
Le politiche di contrasto

Carlo Finocchietti e Giulio Stolfi

Ogni intervento normativo non può prescindere dal confronto con la Carta Costituzionale. Questo è vero per ogni ramo del diritto, essendo la Costituzione quel “ceppo” sul quale s’innestano tutti i rami dell’ordinamento giuridico; e tanto più lo è per l’ambito dell’istruzione, che tocca punti nevralgici legati allo sviluppo e alla stessa natura della persona umana. È ovvio che il Costituente abbia avuto presenti simili problematiche tra le prime e le più urgenti; e non a caso all’istruzione sono dedicati gli articoli 33 e 34 della Costituzione, inquadrati nella prima parte, intitolata ai “diritti e doveri dei cittadini”, e più specificamente nel Titolo II, dedicato ai “rapporti etico-sociali”, nel quale trovano spazio temi di prim’ordine come la salute e la famiglia.

Le norme dedicate all’istruzione non si limitano a riconoscere formalmente un diritto o una libertà, ma postulano anche l’esigenza di “promuovere” concretamente tali diritti e libertà, segnando la strada alla normativa futura.

Ci si potrebbe chiedere se il sistema del valore legale dei titoli con le sue difese non vada in senso contrario rispetto alle prese di posizione del Costituente: fra queste si pensi al famoso *incipit* dell’art. 33: “l’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento”.

Ma è chiarificante in merito il comma II “La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione”, e in questo senso è da leggere anche l’ultimo comma, dove si afferma l’autonomia universitaria “nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”.

L'articolo 33 della Costituzione si pronuncia a favore della massima libertà nel campo dell'istruzione, temperata però e regolata da norme che definiscono assetti ben precisi. Fra queste norme sono da annoverare sicuramente quelle che sanciscono il valore legale dei titoli di studio. Su quale sia invece il modo migliore di realizzare la protezione di questi assetti, il Costituente non prende posizione. S'intuisce tuttavia come siano senz'altro più confacenti allo spirito della Costituzione dei sistemi che siano quanto più riguardosi possibile di quelle libertà che essa stessa enuncia con forza²¹².

1. LA PROTEZIONE LEGALE DEI TITOLI ACCADEMICI E PROFESSIONALI

Norma di rilievo a protezione dei titoli è la *Legge 13 marzo 1958, n. 262*, che regola il "conferimento ed uso di titoli accademici, professionali e simili".

L'articolo 1 recita: "Le qualifiche accademiche di dottore, compresa quella honoris causa, le qualifiche di carattere professionale, la qualifica di libero docente possono essere conferite soltanto con le modalità e nei casi indicati dalla legge".

L'articolo 2 recita: "È vietato il conferimento delle qualifiche di cui all'articolo precedente da parte di privati, enti ed istituti, comunque denominati, in contrasto con quanto stabilito nello stesso articolo. I trasgressori sono puniti con la reclusione da tre mesi di un anno e con la multa da L. 150.000 a L. 300.000. Chiunque fa uso, in qualsiasi forma e modalità della qualifica accademica di dottore compresa quella honoris causa, di qualifiche di carattere professionale e della qualifica di libero docente ottenute in contrasto con quanto stabilito nell'articolo 1, è punito con l'ammenda da L. 30.000 a L. 200.000, anche se le predette qualifiche siano state conferite prima dell'entrata in vigore della presente legge. La condanna per i reati previsti nei commi precedenti importa la pubblicazione della sentenza ai sensi dell'art. 36, ultimo comma, del Codice Penale".

L'articolo 3 recita: "Restano ferme le norme in vigore per quanto concerne il riconoscimento dei titoli accademici conseguiti all'estero. Si applicano le disposizioni del secondo e terzo comma dell'art. 2 ai cittadini italiani che fanno uso di titoli accademici conseguiti all'estero e non riconosciuti in Italia".

²¹² Cfr. Stolfi G., La protezione del valore legale dei titoli di studio, Doc 126, Cimea, Roma, 2006

Per quanto riguarda il *Codice Penale*, assumono rilievo l'art. 348, che si occupa di esercizio abusivo delle professioni ("Chiunque abusivamente esercita una professione, per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato, è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da lire duecentomila a un milione), e l'art. 498, "usurpazione di titoli ed onori", che stabilisce: "Chiunque abusivamente porta in pubblico la divisa o i segni distintivi di un ufficio o impiego pubblico, o di un Corpo politico amministrativo o giudiziario, ovvero di una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato, ovvero indossa abusivamente in pubblico l'abito ecclesiastico, è punito con la multa da lire duecentomila a due milioni. Alla stessa pena soggiace chi si arroga dignità o gradi accademici, titoli, decorazioni, o altre pubbliche insegne onorifiche, ovvero qualità inerenti ad alcuno degli uffici, impieghi o professioni, indicati nella disposizione precedente. La condanna importa la pubblicazione della sentenza".

Il regolamento studenti (*Regio Decreto 4 giugno 1938, n. 1269*), prevede all'articolo 48 che "a coloro che hanno conseguito una laurea, e ad essi soltanto, compete la qualifica accademica di dottore".

Il *Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592 - Testo unico delle leggi sull'istruzione superiore*, recita all'articolo 178: "La qualifica di specialista in qualsiasi ramo di esercizio professionale può essere assunta soltanto da coloro che abbiano conseguito il relativo diploma secondo quanto viene stabilito dagli statuti delle Università e degli Istituti superiori. Chi contravvenga alla disposizione, di cui al comma precedente, incorre nella esclusione dall'albo professionale nel quale è scritto, senza pregiudizio delle altre pene previste per gli esercenti abusivi delle singole professioni. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai professori universitari di ruolo e ai liberi docenti delle materie o parti di materie che sono oggetto delle singole specialità".

La *Legge 30 novembre 1973, n. 766*. (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 1973, n. 580 recante misure urgenti per l'Università), nel suo articolo 10, prevede che "le denominazioni di università, ateneo, politecnico, istituto di istruzione universitaria, possono essere usate soltanto dalle università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale a norma delle disposizioni di legge".

La *Legge 5 febbraio 1992, n. 175* (Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie), detta alcuni criteri in materia di titoli. L'*articolo 1* precisa che la pubblicità esterna delle professioni sanitarie possa contenere "titoli di studio, titoli accademici, titoli di specializzazione e di carriera, senza abbreviazioni che possano indurre in equivoco". Conferma inoltre che "l'uso della qualifica di specialista è consentito soltanto a coloro che abbiano conseguito il relativo diploma ai sensi della normativa vigente".

L'*articolo 3* si occupa di repressione dell'abusivismo e afferma che "Gli esercenti le professioni sanitarie che prestano comunque il proprio nome, ovvero la propria attività, allo scopo di permettere o di agevolare l'esercizio abusivo delle professioni medesime sono puniti con l'interdizione dalla professione per un periodo non inferiore ad un anno".

L'USO DEI TITOLI ACCADEMICI E PROFESSIONALI STRANIERI

La legge italiana fornisce alcune disposizioni in merito all'utilizzo in Italia, per pubblicità professionale personale, dei titoli accademici e professionali conseguiti all'estero.

Le disposizioni di legge fanno riferimento a due situazioni giuridiche diverse: il caso in cui il titolo straniero sia riconosciuto in Italia e il caso in cui il titolo straniero non sia invece riconosciuto.

Caso 1: titolo straniero riconosciuto in Italia

Quando il titolo straniero sia stato riconosciuto in Italia, la legge riconosce il diritto di utilizzare sia il titolo accademico e professionale italiano, sia il titolo straniero nella lingua originale. Tale diritto è fissato dalle Direttive comunitarie in materia di riconoscimento dei titoli professionali conseguiti nei paesi comunitari.

La *Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005*, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, si esprime sull'uso dei titoli accademici e professionali esteri agli articoli 52 e 54.

Articolo 52 - Uso del titolo professionale

1. Se uno Stato membro ospitante regola l'uso del titolo professionale relativo a un'attività della professione in questione, i cittadini di altri Stati membri autorizzati a esercitare la professione regolamentata in base al titolo III usano il titolo professionale dello Stato membro ospitante che in esso corrisponde a tale professione e ne usano l'eventuale abbreviazione.

2. Se nello Stato membro ospitante una professione è regolamentata da un'associazione o organizzazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, i cittadini degli Stati membri possono usare il titolo professionale da essa rilasciato, o la sua abbreviazione, solo se possono provare di esserne membri. Se l'associazione o l'organizzazione subordina l'acquisizione della qualità di membro a determinati requisiti essa può farlo solo alle condizioni previste dalla presente direttiva, nei confronti dei cittadini di altri Stati membri che possiedano qualifiche professionali.

Articolo 54 - Uso del titolo di studio

Fatti salvi gli articoli 7 e 52, lo Stato membro ospitante fa sì che gli interessati abbiano il diritto di usare il titolo di studio dello Stato membro d'origine, ed eventualmente la sua abbreviazione, nella lingua dello Stato membro d'origine. Lo Stato membro ospitante può prescrivere che il titolo sia seguito da nome e luogo dell'istituto o della giuria che l'ha rilasciato. Se il titolo di studio dello Stato membro d'origine può essere confuso con un titolo che, nello Stato membro ospitante, richiede una formazione complementare, non acquisita dal beneficiario, tale Stato membro ospitante può imporre a quest'ultimo di usare il titolo di studio dello Stato membro d'origine in una forma adeguata che esso gli indicherà.

Caso 2: titolo straniero non riconosciuto

È vietato utilizzare il titolo accademico e professionale conseguito all'estero quando esso non sia stato riconosciuto o non sia riconoscibile in Italia.

In questo senso si esprime la *Legge 5 febbraio 1992, n. 175* (Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie), quando all'*articolo 1* afferma che "È vietato l'uso di titoli, compresi quelli di specializzazione conseguiti all'estero, se non riconosciuti dallo Stato".

Allo stesso modo si esprime la *Legge 13 marzo 1958, n. 262*, che regola il "conferimento ed uso di titoli accademici, professionali e simili". L'*articolo 3* prevede infatti che siano passibili di pena "i cittadini italiani che fanno uso di titoli accademici conseguiti all'estero e non riconosciuti in Italia".

2. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DEL MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ

Il Ministero dell'Università svolge una continua azione di vigilanza a tutela della qualità del sistema universitario italiano. Tale vigilanza è stata estesa al settore delle

istituzioni italiane non accreditate e si è tradotta in tempestive azioni di segnalazione all'autorità inquirente o alla polizia giudiziaria di ogni eventuale *notitia criminis* appresa. La vigilanza sulle istituzioni estere non accreditate e operanti illegalmente in Italia si è giovata di una stretta collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e con la sua rete di rappresentanze diplomatiche e di istituti culturali all'estero.

L'azione di vigilanza si è accompagnata a una azione di prevenzione finalizzata a evitare possibili inquinamenti delle procedure di riconoscimento dei titoli accademici esteri adottate dalle università nella loro autonomia. Il Ministero ha emesso nel tempo periodiche note informative contenenti elenchi di istituzioni non riconosciute. Tali note invitano le diverse autorità competenti per la valutazione dei titoli accademici e per il riconoscimento dei titoli esteri ad adottare le cautele opportune nell'esame dei titoli e a rifiutare il riconoscimento nei casi più gravi.

LA CIRCOLARE MINISTERIALE DEL 1988

Il primo intervento di rilievo risale al 1988 con una Circolare (protocollo n. 1633 del 16 luglio 1988) emessa dall'allora Divisione X della Direzione Generale Istruzione Universitaria del Ministero della Pubblica Istruzione e diretta ai Rettori delle Università.

