

Doc Cimea 126

La protezione del valore legale dei titoli di studio

Giulio Stolfi

Settembre 2006

Il valore legale dei titoli di studio. Nozioni introduttive.

Cosa si intende per “valore legale” dei titoli di studio? Secondo un noto brocardo, “omnis definitio in iure periculosa est” (Giavoleno); tuttavia, un elementare sforzo di definizione degli istituti é necessario, tanto più in un ambito come quello dei titoli accademici, dove l'accavallarsi delle riforme, dei progetti, delle sollecitazioni provenienti da un contesto in continuo movimento, sembra favorire il caos e la perdita di basi concrete, chiare ed adeguate sulle quali condurre la progettazione del cambiamento.

Volendo essere sintetici al massimo si potrebbe dire che con l'espressione “valore legale” si fa riferimento a quella particolare condizione, sul piano dell'efficacia oggettiva, nella quale l'ordinamento italiano pone i titoli di studio riconosciuti. Ad essi soli la legge annette l'idoneità a produrre determinati effetti giuridici. Un titolo attesta, difatti, in primo luogo il raggiungimento di un determinato tipo o livello di preparazione; e, nel caso di titoli riconosciuti, questa attestazione ha un rilievo particolare essendo fornita di “certezza legale e valevole erga omnes” (D. Costantini). Non solo: il possesso di un titolo avente valore legale é requisito indispensabile per la prosecuzione degli studi e ha anche effetti più vasti, estranei all'ambito puramente accademico, essendo presupposto necessario per l'accesso a concorsi ed esami di abilitazione all'esercizio delle professioni disciplinate dalla legge. E' soprattutto sotto quest'ultimo aspetto, com'è intuibile, che si verifica la conseguenza di maggior “peso”, per così dire, dell' istituto del valore legale dei titoli.

Dal punto di vista strettamente normativo sarà sufficiente, ai fini di questo discorso, richiamare le due disposizioni fondamentali che rappresentano i cardini dell'istituto. Per primo vi é l'art. 167, R.D. n.1592/1933, il quale recita: “ *le Università e gli Istituti superiori conferiscono, in nome della Legge, le lauree ed i diplomi determinati dall'ordinamento didattico*”. Un assetto questo che, pur in un quadro di forti cambiamenti la cui analisi ci porterebbe troppo lontano, é stato ripreso e confermato dalla riforma universitaria del 1999. Con chiarezza l'art. 43, III, D.M. 509/1999 ribadisce che “ *i titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale*” (corsivo aggiunto).

Come é facilmente prevedibile, il sistema italiano del valore legale dei titoli non é l'unico modello possibile di approccio al problema. Anche per questi aspetti dell'argomento ci si limiterà qui alle linee fondamentali. Basti dire che nell'ambito internazionale si rilevano svariate soluzioni, da quella “classica” di tradizione continentale (alla quale l'Italia é rimasta legata fino alla riforma) con i suoi pilastri, ossia valore legale e ordinamento didattico nazionale; a vari assetti intermedi che prevedono una parziale autonomia delle istituzioni accademiche pur conservando il valore legale, oppure una parziale liberalizzazione per i soli titoli non riguardanti professioni regolamentate; fino ad arrivare al modello anglosassone nel quale non esiste alcuna protezione giuridica del titolo di studio o, al più, si rileva la presenza di agenzie di accreditamento delle istituzioni così come dei titoli.

Nell'ambiente accademico italiano é aperto il dibattito sul passaggio a un diverso sistema rispetto al valore legale dei titoli. Come del resto quasi in ogni campo, non mancano i sostenitori del modello anglosassone, elogiato per la sua asserita maggiore libertà che dovrebbe, ove riprodotta in Italia, produrre un effetto vivificante sul sistema. Dall'altra parte i difensori del valore legale fanno notare che gli esiti non sarebbero necessariamente così rosei, potendo portare al rafforzamento di istanze corporative da parte del mondo delle professioni e a consistenti disuguaglianze sostanziali, oltretutto, probabilmente, a un abbassamento anziché a un innalzamento del livello qualitativo medio del sistema.

