

SENTENZA DELLA CORTE

30 maggio 1989 \*

Nella causa 242/87,

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal sig. Gregorio Garzòn Clariana, consigliere giuridico principale, e dai sigg. Julian Currall e Georgios Kremis, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso quest'ultimo, Centre Wagner,

ricorrente,

contro

**Consiglio delle Comunità europee**, rappresentato dai sigg. Arthur Alan Dashwood e Felix Van Craeynest, rispettivamente direttore ed amministratore principale del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Jörg Käser, direttore del servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

convenuto,

sostenuto dalla

**Repubblica federale di Germania**, rappresentata dal sig. Martin Seidel, Ministerialrat, presso il Ministero dell'economia, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della sua ambasciata,

**Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord**, rappresentato dal sig. H. R. L. Purse, Treasury Solicitor, in qualità di agente, e dal sig. Richard Plender, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della sua ambasciata,

e

\* Lingua processuale: il francese.

**Repubblica francese**, rappresentata dal sig. Jean-Pierre Puissochet, in qualità d'agente, e dal sig. Marc Giacomini, agente supplente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della sua ambasciata,

intervenanti,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione 87/327/CEE del Consiglio del 15 giugno 1987, che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (Erasmus: GU L 166, pag. 20),

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, T. Koopmans, R. Joliet e F. Grévisse, presidenti di sezione, Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: J. Mischo,  
cancelliere: D. Louterman, amministratore principale

vista la relazione d'udienza ed a seguito della trattazione orale del 10 gennaio 1989,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 febbraio 1989,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 7 agosto 1987, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ex art. 173, primo comma, del trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione 87/327/CEE del Consiglio del 15 giugno 1987, che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (Erasmus: GU L 166, pag. 20).
- 2 Questa decisione indica come base giuridica gli artt. 128 e 235 del trattato CEE nonché la decisione 63/266 del Consiglio del 2 aprile 1963, relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale (GU 1963, pag. 1338).
- 3 La Commissione deduce due motivi di ricorso: violazione del trattato, per avere, il Consiglio, inserito l'art. 235 nella base giuridica proposta dalla Commissione, e violazione di forme sostanziali, in quanto detto inserimento è stato fondato su una motivazione non conforme all'art. 190 del trattato.
- 4 La Repubblica federale di Germania, il Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord nonché la Repubblica francese sono intervenuti a sostegno delle conclusioni del Consiglio.
- 5 Per gli antefatti, lo svolgimento del procedimento nonché i mezzi ed argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

## Sulla base giuridica

- 6 Va in limine ricordato che, come già dichiarato dalla Corte, si desume dalla stessa lettera dell'art. 235 che il valersi di detta norma come base legale di un atto è ammesso solo quando nessun'altra disposizione del trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto stesso (sentenza 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, causa 45/86, Racc. pag. 1493).
- 7 La Commissione sostiene che il Consiglio era competente ad emanare la decisione impugnata fondandosi soltanto sull'art. 128 del trattato e sulla citata decisione 63/266. Secondo il Consiglio e i governi intervenienti, il riferimento supplementare all'art. 235 era necessario, da un lato, poiché le azioni previste nell'ambito del programma Erasmus eccederebbero i limiti dei poteri attribuiti al Consiglio dall'art. 128 in materia di formazione professionale e, dall'altro, poiché l'oggetto di tale programma esulerebbe dall'ambito della formazione professionale ai sensi di detto articolo. I differenti argomenti, avanzati a sostegno della scelta dell'art. 235, vanno dunque esaminati sotto questi due profili.

### a) *Sulle competenze del Consiglio in materia di formazione professionale*

- 8 Secondo la Commissione, l'art. 128 del trattato costituisce l'appropriata base giuridica per adottare provvedimenti operativi di attuazione della politica comune di formazione professionale, mentre il Consiglio e i governi intervenienti sostengono che questa norma consente di sviluppare tale politica solo fino ad uno stadio embrionale. A loro parere, infatti, essa ha un carattere più programmatico che precettivo e prevede una divisione di competenze fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie. In proposito, fanno valere che mentre spetta al Consiglio stabilire i criteri cui debbono attenersi gli Stati membri nell'attuazione della politica di formazione professionale, esso invece non è competente a decidere, sulla base di questa stessa norma, azioni comunitarie come quelle del programma Erasmus.
- 9 A fronte di tale discussione, va ricordato che ex art. 128, « su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale, il Consiglio fissa i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazio-

nali sia del mercato comune ». Come ha giustamente osservato la Commissione, il prevedere l'attuazione di una politica comune di formazione professionale esclude qualsiasi interpretazione della norma che porti a rifiutare alla Comunità gli strumenti di azione necessari per gestire utilmente tale politica comune.

