zione professionale, ma anche quello della ricerca scientifica. Perciò, il Consiglio non era competente ad adottarlo in forza del solo art. 128 del trattato e,

prima dell'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, poteva adottarlo solo basandosi del pari sull'art. 235 del trattato.

RELAZIONE D'UDIENZA presentata nella causa 242/87 *

I — Contesto giuridico ed esposizione in fatto

ad esercitare un'attività professionale o che già l'esercitano, fino al livello di quadri medi ».

L'art. 128 del trattato recita:

Il primo comma del quarto principio prevede:

« Su proposta della Commissione 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 nazionali sia del mercato comune. »

« In conformità dei presenti principi generali ed al fine di conseguire gli scopi che vi sono enunciati, la Commissione potrà proporre al Consiglio o agli Stati membri, nel quadro del trattato, i provvedimenti appropriati che si rivelassero necessari. »

Sulla base di tale articolo, il Consiglio adottava la decisione 63/266 del 2 aprile 1963, relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale (GU 1963, pag. 1338). A norma del terzo comma del primo dei dieci principi stabiliti in tale decisione,

Secondo il sesto principio:

« essi riguardano la formazione dei giovani e degli adulti che possono essere chiamati

« La Commissione favorisce, in cooperazione con gli Stati membri, tutti gli scambi diretti di esperienze nel campo della formazione professionale, che diano ai servizi competenti ed agli specialisti per la forma-

* Lingua processuale: il francese.

zione professionale la possibilità di conoscere e di studiare le realizzazioni e le innovazioni degli altri paesi della Comunità in questo settore.

Questi scambi sono attuati, in particolare, per mezzo di seminari di studio e di programmi di visite e di soggiorni presso istituti di formazione professionale. »

Il 15 giugno 1987 il Consiglio ha emanato la decisione 87/327, che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (Erasmus¹: GU L 166, pag. 20).

Mentre la proposta della Commissione del 3 gennaio 1986 (GU C 73, pag. 4) si riferiva a « il trattato (...), e in particolare l'art. 128 » nonché alla citata decisione 63/266, il Consiglio ha aggiunto come base giuridica l'art. 235 del trattato. Esso ha spiegato l'emendamento nell'ultimo "considerando", secondo il quale

« questo programma d'azione comporta aspetti concernenti l'insegnamento i quali possono essere considerati, nell'attuale stato di sviluppo del diritto comunitario, al di fuori dell'ambito della politica comune di formazione professionale prevista all'art. 128 del trattato; che questi aspetti del programma possono contribuire, insieme con gli obiettivi di formazione professionale con i quali sono strettamente connessi, allo sviluppo armonioso delle attività economiche in tutta la Comunità; che in queste misure il trattato non ha previsto necessari poteri d'azione e che in proposito risulta necessaria

¹ — Questo termine significa: « European Community action scheme for the mobility of university students ».

un'azione della Comunità per realizzare, nel funzionamento del mercato comune, uno degli obiettivi della Comunità ».

Il programma Erasmus è « inteso ad accrescere in modo significativo » la mobilità degli studenti « nella Comunità e a promuovere una maggiore cooperazione tra le università » (art. 1), definendo il termine « università » come riferito

« a tutti i tipi di istituti d'istruzione e di formazione postsecondari che rilascino, eventualmente nell'ambito di una formazione superiore, qualifiche o titoli di tale livello, qualunque ne sia la rispettiva denominazione negli Stati membri ».

Gli obiettivi del programma Erasmus sono enunciati nell'art. 2 della decisione controversa:

- « i) conseguire un notevole aumento del numero di studenti delle università, definite all'art. 1, n. 2, i quali effettuino un periodo di studi integrato in un altro Stato membro, affinché la Comunità possa disporre di un adeguato gruppo di persone avente esperienza diretta della vita economica e sociale di altri Stati membri, ed assicurare al tempo stesso pari opportunità alle ragazze ed ai ragazzi beneficiari di tale mobilità;
- ii) promuovere un'ampia e intensa cooperazione tra le università di tutti gli Stati membri;

iii) 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 impartiti da dette università, per assicurare la competitività della Comunità sul mercato mondiale;

iv) rafforzare le relazioni tra i cittadini dei diversi Stati membri, per consolidare l'idea di un'Europa dei cittadini;

v) disporre di diplomati in possesso di un'esperienza diretta di cooperazione intracomunitaria e creare così una base su cui si possa sviluppare a livello comunitario un'intensa cooperazione in materia economica e sociale ».