La protezione del valore legale

a) Profili generali

La serie di disposizioni che, nel nostro ordinamento, compongono l'architettura del valore legale del titolo di studio necessita, per sua stessa natura, di una serie di corollari normativi che diano vigore al sistema delineato dal legislatore, connotandolo di immediata precettività. Se così non fosse, se le norme richiamate poco sopra restassero prive di solidi addentellati messi a protezione dell'assetto che delineano, questo rischierebbe concretamente, con ogni evidenza, di rimanere una costruzione dogmatica priva di forza incisiva sulla fetta di società che intende regolare.

E' evidente che per raggiungere questo scopo, per esercitare un'immediata azione positiva, lo strumento di più sicura efficacia posto a disposizione dell'ordinamento giuridico è quello delle norme sanzionatorie. Esse vengono e a rappresentare quindi un elemento coesistente a quella che si può definire l'architettura normativa "pura". La parola chiave è "protezione": detto con grande semplicità, una creatura del diritto come il valore legale dei titoli di studio ha bisogno di altre norme che la rinsaldino, ricollegando delle sanzioni alla violazione di quello che di per sé è un assetto etereo, fragilissimo.

"Sanzione" tuttavia, si sa, in teoria generale del diritto è parola tutt'altro che univoca, il cui campo di significati si estende a coprire una serie di situazioni molto variegata. Con il termine "norma sanzionatoria" si indica di solito una specie, forse la più numerosa, di norme, caratterizzate da una particolare struttura logica. E' un'espressione che ha ovviamente scarsa o nessuna rilevanza positiva. In altri termini, e per tornare al nostro discorso, dire che il sistema del valore legale dei titoli di studio si appoggia a delle norme sanzionatorie, non basta, non è sufficientemente qualificante. E' certamente necessario, per la comprensione del discorso, chiarire in primo luogo quello che è il punto teorico fondamentale, vale a dire la necessità di una protezione basata su un sistema di sanzioni. Ma a questo punto bisogna riportarsi sul piano del concreto atteggiarsi della legislazione, perché le risposte al problema di "puntellare" il valore legale possono essere le più variegata.

Scendiamo quindi maggiormente nel dettaglio.

Una prima, elementare reazione, un collegamento mentale quasi automatico che scatta nell'immaginare cosa sia o possa essere una sanzione, porta inevitabilmente a pensare al campo delle norme penali. E' verosimile ipotizzare che le sanzioni penali siano le prime ad essere approntate, essendo le più dirette, le più semplici e anche, per dirla con la migliore dottrina di sempre, le più rozze seppur necessarie.

E anche per quanto riguarda il micro-sistema normativo in analisi, ossia il valore legale dei titoli, è stato proprio così. La prima forma di difesa e di protezione è incentrata infatti su una serie di norme penali, vuoi speciali, vuoi contenute nello stesso Codice Penale, il quale del resto è quasi coevo rispetto all'intera architettura ancora vigente del valore legale, le cui norme base come si è visto furono introdotte negli anni '30.

Ma come si diceva prima, non è detto che l'approccio verso la protezione del valore legale dei titoli di studio debba necessariamente essere univoco. In effetti nel nostro ordinamento giuridico un'altra strada è stata battuta oltre a quella, piuttosto prevedibile, delle sanzioni penali: una tutela più flessibile, moderna, e ovviamente di gran lunga più recente, che presenta profili normativi e applicativi di notevole interesse, facendo perno sulla difesa del "mercato dell'istruzione" e sul suo corretto funzionamento.

Il quadro non sarebbe completo se non si accennasse al fatto che, nell'apprestare non solo la difesa ma lo stesso disegno normativo del valore legale bisogna, da parte del legislatore, verificare continuamente la compatibilità con gli indirizzi contenuti nella Costituzione, muovendosi sempre nel solco tracciato dalla Norma fondamentale. In questo senso, esaminando i principi contenuti nella nostra Carta, i valori che essa assume e sancisce, ci si renderà conto come una tutela del

“secondo tipo”, ossia imperniata su schemi privatistici, più flessibili, e sanzioni amministrative, sia probabilmente maggiormente in linea col dettato costituzionale in materia di cultura ed istruzione. Per finire occorre ricordare che i due indirizzi o approcci, che dir si voglia, in materia di protezione del valore legale, probabilmente sono da ritenere entrambi necessari, non frutto di mera discrezionalità legislativa, ma di esigenze quasi direi strutturali. Le leggi penali sono poste infatti a difesa dell’interesse pubblicistico al corretto funzionamento del sistema, mentre la normativa in senso lato “privatistica” è molto di più orientata verso la tutela del singolo, che vanta rilevanti posizioni di diritto soggettivo in questo delicatissimo campo. Ad ogni modo, questa ed altre peculiarità dello schema normativo diverranno meglio evidenti nello svolgimento di questo discorso.