La Nota ministeriale fa riferimento ai "numerosi quesiti pervenuti" e descrive l'attività di alcune istituzioni private operanti anche in Italia che "rilasciano attestati di studio o titoli accademici che non possono trovare alcun riconoscimento nel nostro ordinamento universitario".

Il primo esempio citato è la statunitense "*Kensington University*". Essa svolge la sua attività in Italia attraverso una "Associazione per gli interscambi Italo-Usa", con sede in via Blasi 32 a Perugia e rilascia "lauree" *honoris causa*, con corsi che si svolgono spesso per corrispondenza e senza obbligo di frequenza, commutando esperienza di lavoro in profitto già acquisito e quindi senza dover superare i prescritti esami. La Nota descrive gli elementi più rilevanti dell'attività istruttoria svolta e ricorda che le Autorità consolari italiane hanno più volte precisato che nel sistema universitario americano le istituzioni educative accreditate presso il *Department of Education* e la *Western Association of Schools* sono distinte in tre livelli. La *Kensington University* è inserita nel più basso livello di riconoscimento di una istituzione di educazione post-secondaria statunitense. Le stesse Autorità consolari italiane hanno precisato che tre prestigiose istituzioni, l'*Università di California*, i *California Community Colleges* e la *State University*, interpellate in proposito, hanno dichiarato di non rico-

noscere i titoli di studio rilasciati dalla *Kensington University* e di non considerare validi gli esami sostenuti ai fini del proseguimento degli studi.

La Nota estende l'analisi alla "*Pacific Western University*" con sede a Los Angeles (e a Milano, via Sansovino) e a la "*Jolla University*". Ricorda poi che le Autorità consolari italiane hanno ribadito quanto già avevano comunicato nel passato, cioè che la "*International Free University Galileo Galilei*" non risulta registrata quale corporazione presso il Dipartimento di Commercio, né figura nei registri del Dipartimento dell'Istruzione dello Stato del Michigan. Non sembra godere, perciò di alcun riconoscimento quale istituzione scolastica o universitaria. Sconosciuta alle competenti Autorità statunitensi è anche la "*Free University of Studies*", secondo le informazioni fornite dal Consolato Generale italiano in San Francisco.

La Nota fornisce infine un elenco di istituzioni analoghe e rivolge un doppio invito agli interlocutori: segnalare al Ministero una eventuale attività promozionale non corretta che dovesse essere svolta dalle istituzioni citate e rendere edotti i funzionari e gli addetti al servizio studenti affinché essi sappiano dare adeguate informazioni a quanti dovessero loro rivolgersi. Sono segnalate:

- Università Pro Pace con sede a Bruxelles e a Torino (Italia)
- Universitas Internationalis Studiorum Superiorum "Pro Deo" con sede a New York (Usa)
- Università di Herisau con sede a Herisau (Svizzera)
- Institut Technique Supérieur con sede a Fribourg (Svizzera)
- Istituto Universitario Americano con sede a Bellinzona (Svizzera)
- British Institute of Engineering Technology con sede a Torino (Italia)
- Akademia Internacia de Sciencoj (San Marino)
- Universitas Internationalis "Coluccio Salutati" con sede a Pescia (Italia)
- Libera Facoltà di Scienze Turistiche con sede a Napoli e Faicchio (Italia)
- Nova Comum International Business School con sede a Como (Italia)
- Centro Studi e Ricerche delle Nazioni con sede a Calvatone (Italia)
- Finomnes con sede a Milano (Italia).

LA CIRCOLARE MINISTERIALE DEL 1993

A distanza di cinque anni dalla prima, una seconda Circolare ministeriale (protocollo n. 1115 del 16 giugno 1993) giunge ai Rettori italiani dall'Ufficio Studenti del Dipartimento dell'Istruzione Universitaria del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica.

La Circolare rileva che numerose istituzioni private aventi sede in Italia e all'estero operano nel settore dell'istruzione superiore rilasciando titoli che – con pubblicità ingannevole – sono “garantiti riconosciuti o riconoscibili” in Italia ai sensi degli articoli 170 e 332 del R.D. 31 agosto 1933, n.1592 o in “ottemperanza” a specifici accordi governativi bilaterali.

Il Ministero raccomanda ai Rettori di “evitare rapporti” con tali istituzioni e invita alla “massima vigilanza”. Al fine di adottare “comportamenti omogenei” nelle decisioni da adottare, la Circolare richiama l'attenzione sulla necessità di accentuare gli opportuni controlli e verifiche e di esigere dagli interessati, oltre alla documentazione di rito (dichiarazione di valore del titolo di studio a cura della Rappresentanza diplomatica, traduzione legale del piano particolareggiato degli esami e della tesi finale sostenuti, originale del titolo di studio) anche la certificazione dell'Università straniera attestante l'effettiva immatricolazione al primo anno di corso di laurea nonché la frequenza in loco degli studi e degli esami sostenuti. Quest'ultima certificazione dovrà essere accompagnata, nel caso di studi compiuti in paesi extracomunitari, da un'attestazione proveniente dalla locale Rappresentanza diplomatica da cui risulti, sulla base dei visti o dei timbri apposti sul passaporto o di quanto da questa ritenuto più opportuno, che lo studente ha effettivamente soggiornato nel Paese scelto per i propri studi per tutto il periodo corrispondente alla durata degli stessi.

Tale ultimo onere si impone in modo particolare per gli studenti muniti di titolo accademico rilasciato da università del Messico, dell'Ecuador e della ex Jugoslavia, poiché in questi Paesi operano, tra le altre, alcune di quelle istituzioni private non abilitate al rilascio di validi titoli accademici, tra cui:

- il Centro Interuniversitario Ticinese, con sede a Lugano (Svizzera) e le università straniere a esso collegate (Rijeka, Plovdiv, Nis, St. Gregory College, Southern International University);
- La Jolla University, con sedi a Lugano, Torino e San Diego in California;
- l'Accademia Europea degli Studi a Distanza di Torre Beretti, collegata all'Universidad Tecnica Particular de Loja (Ecuador), alla Open International University di Nuevo Leon (Sri-Lanka);
- il Centro Universitario Internazionale, con sede a Zingonia;
- la International University, affiliata alla Open International University di Zingonia;
- il Centro Studi e Ricerche delle Nazioni, affiliato alla Universidad

Interamericana de Ciencias Humanisticas, con sede a Calvatone.

Con l'occasione, la Circolare fornisce un elenco “provvisorio” di altre istituzioni private, alcune delle quali operanti anche in Italia, le quali rilasciano attestati o titoli accademici che non possono trovare alcun riconoscimento nel nostro ordinamento universitario oppure si collegano ad istituzioni universitarie straniere di scadente prestigio per perseguire il medesimo scopo:

- Associazione per gli Interscambi Italo-Usa, con sedi a Perugia e Milano
- Ateneo di Studi Superiori Pro-Pace, con sede a Torino (con numerosi enti collegati: Unione Internazionale della Pace, Accademia Universale “Giosuè Carducci”, Istituto Superiore di Ricerche Sociologiche di Sosti, Chambre Européenne des Arbitres)
- British Institute of Engineering Technology, con sede a Torino
- Centro de Estudios Naturistas, Barcellona
- Università di Herisau – Sersi (libera e privata), con sede a Herisau (Svizzera)
- Constantinian University, con sede a New York (Usa)
- Diandra University – Accademia Superiore di Scienze Naturali e Psicobiofisiche, con sede a Varese
- E.S.P.I. - Ecole Supérieure de Perfectionnement Industriel, con sede a Parigi
- European Business School (E.B.S.) di Parma
- “Francesco Petrarca” University, con sede a Perugia
- Institut Technique Supérieur (IST), con sede a Fribourg (Svizzera)
- Clayton University, con sedi negli Usa e a San Marino
- The International University Foundation, Indipendence (Usa)
- Libera Università Europea
- Istituto Europeo di Cultura Popolare e Ambientale, con sede a Calvatone
- Magna Università Europea della Terza Età, con sede a Torre Beretti
- International University Service – Centro Universitario Internazionale, con sede a La Spezia
- Centro Universitario Internazionale, con sedi a Firenze e a Monte San Savino
- Newport University, con sedi in California e a San Marino
- North-West London University
- Pacific Western University, con sedi a Los Angeles e a Milano
- Politecnico di Studi Aziendali, con sede a Lugano
- Sophia University of Rome
- St. Gregory College, con sede a Londra

- The International University
- Kensington University, con sedi in California e a Perugia
- Uniem – University Institute of Energetic Medicine, con sede a Cagliari
- World University Roundtable, con sede in Arizona (Usa)
- University of Aeterna Lucina Vitama
- The International Free University “G. Galilei”, Columbus-Birmingham (Usa)
- Universitas Internationalis Studiorum Superiorum “Pro Deo”, New-York (Usa)
- Université Européenne du Travail, con sede a Bruxelles (Belgio)
- Università del Triveneto per gli Studi Internazionali, con sede a Legnago.

LA CIRCOLARE MINISTERIALE DEL 1994

L'anno successivo lo stesso Ufficio Studenti Stranieri del Dipartimento Istruzione Universitaria del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica emette una nuova Circolare (protocollo n. 2796 del 27 ottobre 1994) che, da un lato, reitera il *caveat* nel trattamento delle domande di riconoscimento di titoli “sospetti” negli stessi termini della circolare precedente e, dall'altro lato, fornisce un nuovo elenco di istituzioni italiane ed estere di cui vieta il riconoscimento dei titoli. Eccone la lista:

- Universitas Mons Calpe, Management Business Academy, con sede a Gibilterra
- Università “Mechnikov” di Odessa operante in Italia tramite l'associata HUICA – Humanitarian International Cultural Association “Italia-Ucraina” con sede a Portici
- The Euro-American University Consortium, con sede a Vimodrone.
- Unisa – Università Statali Associate e CEFI – Consulenze Economiche Finanziarie Internazionali (ex Centro Interuniversitario Ticinese)
- Luess – Libera Università Europea di Studi Sociali, con sede a Roma
- Euraca – European Academy, con sede a Strasburgo (Francia)
- Clayton University, con sedi negli Usa e a San Marino
- EPS – Ecole Professionnelle Supérieure, con sede a Parigi (Francia)
- Libera Facoltà di Scienze della Comunità, con sede a Napoli
- Centro Studi Torino
- Pan-European University, con sedi in Inghilterra e in Irlanda
- Istituto Superiore di Studi di Economia Aziendale, con sede a Lugano (Svizzera)
- Universidade Moderna con sede a Lisbona (Portogallo)
- University of the Islands

- Istituto Superiore Studi Sanitari con sede a Roma
- Centro Studi “Lattanzi” - Social College ab antica Universitate Picena, con sede a Fermo
- European Institute of Technology, con sede a Firenze.

LA CIRCOLARE MINISTERIALE DEL 1999

L'Ufficio I del Dipartimento Autonomia Universitaria e Studenti del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica emette nel 1999 una nuova Nota ministeriale (protocollo n. 532 del 29 marzo 1999) che segna una novità metodologica nell'approccio al problema delle istituzioni non riconosciute. L'innovazione consiste nel definire *a priori* quali siano le istituzioni appartenenti ufficialmente all'ordinamento universitario italiano e nel considerare di conseguenza tutte le altre istituzioni come prive di legittimità a rilasciare titoli aventi valore legale.