Stato membro. Le borse concesse dalla Comunità saranno gestite dalle autorità competenti degli Stati membri.

3) Adozione, da parte della Comunità in cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri, di misure volte a migliorare la mobilità mediante il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio.

4) Attuazione di provvedimenti complementari intesi a promuovere la mobilità degli studenti:

— aiuti alle università che organizzano programmi intensivi di breve durata ai quali partecipano studenti di diversi Stati membri;

— aiuti per consentire ad esperti di livello elevato di tenere conferenze specializzate in diversi Stati membri;

— aiuti finanziari per accrescere la conoscenza di diversi sistemi universitari esistenti nella Comunità.

Secondo l'art. 3, n. 1, « la Commissione applica il programma Erasmus conformemente all'allegato », il quale prevede quattro azioni:

1) Istituzione di una rete europea universitaria, costituita da accordi per lo scambio di studenti e di corsi d'insegnamento, fra università di diversi Stati membri. Le università e i docenti potranno ricevere aiuti finanziari.

2) Istituzione di un programma di aiuto finanziario diretto agli studenti che compiono un periodo di studio in un altro

L'art. 4 della decisione controversa recita:

« Gli importi ritenuti necessari per la realizzazione del programma Erasmus durante il periodo dal 1° luglio 1987 al 30 giugno 1990 ammontano a 85 milioni di ecu. »

II — Procedimento scritto e conclusioni delle parti

Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 7 agosto 1987.

Con ordinanze 26 novembre e 16 dicembre 1987, la Corte ha ammesso l'intervento della Repubblica federale di Germania, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nonché della Repubblica francese a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Il procedimento scritto si è svolto ritualmente. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza istruttoria preliminare. Il Consiglio è stato invitato a dare risposta scritta ad un quesito e vi ha ottemperato entro i termini assegnati.

La Commissione conclude che la Corte voglia:

- 1) dichiarare nullo e non avvenuto l'inserimento dell'art. 235 nella base giuridica della decisione del Consiglio 87/327/CEE nonché dell'ultimo considerando di tale decisione con cui è stata motivata detta base giuridica;
- 2) in subordine, dichiarare nulla e non avvenuta la decisione del Consiglio 87/327/CEE, in quanto la base giuridica ex art. 235 non è corretta;

3) nell'ipotesi di cui al punto 2, dichiarare definitivi gli effetti della decisione annullata;

4) condannare il Consiglio alle spese.

Il Consiglio e le parti intervenienti concludono che la Corte voglia:

- 1) respingere il ricorso in quanto infondato;
- 2) condannare la Commissione alle spese.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

1. La Commissione fonda il ricorso su due motivi: violazione del trattato e violazione di forme sostanziali. Essa ritiene che nel caso di specie i due motivi si fondano in un'unica censura: l'aver adottato la decisione Erasmus su una base giuridica scorretta, poiché l'inserimento dell'art. 235 costituirebbe non solo una violazione del trattato, ma anche una violazione dell'art. 190 del trattato, essendo insufficiente ed imprecisa la motivazione dell'inserimento dell'art. 235.

a) *Base giuridica*

Secondo la Commissione, il Consiglio era competente ad adottare la decisione impugnata, in forza del solo art. 128 del trattato e della citata decisione 63/266. Infatti, il programma Erasmus integra e precisa « i principi generali per l'attuazione di una po-

litica comune di formazione professionale » (art. 128), stabiliti dalla decisione 63/266 in particolare nei già citati principi quarto e sesto (rispettivamente, proposta di altri provvedimenti ed azioni intese a favorire gli scambi).

L'istruzione universitaria dev'essere considerata « formazione professionale » ai sensi dell'art. 128. Soprattutto nel contesto del programma Erasmus e vista la sua ampia definizione del termine « università » (art. 1, n. 2, citato), è arbitrario e impraticabile distinguere a tal riguardo fra diverse scuole e facoltà universitarie.

La Commissione sottolinea inoltre che il programma Erasmus configura la mobilità degli studenti in funzione della formazione professionale e del successivo esercizio di una professione, vuoi nello Stato di origine, vuoi in altro Stato membro. Così come è stato concepito, il carattere e il contenuto del programma non sembrano idonei a favorire la mobilità degli studenti nell'ambito di una formazione assolutamente generale.