b) Principi costituzionali

Come già si accennava nel paragrafo precedente, ogni intervento normativo e a maggior ragione ogni ricostruzione della legislazione vigente nel nostro Paese non può prescindere dal confronto con la Carta Costituzionale. Questo è vero per ogni ramo del diritto, essendo la Costituzione, come è stato detto, quel “ceppo” sul quale si 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. E’ ovvio che il Costituente abbia avuto simili problematiche presenti tra le prime e le più urgenti; e non a caso all’istruzione sono dedicati gli artt. 33-34 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.

Ci troviamo dunque in quel gruppo di norme che secondo la scienza costituzionalistica fissano i “valori” fondanti del nostro ordinamento o, se non si accoglie questa visione, senz’altro almeno ne tracciano quelle che si possono tranquillamente definire le coordinate fondamentali di esistenza. Volendo esprimersi con un noto studioso, è in questa serie di articoli che si ritrovano le “clausole fondamentali” di quel “patto” che dà vita al nostro ordinamento democratico (Bin, *Capire la Costituzione*, Bari, 1999).

Le norme dedicate all’istruzione sono per giunta tra quelle dotate di una natura particolare, che le differenzia da altre che sanciscono diritti “classici”, come ad esempio libertà personale, religiosa, di pensiero ecc. Infatti, articoli come quelli del Titolo II, Parte I, Cost. non si limitano a riconoscere formalmente un diritto o una libertà, ponendo quindi un limite “in negativo” all’opera del legislatore ordinario, ma postulano anche l’esigenza di “promuovere” concretamente tali diritti e libertà, segnando la strada alla normativa futura. Quindi il vincolo che ne risulta per la legge è doppio: in negativo, per quanto riguarda l’intangibilità della sfera delineata dalla norma costituzionale, gerarchicamente sovraordinata; ed in positivo, perché si assume che il legislatore non possa andare contro l’esigenza di “promozione” sancita dal Costituente.

Aver presente un quadro di questa natura è necessario per far quadrare lo schema del valore legale dei titoli, e la relativa normativa di protezione, con le esigenze dell’articolo 33 Cost. che è ciò che interessa ai fini del nostro discorso.

Ci si potrebbe infatti chiedere se il sistema del valore legale con le sue difese non vada in senso contrario rispetto alle prese di posizione del Costituente: fra queste si pensi all’*incipit*, piuttosto famoso, dell’art. 33 : “*l’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento*”, o a espressioni come quelle che prevedono la piena libertà dei privati nell’istituire scuole e istituti di educazione (c.III), o ancora alla previsione di equipollenza di trattamento fra alunni delle scuole statali e non statali (c.IV).

In realtà, leggendo bene il disposto costituzionale, non si può fare a meno di notare come, se vi è un modello che la Carta ha ben presente “in mente”, se vogliamo, è proprio quello del valore legale.

Pochi dubbi in proposito lasciano i correttivi alle affermazioni precedentemente ricordate: in primo luogo, quel noto “*senza oneri per lo Stato*” riferito alla petizione di principio sulla libertà dei

privati di cui al terzo comma; secondariamente, il fatto che l'equipollenza di trattamento del comma IV va riferita, si badi, agli istituti "che chiedono la parità": quattro parole che lasciano intendere, *a contrariis*, come di regola le scuole e gli istituti privati *non* siano da ritenersi pari a quelli statali. Ancor più chiarificante in merito è 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*".

Da quanto detto si capisce bene come il quadro composto dall'art. 33 Cost. sia quello di una scelta 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. Per quanto riguarda invece il miglior modo di realizzare la protezione di questi assetti, il Costituente sembra non prendere posizione. Si intuisce tuttavia come siano senz'altro più confacenti allo spirito della Costituzione dei sistemi che siano quanto più rigorosi possibile di quelle libertà che essa stessa enuncia con forza.

c) La tutela penale.