La Circolare è pubblicata “nel momento in cui si avvia a completamento il processo dell'autonomia didattica”. E proprio in questa fase che, “ai fini di trasparenza” e per “agevolare il lavoro delle Università”, il Ministero ritiene utile “riassumere la problematica degli istituti presso i quali si impartisce l'istruzione superiore, della loro legittimazione a rilasciare titoli, nonché dei titoli accademici conseguiti in Università e Istituti superiori esteri”.

La nota si articola in quattro parti.

1. Viene pubblicato l'elenco ufficiale delle Università e degli istituti universitari statali. A corollario la Nota ricorda che “nessun'altra istituzione è legittimata a denominarsi Università o Istituto Superiore statale italiano”.
2. Viene pubblicato l'elenco ufficiale delle Università non statali autorizzate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale. La Nota ripercorre l'evoluzione normativa che ha caratterizzato la procedura autorizzatoria prevista per le università non statali e ricorda a corollario che “nessun'altra istituzione, comunque denominata, è legittimata al rilascio di titoli di studio universitari aventi lo stesso valore di quelli rilasciati dalle Università statali”.
3. Quanto ai titoli di studio conseguiti presso Università estere, nel segnalare le rilevanti modificazioni intervenute o in itinere in ambito comunitario e internazionale, la Nota ricorda il caso di istituti esteri che rilasciano titoli di studio “conseguiti al termine di curricula parzialmente svolti in Italia, in base ad accordi con istituzioni private non autorizzate a rilasciare titoli di studio universitari aventi

valore legale”. Viene riportata la Nota n. 442 del 30.4.1997 del Ministero Affari Esteri nella quale si esprime il parere che “una convenzione di tipo privatistico per la quale una università estera, sia pure statale, affidi lo svolgimento di corsi universitari ad una istituzione privata italiana che non sia abilitata, in base alla normativa interna, alla organizzazione e gestione della formazione universitaria, non possa avere alcuna efficacia giuridica nel nostro ordinamento. Solo nell’ambito di collaborazioni “interuniversitarie” sono ipotizzabili corsi integrati di studio con titoli finali aventi valore nei due Paesi di rispettiva appartenenza delle Università partners”. Il Ministero raccomanda che le Università si attengano a questo parere e riconoscano titoli di atenei esteri “di maggior fama”.

4. La Nota rammenta che, a norma dell’articolo 1 della Legge 13 marzo 1958, n. 262, nonché dell’articolo 1 della Legge 19 novembre 1990, n. 341, i titoli di studio universitari e le qualifiche accademiche sono soltanto quelli previsti dalla legge e possono essere conferiti, con le modalità e nei casi indicati dalla legge, esclusivamente dalle istituzioni elencate nella stessa Nota, fermo restando il divieto del loro conferimento “da parte di privati, enti e istituti comunque denominati” (art. 2, legge 262/1958). Viene richiamata la piena vigenza dell’articolo 10, comma 1, della Legge 30 novembre 1973, n. 766, per il quale “le denominazioni di Università, ateneo, politecnico, istituto di istruzione universitaria, possono essere usate soltanto dalle Università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale a norma delle disposizioni di legge”. È da considerarsi violazione di legge l’attivazione di “corsi di laurea”, con l’annuncio del rilascio dei relativi titoli, da parte di istituzioni, ancorché legalmente riconosciute, che non abbiano ottenuto l’apposita autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale.

La Nota ministeriale si conclude con l’invito agli atenei a segnalare al Ministero “ogni ipotesi di abuso e di violazione delle richiamate norme” ponendo a valore “la tutela della buona fede e degli interessi degli studenti e delle famiglie”.

3. L’ATTIVITÀ DI CONTRASTO DELLA PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

La normativa italiana nata allo scopo “di tutelare dalla pubblicità ingannevole e dalle sue concorrenze sleali i soggetti che esercitano un’attività commerciale, industriale, artigianale o professionale” è diventata la nuova arma per combattere fenome-

ni d’inquinamento del mondo dell’istruzione che colpiscono principalmente il valore legale dei titoli di studio.

Il percorso interpretativo attraverso il quale si è giunti a questi risvolti applicativi è estremamente interessante: si tratta di concepire l’istruzione come un mercato, sia pur contraddistinto da qualche anomalia o, almeno, particolarità. Fra queste vi è certo la presenza di un fitto tessuto di norme imperative, come appunto quelle sul valore legale dei titoli di studio. Il riconoscimento del titolo è uno scoglio normativo che spesso gli operatori economici del settore provano ad aggirare, attraverso l’offerta ai potenziali clienti-studenti, di servizi che non possiedono le caratteristiche di legge e non sono in grado quindi di produrre certi effetti giuridici, ma che sono presentati come se lo fossero. È attraverso la pubblicità che è possibile sindacare questi comportamenti, perché essa ha da essere “palese, veritiera e corretta” come recita l’art. 19, c. II, del Decreto legislativo 206/05.

Il cambio di prospettiva rispetto alle norme di protezione “classiche” non potrebbe essere più profondo ed evidente. Non solo si entra nell’ottica dell’istruzione come mercato, ma si trasferisce lo sguardo dal comportamento dei singoli soggetti al funzionamento dell’intero sistema, assicurando la correttezza delle iniziative economiche intraprese nel settore dell’istruzione e la tutela del soggetto debole, che è forse riduttivo considerare semplice “consumatore o utente di servizi scolastici” essendo qui coinvolti profili vitali della personalità, forniti anche di una vistosa copertura costituzionale.

Ricapitolando, si tratta di un approccio alla protezione del valore legale intesa come difesa della trasparenza del mercato dell’istruzione. Questo approccio appare, in fin dei conti, non tanto “parallelo” e “alternativo” alla protezione tradizionale, quanto necessario completamento di essa; in un certo senso, ne rappresenta lo sviluppo progressivo, il “futuro”, se vogliamo.

LA NORMATIVA SOSTANZIALE

È attraverso lo strumento della normativa contro la pubblicità ingannevole e comparativa che trova spazio una nuova via di protezione del valore legale dei titoli di studio nel nostro Paese. Stiamo parlando di una serie di norme concepite per essere applicate al libero mercato, del quale tendono solo a evitare le derive funzionali e non certo a comprimerne lo sviluppo entro canali rigidi o a modificarne la struttura. Si può dire che l’utilizzo di uno schema legislativo come questo per la difesa del titolo di studio appare essere una soluzione adeguata per operare la dif-

ficile sintesi tra le opposte istanze del nostro ordinamento, presenti in primo luogo nella Legge fondamentale.

È forse utile, a questo punto, prima di intraprendere la rassegna della normativa rilevante, ricapitolare il ragionamento svolto in precedenza, fornendo qualche spunto in più per penetrarne la dinamica.

Il valore legale del titolo di studio viene assunto, nella prospettiva che andremo a delineare, come un riconoscimento normativo o un requisito di legge spendibile sul mercato perché portatore di un valore aggiunto. Un po' come se si trattasse di una denominazione di origine controllata o di una licenza richiesta a fini di legge per esercitare una data attività. Per meglio dire si tratta di un *quid* che si colloca a metà fra i due esempi; in effetti, diversamente che nel secondo di questi, chiunque può aprire una scuola o un istituto d'istruzione, anche se non è in possesso di alcun riconoscimento di legge; ma in tal caso si tratta di un'iniziativa in larga misura priva di senso.

Il problema, con ogni evidenza, è quello di eliminare per quanto è possibile i comportamenti confusori che mettono in pericolo la validità stessa del sistema del valore legale: si potrebbe dire infatti che esso vive di chiarezza, nel senso che solo in un ambiente trasparente la funzione del valore legale può esplicarsi con proprietà, consentendo a questo strumento di apportare ordine e fungere da garanzia di qualità, a tutela dell'interesse dello studente.

La soluzione che la normativa ora contenuta nel D.lgs. 206/05 permette di applicare è semplice: si riesce a sindacare la rispondenza alla realtà di quanto gli operatori del mercato dell'istruzione dichiarano, facendo rientrare queste dichiarazioni nell'idea di pubblicità. Lo permette senza alcun tipo di forzatura l'art. 20 (rubricato "definizioni"), comma I, che afferma doversi intendere per pubblicità "qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso in qualsiasi modo nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere la vendita di beni mobili o immobili, la costituzione o il trasferimento di diritti ed obblighi su di essi oppure la prestazione di opere o di servizi".

La fattispecie, lo si vede chiaramente, è di una latitudine estrema: è facile dunque affermare che chi dichiara a qualsiasi titolo (a partire dalla mera presentazione dei propri servizi, e non necessariamente in una *réclame* vera e propria) di rilasciare titoli legalmente riconosciuti, o si definisce anche solo "università", si sta facendo pubblicità, ed essa deve sottostare ai precisi requisiti di veridicità e chiarezza della normativa vigente.

Normativa che è adesso il caso di vedere con un certo grado di dettaglio.

Cominciamo dai primi requisiti della pubblicità come posti dall'art. 19, c. II: "la pubblicità deve essere palese, veritiera e corretta". Si tratta, com'è facile intuire, di un'enunciazione di principio, come chiarisce la stessa *sedes materiae*, essendo l'articolo in questione intitolato "Finalità".

Si inizia ad andare sul precettivo negli artt. 20 e seguenti. Di questi, non rilevano ai fini di questo discorso quelli dedicati alla pubblicità comparativa; sono invece attinenti al problema le norme principali sulla pubblicità ingannevole, ossia quelle contenute nel comma I, lett. "b", art. 20, e nell'art. 21 ("*Elementi di valutazione*"); altresì importanti sono norme di carattere più generale, quali quelli riguardanti la definizione di "operatore pubblicitario" e la riconoscibilità della pubblicità. Esse si trovano al comma I, lett. "c", art. 20, ed al comma I, art. 23 ("*Trasparenza della pubblicità*"). Discorso a parte meritano le sanzioni, il cui impianto è fornito dall'art. 26 ("*Tutela amministrativa e giurisdizionale*").

Passando alla disamina delle singole disposizioni di legge, è opportuno cominciare con le due definizioni fondamentali che stabiliscono le coordinate dell'intera costruzione normativa.

La prima definizione riguarda la natura stessa della pubblicità ingannevole. Recita l'art. 20, c. I, lett. "b": "per pubblicità ingannevole, <si intende> qualsiasi pubblicità che in qualunque modo, compresa la sua presentazione, sia idonea ad indurre in errore le persone fisiche o giuridiche alle quali essa è rivolta o che essa raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento economico ovvero che, per questo motivo, sia idonea a ledere un concorrente". Il concetto chiave, peraltro abbastanza intuitivo, è dunque quello della possibile induzione a una falsa rappresentazione della realtà. L'espressione "comportamento economico" delimita l'ambito di rilevanza giuridica della norma.

La seconda definizione fondamentale è quella che chiarisce la natura dei soggetti attivi di questa disciplina, specificamente definendo l'operatore pubblicitario come "il committente del messaggio pubblicitario e il suo autore, nonché, nel caso in cui non consenta all'identificazione di costoro, il proprietario del mezzo con cui il messaggio pubblicitario è diffuso ovvero il responsabile della programmazione radiofonica o televisiva" (art. 20, c. I, lett. "c"). È interessante notare l'introduzione, da parte del legislatore, di una forma di responsabilità "per omessa vigilanza", come usa dire; istituto che riecheggia fortemente la disciplina dei reati commessi a mezzo stampa.

Dopo aver fissato questi primi cardini, è opportuno richiamare le altre disposizioni che introducono elementi precettivi di maggiore dettaglio. In primo luogo l'art. 21, alla luce del quale diventa possibile immaginare, nello specifico, un appiglio normativo per introdurre la forma di protezione del valore legale dei titoli di studio.

