di principio, l'annullamento della decisione impugnata, indipendentemente dalla fondatezza materiale del ricorso e, per questo motivo, dev'essere esaminata prima di affrontare le censure di merito (DTF 124 V 183 consid. 4a; sentenza del TAF B-1011/2008 del 1° maggio 2009 consid. 4.2). L'obbligo di motivazione deriva dal diritto di essere sentito, sancito dagli art. 29 cpv. 2 Cost. e 6 n. 3 CEDU, il quale costituisce un aspetto importante e specifico del principio generale di un equo processo giusta gli art. 29 cpv. 1 Cost. e 6 n. 1 CEDU (cfr. sentenza del TAF B-1011/2008 del 1° maggio 2009 consid. 4.2). Tale obbligo ha lo scopo, da un lato, di porre la persona interessata nelle condizioni di afferrare le ragioni poste a fondamento della decisione, di rendersi conto della portata del provvedimento e di poterlo impugnare con cognizione di causa, e, dall'altro, di permettere all'autorità di ricorso di esaminare la fondatezza della decisione medesima (DTF 129 I 23, consid. 3.2; 126 I 97 consid. 2b). Esso non impone tuttavia di esporre e discutere tutti i fatti, i mezzi di prova e le censure sollevate; è infatti sufficiente che dalla decisione impugnata emergano in maniera chiara i motivi su cui l'autorità fonda il suo ragionamento (DTF 134 I 83 consid. 4.1; 129 I 232 consid. 3.2; 126 I 97 consid. 2b; 117 Ib 64 consid. 4). Dal punto di vista formale, il diritto ad una motivazione è rispettato anche se la motivazione è implicita, risulta dai diversi considerandi componenti la decisione oppure da rinvii ad altri atti. Anche in questo caso, occorre però che ciò non ne ostacoli oltremodo la comprensione o addirittura la precluda (cfr. sentenze del TF 2C\_505/2009 del 29 marzo 2010 consid. 3.1; 2A.199/2003 del 10 ottobre 2003 consid. 2.2.2 e 1P.708/1999 del 2 febbraio 2000 consid. 2).

### **5.3**

**5.3.1** Nel ricorso del 19 dicembre 2019, la ricorrente ha chiesto all'autorità inferiore che vengano riconosciute e valutate tutte le risposte da lei evase in corso d'esame, indipendentemente dal supporto cartaceo utilizzato. In via subordinata, ha chiesto di permettere che le parti mancanti nei fogli di risposte siano integrate attingendo alle risposte da lei date nel libretto e, in via ancor più subordinata, che le venga concessa la possibilità di ripetere l'esame.

**5.3.2** Nella decisione impugnata, l'autorità inferiore ha dapprima esposto la fattispecie e trattato poi le condizioni di ammissibilità del ricorso, il diritto applicabile e il potere cognitivo in materia di esami. In seguito, ha presentato gli argomenti e le censure della ricorrente e della prima istanza nei rispettivi scritti e, in conclusione, ha preso posizione a riguardo,

enunciando i motivi per respingere il ricorso. L'autorità inferiore ha, da un lato, ritenuto che la prima istanza, tramite le istruzioni d'esame, avesse avvertito i candidati in maniera sufficientemente chiara su quali fossero le modalità di risposta e consegna. Dall'altro lato, ha ritenuto che la ricorrente stessa, ammettendo che le istruzioni d'esame fossero chiare, fosse consapevole di dover rispondere sul foglio delle risposte e non sul libretto, oltretutto in considerazione del fatto che ripeteva l'esame per la seconda volta ed alle medesime condizioni. Per questi motivi, l'autorità inferiore ha ritenuto che la Commissione d'esame non fosse tenuta a prendere in considerazione altre risposte, al di fuori di quelle presenti sui fogli rilevanti per la valutazione. Alla luce di ciò, l'autorità inferiore non ha ravvisato alcuna violazione del Regolamento, né vizi procedurali o vizi giuridicamente rilevanti, da parte della Commissione d'esame, per non aver tenuto conto delle risposte date sul libretto.

**5.4** Nel caso concreto, questo Tribunale conclude che l'autorità inferiore ha esposto la propria posizione ed elencato in maniera chiara i motivi per giustificare la mancata considerazione delle risposte date nel libretto di domande. In questo modo, ha risposto negativamente alla prima conclusione e, implicitamente, anche alle altre due conclusioni strettamente connesse tra loro. La ricorrente, d'altronde, non ha mai sostenuto di non essere stata messa nella condizione di capire la portata della decisione e di impugnarla con cognizione di causa. Questo dimostra che la motivazione della decisione impugnata le è stata sufficiente per motivare le proprie censure. Se poi il giudizio impugnato sia corretto o meno, è una questione che sarà esaminata affrontando le censure di merito.