La prima forma di tutela del valore legale dei titoli di studio che è possibile rintracciare nel nostro ordinamento è dunque quella penale. La "prima", si è detto, in un duplice senso: logico e cronologico. Giova, per rappresentarsi correttamente questo secondo aspetto, ricordare le date di introduzione delle diverse norme che verranno qui passate in rassegna: un primo gruppo risale agli anni '30: fra queste il Testo Unico delle Leggi sull'istruzione superiore, del 31 Agosto 1933; senza dimenticare il Codice Penale, che porta la data del 19 ottobre 1930.

Dopo questi primi atti normativi, vi è la legge 262 del 1958 sulle qualifiche accademiche; segue, a lunga distanza, la non più recente l. 175 del 1992 recante "Norme in materia di pubblicità sanitaria e repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie".

A parte quest'ultima, che per altro lambisce soltanto il nostro campo d'interesse, il contrasto con le "date di nascita" delle norme che permettono "nuove" forme di tutela del titolo di studio è stridente: esse infatti, lo anticipiamo fin da ora, sono quelle in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, parte di un processo normogenetico iniziato negli anni '90 e non ancora concluso, tant'è vero che da pochissimo sono state trasfuse nel nuovo D. Lgs. 206/2005, denominato non senza qualche pretesa "Codice del Consumo" (sotto molti aspetti si tratta di qualcosa di notevolmente più simile, in realtà, ad un Testo Unico parzialmente innovativo).

Questa carrellata permette di cogliere, già nelle nude date, non solo un approccio dualistico secondo quanto già evidenziato, ma anche un percorso di progressivo sviluppo normativo; sembra infatti che l'ordinamento, proprio come si accennava nel paragrafo precedente, si vada orientando di preferenza verso la tutela meno lesiva delle libertà costituzionali, ferme restando le norme penali cardine, più o meno risalenti. Spicca invece per assenza un'evoluzione della legislazione penale verso forme di sanzioni amministrative; in altri termini, nel campo dei titoli di studio non c'è stata depenalizzazione. Le sanzioni del 1930 e del 1958 sono rimaste le stesse. E di sanzioni penali si tratta come chiariscono aldilà di ogni dubbio non solo le ipotesi di reclusione, ma anche i termini "pena" e "ammenda".

Perché, nel generale quadro di attenuazione del rigore delle pene e della riqualificazione dei "reati bagatellari" come illeciti amministrativi, queste ipotesi sono sfuggite? Solo due sono le risposte possibili e forse sono vere entrambe. Da un lato si deve tenere in conto la conclamata inerzia del legislatore nel campo universitario, un malvezzo che in altri casi ha prodotto scollamenti anche molto vistosi fra la norma e la situazione reale; dall'altro lato siamo autorizzati a pensare che l'alto valore degli interessi pubblici coinvolti scongiurasse comunque di "declassare" queste norme di protezione.

Ma vediamo maggiormente da vicino quali sono, in concreto, le sanzioni cui si espone chi turba, se così si può dire, il regolare funzionamento del meccanismo del valore legale dei titoli di studio.

Lasciamo da parte le norme che si occupano precipuamente della difesa delle qualifiche e dei titoli professionali, come il R.D. 1592/1933 o la l. 175/1992, e concentriamoci invece sulle disposizioni più direttamente attinenti all'oggetto del nostro discorso.

Procedendo dal particolare al generale, s'incontrano per prime le previsioni della già citata l. 262/1958.

L'art. 2 recita: *“é vietato il conferimento delle qualifiche di cui all'articolo precedente <qualifiche di dottore, compresa quella honoris causa, le qualifiche di carattere professionale, la qualifica di libero docente ndr > da parte di privati, enti ed istituti, comunque denominati, in contrasto con quanto stabilito nello stesso articolo < possono essere conferite solo con le modalità e nei casi previsti dalla legge ndr > i trasgressori sono puniti con la multa da L. 150000 a L. 300000. Chiunque fa uso, in qualsiasi forma e modalità, della qualifica accademica di dottore compresa quella honoris causa, di qualifiche professionali e della qualifica di libero docente, ottenute in contrasto con quanto stabilito nell'art. 1, é punito con l'ammenda da L. 30000 a L. 200000, anche se le predette qualifiche siano state conferite prima dell'entrata in vigore della presente legge. La condanna peri reati previsti nei commi precedenti importa la pubblicazione della sentenza ai sensi dell'art. 36, ultimo comma, del Codice Penale”*.