- 10 La Corte ha già dichiarato, in sentenza 13 febbraio 1985 (Gravier, causa 293/83, Racc. pag. 593), che la politica comune di formazione professionale evocata dall'art. 128 del trattato era in corso di progressiva definizione. Alla base della citata decisione 63/266, punto di avvio di questo processo di progressiva realizzazione, vi è l'idea che l'applicazione dei principi generali della politica comune di formazione professionale spetta agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie in un quadro di cooperazione (si veda, in particolare, il primo principio, quarto comma, quarto principio, primo e secondo comma, quinto, ottavo e nono principio).
- 11 Un'interpretazione dell'art. 128 ispirata a tale concezione porta a riconoscere al Consiglio il potere di emanare atti giuridici aventi ad oggetto azioni comunitarie in materia di formazione professionale, con relativi obblighi di cooperazione per gli Stati membri. Simile interpretazione è conforme alla lettera dell'art. 128 e gli garantisce nel contempo un effetto utile.
- 12 Questa interpretazione non può essere infirmata dal fatto che l'art. 128 non prevede l'intervento del Parlamento europeo e non contiene specifiche disposizioni sulla maggioranza necessaria per le decisioni del Consiglio, mentre altre norme del trattato prevedono più rigorosi requisiti procedurali per l'adozione di provvedimenti d'attuazione di una politica comune od anche per il coordinamento di politiche o disposizioni nazionali.
- 13 Va rilevato al riguardo che, nel sistema delle competenze comunitarie, la fonte dei poteri delle istituzioni e delle condizioni del loro esercizio si trova in diverse norme specifiche del trattato, le cui divergenze, soprattutto in relazione all'intervento del Parlamento europeo, non sempre riposano su criteri sistematici.

- 14 Tuttavia, si deve aggiungere che fra le norme del trattato invocate a sostegno della tesi del Consiglio, l'art. 57 è sicuramente pertinente al fine di delimitare la portata dell'art. 128. Esso, infatti, stabilisce specificamente l'emanazione di direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli nonché al coordinamento delle disposizioni nazionali relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste. Ne consegue che provvedimenti di questo tipo non rientrano nell'art. 128, pur se concernono il campo della formazione professionale.
- 15 Per contro, la portata di questa norma come base generale per l'adozione di provvedimenti di politica di formazione professionale non potrebbe essere limitata per il fatto che azioni particolari di formazione professionale sono previste in special modo dall'art. 41 del trattato nel quadro della politica agricola comune e dall'art. 125 nell'ambito dei contributi concessi dal Fondo sociale europeo.
- 16 Si è inoltre sostenuto che un atto dalle implicazioni di bilancio così rilevanti come quelle del programma Erasmus non poteva essere adottato in forza dell'art. 128.
- 17 Al riguardo, occorre anzitutto osservare che, in quanto fondato sul raffronto fra i requisiti procedurali dell'art. 128 e quelli di altre norme del trattato aventi implicazioni di bilancio, questo argomento è già stato prima respinto.
- 18 Quanto all'altro suo aspetto, e cioè al fatto che per le decisioni di bilancio attinenti al programma Erasmus vigono requisiti procedurali più gravosi di quelli prescritti dall'art. 128, va osservato che, nel sistema del trattato, le condizioni di esercizio del potere normativo e quelle del potere di bilancio non sono le stesse. Di conseguenza, i requisiti della procedura di bilancio prevista per la disponibilità degli stanziamenti necessari all'esecuzione del programma controverso non potrebbero avere alcun effetto sui requisiti procedurali richiesti per l'adozione della decisione impugnata, disciplinati da una disposizione assolutamente autonoma.

- 19 Alla luce di quanto precede, occorre affermare che le azioni previste nell'ambito del programma Erasmus non eccedono i limiti dei poteri conferiti al Consiglio dall'art. 128 del trattato in materia di formazione professionale. La decisione controversa prevede, infatti, azioni comunitarie d'informazione e promozione ed impone agli Stati membri obblighi di cooperazione.
- 20 È ben vero che l'azione 3 del programma riguarda « provvedimenti intesi a migliorare la mobilità mediante il riconoscimento accademico dei diplomi e periodi di studio », ma l'analisi dei diversi provvedimenti stabiliti nell'ambito di questa azione dimostra che questi hanno solo un carattere preparatorio e d'incentivo rispetto al previsto riconoscimento il quale, come tale, non è oggetto dell'azione. Questo carattere basta per dichiarare che l'azione non rientra nell'esclusivo campo di applicazione dell'art. 57 del trattato.
- 21 Risulta da quanto precede che il Consiglio era competente ad emanare l'atto impugnato sulla base dell'art. 128 del trattato, salvo accertare se tale atto esuli dalla formazione professionale.