Non va privato del suo « effetto utile » l'art. 128, che pure omette di indicare i concreti strumenti disponibili. È da escludere qualsiasi interpretazione che porti a negare alla Comunità gli strumenti di azione necessari per un'utile gestione della politica comune di formazione professionale.

È ben vero che né l'art. 128 né la decisione 63/266 prevedono espressamente l'emanazione

di regolamenti o direttive. Tuttavia, senza che occorra verificare se ciò escluda il potere della Comunità di emanare provvedimenti cogenti di armonizzazione o coordinamento, sarebbe errato dedurne che la politica comune di formazione professionale è irrealizzabile. L'art. 128 conserva il proprio effetto utile come base giuridica di altre azioni, in particolare d'informazione e d'incentivo.

Un programma di azione comunitario come quello in esame costituisce un complesso di azioni d'incentivo, che stimolano gli Stati membri invece di imporre loro degli obblighi. Le condizioni da rispettare per usufruire del programma non sono obblighi giuridici, ma semplici « onera » ossia prestazioni da compiere soltanto in funzione di un vantaggio predeterminato. Ciò non implica che l'atto che decide l'azione non potrebbe essere cogente o che gli Stati membri non debbano eventualmente modificare la loro disciplina interna per poter beneficiare dell'azione comunitaria. Questi effetti giuridici, però, si producono solo per gli Stati che si assoggettano spontaneamente al regime previsto per l'azione.

b) *Motivazione*

Secondo la Commissione, l'ultimo considerando della decisione controversa non presenta i caratteri di precisione e chiarezza stabiliti dalla giurisprudenza della Corte in materia di motivazione ex art. 190 del trattato (in particolare, sentenza 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, causa 45/86, Racc. 1987, pag. 1493). Questo considerando, redatto in termini vaghi e imprecisi, esprime piuttosto un'esitazione che una convinzione del Consiglio.

Se è vero che la Commissione era a conoscenza delle tesi divergenti degli Stati membri, non lo era però delle ragioni per le quali il Consiglio ha scelto infine la duplice base giuridica. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte tutti gli interessati dovrebbero essere in grado di conoscere in quali condizioni il Consiglio ha applicato il trattato.

c) *Annullamento parziale*

La Commissione ritiene che sia possibile e sufficiente annullare l'inserimento dell'art. 235 e l'ultimo considerando con il quale è stato motivato. Si tratta di elementi scindibili, il cui annullamento consentirebbe di lasciare intatto il programma come tale.

La sentenza 15 gennaio 1986 (Pinna, causa 41/84, Racc. pag. 17) mostra che è possibile una dichiarazione di nullità parziale.

2. Il Consiglio, sostenuto dalle *parti intervenienti*, ritiene di aver inserito a giusto titolo l'art. 235 nella base giuridica proposta dalla Commissione e che l'inserimento è stato adeguatamente motivato nell'ultimo considerando della decisione controversa.

a) *Base giuridica*

Secondo il Consiglio e i governi intervenienti, l'inserimento dell'art. 235 come base giuridica supplementare era necessario per due ragioni: da un lato, le azioni definite nell'allegato della decisione controversa eccedono i limiti delle competenze attribuite al

Consiglio dall'art. 128 e, dall'altro, il programma Erasmus non tratta soltanto della formazione professionale.

Sebbene menzioni una « politica comune di formazione professionale », l'art. 128 non consente di sviluppare tale politica al di là di uno stadio embrionale. La norma in oggetto ha un carattere semplicemente programmatico e non costituisce un vero strumento giuridico.

L'espressione « i principi generali per l'attuazione » sanciscono una divisione di competenze fra gli Stati membri e la Comunità, quest'ultima non avendo altro compito che definire i criteri che gli Stati membri debbono rispettare nell'attuazione della politica di formazione professionale. Un simile coordinamento, che, così come interpretato, definisce azioni volte ad orientare e a stimolare le attività degli Stati membri, si situa ad un livello inferiore rispetto ad un'azione della Comunità, i cui obiettivi e meccanismi sono determinati da un atto giuridico comunitario e che è eseguita dalla Commissione, eventualmente in cooperazione con le autorità nazionali.

Ora, il programma Erasmus va al di là dello stadio del coordinamento e presenta aspetti propri di una vera « azione della Comunità »: è la Commissione ad applicarlo, e le autorità nazionali si limitano a cooperare con essa. Gli obiettivi e i meccanismi essenziali sono dunque comunitari.

