Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate l'11 settembre 2018 [1]

Causa C-457/17

Heiko Jonny Maniero
contro
Studienstiftung des deutschen Volkes eV

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania)]

«Direttiva 2000/43/CE – Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – Articolo 3, paragrafo 1, lettera g) – Istruzione – Borse di studio concesse a studenti che hanno superato l'Erstes Juristisches Staatsexamen»

1. «Nessuno metterebbe in dubbio che il legislatore debba occuparsi soprattutto dell'educazione dei giovani (...) ma quale sia l'educazione (...) non deve restare nascosto» [2].

2. Vero è che il legislatore europeo ha adottato strumenti normativi in questo ambito, compreso il riconoscimento del diritto all'istruzione quale diritto fondamentale [3]; esso, tuttavia, non ha definito il concetto di «istruzione». Con il rinvio pregiudiziale in esame si chiede alla Corte di risolvere questo antico dubbio, sollevato oggi nel contesto del diritto dell'Unione e, più precisamente, della direttiva del Consiglio 2000/43/CE [4]. In cosa consiste l'istruzione?

Quadro normativo

Direttiva 2000/43

3. La direttiva 2000/43 mira a stabilire un quadro per la lotta alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica [5].

4. Il primo paragrafo dell'articolo 2 proibisce la discriminazione sia diretta che indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. Il secondo paragrafo dell'articolo 2 stabilisce che si verifica discriminazione diretta «quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga», mentre si verifica discriminazione indiretta «quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri

1 Lingua originale: l'inglese.

2 « τι μὲν ο ν τ νομοθέτ μάλιστα πραγματευτέον περ τ ν τῶν νέων παιδείαν, ο δε ς ν μφισβητήσειε ... τίς δ ἔσται παιδεία ... δε μ λανθάνειν». Aristotele, *Politica*, libro VIII. Traduzione di C.A. Viano, BUR, 2002.

3 Articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU 2000, C 364, pag. 1) (in prosieguo: la «Carta»).

4 Direttiva del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU L 180, pag. 22).

5 Articolo 1.

possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari».

5. L'articolo 3, paragrafo 1, stabilisce che la direttiva si applica «[n]ei limiti dei poteri conferiti alla Comunità, (…) a tutte le persone sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene: (…) g) all'istruzione; (…)».

Normativa nazionale

6. La direttiva 2000/43 è stata trasposta in Germania dall'Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (legge generale sulla parità di trattamento; in prosieguo: l'«AGG»).

7. A norma dell'articolo 1 dell'AGG è proibita in particolare ogni forma di discriminazione per motivi di razza od origine etnica. L'articolo 2, paragrafo 1, punto 7), che traspone l'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2000/43, definisce l'ambito del divieto includendo la discriminazione relativamente, fra l'altro, all'istruzione. L'articolo 3, paragrafi 1 e 2, definisce la discriminazione diretta e indiretta vietata dalla suddetta legge.

Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali

8. Il sig. Maniero è un cittadino italiano, nato e residente in Germania. Nel 2013 ha conseguito presso un'università in Armenia il titolo accademico di «bachelor of laws».

9. L'11 dicembre 2013 il sig. Maniero ha contattato la Studienstiftung des deutschen Volkes e.V. (Fondazione tedesca di studi accademici; in prosieguo: la «fondazione»), un'associazione registrata che concede borse di studio, allo scopo di presentare domanda per una borsa di studio nell'ambito del «Bucerius Law Programme» (programma Bucerius nel settore giuridico), relativo alla promozione di progetti di ricerca o studio all'estero in ambito giuridico [6].

10. La fondazione ha risposto il 17 gennaio 2014, sottolineando che il superamento dell'Erstes Juristisches Staatsexamen (primo esame di Stato in diritto) costituiva un requisito obbligatorio per i candidati. A ciò il sig. Maniero ha replicato che il «titolo di studio quinquennale» da lui conseguito in Armenia sarebbe analogo allo Zweites Juristisches Staatsexamen (secondo esame di Stato in diritto), in quanto consentirebbe, in detto Paese, l'accesso alla magistratura e alla professione forense. Ha affermato che la condizione richiesta dalla fondazione potrebbe costituire una violazione dell'AGG in quanto discriminazione in ragione dell'origine etnica o sociale.

11. Il sig. Maniero non ha presentato la sua candidatura per la borsa di studio. Nella successiva corrispondenza con la fondazione, ha asserito di essere stato dissuaso dal farlo dalla posizione negativa assunta dalla stessa.

12. Il sig. Maniero ha presentato ricorso presso il Landgericht (Tribunale del Land, Germania) e ha chiesto la condanna della fondazione all'eliminazione e alla cessazione della discriminazione fondata sulla sua età o origine, al pagamento di EUR 18 734,60 a titolo di risarcimento dei danni e delle spese di viaggio. Il suddetto ricorso, nonché l'appello che ne è seguito, sono stati respinti.

6 In base allo statuto, la fondazione si prefigge lo scopo di promuovere l'istruzione superiore dei giovani, dalla cui elevata attitudine scientifica o artistica e dalla cui personalità è lecito attendersi particolari prestazioni a vantaggio della collettività. Il «Bucerius Law Programme» è finalizzato a consentire a laureati in giurisprudenza particolarmente qualificati in Germania la conoscenza degli ordinamenti giuridici stranieri, l'apprendimento di altre lingue nonché esperienze internazionali.