Recita il I comma: “per determinare se la pubblicità sia ingannevole se ne devono considerare tutti gli elementi, con riguardo in particolare ai suoi riferimenti: a) alle caratteristiche dei beni o dei servizi, quali la loro disponibilità, la natura, l'esecuzione, la composizione, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale, o i risultati che si possono ottenere con il loro uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove o controlli effettuati sui beni o sui servizi.

La lettera “b” riguarda la determinazione del prezzo del bene o servizio offerto. Di più diretto interesse per il nostro discorso è la lett. “c” che si richiama: “alla categoria, alle qualifiche e ai diritti dell'operatore pubblicitario, quali l'identità, il patrimonio, le capacità, i diritti di proprietà intellettuale ed industriale, ogni altro diritto su beni immateriali relativi all'impresa ed i premi o riconoscimenti”.

È evidente che in questa norma può trovare riconoscimento la necessità che l'istituto di istruzione rappresenti correttamente la propria posizione riguardo all'essere legalmente riconosciuto, all'abilitazione a rilasciare titoli aventi valore legale, alla propria natura come “Università”, “Istituto di istruzione superiore”, ecc.

Resta da vedere, prima di passare alle sanzioni, un'ultima norma contenuta nell'art. 23, c. I: “la pubblicità deve essere chiaramente riconoscibile come tale. La pubblicità a mezzo stampa deve essere distinguibile dalle altre forme di comunicazione al pubblico, con modalità grafiche di evidente percezione”. Seppur non direttamente legata al tema della protezione del valore legale dei titoli, questa previsione di legge assume una certa importanza nell'ambito dell'istruzione, dove è facile che comunicazioni pubblicitarie siano fatte passare come dichiarazioni ufficiali o almeno officiose, o come descrizioni con caratteri di neutralità che invece non posseggono.

IL SISTEMA SANZIONATORIO

Una breve rassegna dell'apparato delle sanzioni predisposto a salvaguardia delle disposizioni sulla pubblicità ingannevole non può che appuntarsi sull'analisi dell'art. 26, D. Lgs. 206/2005, rubricato “tutela amministrativa e giurisdizionale”.

Al comma I è subito precisato che “l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituita dall'art. 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, di seguito chiamata Autorità nella presente sezione, esercita le attribuzioni disciplinate dal presente articolo”. Il comma XII chiarisce invece che “i ricorsi avverso le decisioni definitive adottate dall'Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”. Definito così il riparto di competenze e lo schema delle impugnazioni, si può dare uno sguardo agli strumenti messi a disposizione dell'Autorità per garantire l'osservanza della disciplina della pubblicità ingannevole. È possibile operare una suddivisione fra tre gruppi di sanzioni: per prime troviamo quelle provvisorie, la cui applicazione immediata è subordinata alla presenza di due requisiti oggettivi ben noti al giurista, ossia il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*; vi sono poi in seconda battuta le sanzioni che conseguono alla decisione dell'Autorità, la quale provvede, come ricorda il comma VI, art. 26, “con effetto definitivo e decisione motivata”. Infine, nel terzo scaglione di sanzioni sono da inquadrare quelle per inottemperanza ai provvedimenti sia d'urgenza, sia inibitori, sia di rimozione degli effetti.

Leggiamo per prima la disposizione che disciplina le sanzioni provvisorie, vale a dire il c. III, art. 26: “l'Autorità può disporre con decreto motivato la sospensione provvisoria della pubblicità ingannevole o della pubblicità comparativa ritenuta illecita, in caso di particolare urgenza”.

I commi VI e VII contengono invece le sanzioni che potremmo definire “definitive”, stando ben attenti alle virgolette perché naturalmente c'è da considerare che si tratta di sanzioni amministrative, suscettibili di impugnazione innanzi ai Tar e in secondo grado al Consiglio di Stato.

Recita il comma VI, art. 26: “l'Autorità provvede con effetto definitivo e con decisione motivata. Se ritiene la pubblicità ingannevole o il messaggio di pubblicità comparativa illecito accoglie il ricorso vietando la pubblicità non ancora portata a conoscenza del pubblico o la continuazione di quella già iniziata. Con la decisione di accoglimento può essere disposta la pubblicazione della pronuncia, anche per estratto, nonché eventualmente, di un'apposita dichiarazione rettificativa in modo da impedire che la pubblicità ingannevole o il messaggio di pubblicità comparativa illecito continuino a produrre effetti”.

Dopo la disciplina dell'inibitoria, il comma VII per parte sua dispone sulle sanzioni pecuniarie: “Con la decisione che accoglie il ricorso l'Autorità dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 1000 a 100000 Euro,

tenuto conto della gravità e della durata della violazione”.

Per finire, passiamo alle sanzioni per inottemperanza di cui al comma X, art. 26: “In caso di inottemperanza ai provvedimenti d’urgenza e a quelli inibitori o di rimozione degli effetti, l’Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 Euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l’Autorità può disporre la sospensione dell’attività d’impresa per un periodo non superiore a trenta giorni”.

LE ISTITUZIONI SANZIONATE DALL’AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Si è più volte insistito in precedenza su di un concetto che rappresenta forse il punto di maggiore interesse pratico di questo discorso. Ossia, sul fatto che la normativa contro la pubblicità ingannevole, concepita avendo riguardo a tutt’altro campo di applicazione immediato, ha trovato la forza, per così dire, di esprimere anche una ricaduta applicativa in larga misura inaspettata, giungendo a proporsi come vero e proprio strumento di difesa del sistema vigente dei titoli di studio.

La dimostrazione di queste asserzioni la si può ricavare da una semplice analisi della casistica dell’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato. Fra la messe di casi in materia di pubblicità ingannevole, il gruppo che affronta le tematiche che hanno formato oggetto di questa breve panoramica è piuttosto consistente. Nel database dell’Autorità²¹³ risultano esser stati conclusi, infatti, alcune decine procedimenti in materia di titoli universitari, di abilitazione al rilascio di titoli e di riconoscimento di istituti di istruzione superiore. Di seguito viene proposta una tabella riepilogativa delle istituzioni sanzionate.

Istituti oggetto di provvedimento dell’Agcm in materia di pubblicità ingannevole

- Università “Franco Ranieri” di Villa San Giovanni (www.uniranieri.it)
- Università Ambrosiana di Milano (www.unambro.it)
- Unimeur – Università europea e telematica “Mario Mazzuca” di Roma (www.unimeur.it)
- Cetus - Centro di tecnologia universitaria straniera di Palermo e Caltanissetta – Honolulu University – Adam Smith University – Golden State University (www.universitacetus.it)

²¹³ Cfr. www.agcm.it/

- Uim-psico – Libera post-università internazionale della nuova medicina di Milano
- Luimo - Libera università internazionale di medicina omeopatica di Napoli
- Libera Università degli studi di Formello (Roma)
- Libera università internazionale G. W. Leibniz di Milano
- Servizio studi universitari internazionali
- Uem - Université Européenne Jean Monnet (www.jeanmonnet.com)
- Unimeg@Lugano - Università multimediale
- European Institute of Technology di San Marino (www.eit-univ.net)
- European School of Economics – E.S.E di Roma (www.uniese.it)
- Isfoa – Istituto superiore di finanza e organizzazione aziendale – Milano (www.isfoa.it)
- University of Berkley
- University of Usa
- The Yorker International University (www.nyuniversity.net)
- Luce – Libera università di cultura europea
- Universitas Sedes Sapientes
- Gann University – Libera università del trading finanziario
- Lumuci - Libera università multidisciplinare umanitaria per la cultura internazionale (www.lumuci.org)
- Università del volontariato – Pro.Vo. di Milano
- Istituto Giovanni Falcone di Colferro
- Università Ecologica di Roma – Facoltà di scienze conoscitive e parapsicologia
- Università della Musica
- Nuova Università del cinema e della televisione
- Cesus – Centro studi università straniera
- Luses – Libera università degli studi economici e sociali (www.uniluses.ch)
- Università popolare di San Tommaso (www.unitommaso.it)
- Cerseg – Università di Management ed Economia gestionale di Roma
- Luip – Libera università internazionale politecnico di Rovereto (www.uniluip.ch)
- Isfar – Istituto Superiore Formazione Aggiornamento Ricerca – Post Università delle Professioni (www.isfar-firenze.it)
- Accademia di Belle Arti di Mendicino
- Iasu – Istituto accademico di livello universitario
- Accademia di scienze umane Shaki (www.shaky.org)
- A.MI. University di Milano (www.amiuniversity.com)

COME SI SEGNALE UNA PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

Per denunciare la presunta ingannevolezza di un messaggio pubblicitario o l'illiceità di una pubblicità comparativa è sufficiente (come prescritto dal decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 2003, n. 284, "Regolamento recante norme sulle procedure istruttorie dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di pubblicità ingannevole e comparativa", G.U. n. 247, 23/10/2003), una segnalazione su carta semplice, indirizzata a: Autorità garante della concorrenza e del mercato - piazza G. Verdi, 6/A - 00198 Roma. La denuncia deve contenere i seguenti elementi:

- la qualificazione del denunciante (nome e cognome oppure denominazione sociale, indirizzo, recapito telefonico), la legittimazione alla richiesta e il titolo in base al quale si effettua la denuncia (es. singolo consumatore, associazione di consumatori, concorrente, ecc.);
- elementi idonei a consentire l'identificazione del messaggio pubblicitario oggetto della richiesta. Vanno sempre fornite tutte le indicazioni necessarie all'individuazione del mezzo/luogo/data di diffusione. È necessario inviare una copia o una riproduzione fotografica del messaggio. Per le pubblicità trasmesse in Tv o via radio, va specificata l'emittente, il giorno e l'ora di diffusione del messaggio. Per le pubblicità diffuse via internet, va inviata copia delle pagine del sito, nonché indirizzo del sito, giorno e ora del rilevamento. Per le pubblicità telefoniche occorre un resoconto dettagliato della chiamata ricevuta specificando, se possibile, luogo, giorno e ora della telefonata e numero del telefono chiamato;
- l'indicazione degli elementi di ingannevolezza ritenuti presenti nella pubblicità, che possono riguardare: non riconoscibilità del messaggio come pubblicità, in quanto è mascherato, ad esempio, sotto altre forme (pubblicità redazionale, product placement, pubblicità subliminale, offerte di lavoro); caratteristiche dei prodotti o servizi (disponibilità, natura, composizione, metodo e data di fabbricazione, idoneità agli usi, quantità, descrizione, origine geografica o commerciale, risultati ottenibili con l'uso, prove o controlli, ecc); prezzi e relative modalità di calcolo, condizioni di offerte di beni o servizi; identità, qualificazione, diritti dell'operatore pubblicitario, ovvero dell'autore o committente della pubblicità; uso improprio dei termini "garanzia", "garantito" o simili; pubblicità riguardanti prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori; pubblicità che abusano della credulità o mancanza di esperienza di bambini o

- adolescenti, o dei naturali sentimenti degli adulti nei loro confronti;
- richiesta di intervento da parte dell'Autorità contro la pubblicità in questione, nonché eventualmente, nei casi di particolare urgenza, richiesta motivata di sospensione provvisoria della pubblicità;
- firma del denunciante (se si tratta di associazioni di consumatori o concorrenti, è necessaria la sottoscrizione da parte del rappresentante legale).

4. IL CONTROLLO DELLA PUBBLICITÀ SANITARIA

La pubblicità sanitaria è la comunicazione al pubblico su attività, servizi, strutture o prodotti che hanno attinenza con la prevenzione, la cura e la riabilitazione. Un caso normale di pubblicità sanitaria è quello del libero professionista che rende noti alla sua clientela la specializzazione professionale, il luogo dove effettua le prestazioni sanitarie e i titoli professionali di cui è in possesso²¹⁴.