Il Consiglio rifiuta la nozione di « azione d'incentivo », evocata dalla Commissione. Una simile azione è concepibile tanto a ti-

tolo di « coordinamento » che di « azioni della Comunità ».

Per di più, non è esatto che il programma Erasmus stimoli gli Stati membri senza imporre loro obblighi giuridici. Solo le università e gli studenti beneficiari possono scegliere se partecipare o meno al programma. In quanto, però, essi decidano di parteciparvi, lo Stato membro interessato è tenuto, in forza dell'art. 5 del trattato, ad adottare tutti i provvedimenti necessari per consentire tale partecipazione.

Per quel che riguarda la decisione 63/266, il governo tedesco esclude che possa essere scelta come base giuridica di una decisione di pari rango. Il Consiglio rileva che il campo di applicazione limitato dell'art. 128 non può essere compensato dal quarto principio della citata decisione 63/266, il quale prevede provvedimenti supplementari solo « nel quadro del trattato ». A tale proposito, il governo britannico aggiunge che tale principio ha trovato la sua definitiva formulazione dopo il rigetto da parte del Consiglio della seguente proposta della Commissione:

« Al fine di assicurare l'attuazione della politica comune di formazione professionale, la Commissione formula precise proposte sotto forma di raccomandazioni, direttive o regolamenti, adotta ogni altra iniziativa appropriata, indica l'ordine di priorità delle azioni, ne cura lo sviluppo, ne assicura il coordinamento e ne verifica i risultati. »

Ciò dimostra che il Consiglio intendeva evitare la possibilità di agire sulla base di tale decisione.

Sempre secondo il governo britannico, il « finanziamento comune », previsto come possibilità nel decimo principio della decisione 63/266, può coprire soltanto le spese amministrative inerenti all'esercizio di funzioni precise ivi contemplate. Questa interpretazione risulta dall'economia della decisione in esame, nonché dal rigetto da parte del Consiglio di proposte più esplicite sulle spese comunitarie che il Parlamento suggeriva di includere in tale decisione.

Quanto alla nozione di « formazione professionale », il Consiglio e le parti intervenienti si richiamano alla sentenza 2 febbraio 1988 (Blaizot, causa 24/86, Racc. 1988, pag. 379) per sostenere che non rientra necessariamente nella formazione professionale ai sensi dell'art. 128 ogni forma di insegnamento universitario, ma che esistono cicli di studio universitari dove prevale l'istruzione generale.

Ora, il programma Erasmus lascia completa facoltà di concedere borse a studenti universitari che seguono cicli di studio rientranti nell'istruzione generale. Infatti, gli studenti che possono beneficiare del programma potrebbero essere raggruppati in tre categorie:

- coloro che seguono studi postsecondari di formazione professionale « fino al livello di quadri medi » (fattispecie disciplinata dalla decisione 63/266 e dall'art. 128 del trattato);
- coloro che seguono studi di formazione professionale di livello superiore, com-

preso il livello universitario (fattispecie disciplinata dall'art. 128 del trattato);

per giustificare l'inserimento di detto articolo allo scopo di consolidare la base giuridica nell'interesse della certezza del diritto.

— coloro che seguono studi di istruzione generale (fattispecie disciplinata dall'art. 235).

Inoltre, le intervenienti confrontano i requisiti procedurali dell'art. 128 con quelli di altre norme del trattato, al fine di avvalorare la tesi della limitata portata di detto articolo.

Rispondendo a un quesito della Corte, il Consiglio afferma che quest'ultima categoria rappresenta un'importante percentuale del totale degli studenti che possono beneficiare del programma. Esso ritiene che la grande maggioranza degli studenti impegnati nei campi seguenti siano da considerare impegnati in materia d'istruzione generale: scienze umane (in inglese « Arts »), come storia, filosofia, lingue e letteratura; scienze politiche e matematica (diversamente dall'informatica). Secondo le informazioni contenute nel Repertorio dei programmi 1987/1988 (pubblicato dall'ufficio Erasmus di Bruxelles) e nella relazione d'attività 1987 [Com(88) 192 def., presentata dalla Commissione il 15 aprile 1988], queste materie costituiscono almeno il 40% del totale dei « Programmi interuniversitari di cooperazione » (PIC).