b) *Sulla formazione professionale*

- 22 Mentre la Commissione ritiene che il programma controverso riguardi solo la formazione professionale, secondo il Consiglio e i governi intervenienti esso ne esula sotto diversi profili.
- 23 Essi fanno valere, in primo luogo, che il programma Erasmus si applica a tutti gli studi universitari, gran parte dei quali non rientrerebbero nella formazione professionale.
- 24 Si deve ricordare al riguardo che, secondo un'ormai costante giurisprudenza (si veda anzitutto la citata sentenza Gravier, 13 febbraio 1985), qualsiasi forma di insegnamento che prepari ad una qualificazione per una determinata professione, un determinato mestiere o una determinata attività, o che conferisca la particolare idoneità ad esercitare tale professione, tale mestiere o tale attività, fa parte della formazione professionale, qualunque sia l'età ed il livello di preparazione degli alunni o degli studenti, ed anche se il programma d'insegnamento comprende altresì materie di carattere generale.

- 25 Nella sentenza 2 febbraio 1988 (Blaizot, causa 24/86, Racc. 1988, pag. 379), la Corte ha già dichiarato che gli studi universitari rispondono, in generale, a queste condizioni ed ha precisato che ciò non avviene solo per determinati cicli di studio particolari i quali, date le loro caratteristiche intrinseche, sono destinati a coloro che desiderano approfondire le loro conoscenze generali piuttosto che intraprendere un'attività lavorativa.
- 26 Dalla stessa sentenza risulta inoltre che il carattere di formazione professionale degli studi non è escluso né per gli studi che, senza conferire il titolo immediato per l'esercizio di una professione, conferiscono una particolare idoneità a tal fine, né per i diversi cicli di studio da considerare unitariamente, senza che vi sia possibile distinguere un ciclo che non rientra nella formazione professionale da un altro ciclo che vi rientra (si veda anche sentenza 27 settembre 1988, Humbel, causa 263/86, Racc. 1988, pag. 5365).
- 27 Ne consegue che la generalità degli studi cui si applica il programma controverso rientra nel campo della formazione professionale e che solo a titolo eccezionale le azioni previste nell'ambito di tale programma potrebbero doversi applicare a studi universitari che, per loro peculiari caratteristiche, esulerebbero da detto campo. Questa sola eventualità non potrebbe giustificare la conclusione secondo la quale il programma controverso eccederebbe l'ambito della politica di formazione professionale e che il Consiglio non potrebbe dunque adottarlo in forza dell'art. 128 del trattato.
- 28 In secondo luogo, si è sostenuto che esulerebbero dalla formazione professionale taluni obiettivi del programma controverso, fra i quali in particolare quello di « rafforzare le relazioni fra i cittadini dei diversi Stati membri, per consolidare l'idea di un'Europa dei cittadini » [art. 2, sub iv) della decisione impugnata].
- 29 Occorre rilevare, da un lato, che la Corte ha già riconosciuto l'esistenza di un nesso particolare tra la politica comune di formazione professionale e la libera circolazione delle persone (vedasi sentenza 13 febbraio 1985, Gravier, citata) e, dall'altro, che il fine, del tutto legittimo, d'inscrivere lo sviluppo di una politica comune fra gli scopi generali della Comunità — come la realizzazione dell'Europa dei cittadini — non può condurre ad un mutamento della giusta base giuridica di atti oggettivamente rientranti nella politica comune di cui trattasi.