**5.5** Alla luce di tali considerazioni, la censura di insufficiente motivazione risulta pertanto infondata.

## **6.**

**6.1** La ricorrente sostiene che il rifiuto di considerare le risposte sul libretto di domande, soltanto perché scritte su supporto cartaceo errato, costituisca un chiaro formalismo eccessivo da parte dell'autorità inferiore che non può essere né tutelato, né preponderante rispetto all'interesse della ricorrente ad ottenere l'attestato federale di massaggiatrice medica. In altre parole la ricorrente rimprovera all'autorità inferiore di aver adottato nei suoi confronti un eccessivo formalismo e, secondo il senso, di essere venuta meno al principio di proporzionalità.

**6.1.1** La ricorrente motiva la sua censura di eccessivo formalismo, adducendo che le domande alle risposte sono tutte agli atti e che l'autorità inferiore non ha fatto valere motivi tecnici o interessi prevalenti che giustificano il rifiuto della Commissione di tenere conto delle risposte contenute nel libretto e di valutare l'esame nella sua completezza. Ella non comprende il motivo per cui, alla luce di ciò, la Commissione d'esame non possa concederle un'incombenza supplementare e sfogliare il libretto verificando la correttezza delle risposte ivi presenti.

**6.1.2** Secondo l'autorità inferiore, la ricorrente sarebbe stata a conoscenza del meccanismo dell'esame e del fatto che la Commissione non sarebbe entrata nel merito delle risposte contenute su un supporto cartaceo diverso da quello indicato nelle istruzioni. Il Regolamento d'esame sarebbe stato rispettato e così anche la parità di trattamento con gli altri candidati.

**6.2** A titolo introduttivo, occorre rilevare che le censure della ricorrente si riferiscono alle modalità di compilazione, di consegna, nonché di valutazione dell'esame. Siffatte censure di ordine formale, concernenti lo svolgimento dell'esame, vengono esaminate con piena cognizione e, per prassi costante, devono essere sollevate il più presto possibile (cfr. supra consid. 3.5). Secondo quanto fatto valere dalla ricorrente, ella si sarebbe resa conto dell'errore commesso già in corso d'esame e avrebbe cercato di rimediare ricopiando, nel tempo che le restava, le crocette sul supporto cartaceo corretto. È dunque lecito chiedersi, come mai la ricorrente abbia aspettato di conoscere l'esito negativo dell'esame, invece di informare immediatamente la Commissione su quanto fosse successo. Non è necessario in questo caso soffermarsi ulteriormente sul tema in quanto, anche se tali censure siano da considerare tempestive, il ricorso andrebbe ugualmente respinto per i motivi che seguono.

### **6.3**

**6.3.1** Nelle garanzie procedurali generali secondo gli artt. 29 cpv. 1 Cost. e 6 cpv. 1 CEDU, è ancorato il divieto di formalismo eccessivo quale forma particolare del diniego di giustizia (sentenza del TAF A-5163/2018 del 16 agosto 2019 consid. 2.3). Esso si realizza quando, per una procedura, siano previste delle rigide prescrizioni formali, senza che tale rigore sia materialmente giustificato, o laddove l'autorità applichi con rigore esagerato una norma procedurale, complicando in maniera insostenibile la realizzazione del diritto materiale o l'accesso ai tribunali (sentenza del TF 2D\_45/2016 del 10 luglio 2017 consid. 5.1; DTF 128 II 139 consid. 2a). Non ogni forma di rigore nell'applicazione delle norme costituisce tuttavia

un eccesso di formalismo. Il Tribunale federale ha infatti ammesso, in materia procedurale, un certo formalismo, nella misura in cui sia necessario assicurare lo svolgimento di un procedimento conformemente al principio dell'uguaglianza di trattamento, nonché per garantire l'applicazione del diritto materiale (sentenze del TAF A-5576/2018 del 5 dicembre 2019 consid. 2.3 e A-514/2011 del 14 agosto 2012 consid. 3.3.1).

**6.3.2** In occasione dell'esame scritto "parte d'esame A conoscenze teoriche e pratiche", che ha avuto luogo il (...), i candidati all'esame professionale massaggiatori/massaggiatrici medicali, hanno ricevuto, come confermato dalla stessa ricorrente, le rispettive istruzioni. L'esame scritto è presentato in forma di domande a risposta multipla MCQ ("multiple choice question"; pag. 2 dell'esame), ciò significa che una domanda è seguita da diverse risposte possibili che, a seconda della domanda, devono essere segnate con una crocetta (Direttive, 6.1.2). Per quanto riguarda il procedimento, le istruzioni indicano che ogni partecipante all'esame riceve un libretto con le domande ed un foglio separato per le risposte, precisando che solo il foglio di risposte sarà valutato. Inoltre, le istruzioni autorizzano i partecipanti ad utilizzare il libretto come vogliono, specificando che quest'ultimo deve essere consegnato insieme al foglio delle risposte alla fine dell'esame. Le istruzioni consigliano di rispondere prima alle domande nel libretto e trascrivere le risposte sul foglio delle risposte soltanto verso la fine dell'esame. I partecipanti hanno 3 ore a disposizione per rispondere alle domande e per trascrivere le risposte (pag. 2 dell'esame). Alla pagina 3 delle istruzioni è spiegata la metodologia di compilazione facendo distinzione, per la consegna del materiale, tra compilazione del libretto di domande ed il foglio delle risposte.