L'art. 128 consente di adottare decisioni a maggioranza semplice e senza consultare il Parlamento. Il governo tedesco richiama soprattutto gli artt. 100, 235, 43 e 87 a riprova del fatto che il trattato prevede la partecipazione del Parlamento e la maggioranza qualificata, se non l'unanimità, in seno al Consiglio, ogni volta che vi siano notevoli implicazioni sulla competenza degli Stati membri. I governi francese e britannico si riferiscono al riguardo agli artt. 41 e 125 che prevedono provvedimenti più specifici in materia di formazione professionale, imponendo condizioni procedurali più rigorose di quelle dell'art. 128. Inoltre, se fosse interpretato come propone la Commissione, esso costituirebbe uno strumento aggiuntivo rispetto all'art. 125.

Il Consiglio ritiene inoltre che il programma presenti altri elementi che esigono il ricorso all'art. 235, ossia quelli relativi all'organizzazione dell'istruzione e della politica di ricerca [art. 2, punto ii), della decisione controversa] e quelli sull'Europa dei cittadini [art. 2, punto iv)] e sugli sviluppi futuri [art. 2, punto v)].

Il governo tedesco trae poi argomento dal fatto che gli artt. 57 e 105 del trattato prevedono un semplice coordinamento delle politiche degli Stati membri in materie importanti per una Comunità economica, per dimostrare che nemmeno l'art. 128 può disporre da solo un tale coordinamento.

Pur riconoscendo il carattere sussidiario dell'art. 235 del trattato, il Consiglio invoca la sentenza della Corte 12 luglio 1973 (Massey-Ferguson, causa 8/73, Racc. pag. 908)

Il medesimo governo mette inoltre in rilievo che nella Repubblica federale di Germania le competenze essenziali nel campo dell'istruzione sono affidate ai Länder. Durante

il negoziato sui trattati, la Repubblica federale non avrebbe mai prestato il suo consenso ad una norma che autorizzasse l'approvazione a maggioranza semplice di decisioni non di semplice coordinamento, in settori di competenza essenziale dei Länder.

I governi francese e britannico attirano l'attenzione sugli artt. 126 e 127 che, al pari di altre norme del trattato, detterebbero regole precise nel caso di decisioni con implicazioni di bilancio. Ora, il programma Erasmus comporta notevoli spese pluriennali. Per di più, nelle principali politiche comuni, decisioni con implicazioni di bilancio possono essere prese solo a maggioranza qualificata, se non all'unanimità, e in generale con la partecipazione del Parlamento.

Secondo il governo britannico, le spese previste dalla decisione contestata sono spese non obbligatorie per le quali è necessaria la maggioranza qualificata del Consiglio e l'intervento del Parlamento. Di conseguenza, se l'art. 128 autorizzasse l'approvazione a maggioranza semplice di una decisione la cui esecuzione esige un'iscrizione in bilancio, esso sarebbe in contraddizione con l'economia generale del trattato.

b) *Motivazione*

A parere del Consiglio, l'ultimo considerando della decisione controversa costituisce una motivazione sufficiente. Esso dà conto perfettamente degli elementi di fatto e di diritto su cui si è fondato il Consiglio.

Inoltre, la giurisprudenza della Corte ammette una motivazione più sommaria

quando il ricorrente sia stato associato al processo di elaborazione dell'atto impugnato (sentenze 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio — AETR, causa 22/70, Racc. pag. 263, e 14 gennaio 1981, Germania/Commissione, causa 819/79, Racc. pag. 21).

c) *Annullamento parziale*

Il Consiglio ritiene inammissibile un annullamento parziale dell'ultimo considerando e del visto riferito all'art. 235. Si tratta di elementi inscindibili dal resto della decisione. Il riferimento della Commissione alla sentenza 15 gennaio 1986 non è pertinente poiché si trattava di un procedimento pregiudiziale e dell'annullamento parziale del dispositivo dell'atto impugnato.

Ad ogni modo, anche nel caso di annullamento parziale dell'ultimo considerando e del visto riferito all'art. 235, spetta al Consiglio, che è tenuto a prendere i provvedimenti di esecuzione della sentenza, approvare nuovamente il programma secondo la procedura dell'art. 128 del trattato.

Il governo tedesco rileva in proposito che la modifica della base giuridica può avere effetti sul contenuto dell'atto, in ragione delle diverse regole procedurali (vedasi sentenza 26 marzo 1987, citata). È dunque escluso il parziale annullamento dell'inserimento dell'art. 235.

G. C. Rodríguez Iglesias
giudice relatore