La pubblicità sanitaria presenta evidenti risvolti di tutela dell'interesse pubblico e del diritto individuale alla salute che hanno consigliato l'intervento regolatorio delle autorità centrali. Tale intervento si è realizzato in particolare con la Legge 5 febbraio 1992, n. 175 - "Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie". Norme ulteriori o derivate sono contenute anche in altri provvedimenti legislativi²¹⁵.

La disciplina in materia di pubblicità sanitaria si applica agli esercenti le professioni sanitarie già costituite in Ordini e Collegi professionali (come ad esempio i medici, gli odontoiatri, i farmacisti, i veterinari, gli infermieri, le ostetriche e i tecnici di radiologia), alle case di cura private, ai gabinetti e agli ambulatori soggetti ad autorizzazione. La disciplina sulla pubblicità non si applica invece alle professioni sanitarie non ancora costituite in Ordini e Collegi professionali e alle farmacie, ai laboratori odontotecnici e officine ortopediche, trattandosi di attività professionali strettamente connesse ad una attività commerciale. Infatti la normativa è riferita esclusi-

²¹⁴ Cfr. www.ministerosalute.it/

²¹⁵ Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, art. 201 - Approvazione del Testo Unico delle Leggi Sanitarie; Legge 24 novembre 1981, n. 689, concernente "Modifiche al sistema penale"; Legge 26 febbraio 1999, n. 42, recante le "Disposizioni in materia di professioni sanitarie"; Legge 14 ottobre 1999, n. 362, concernente "Disposizioni urgenti in materia sanitaria"; Decreto Ministero della Sanità (ora Salute) 16 settembre 1994, n. 657 - "Regolamento concernente la disciplina delle caratteristiche estetiche delle targhe, insegne e inserzioni per la pubblicità in materia sanitaria"; Decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, concernente "Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 306"

vamente alla persona del professionista e alle strutture sanitarie, i medesimi restano assoggettati alla disciplina generale stabilita dalla legge e dai regolamenti comunali per la pubblicità degli esercizi commerciali.

STRUMENTI

La pubblicità sanitaria utilizza diversi strumenti comunicativi soggetti a regole e a norme. I professionisti possono utilizzare targhe apposte sull'edificio in cui si svolge l'attività professionale, inserzioni sugli elenchi telefonici (art. 1 legge 175/92) e sugli elenchi generali di categoria; le inserzioni possono essere veicolate attraverso periodici destinati esclusivamente agli esercenti le professioni sanitarie e attraverso giornali quotidiani e periodici di informazione (combinato disposto art. 3 legge 42/99 e art. 12 legge 362/99).

La pubblicità sanitaria delle strutture sanitarie private può essere effettuata, oltre che tramite targhe e insegne apposte sull'edificio in cui si svolge l'attività professionale, anche tramite inserzioni sugli elenchi telefonici (art. 4 legge 175/92), sugli elenchi generali di categoria (art. 3 legge 42/99), nonché attraverso periodici destinati esclusivamente agli esercenti le professioni sanitarie e attraverso giornali quotidiani e periodici di informazione (combinato disposto art. 4 legge 175/92 e art. 12 legge 362/99).

L'art. 2, comma 1, della legge n. 175/92, stabilisce che per la pubblicità a mezzo di targhe e inserzioni sia necessaria l'autorizzazione del Sindaco che la rilascia previo nulla-osta dell'Ordine o Collegio professionale presso il quale è iscritto il richiedente. Qualora il soggetto appartenga ad una professione per la quale non è stata ancora costituito un Ordine o Collegio professionale, ovviamente non si realizza l'ipotesi del previsto nulla-osta per l'esercizio delle professioni sanitarie. In tale caso, gli adempimenti che la legge rimette agli Ordini e Collegi dovranno essere necessariamente svolti dagli uffici comunali ai quali di conseguenza spetta il potere d'intervento anche in caso di violazioni delle norme in materia di pubblicità sanitaria.

ABUSI

Gli abusi rilevati nella pubblicità sanitaria sono numerosi. Per quel che attiene più strettamente all'(ab)uso dei titoli accademici e professionali e, di conseguenza, all'esercizio abusivo delle professioni sanitarie, si possono segnalare i seguenti:

- prestazioni sanitarie offerte da professionisti non abilitati (ad esempio: prestazioni

- fisioterapiche effettuate da personale privo del titolo abilitante di fisioterapista);
- prestazioni sanitarie effettuate da soggetti non abilitati sotto copertura fittizia di studi di professionisti abilitati (ad esempio: cure odontoiatriche effettuate da odontotecnici o igienisti dentali sotto copertura dello studio di un odontoiatra);
- cure mediche proposte da esercenti tecniche di medicina naturale privi di abilitazione all'esercizio di professioni sanitarie;
- prestazioni sanitarie proposte sulla base di qualifiche accademiche e professionali estere non previamente riconosciute in Italia, ma riconoscibili (ad esempio: prestazioni di chirurgia plastica effettuate da medici specializzati all'estero ma privi di riconoscimento in Italia);
- prestazioni sanitarie fornite da professionisti muniti di titoli esteri non riconosciuti e non riconoscibili (ad esempio: prestazioni di medicina tradizionale cinese);
- titoli accademici e professionali falsi o non accreditati.

ACCERTAMENTI E CONTROLLI

Con il decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, è stata disposta, in attuazione della legge delega n. 205 del 1999, la depenalizzazione di una serie di reati minori, individuando contemporaneamente gli uffici competenti ad applicare le sanzioni amministrative introdotte in luogo di quelle penali precedentemente vigenti per le medesime fattispecie. Le violazioni prese in considerazione sono quelle previste all'art. 201 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, così come modificato dall'art. 70 del Decreto Legislativo 30 dicembre 1999, n. 507. Relativamente agli organi competenti ad accertare le suddette violazioni, il comma 2 dell'art. 103 del decreto legislativo n. 507 del 1999 disponeva che l'individuazione degli uffici, competenti a ricevere il rapporto previsto dall'art. 17 della legge 24 novembre 1981, 689, avvenisse, per i Ministeri, attraverso un decreto del Ministro da pubblicare in Gazzetta Ufficiale.

Tale previsione è stata adempiuta con l'emanazione del decreto del Ministro della Salute dell'8 giugno 2001 che all'art. 1 individua il Dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione del Ministero della Salute ovvero la Direzione generale delle risorse umane e delle professioni sanitarie quale struttura competente in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie.

In attuazione della sopracitata normativa è stata emanata circolare e il relativo decreto di attuazione disciplinante gli aspetti di seguito indicati (circolare Ministero

Salute n. 03/DIRP/VII/9.1/1823 del 19.02.2003 e D.M. 19 .02.2003 di “individuazione del capitolo di entrata su cui affluiscono le somme versate a titolo di sanzioni di cui al D. Lgs. n. 507/1999)

Accertamento della violazione

L'organo addetto al controllo sull'osservanza delle disposizioni è il Comando Carabinieri per la tutela della salute. Accertata la violazione, i Carabinieri procedono all'immediata contestazione della stessa, anche nei confronti di eventuali coobbligati, ovvero alla notifica degli estremi della violazione per i residenti all'estero. Il verbale di contestazione deve indicare la sanzione applicabile (che va da 2582,28 a 15.493,71 euro) e le diverse modalità di pagamento.

Rapporto dell'organo di controllo alla Direzione Generale delle Professioni Sanitarie

Trascorso inutilmente il periodo di 60 giorni dalla contestazione o dalla notificazione del verbale, entro il quale il trasgressore può esercitare la facoltà di definire il contesto in maniera agevolata, ai sensi dell'art 16 della legge n. 689 del 1981, l'organo che ha provveduto a contestare la violazione deve inviare il rapporto previsto dall'art. 17 della stessa legge alla Direzione generale delle risorse umane e delle professioni sanitarie. Ciò anche nel caso in cui l'interessato abbia presentato gli scritti difensivi di cui all'art. 18 della medesima legge, dal momento che, fino allo scadere del termine, si può sempre addivenire alla definizione del pagamento in misura ridotta.

Irrogazione della sanzione

Le fasi successive del procedimento, relative all'applicazione o meno della sanzione, sono di esclusiva competenza della Direzione generale delle risorse umane e delle professioni sanitarie. Quest'ultima, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatta richiesta, ed esaminati gli scritti difensivi e i documenti eventualmente prodotti, se ritiene fondato l'accertamento determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento insieme alle spese, all'autore della violazione ed agli eventuali coobbligati in solido; altrimenti emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola sia all'interessato, sia all'organo che ha redatto il rapporto, (art. 18, legge n. 689 del 1981). Nel caso di ripetute violazioni della stessa specie è applicabile il cumulo giuridico previsto dall'art. 8 della legge 24 novembre 1981, n. 689, consistente nell'irrogazione della san-

zione stabilita per la violazione più grave, aumentata fino al triplo. Il pagamento delle somme dovute a titolo di sanzione e di spese, dovrà essere effettuato, entro il termine di 30 giorni dalla notifica del provvedimento, con le medesime modalità riportate nel punto a) e c). Il provvedimento di irrogazione della sanzione dovrà comunque contenere l'indicazione della possibilità di esperire opposizione avverso lo stesso, entro 30 giorni dall'avvenuta notificazione, presentando ricorso alla competente autorità giudiziaria, individuata nel giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione ai sensi dell'art. 22-bis della citata legge n. 689 del 1981.

IL COMANDO DEI CARABINIERI PER LA TUTELA DELLA SALUTE

I N.A.S., Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dell'Arma, sono stati istituiti il 15 ottobre 1962, nella fase storica in cui si prese coscienza e si reagì rispetto al fenomeno delle sofisticazioni alimentari, che tanto allarme cominciava a destare nell'opinione pubblica²¹⁶. Inizialmente la "forza" era costituita da un Ufficiale superiore, distaccato presso il Gabinetto dell'allora Ministero della Sanità, e da 40 sottufficiali dislocati nelle città di Milano, Padova, Bologna, Roma, Napoli e Palermo. Successivamente, anche in relazione ai consistenti risultati conseguiti, la presenza sul territorio degli uomini dei Nas si è notevolmente incrementata, fino al momento in cui il reparto, acquisita l'attuale denominazione di Comando Carabinieri per la Tutela della Salute²¹⁷, ha assunto una nuova fisionomia ordinativa. Oggi esso dispone di 1000 unità specializzate, ripartite in 3 Gruppi A.S. - con sede a Milano, Roma e Napoli - e in 35 Nuclei, presenti sull'intero territorio nazionale, con competenza regionale o interprovinciale.

Caratteristica fondamentale del reparto è la dipendenza funzionale dal Ministro della Salute in virtù della quale i militari appartenenti al reparto hanno - per Decreto - i poteri degli Ispettori Sanitari; poteri che ne legittimano l'operato, nell'arco diurno e notturno, in tutti quei luoghi ove vi è produzione, somministrazione, deposito o vendita di prodotti destinati all'alimentazione umana.

Nel corso degli anni altri poteri sono stati conferiti ai Carabinieri dei N.A.S., che hanno esteso le loro competenze anche in materia di profilassi internazionale delle malattie infettive e diffuse, sanità marittima, aerea e di frontiera, produzione e vendita di specialità medicinali ad uso umano e veterinario (compresi gli omeopa-

²¹⁶ Cfr. www.carabinieri.it/Internet/Cittadino/Informazioni/Tutela/Salute/

²¹⁷ Legge 30 novembre 2005, n.244 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, recante misure urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria" - Art. 3. - Comando Carabinieri per la tutela della salute

tici), di vaccini, virus, sieri, prodotti cosmetici e di erboristeria, produzione di presidi medico-chirurgici, dispositivi medici e diagnostici; igiene, sanità pubblica e polizia veterinaria, produzione e commercio legale delle sostanze stupefacenti per la preparazione di specialità farmaceutiche.