**6.3.3** Nella misura in cui la Commissione d'esame ha considerato ai fini della valutazione soltanto le risposte presenti sul foglio delle risposte, senza tener conto delle risposte contenute nel libretto di domande, il suo modo di agire corrisponde pienamente al testo chiaro delle istruzioni d'esame riguardo alle modalità di compilazione, consegna e valutazione. Suddette istruzioni sono formulate in maniera chiara, hanno quindi come scopo quello di trattare tutti i candidati in modo uguale, di favorire un'attuazione uniforme del diritto e creare trasparenza sul procedimento dell'esame e sulla correzione dello stesso. Esse sono vincolanti sia per la Commissione d'esame, sia per tutti i candidati. Questa applicazione della regola, volta a considerare per la valutazione solo le risposte trascritte nei fogli di risposte, non può costituire alcun formalismo eccessivo e va tutelata.

La ricorrente svolge un ragionamento contraddittorio. Da un lato, dichiara di non aver mai sostenuto che le istruzioni dell'esame non fossero chiare, né che la Commissione d'esame abbia violato il Regolamento. Con questo assunto, si rende consapevole che l'unica conseguenza per aver utilizzato in parte il supporto sbagliato nella trascrizione delle risposte e quindi di essere contravvenuta alle chiare istruzioni d'esame, non può altro che consistere nella mancata considerazione di tali risposte nel processo di valutazione. D'altro lato, ella pretende di essere messa al beneficio di un trattamento eccezionale, malgrado sia in chiaro sulla conseguenza della violazione delle istruzioni. Tuttavia, la ricorrente misconosce che la sua richiesta di concederle un'incombenza supplementare e tenere conto di tutte le risposte da lei evase, indipendentemente dal supporto cartaceo utilizzato, è contraria alle istruzioni d'esame e comporterebbe un'ingiustificabile disparità di trattamento nei confronti degli altri candidati.

**6.3.4** Alla luce di tali considerazioni, l'autorità inferiore non è incorsa in un eccesso di formalismo e la relativa censura della ricorrente va rigettata.

**6.4** La ricorrente ritiene, secondo il senso, che la mancata considerazione delle sue risposte sul libretto di domande, violi il principio di proporzionalità in quanto ciò non può essere preponderante al suo interesse di ottenere il diploma di massaggiatrice.

**6.4.1** Il principio di proporzionalità, ancorato all'art. 5 cpv. 2 Cost., è composto da tre elementi distinti che devono essere realizzati cumulativamente. È necessario che la misura attuata dall'autorità sia idonea a raggiungere lo scopo d'interesse pubblico ricercato (regola dell'idoneità) e che quest'ultimo non possa essere raggiunto scegliendo una misura meno incisiva (regola della necessità). Inoltre il principio di proporzionalità vieta qualsiasi limitazione che ecceda lo scopo perseguito ed esige un rapporto ragionevole tra detto interesse e gli interessi pubblici o privati compromessi (principio della proporzionalità in senso stretto; cfr. DTF 141 I 20 consid. 6.2.1 e sentenza del TAF B-2961/2019 del 15 ottobre 2019 consid. 5.4.1; DAVID HOFSTETTER, Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns [Art. 5 Abs. 2 BV], 2014, pagg. 143 segg.).

**6.4.2** Gli esami professionali e professionali superiori servono a collaudare e valutare le prestazioni dei candidati. Nell'ambito di procedure formalizzate e autorizzate dalla SEFRI, si deve accertare se i candidati possiedono determinate capacità e conoscenze. Questi ultimi, a loro volta, hanno il diritto di dimostrare le proprie qualifiche effettive. In base a tali

premesse, vi è un notevole interesse all'applicazione corretta e uniforme del Regolamento e delle istruzioni d'esame, soprattutto da parte degli istituti di formazione e di tutti i candidati. In caso di esami professionali, va anche adeguatamente tenuto conto dell'interesse pubblico alla tutela del pubblico (cfr. sentenza del TAF A-258/2016 dell'8 novembre 2016 consid. 12.2). Vi è infatti un interesse pubblico preponderante ad assicurare che l'ottenimento del diploma sia riservato soltanto ai candidati che soddisfano le condizioni relative al superamento dell'esame. In effetti, la condizione indispensabile all'ottenimento del diploma è un risultato d'esame valido e sufficiente (sentenze del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.4 e B-3488/2018 del 26 marzo 2019 consid. 4.1).