Per quanto riguarda poi il Codice Penale, assumono rilievo l'art. 348, che si occupa di esercizio abusivo delle professioni, 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 é richiesta una speciale abilitazione dello Stato, ovvero indossa abusivamente in pubblico l'abito ecclesiastico, é 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 ”*.

Con la disamina delle previsioni del Codice Penale, che in un'ottica sistematica potrebbero essere considerate “norme di chiusura”, può dirsi terminata questa breve panoramica sulla tutela “penalistica”.

d) Nuove forme di tutela del valore legale.

Introduzione: le regole del mercato

Fino ad ora abbiamo focalizzato l'attenzione su una serie di norme che si caratterizzano, oltreché per la natura penale, anche per l'aver una struttura molto semplice: le potremmo definire infatti “dedicate”, nel senso che sono poste per assolvere alla funzione specifica di apprestare delle sanzioni alla violazione del sistema normativo del valore legale dei titoli di studio.

Cominciando a discutere di quella “nuova forma”, di quella “seconda via” alla protezione del titolo di studio, come la si è chiamata, si entra invece nell'ambito di norme che sono state concepite per un quadro d'impiego molto più ampio, e destinate a coprire fattispecie di notevole vastità. In un secondo momento, nella loro vita applicativa, hanno dimostrato di essere adatte anche per un compito come quello di preservare il sistema dei titoli di studio. Come questo sia potuto accadere, è forse uno degli snodi teorici più importanti di questo discorso. Brevemente, il punto è questo: una normativa avente lo scopo “di tutelare dalla pubblicità ingannevole e dalle sue concorrenze sleali i soggetti che esercitano un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale” è diventata fra le altre cose arma per combattere fenomeni di inquinamento del mondo dell'istruzione che colpiscono principalmente il valore legale dei titoli di studio.

E 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. Uno scoglio normativo che

spesso gli operatori economici del settore provano ad aggirare, attraverso l'offerta ai potenziali clienti, o per meglio dire studenti, di servizi che non posseggono le caratteristiche di legge e non sono in grado quindi di produrre certi effetti giuridici, ma che vengono presentati come se lo fossero. E' 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, d. lgs. 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, approccio che appare, in fin dei conti, non tanto "parallelo" ed "alternativo" alla protezione tradizionale che si è vista in precedenza, quanto necessario completamento di essa e, in un certo senso, ne rappresenta lo sviluppo progressivo -il "futuro", se vogliamo.

Prima di passare all'analisi di come concretamente si articola la normativa di cui fin qui si sono delineati gli aspetti generali, corre l'obbligo di fare una precisazione di natura squisitamente giuridica: più volte nel corso di questa panoramica si è parlato di "normativa privatistica" e di "schemi privatistici". La terminologia non vuole essere tecnica, non si riferisce cioè all'appartenenza di queste norme al diritto privato. Esse rientrano infatti con ogni evidenza nel campo amministrativo, come testimoniano peraltro le sanzioni che si andranno a descrivere. Con il termine "privatistico", si è voluto più che altro dare il senso della peculiarità di queste norme, ossia del loro riferirsi al mercato e ai suoi soggetti, e si è inteso marcare quanto più profondamente possibile la distanza con le norme "pubblicistiche" passate in rassegna precedentemente. In altri termini, si è cercato di stabilire una dicotomia che avesse presente in primo luogo la diversa natura degli interessi a protezione dei quali le norme dell'uno e dell'altro tipo sono state poste.

La normativa sostanziale

E' quindi, come abbiamo chiarito nel paragrafo precedente, 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. Siamo parlando di una serie di norme concepite per essere applicate al libero mercato, del quale tendono solo ad evitare le derive funzionali e non certo a comprimere lo sviluppo entro canali rigidi o a modificare 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 difficile sintesi tra le opposte istanze del nostro ordinamento, presenti in primo luogo nella Legge fondamentale.