Gli ufficiali e gli ispettori dei N.A.S. vengono selezionati in base a una specifica attitudine ed esperienza investigativa, ad un adeguato titolo di studio, preferibilmente ad indirizzo tecnico, e al superamento di un corso della durata di due mesi circa. Le lezioni ed esercitazioni vengono svolte da funzionari del Ministero della Salute, da ricercatori dell'Istituto Superiore di Sanità e da Ufficiali del Comando, durante le quali vengono impartite nozioni di chimica, parassitologia, microbiologia, merceologia e scienze alimentari. La preparazione professionale viene periodicamente aggiornata ed arricchita con corsi e seminari, nel corso dei quali vengono affrontate problematiche contingenti e messi a punto sistemi operativi più efficaci per l'azione di contrasto alle sofisticazioni alimentari e di vigilanza nel comparto sanitario in generale.

LA LEGGE 5 FEBBRAIO 1992, N. 175 - NORME IN MATERIA DI PUBBLICITÀ SANITARIA E DI REPRESSIONE DELL'ESERCIZIO ABUSIVO DELLE PROFESSIONI SANITARIE

Il *primo articolo* della legge prevede che la pubblicità sanitaria sia consentita soltanto mediante targhe apposte sull'edificio in cui si svolge l'attività professionale e mediante inserzioni sugli elenchi telefonici; esse possono contenere solo le seguenti indicazioni: nome, cognome, indirizzo, numero telefonico ed eventuale recapito del professionista e orario delle visite o di apertura al pubblico; titoli di studio, titoli accademici, titoli di specializzazione e di carriera, senza abbreviazione che possano indurre in equivoco; onorificenze concesse o riconosciute dallo stato.

Rilevante è l'affermazione circa l'uso della qualifica di specialista, che resta consentita soltanto a coloro che abbiano conseguito il relativo diploma ai sensi della normativa vigente. Viene vietato l'uso di titoli, compresi quelli di specializzazione conseguiti all'estero, se non riconosciuti dallo stato.

Un caso particolare è quello del medico non specialista: egli può fare menzione della particolare disciplina specialistica che esercita, con espressioni che ripetano la denominazione ufficiale della specialità e che non inducano in errore o equivoco sul possesso del titolo di specializzazione, quando abbia svolto attività professionale nella disciplina medesima per un periodo almeno pari alla durata legale del relativo corso universitario di specializzazione. L'attività svolta e la sua durata devono

essere comprovate mediante attestato rilasciato dal responsabile sanitario della struttura o istituzione. Copia di tale attestato va depositata presso l'ordine provinciale dei medici-chirurghi e odontoiatri. Tale attestato non può costituire titolo alcuno ai fini concorsuali e di graduatoria.

Il *secondo articolo* prevede che per la pubblicità a mezzo targhe e inserzioni sia necessaria l'autorizzazione del sindaco che la rilascia previo nulla osta dell'ordine o collegio professionale presso il quale è iscritto il richiedente. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione comunale, il professionista deve inoltrare domanda attraverso l'ordine o collegio professionale competente, corredata da una descrizione dettagliata del tipo, delle caratteristiche e dei contenuti dell'annuncio pubblicitario.

Il *terzo articolo* prevede che i professionisti che si fanno pubblicità senza l'autorizzazione del sindaco, siano sospesi dall'esercizio della professione sanitaria per un periodo da due a sei mesi. Se la pubblicità non autorizzata contiene indicazioni false la sospensione è da sei mesi a un anno. Alla stessa sanzione sono soggetti gli esercenti le professioni sanitarie che effettuino pubblicità a qualsiasi titolo con mezzi e forme non disciplinati dalla presente legge.

Il *quarto articolo* regola la pubblicità delle case di cura private e dei gabinetti e ambulatori mono- o poli-specialistici: essa è consentita mediante targhe o insegne apposte sull'edificio in cui si svolge l'attività professionale nonché con inserzioni sugli elenchi telefonici, attraverso giornali e periodici destinati esclusivamente agli esercenti le professioni sanitarie, con facoltà di indicare le specifiche attività medico-chirurgiche e le prescrizioni diagnostiche e terapeutiche effettivamente svolte, purché accompagnate dalla indicazione del nome, cognome e titoli professionali dei responsabili di ciascuna branca specialistica. È obbligatoria l'indicazione del nome, cognome e titoli professionali del medico responsabile della direzione sanitaria.

L'*articolo quinto* regola l'autorizzazione concessa da parte della Regione sulla base di un Decreto del Ministro della Salute. Si prevede che, qualora l'annuncio pubblicitario contenga indicazioni false sulle attività o prestazioni che la struttura è abilitata a svolgere o non contenga l'indicazione del direttore sanitario, l'autorizzazione amministrativa all'esercizio dell'attività sanitaria sia sospesa per un periodo da sei mesi ad un anno.

Il *sesto articolo* si occupa della pubblicità concernente l'esercizio di un'arte ausiliaria delle professioni sanitarie.

Il *settimo articolo* dà facoltà al ministro della sanità, di propria iniziativa o su richiesta degli ordini e dei collegi professionali, di disporre la rettifica di informazioni e

notizie su argomenti di carattere medico controversi, forniti al pubblico in modo unilaterale attraverso la stampa o i mezzi di comunicazione radiotelevisivi. I responsabili delle reti radiofoniche e televisive sono tenuti a fornire al ministero della sanità, agli ordini o ai collegi professionali, ove costituiti, su loro richiesta, il testo integrale dei comunicati, interviste, programmi o servizi concernenti argomenti medici o d'interesse sanitario trasmessi dalle reti medesime.

L'ottavo articolo prevede che i professionisti che prestano comunque il proprio nome, ovvero la propria attività, allo scopo di permettere o di agevolare l'esercizio abusivo delle professioni medesime sono puniti con l'interdizione dalla professione per un periodo non inferiore ad un anno. Gli ordini e i collegi professionali, ove costituiti, hanno facoltà di promuovere ispezioni presso gli studi professionali degli iscritti ai rispettivi albi provinciali, al fine di vigilare sul rispetto dei doveri inerenti alle rispettive professioni.

Il nono articolo regola infine l'attività degli esercenti le arti ausiliarie delle professioni sanitarie e, in particolare, l'uso e il commercio delle attrezzature tecniche e strumentali di cui possono essere dotati.

5. CASE STUDY: LA SENTENZA SUL CASO NERI-ESE

Le istituzioni di "transnational education" operano in un ambiente giuridico tutt'altro che lineare e traggono spesso da questo stato di cose il massimo vantaggio. La situazione d'incertezza normativa ha una certamente una pluralità di cause. La principale risiede probabilmente nella novità del fenomeno e nel suo manifestarsi in modo proteiforme. Ma causa non secondaria è l'intreccio tra una legislazione europea fortemente innovativa, anche magmatica, e in costante evoluzione da un lato, e una normativa italiana, d'altro canto, spesso in ritardo e ferma a uno stato poco compatibile con l'ordinamento comunitario. In questo senso non solo si registra il problema della tardiva attuazione delle direttive di Bruxelles, ma spesso è assente anche quella che potremmo chiamare l'"ordinaria manutenzione" legislativa. Le fonti comunitarie così intervengono su una normazione nazionale datata e obsoleta e fanno risaltare traumaticamente una scollatura che risulta più difficile da colmare di quanto lo sarebbe stato se già il legislatore italiano avesse percorso da prima la strada di una ragionata e graduale modernizzazione.

Esemplare per l'analisi dei problemi fin qui accennati è la sentenza "Neri c. ESE,

C-153/02" della Corte di Giustizia delle Comunità europee. Il problema della formazione transnazionale è affrontato con riguardo a tutti i suoi aspetti più rilevanti: dal valore dei titoli rilasciati alla necessaria previsione di un riscontro qualitativo che permetta di arginare operazioni commerciali quantomeno disinvolute, messe in atto da quelle che prima abbiamo definito "*franchised institutions*" e "*international institutions*".

La pronuncia della corte di Lussemburgo ha messo a nudo le fragilità del sistema normativo italiano sul punto, ne ha evidenziato la necessità di cambiamenti, ha creato giurisprudenza e, fra le pieghe del discorso, ha finanche tracciato la strada al legislatore italiano portandolo a recepire le indicazioni della giustizia comunitaria, con il DM n. 214/2004.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea si è occupata del riconoscimento dei titoli accademici transnazionali nel procedimento C-153/02, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Giudice di pace di Genova nella causa dinanzi ad esso pendente tra Valentina Neri e *European School of Economics*, con la sentenza del 13 novembre 2003.

LA CONTROVERSIA

La studentessa Valentina Neri si è iscritta alla *Nottingham Trent University* (in prosieguo: la «NTU») nell'intento di conseguire, dopo un corso di studi universitari quadriennale, il titolo in scienze politiche a indirizzo internazionale (*Bachelor of Arts with honours in International Political Studies*).

La NTU è un'università soggetta alla legislazione del Regno Unito ed è compresa nell'elenco degli organismi abilitati a rilasciare, al termine di corsi di studi universitari, titoli accademici ufficiali dell'ordinamento britannico (*Bachelor of Arts*). La NTU gestisce i corsi di studio tenuti presso la propria sede nel Regno Unito, ove vengono rilasciati i diplomi finali.

Tuttavia, l'art. 216 dell'*Education Reform Act 1988* prevede un ulteriore sistema attraverso il quale le università possono rilasciare diplomi. Ai sensi di tale disposizione, il Ministro dell'Educazione approva un elenco di organismi che possono impartire insegnamenti preparatori al conseguimento di un titolo accademico rilasciato da un'istituzione riconosciuta e approvata da o nell'interesse di tale istituzione. Emerge dall'ordinanza di rinvio che tale elenco comprende la *European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd*; in prosieguo: l'«ESE»).

Risulta del pari dall'ordinanza di rinvio che tale organismo è un *Higher Education*

College (Istituto d'istruzione superiore) abilitato, secondo l'ordinamento didattico del Regno Unito, a organizzare e a tenere corsi di studio universitari che sono stati approvati dalla *NTU*.

L'*ESE*, costituita nella forma di società di capitali a responsabilità limitata, è un'impresa che ha sede nel Regno Unito e conta numerosi stabilimenti in altri Stati membri. Essa è registrata presso la camera di commercio di Roma con forma giuridica di società costituita in base alle leggi di un altro Stato membro e dispone in Italia di dodici unità locali.

L'*ESE* non rilascia titoli di studio propri ma organizza, dietro corrispettivo, corsi per gli studenti iscritti alla *NTU*, in conformità ai piani di studio che sono convalidati da quest'ultima, la quale rilascia altresì il diploma di laurea finale (*Bachelor of Arts with honours*). La qualità dei corsi di studio tenuti dall'*ESE* è soggetta anche a un controllo pubblico da parte dell'agenzia governativa «*The Quality Assurance Agency for Higher Education*».