- 30 Si è affermato, in terzo luogo, che la decisione impugnata incide sull'organizzazione dell'insegnamento, in quanto mira alla costituzione di una rete europea di cooperazione universitaria (azione 1 del programma).
- 31 In proposito, va ricordato anzitutto che, come già dichiarato dalla Corte (sentenza 3 luglio 1974, Casagrande, causa 9/74, Racc. pag. 773), sebbene, a norma del trattato, il settore dell'istruzione e della preparazione professionale non rientri, di per sé stesso, nella competenza delle istituzioni comunitarie, ciò non significa che l'esercizio dei poteri conferiti alla Comunità debba essere, in qualche modo, limitato quando possa aver ripercussioni sui provvedimenti adottati nel settore in questione.
- 32 Occorre poi constatare che, secondo i termini dell'azione 1 di cui all'allegato della decisione impugnata, la rete europea sarà formata dalle università che hanno concluso accordi per lo scambio di studenti e docenti. Se è vero, pertanto, che l'istituzione di tale rete spetta alla Comunità, le università possono però parteciparvi solo sulla base delle disposizioni che disciplinano il loro statuto e la loro organizzazione, sulle quali il programma in causa non ha alcuna incidenza. Di conseguenza, questo argomento non può essere accolto.
- 33 Si è ancora sostenuto che era necessario avvalersi dell'art. 235 del trattato poiché il programma controverso comporta elementi concernenti la ricerca.
- 34 Al riguardo, va constatato che la ricerca scientifica rientra, in modo peculiare, nelle funzioni proprie delle università. Non soltanto parte del personale universitario vi si consacra esclusivamente, ma costituisce di norma un elemento essenziale dell'attività della maggioranza dei docenti universitari nonché di una parte degli studenti, come quelli che compiono studi di dottorato o simili.
- 35 Un'interpretazione della decisione impugnata che ne escludesse le attività universitarie di ricerca scientifica comporterebbe una sostanziale limitazione della portata di taluni obiettivi del programma Erasmus, in particolare quelli di « promuovere

un'ampia e intensa cooperazione tra le università di tutti gli Stati membri » e di « valorizzare tutto il potenziale intellettuale delle università della Comunità, grazie ad una maggiore mobilità del personale docente, e consentire così il miglioramento della qualità dell'insegnamento e della formazione impartita da dette università, per assicurare la competitività della Comunità sul mercato mondiale » [art. 2, sub ii) e iii)].

36 Ciò considerato, si deve dichiarare che, non formulando, la decisione impugnata, un'esplicita riserva nei confronti della ricerca scientifica, almeno una parte delle azioni previste riguardano sia il campo della ricerca sia quello della formazione professionale. È questo il caso specifico dell'azione 1 (« avvio e funzionamento di una rete universitaria europea ») che prevede in particolare « un aiuto al personale insegnante e agli amministratori delle università chiamati a rendersi in altri Stati membri, per permettere loro di predisporre programmi di studi integrati con le università di tali Stati membri ed a scambiare le loro esperienze sugli ultimi sviluppi registrati nei settori di loro competenza », nonché degli aiuti per stimolare nella Comunità una maggiore mobilità del personale insegnante (punti 3 e 4). D'altronde l'art. 130, lett. G, del trattato, introdotto dall'Atto unico europeo, enuncia, fra le altre azioni che la Comunità deve svolgere per perseguire gli obiettivi stabiliti dal nuovo titolo sulla ricerca e lo sviluppo tecnologico, l'impulso alla formazione e alla mobilità dei ricercatori della Comunità.

37 Poiché, dunque, la decisione impugnata non riguarda soltanto il campo della formazione professionale ma anche quello della ricerca scientifica, il Consiglio non era competente ad adottarla in forza del solo art. 128 e, prima dell'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, non poteva che fondarsi anche sull'art. 235 del trattato. Va quindi respinto il primo motivo della Commissione relativo all'illegittimità della base giuridica prescelta.

### **Sulla motivazione**

38 La Commissione afferma che l'atto impugnato non è conforme all'obbligo di motivazione posto dall'art. 190 del trattato, poiché l'ultimo considerando è redatto in termini vaghi ed imprecisi, che non consentono di conoscere le ragioni per le quali il Consiglio si è avvalso dell'art. 235 come base giuridica.

- 39 In proposito, si deve dichiarare che il considerando in causa esprime senza equivoci il convincimento del Consiglio sull'insufficienza dell'art. 128 del trattato come base giuridica nella materia disciplinata dall'atto impugnato e, di conseguenza, sulla mancata previsione, da parte del trattato, dei poteri di azione richiesti, ai sensi dell'art. 235. Dalle considerazioni svolte in sede di esame del primo motivo di ricorso emerge la fondatezza di detto convincimento.
- 40 Di conseguenza il fatto che il Consiglio abbia espresso in modo succinto le ragioni del proprio convincimento, non può essere considerato un vizio di forma sostanziale comportante la nullità dell'atto in questione.
- 41 Va quindi respinto il motivo relativo al difetto di motivazione fatto valere dalla Commissione.

#### **Sulle spese**

- 42 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione è rimasta soccombente, la si deve condannare alle spese, comprese quelle delle parti intervenienti.

Per questi motivi,

#### **LA CORTE**

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**

**2) La Commissione è condannata alle spese, comprese quelle delle parti intervenienti.**

Due	Koopmans	Joliet	Grévisse	
Slynn	Mancini	Kakouris	Schockweiler	Rodríguez Iglesias

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 maggio 1989.

Il cancelliere  
J.-G. Giraud

Il presidente  
O. Due