**6.4.3** La mancata considerazione delle risposte che la ricorrente ha trascritto sul supporto errato (libretto delle domande), è una misura idonea e necessaria a raggiungere gli obiettivi di interesse pubblico, ossia un'applicazione corretta e uniforme delle disposizioni d'esame. Se venissero prese in considerazione anche le risposte presenti nel libretto di domande, si violerebbero le istruzioni d'esame e il principio della parità di trattamento dei candidati. La mancata considerazione delle risposte contenute nel libretto si trova inoltre in un rapporto ragionevole tra l'interesse pubblico perseguito e il contrapposto interesse privato. La ricorrente risulta senza dubbio gravemente colpita dalla decisione dell'autorità inferiore, se si considera che ha investito tempo e denaro nello studio. Tuttavia, gli importanti interessi pubblici relativi alla tutela del pubblico e ad una procedura d'esame uniforme e uguale per tutti i candidati, prevalgono sull'interesse privato della ricorrente ad una nuova valutazione che tenga conto di tutte le risposte date.

**6.4.4** Dato quanto precede, non è ravvisabile alcuna violazione del principio di proporzionalità da parte dell'autorità inferiore e anche questa censura va rigettata.

**6.5** La ricorrente ha chiesto, in via subordinata, che le venga data la possibilità di ripetere l'esame.

Come già segnalato, la ripetizione dell'esame può entrare in linea di conto soltanto se la Commissione d'esame ammette un vizio formale di particolare gravità, suscettibile di aver esercitato un'influenza sfavorevole sull'esito dell'esame (sentenza del TAF B-4350/2019 del 1° aprile 2020 consid. 5.4; cfr. supra consid. 3.4). Nel caso di specie, un vizio formale di questa natura non ha potuto essere accertato, tanto è vero che nemmeno

la ricorrente ne rivendica l'esistenza. Di conseguenza, non è possibile dare seguito alla richiesta della ricorrente di ripetere l'esame.

**7.**

Alla luce di tutte le considerazioni esposte, discende che il ricorso deve essere respinto.

**8.**

Visto l'esito della procedura, la ricorrente deve sopportare le spese processuali (art. 63 cpv. 1 PA). Le spese di procedimento dinanzi al TAF comprendono la tassa di giustizia ed i disborsi (art. 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'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 63 cpv. 4<sup>bis</sup> PA, art. 2 cpv. 1 frase 1 TS-TAF). In applicazione delle disposizioni menzionate, considerata la soccombenza della ricorrente, si giustifica di fissare la tassa di giustizia ad un importo complessivo di fr. 1'000.—. Le spese processuali sono computate, dopo la crescita in giudicato della presente sentenza, con l'anticipo di pari importo già versato. In virtù dell'art. 63 cpv. 2 PA, nessuna spesa processuale è messa a carico dell'autorità inferiore. Alla stessa stregua, alla ricorrente non va assegnata un'indennità per ripetibili e lo stesso vale per l'autorità inferiore (art. 64 cpv. 1 PA in relazione con l'art. 7 cpv. 1, 2 e 3 TS-TAF).

**9.**

Secondo l'art. 83 lett. t LTF, il ricorso in materia di diritto pubblico non è ammissibile contro le decisioni concernenti l'esito di esami e di altre valutazioni della capacità, segnatamente nei settori della scuola, della formazione continua e dell'esercizio della professione. Nella clausola di esclusione ricadono non solo le decisioni sui risultati d'esame in senso stretto, ma anche quelle che si riferiscono ad una valutazione delle capacità intellettuali e fisiche oppure all'idoneità di un candidato (DTF 138 II 42 consid. 1.1 con ulteriori riferimenti). Se sono invece contestate decisioni in relazione ad un esame, in particolare quelle di natura organizzativa o procedurale, il rimedio giuridico in questione rimane ammissibile (DTF 147 I 73 consid. 1.2.1 con ulteriori rinvii).

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

**1.**

Il ricorso è respinto.

**2.**

Le spese processuali di fr. 1'000.– sono poste a carico della ricorrente e computate con l'anticipo di pari importo, da lei già versato, dopo la crescita in giudicato della presente sentenza.

**3.**

Non si assegnano indennità a titolo di spese ripetibili.

**4.**

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario);
- autorità inferiore (atto giudiziario);
- prima istanza (atto giudiziario).

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Pietro Angeli-Busi

Corrado Bergomi

**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, se le condizioni degli artt. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF sono adempiute. 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: 29 ottobre 2021