Al fine di evitare gli elevati oneri economici che sarebbero derivati da un soggiorno nel Regno Unito per tutta la durata dei suoi studi, Valentina Neri aveva deciso di seguire le lezioni universitarie in Italia presso l'*ESE*. Dopo essersi iscritta al primo anno del corso tenuto dall'*ESE* a Genova e dopo aver anticipato all'*ESE* la somma di Lit 4.000.000 (pari a 2 065,83 euro), essa ha appreso da fonti d'informazione italiane autorizzate che l'*ESE* non sarebbe abilitata a tenere corsi di formazione universitaria e che i titoli rilasciati dall'università, ancorché legalmente riconosciuti nel Regno Unito, non potevano essere riconosciuti in Italia se ottenuti in seguito a periodi di studio svoltisi sul territorio italiano.

Valentina Neri, ritenendo di aver eseguito un pagamento indebito e non avendo potuto ottenere in via amichevole la restituzione della somma versata all'*ESE*, ha chiesto al Giudice di pace di Genova che l'*ESE* venisse condannata a restituire la somma in questione.

A sostegno della sua domanda la Neri ha prodotto alcune circolari del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica, tali, a suo parere, da fondare la sua domanda.

Il Giudice di pace di Genova precisa che l'*ESE* è un'impresa privata che esercita la propria attività nell'ambito comunitario del mercato dei servizi didattici, a scopo di lucro. Gli studenti della *NTU* che intendono frequentare i corsi tenuti dall'*ESE* stipulano con quest'ultima un contratto che prevede il pagamento di una somma che rappresenta il corrispettivo dei servizi forniti dall'*ESE*.

L'*ESE* fornirebbe, tramite il proprio stabilimento italiano, sul territorio italiano, i medesimi servizi che è abilitata a fornire nel proprio Stato d'origine, nel pieno rispetto delle leggi dello Stato ospitante.

Il Giudice di pace di Genova precisa che il Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica nonché il Ministero degli Affari esteri hanno emanato circolari e note che prevedono che i titoli rilasciati dalle università negli Stati membri possono essere riconosciuti in Italia solamente se gli studenti hanno seguito i corsi negli Stati in cui tali titoli sono stati rilasciati. Invece, i titoli rilasciati ai cittadini italiani sulla base di periodi di studi trascorsi presso centri operanti in Italia con i quali tali università abbiano stipulato convenzioni di diritto privato non sarebbero riconosciuti. Il giudice del rinvio ritiene che tali note e circolari potrebbero avere l'effetto di dissuadere gli studenti dal seguire tali corsi universitari e che esse possano inoltre ostacolare, sul territorio nazionale, l'uso dei titoli universitari rilasciati dalle università estere.

Per tale ragione, il Giudice di pace di Genova ritiene che tale prassi amministrativa, avente natura di misura regolamentare, in quanto applicata da tutti gli organi dell'amministrazione pubblica, possa avere l'effetto di dissuadere gli studenti dall'isciversi a tali corsi universitari e/o, come accaduto nella fattispecie, di costringere gli studenti a ritirare la propria iscrizione ai corsi.

Secondo il Giudice di pace di Genova, tale prassi amministrativa può quindi costituire un ostacolo alla libera circolazione delle persone, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

Del resto, il Giudice di pace di Genova ritiene che la direttiva 89/48 potrebbe ostacolare alla prassi amministrativa delle autorità italiane qualora i diritti derivanti da tale direttiva possano essere invocati dai cittadini degli Stati membri anteriormente al conseguimento del diploma di cui all'art. 1 della citata direttiva.

Il Giudice di pace di Genova osserva peraltro che la decisione 63/266, che dispone che la politica comune di formazione professionale debba tendere ad evitare ogni pregiudizievole interruzione sia tra l'insegnamento generale e l'inizio della formazione professionale sia nel corso di quest'ultima, potrebbe ostacolare alla prassi amministrativa delle autorità italiane.

LA NORMATIVA COMUNITARIA

L'art. 43 del Trattato CE dispone: «Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel terri-

torio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'art. 48, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali.

La direttiva 89/48 mira ad agevolare l'esercizio da parte dei cittadini europei di tutte le attività professionali che sono subordinate, in uno Stato membro ospitante, al possesso di una formazione post-secondaria, sempreché essi siano in possesso di diplomi tali che li preparino a dette attività, sanzionino un ciclo di studi di almeno tre anni e siano stati rilasciati in un altro Stato membro.

L'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48 dispone: «Ai sensi della presente direttiva si intende: a) per diploma, qualsiasi diploma, certificato o altro titolo o qualsiasi insieme di diplomi, certificati o altri titoli, che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro, designata in conformità delle sue disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, da cui risulti che il titolare ha seguito con successo un ciclo di studi post-secondari di durata minima di tre anni oppure di durata equivalente a tempo parziale, in un'università o un istituto di istruzione superiore o in un altro istituto dello stesso livello di formazione e, se del caso, che ha seguito con successo la formazione professionale richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari e dal quale risulti che il titolare possiede le qualifiche professionali richieste per accedere ad una professione regolamentata in detto Stato membro o esercitarla, quando la formazione sancita dal diploma, certificato o altro titolo, è stata acquisita in misura preponderante nella Comunità o quando il titolare ha un'esperienza professionale di tre anni, certificata dallo Stato membro che ha riconosciuto il diploma, certificato o altro titolo rilasciato in un paese terzo.

Ai sensi del secondo principio, lett. e), della decisione 63/266, la politica comune di formazione professionale deve tendere ad evitare ogni pregiudizievole interruzione sia tra l'insegnamento generale e l'inizio della formazione professionale, sia nel corso di quest'ultima.

LA NORMATIVA ITALIANA

Nella sua ordinanza di rinvio, il Giudice di pace di Genova ha esposto la normati-

va italiana nel modo seguente. Ai sensi dell'art. 170 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, recante approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore (GURI n. 283 del 7 dicembre 1933; in prosieguo: il «regio decreto n. 1592/33»): «I titoli accademici conseguiti all'estero non hanno valore legale [in Italia], salvo il caso di legge speciale. Tuttavia coloro i quali abbiano ottenuto presso Istituti di istruzione superiore esteri uno dei titoli compresi in un elenco approvato, e, occorrendo, modificato con decreto del Ministro per l'educazione nazionale, possono ottenere presso una delle Università o Istituti superiori [d'istruzione] di cui alle tabelle A e B il titolo corrispondente a quello conseguito all'estero.

Ove trattisi di titoli accademici non compresi nell'elenco di cui al comma precedente, il Ministro, udito il parere delle competenti autorità accademiche e del comitato esecutivo della sezione prima del Consiglio superiore dell'educazione nazionale, può dichiarare che il titolo accademico conseguito all'estero ha lo stesso valore di quello corrispondente conferito dalle Università o dagli Istituti superiori [d'istruzione italiani], ovvero ammettere l'interessato a sostenere l'esame di laurea o di diploma, con dispensa totale o parziale degli esami di profitto prescritti dallo statuto dell'Università o Istituto superiore [d'istruzione] per il corrispondente corso di studi».

L'art. 332 del regio decreto n. 1592/33 prevede: «Fino alla emanazione del decreto ministeriale di approvazione dell'elenco di cui all'articolo 147, i cittadini italiani all'estero, gli italiani non regnicoli e gli stranieri possono essere ammessi alle Università e agli Istituti superiori [d'istruzione] all'anno di corso per il quale dalle competenti autorità accademiche siano ritenuti sufficienti i titoli di studi medi e superiori conseguiti all'estero. Fino alla emanazione del decreto ministeriale di approvazione dell'elenco di cui all'articolo 170 le competenti autorità accademiche, cui sia richiesto il riconoscimento di titoli accademici conseguiti all'estero, possono, caso per caso, sempreché trattisi di titoli conseguiti in Università o Istituti superiori esteri di maggior fama, e tenuto altresì conto degli studi compiuti e degli esami speciali e generali sostenuti all'estero, dichiarare che il titolo estero ha lo stesso valore, a tutti gli effetti, di quello corrispondente conferito dalle Università e dagli Istituti superiori [d'istruzione italiani], ovvero ammettere l'interessato a sostenere l'esame di laurea o diploma, con dispensa totale o parziale dagli esami di profitto prescritti dallo statuto dell'Università o Istituto superiore [d'istruzione] per il corrispondente corso di studi».

Ai sensi dell'art. 8, n. 1, della legge 19 novembre 1990, n. 341, di riforma degli

ordinamenti didattici universitari: «Per la realizzazione dei corsi di studio nonché delle attività culturali e formative di cui all'articolo 6, le università possono avvalersi, secondo modalità definite dalle singole sedi, della collaborazione di soggetti pubblici e privati, con facoltà di prevedere la costituzione di consorzi, anche di diritto privato, e la stipulazione di apposite convenzioni».

La circolare del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica 3 ottobre 2000, n. 228, precisa che il riconoscimento in Italia di un diploma conseguito all'estero permane disciplinato dall'art. 332 del regio decreto n. 1592/33, mentre il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115, recante attuazione della direttiva 89/48 (GURI n. 40 del 18 febbraio 1992, pag. 6), può consentire solo lo svolgimento di una professione già svolta nel paese di provenienza.

Una nota informativa diffusa dal Ministero degli Affari esteri prevede, in conformità alla nota del medesimo Ministero 30 aprile 1997, n. 442, sui corsi di studio parzialmente svolti in Italia, che un diploma universitario straniero può essere ammesso ad una procedura di riconoscimento solo se accompagnato da un'«attestazione della rappresentanza diplomatico-consolare italiana nel Paese estero in cui è stato rilasciato il titolo che comprovi l'effettivo soggiorno in loco dell'interessato per tutto il periodo degli studi universitari».

La nota del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica 8 gennaio 2001 specifica che «i titoli rilasciati da Università riconosciute in Gran Bretagna possono essere riconosciuti in Italia solo se conseguiti dopo regolare frequenza dell'intero corso di studi presso le stesse o altro Istituto estero dello stesso livello di formazione, con esclusione, quindi, dei titoli rilasciati, ai cittadini italiani, sulla base dei periodi di studi svolti presso filiali o istituzioni private operanti in Italia con le quali abbiano stipulato delle convenzioni di tipo privatistico».

IL RAGIONAMENTO DELLA CORTE

Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 39 CE, 43 CE e 49 CE ostino a una prassi amministrativa, quale quella di cui alla causa principale, in forza della quale i titoli universitari rilasciati da un'università di uno Stato membro non sono riconosciuti in un altro Stato membro quando i corsi propedeutici a tali diplomi sono stati tenuti in quest'ultimo Stato membro ad opera di un diverso istituto di istruzione, in conformità a un accordo concluso fra tali due istituti.

Si deve rilevare che la signora Neri fa valere tale prassi amministrativa dinanzi al giudice del rinvio per chiedere la restituzione delle spese d'iscrizione versate

all'*ESE*, mentre l'*ESE* si oppone alla detta prassi amministrativa sulla base del diritto comunitario. Per dare alle questioni pregiudiziali una soluzione che possa essere utile ai fini della definizione della controversia dinanzi al giudice del rinvio è quindi necessario interpretare il diritto comunitario con riferimento all'attività dell'*ESE*.

Si deve precisare a tale proposito che l'organizzazione, dietro corrispettivo, dei corsi di formazione superiore è un'attività economica che rientra nel capitolo del Trattato relativo al diritto di stabilimento quando è svolta da un cittadino di uno Stato membro in un altro Stato membro, in maniera stabile e continuativa, a partire da un centro di attività principale o secondario in quest'ultimo Stato membro. Posto che l'*ESE*, che ha la sua sede principale nel Regno Unito, organizza corsi di formazione superiore a partire dalle sedi secondarie in Italia, e, nella fattispecie, a partire dalla sua sede di Genova, è necessario esaminare le questioni pregiudiziali, nei limiti in cui esse attengono alle libertà fondamentali tutelate dal Trattato, sotto il profilo della libertà di stabilimento dell'*ESE*.