E' 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, e come già accennato prima, 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 sé meritano le sanzioni, il cui impianto è fornito dall'art. 26 ("*Tutela amministrativa e giurisdizionale*"). C'è da dire che purtroppo questa disposizione si caratterizza per l'elevato numero di commi, ben quattordici, che contengono peraltro norme abbastanza variegata fra loro, secondo la disdicevole consuetudine di tecnica della normazione invalsa negli ultimi anni. Se non altro, siamo fortunatamente ben lontani dagli eccessi, pur verificatisi, di leggi consistenti di un solo articolo...e centinaia di commi!

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

La prima 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 di una falsa rappresentazione della realtà. A delimitare l'ambito di giuridica rilevanza della norma è posta invece l'espressione "*comportamento economico*".

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 notissima disciplina dei reati commessi a mezzo stampa.

Fissati questi primi cardini, è il caso di richiamare 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 sulla quale ci si è dilungati in precedenza.

Recita infatti 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 de 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;* (Il grassetto è aggiunto).

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"* (ancora, grassetto aggiunto). E' 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 ufficiose, 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, come già si diceva, "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. E' 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* ed 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 della 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. Nel caso dei messaggi pubblicitari ingannevoli di cui agli artt. 24 e 25 <prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori, e/o riguardanti bambini ed adolescenti ndr. > la sanzione non può essere inferiore a 25000 Euro”*.

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 10000 a 50000 Euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l’Autorità può disporre la sospensione dell’attività d’impresa per un periodo non superiore a trenta giorni”*.

L’Autorità garante della concorrenza e del mercato

Si è più volte insistito in precedenza su di un concetto che, nell’opinione di chi scrive, 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’Autorità risultano esser stati aperti, infatti, trenta 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, un prospetto essenziale di questi casi, che permetterà di cogliere con immediatezza alcune specificità.

Provvedimenti dell'Agcm in materia di università e titoli accademici

Caso	Numero	Materia	Esito
Università "Franco Ranieri"	13908	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Unimeur	15327	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Università "Franco Ranieri"	15165	Riconoscimento del titolo	inottemperanza
Cetus Palermo	14785	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Uim-psico Milano	15060	Abuso del nome di "Università"	ingannevole
Libera Università Internazionale di Medicina Omeopatica	13410	Abuso del nome di "Università"	ingannevole
Libera Università di Formello	13429	Abuso del nome di "Università"	ingannevole
Università Leibniz	15203	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Servizio studi universitari	4240	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Università Jean Monnet	8595	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Unimeg Lugano	12708	Riconoscimento del titolo	ingannevole
European Institute of Technology	15441	Riconoscimento del titolo	ingannevole
European School of Economics	9010	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Isfoa	14415	Abuso del nome di "Università"	ingannevole
University of Berkley	11519	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Unimeg Lugano	12140	Riconoscimento del titolo	ingannevole
University of Usa	12057	Riconoscimento del titolo	ingannevole
The Yorker International University	11296	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Scuola Superiore Interpreti e Traduttori	4170	Abuso del nome di "Università"	ingannevole
L.U.C.E.	13453	Abuso del nome di "Università"	ingannevole
Universitas Sedes Sapientes	11768	Riconoscimento del titolo	ingannevole
European Institute of Technology	14371	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Scuola Superiore Europea Traduttori	3926	Abuso del nome di "Università"	ingannevole
Gann University	9419	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Accademia Europea	8802	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Universitas Sedes Sapientes	11196	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Cetus Palermo	14309	Riconoscimento del titolo	ingannevole
UniRanieri.it	14743	Riconoscimento del titolo	ingannevole
SAA - European Business School	7031	Riconoscimento del titolo	ingannevole
Università Franco Ranieri	13455	Riconoscimento del titolo	sospensione/ ingannevole

Fonte: database dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (www.agcm.it)

In molti casi, all'abuso del titolo di "Università" si accompagna la falsa pretesa di rilasciare titoli riconosciuti, aventi valore legale. Si è ritenuto di non specificarlo in tabella in quanto questa seconda fattispecie può ritenersi, in un certo senso, assorbita dalla prima, più ampia. Per quanto riguarda la pretesa di rilasciare titoli riconosciuti, le fattispecie concrete sono varie. Alle volte l'istituzione in questione si dichiara "università non statale" (è il caso della Università Franco Ranieri di Villa San Giovanni), quindi non abusando dell'appellativo di Università. In altri casi l'istituzione non si definisce "Università" ma sostiene di operare in base ad accordi di validazione con Atenei stranieri. In altri casi, si tratta di istituzioni straniere (Berkley University).

Conclusioni

Scorrendo la scarna tabella sopra riportata, risulta subito evidente una conferma di quanto finora affermato nell'arco di queste pagine. Di come cioè la prassi abbia introdotto, riguardo alle problematiche del titolo di studio, uno schema applicativo delle norme contenute nel d.lgs. 206/05 che presenta ormai una struttura molto precisa e stabile, starei per dire quasi una tipicità di fatto.

In altre parole, la casistica dimostra come le norme sulla pubblicità ingannevole siano effettivamente divenute quella "nuova via" alla protezione del titolo di studio di cui abbiamo discusso estensivamente. La tipologia dei procedimenti e delle decisioni dell'Autorità in materia di valore legale e simili è inoltre ormai limpidamente definita: troviamo pressoché esclusivamente controversie in queste materie:

a) situazioni di dubbio riconoscimento di titoli di studio.

b) situazioni di sospetto indebito utilizzo, da parte di diversi istituti di istruzione, dei titoli di "Università" o "Istituto Superiore", il che, con ogni evidenza, tende ad inquinare il sistema del riconoscimento dei titoli perché fregiarsi di appellativi come quelli appena richiamati, da parte degli operatori di mercato in questione, è un comportamento mirato a dare l'impressione che si forniscano servizi dotati di ogni possibile riconoscimento di legge.

Fin qui le conclusioni che si possono trarre dal punto di vista giuridico, e teorico. Prima di concludere questo discorso, mi piace però accennare ad una riflessione di carattere esclusivamente contingente, pratico, ma non per questo meno interessante. Un elemento che è impossibile non notare nella disamina dei casi trattati dall'Authority è la ricorrenza in più procedimenti di diversi istituti privati di istruzione. Si ha come l'impressione che "girino" sempre i soliti nomi, se ci si passa l'espressione. In altre parole, i dati del Garante della Concorrenza aiutano, al di là di ogni analisi astratta, a farsi una rappresentazione efficace di cosa sia nella realtà il mercato dell'istruzione in questi ultimi anni in Italia, e di come probabilmente una delle sue caratteristiche sia la presenza stabile, se si vuole, nella fascia "bassa" e "incerta" di esso, di alcuni operatori dal comportamento più che dubbio, che continuano a mettere in atto comportamenti professionali equivoci, spesso sanzionati come ingannevoli, a volte al limite della truffa.

Accanto a tutti i pregi finora mostrati, la "nuova forma" di protezione del valore legale dei titoli di studio, di cui ci siamo occupati, ha forse anche il grande vantaggio di affrontare questi elementi di disturbo del sistema sul terreno dove possono essere sconfitti. Difatti, simili comportamenti devianti si alimentano delle distorsioni e delle incertezze del mercato in cui operano. Di sicuro, questa situazione dovrebbe poter finire a partire dal momento in cui le regole iniziano ad essere non più calate dall'alto, estranee ad un sistema di tipo economico, ma costruite proprio per tenere a freno gli impulsi deteriori del gioco delle libere forze economiche senza per questo forzarne la natura e sopprimere le potenzialità indubbiamente vaste.

In altri termini, per poter combattere le deviazioni del libero mercato occorre proporre soluzioni dall'interno, in qualche modo, evitando tentazioni di malinteso liberismo normativo così come la costruzione di "cappe di piombo" estranee e soffocanti.

In una formula, è necessario sviluppare quelle "regole del mercato" cui si accennava anche in precedenza.

Una via non facile, ma almeno nell'ambito dell'istruzione essa sembrerebbe intrapresa con risultati fin qui incoraggianti.

Risultati che debbono e possono, se correttamente visti all'interno del quadro operativo di riferimento e della reale situazione del mercato dell'istruzione, indurre a riflettere coloro che auspicano forse troppo a cuor leggero un abbandono tout court del sistema del valore legale dei titoli. E' opportuno probabilmente domandarsi cosa significherebbe a partire dall'immediato futuro la perdita di un intero complesso di garanzie normative poste a tutela della qualità del sistema e dei diritti degli studenti. Su quest'ultima idea, per la quale purtroppo manca qui lo spazio per una degna trattazione, la presente breve presentazione può davvero dirsi conclusa.