L'art. 43 CE impone l'abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento. Devono essere considerate come tali tutte le misure che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio di tale libertà.

Per un istituto d'istruzione, quale l'*ESE*, che organizza corsi di formazione intesi a permettere agli studenti di ottenere diplomi che possano facilitare il loro accesso al mercato del lavoro, il riconoscimento di tali diplomi da parte delle autorità di uno Stato membro presenta un'importanza rilevante. È evidente che una prassi amministrativa, quale quella controversa nella causa principale, in forza della quale taluni diplomi rilasciati a conclusione dei corsi di formazione universitaria tenuti dall'*ESE* non sono riconosciuti in Italia, può dissuadere gli studenti dal seguire tali corsi e in tal modo ostacolare gravemente l'esercizio da parte dell'*ESE* della sua attività economica in tale Stato membro.

Occorre quindi constatare che una prassi amministrativa quale quella di cui trattasi nella causa principale rappresenta una restrizione alla libertà di stabilimento dell'*ESE* ai sensi dell'art. 43 CE.

LA POSIZIONE DEL GOVERNO ITALIANO NELLA VALUTAZIONE DELLA CORTE

Il governo italiano sembra voler giustificare tale restrizione con la necessità di garantire un livello elevato dell'istruzione universitaria. Esso sostiene che l'ordinamento giuridico italiano non accetta accordi quale quello di cui trattasi nella causa

principale in materia di formazione universitaria, in quanto rimane legato a una visione di tale formazione quale «bene pubblico» in cui si esprimono i valori culturali e storici di uno Stato. Secondo tale governo, un simile accordo in materia di formazione universitaria impedisce il controllo diretto della qualità degli istituti privati da parte delle autorità competenti sia nello Stato d'origine sia nello Stato ospitante.

Occorre tuttavia rilevare che, se l'obiettivo di garantire un livello elevato delle formazioni universitarie sembra legittimo per giustificare restrizioni alle libertà fondamentali, tali restrizioni devono essere idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non devono andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo.

Posto che l'ordinamento giuridico italiano sembra ammettere, ai sensi dell'art. 8, n. 1, della legge n. 341/90, accordi fra università italiane e altri istituti italiani di studi superiori che sono simili alla convenzione stipulata tra la NTU e l'ESE, e che dalla nota citata al punto 13 della presente sentenza sembra emergere che il mancato riconoscimento dei diplomi rilasciati in circostanze analoghe a quelle di cui alla causa principale riguarda solamente i titoli rilasciati a cittadini italiani, la prassi amministrativa esposta nell'ordinanza di rinvio non risulta idonea a realizzare l'obiettivo, fatto valere dal governo italiano, di garantire un elevato livello delle formazioni universitarie.

In ogni caso, la prassi amministrativa di cui trattasi non sembra rispondere alle esigenze di proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito.

Infatti, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 49 delle sue conclusioni, la prassi amministrativa descritta nell'ordinanza di rinvio sembra escludere qualsiasi esame da parte delle autorità nazionali e, pertanto, qualsiasi possibilità di riconoscimento dei diplomi rilasciati in circostanze quali quelle di cui alla causa principale.

È giocoforza rilevare che una tale prassi amministrativa va oltre quanto necessario per garantire l'obiettivo perseguito. Di conseguenza, occorre risolvere la prima questione pregiudiziale nel senso che l'art. 43 CE osta a una prassi amministrativa, quale quella controversa nella causa principale, in forza della quale i diplomi universitari rilasciati da un'università di uno Stato membro non possono essere riconosciuti in un altro Stato membro quando i corsi propedeutici a tali diplomi sono stati tenuti in quest'ultimo Stato membro ad opera di un diverso istituto di istruzione in conformità ad un accordo concluso fra tali due istituti.

LA SENTENZA

La Corte, pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Giudice di pace di Genova con ordinanza 18 aprile 2002, dichiara che l'art. 43 CE osta a una prassi amministrativa, quale quella controversa nella causa principale, in forza della quale i diplomi universitari rilasciati da un'università di uno Stato membro non possono essere riconosciuti in un altro Stato membro quando i corsi propedeutici a tali diplomi sono stati tenuti in quest'ultimo Stato membro ad opera di un diverso istituto di istruzione in conformità ad un accordo concluso fra tali due istituti.

CONSEGUENZE E SVILUPPI. IL DM N. 214/2004

La Corte ha ritenuto illegittima la pratica di non-riconoscimento dei titoli “*in franchising*” da parte delle competenti autorità italiane. Tuttavia, la pronuncia de qua non segna un incondizionato successo delle istituzioni di formazione transnazionale. Siamo di fronte ad una sentenza che, se guardiamo non al dispositivo ma alla sostanza del ragionamento giuridico, non avalla certo le istanze delle “*transnational institutions*”. Pur censurando il comportamento dell'Amministrazione italiana, ne riconosce in realtà la fondatezza dell'assunto di base: con limpidezza rimette la risoluzione della questione a chi di competenza, il legislatore nazionale; e nel farlo, gli indica anche la strada da imboccare. Ad uscirne male, come si diceva, è proprio l'assetto normativo italiano le cui falle aprono la via allo sfruttamento distorto, da parte di alcuni, di grandi innovazioni che andrebbero recepite, e non subite.

Detto questo, è opportuno vedere in cosa consiste questo “colpo d'ala” creativo di diritto da parte della Corte di Lussemburgo. La chiave di volta del discorso è rappresentata dal concetto di “qualità del sistema educativo nazionale”. L'argomento è introdotto dalla Amministrazione italiana a giustificazione del proprio operato: i titoli delle istituzioni come l'ESE non vengono riconosciuti sulla base sì dell'appiglio normativo dato da una normativa obsoleta, ma la *ratio* della pratica è da ricercare nella salvaguardia del livello qualitativo dei titoli che vengono immessi nel sistema: si dimostra infatti che la formazione fornita dalle istituzioni di cui si controverte non dà adeguate garanzie sotto il profilo sostanziale.

La Corte riconosce che una tale esigenza è un opportuno temperamento al principio della libertà di stabilimento delle persone giuridiche, l'esplicarsi dell'attività delle quali può ben essere chiamata a confrontarsi con gli standard del sistema ospite, e questo specialmente nell'ambito delicatissimo dell'educazione.

Il problema non riguarda dunque le finalità della prassi amministrativa condannata, che anzi vengono riconosciute come valide; ma concerne l'incongruità dei mezzi di cui le autorità nazionali si servono. Operando un'interpretazione letterale della normativa esistente, l'amministrazione italiana nega il riconoscimento dei titoli stranieri in ogni caso in cui essi siano stati conseguiti dopo corsi non tenuti nel paese di riferimento del titolo stesso: il che è senza dubbio lesivo del principio di libertà di stabilimento, sottoponendo le istituzioni estere che volessero operare in Italia ad una innegabile discriminazione. La Corte "suggerisce" che si emani una legislazione corretta e coerente che garantisca in radice, e ad un livello non lesivo dei diritti stabiliti dal Trattato CE, l'esigenza della qualità.

Le indicazioni della Corte sono state seguite dal competente Ministero dell'Università e della Ricerca, che ha provveduto all'emanazione di un decreto che contiene una dettagliata procedura amministrativa in base alla quale gli Istituti stranieri di formazione superiore che svolgono in Italia le proprie attività didattiche possono chiedere il riconoscimento delle stesse.

Due sono i risvolti più rilevanti della nuova normativa. In primo luogo il riconoscimento è subordinato a una serie di criteri ai quali gli Istituti di formazione debbono rispondere. Tra questi l'adeguatezza delle sedi, delle attrezzature, dei servizi, la qualità dei servizi d'insegnamento e del personale docente, la serietà delle verifiche della preparazione degli studenti e dei criteri d'accesso ai corsi, indici tutti, questi, che debbono essere omogenei a quelli del sistema d'istruzione superiore del Paese d'origine.

C'è poi un interessante criterio "preventivo": nella stessa definizione degli Istituti di formazione superiore si chiarisce che essi devono essere "di documentata rilevanza scientifica sul piano internazionale"; è questa una qualità che gli istituti debbono dimostrare di avere, quindi, anche solo per venire ammessi alla procedura di riconoscimento, e sembra molto adatta per chiamare fuori causa *ab imis* tutte quelle dubbie scuole che affollano il mercato e che sono, in definitiva, la causa del problema.

Il secondo aspetto rilevante del Decreto è la procedura stessa di riconoscimento, puntigliosamente descritta all'art. 3. Il vaglio dei criteri di cui all'art. 2, dopo un'accurata istruttoria che è destinata a durare normalmente 120 giorni ma può venire prorogata per ulteriori 60, è demandato al Ministero per l'Università e Ricerca, al quale solo quindi spetta di ammettere gli Istituti di Formazione al riconoscimento dei titoli. Per di più, il MIUR è destinato ad agire su parere conforme del Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario o del Consiglio Nazionale per

l'Alta Formazione Artistica e Musicale, a seconda degli ambiti di pertinenza. Due brevi notazioni finali: dal procedimento ora descritto si evince come da un lato sia stata salvaguardata la più ampia discrezionalità amministrativa riguardo alla valutazione dei criteri di cui si diceva; dall'altro il Ministero mette in campo, con lo strumento del parere conforme, anche le competenti istituzioni tecniche, in modo tale da eliminare ogni dubbio e da salvaguardare efficacemente la qualità del sistema universitario italiano.

Il risultato di questa normativa sarà probabilmente quello di chiudere una vistosa breccia nel sistema normativo, attraverso la quale si perpetravano operazioni quantomeno disinvolute e sicuramente non salutari per il livello qualitativo del sistema. Si potrà forse obiettare sulla relativa pesantezza della procedura burocratica, ma l'ambito è di tale delicatezza da consigliare prudenza e, perchè no, forse anche un'appropriata lentezza. Forse ne saranno scoraggiati alcuni operatori economici del settore: è convinzione comune che non dovrebbero essere tra i più significativi e seri. In ogni caso, quello dell'educazione è sì un mercato; in questo mercato, però, i diritti maggiormente degni di tutela, giuridicamente parlando, non stanno dalla parte dell'offerta, ma della domanda.

UNIVERSITAS QUADERNI

Ultimi volumi pubblicati

- 16. L'insegnamento dei diritti umani**
- 17. Il problema della docenza fra cronaca e storia**
- 18. L'autonomia statutaria delle università**
- 19. Le condizioni di vita e di studio degli studenti universitari - IV Indagine Eurostudent**
- 20. L'università nella XII e XIII legislatura**
- 21. I nuovi titoli accademici**
- 22. L'accreditamento dei corsi universitari**

Per informazioni rivolgersi a:
Fondazione Rui
Viale XXI Aprile 36, 00162 Roma
Tel. 06 86321281 Fax 06 86322845
E-mail: universitas@fondazionerui.it
www.universitas.fondazionerui.it

UNIVERSITAS

STUDI E DOCUMENTAZIONE DI VITA UNIVERSITARIA

Rivista trimestrale, fondata nel 1980, tratta temi di istruzione superiore e ricerca scientifica, con particolare attenzione allo scenario internazionale

Direttore Pier Giovanni Palla

Abbonamento annuale: Italia 50€ Estero 85€

E-mail: universitas@fondazionerui.it (*direzione*)
o. delvescovo@fondazionerui.it (*abbonamenti*)

UNIVERSITAS.FONDAZIONERUI.IT