13. Il sig. Maniero ha poi presentato ricorso per cassazione dinanzi al Bundesgerichtshof (in prosieguo: il «giudice del rinvio»).

14. Il giudice del rinvio osserva che il ricorso può essere accolto solo ove la concessione di borse di studio rientri nella nozione di istruzione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 7), dell'AGG, che ha trasposto l'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2000/43. In caso affermativo, la questione seguente riguarda l'eventuale qualificazione del requisito del superamento dell'Erstes Juristisches Staatsexamen come discriminazione indiretta vietata dall'articolo 3, paragrafo 2, dell'AGG, che ha trasposto l'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/43. In tale contesto, il giudice del rinvio sottopone a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la concessione di borse di studio, destinate a finanziare progetti di ricerca o di studio all'estero, da parte di un'associazione registrata rientri nella nozione di "istruzione" ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2000/43/CE.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione:

Se, nella concessione delle borse di studio menzionate nella prima questione pregiudiziale, la condizione richiesta per la partecipazione consistente nel superamento in Germania dell'Erstes Juristisches Staatsexamen (primo esame di Stato in diritto) rappresenti una discriminazione indiretta di un candidato ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/43/CE, nel caso in cui il candidato, cittadino dell'Unione, sebbene abbia conseguito un titolo analogo in uno Stato non facente parte dell'Unione europea, in assenza di nesso tra la scelta del luogo di conseguimento di detto titolo e l'origine etnica del candidato, avesse tuttavia la possibilità, in ragione della sua residenza nel territorio nazionale e della completa padronanza della lingua tedesca, al pari di un cittadino tedesco, di sostenere l'Erstes Juristisches Staatsexamen alla conclusione di un corso universitario in giurisprudenza nel territorio nazionale.

Se sia a tal proposito rilevante il fatto che con il programma di borse di studio venga perseguito l'obiettivo, non correlato a caratteristiche discriminatorie, di consentire ai laureati in giurisprudenza in Germania, attraverso il sostegno finanziario ad un progetto di ricerca o di studio all'estero, la conoscenza di ordinamenti giuridici stranieri, un'esperienza internazionale e l'apprendimento di altre lingue».

15. La fondazione, il governo tedesco e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. Il sig. Maniero, la fondazione, il governo tedesco e la Commissione hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 30 maggio 2018.

16. Come richiesto dalla Corte, nelle presenti conclusioni mi limiterò a esaminare la prima questione.

Valutazione

17. Il giudice del rinvio chiede se la concessione di borse di studio intese a finanziare progetti di ricerca e di studio all'estero da parte di un'associazione registrata rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2000/43, in quanto collegata all'«istruzione». Osservo, in via preliminare, che la presente causa riguarda la nozione di «istruzione» nel contesto della direttiva 2000/43 e *non* le eventuali implicazioni per il riconoscimento dei diplomi o la libera circolazione delle persone.

18. La fondazione e il governo tedesco sostengono che la nozione di istruzione dovrebbe essere interpretata nel senso che essa non comprende la concessione di borse di studio. Essi basano le proprie argomentazioni principalmente sulla genesi legislativa e sull'impianto della direttiva.

19. La Commissione sostiene invece che la direttiva 2000/43 dovrebbe essere interpretata in senso lato, tesi con cui concorda il sig. Maniero. Conseguentemente, la concessione di borse di studio dovrebbe rientrare nella portata del termine «istruzione» di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera g).

20. Secondo una giurisprudenza costante, dalle esigenze tanto dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto del principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata devono normalmente dar luogo, nell'intera Unione, ad un'interpretazione autonoma e uniforme. Il testo della direttiva 2000/43 non fornisce orientamenti specifici su come debba si debba intendere il termine «istruzione», né contiene alcun richiamo al diritto nazionale per quanto riguarda il significato di detto termine. Risulta pertanto che il termine «istruzione» deve essere considerato, ai fini dell'applicazione di detta direttiva, come una nozione autonoma del diritto dell'Unione, che deve essere interpretata in modo uniforme nel territorio di tutti gli Stati membri [7].

21. Come la Corte ha dichiarato ripetutamente, la determinazione del significato e della portata dei termini per i quali il diritto dell'Unione non fornisce alcuna definizione deve essere effettuata sulla base del significato abituale del termine stesso nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto in cui esso è utilizzato e degli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui è inserito [8].

22. L'istruzione è comunemente considerata come «l'atto o il processo di acquisizione di conoscenze in modo sistematico, in particolare durante l'infanzia e l'adolescenza» [9]. Non mancano definizioni esplicative del termine «istruzione» [10]; ad esempio, la classificazione internazionale standard dell'istruzione (2011) suggerisce: «i processi con cui le società trasmettono intenzionalmente l'insieme delle proprie informazioni, conoscenze, nozioni, atteggiamenti, valori, capacità, competenze e comportamenti alle generazioni successive. Ciò implica la comunicazione finalizzata all'apprendimento» [11]. Ne consegue che l'istruzione è un processo intellettuale. L'istruzione, pertanto, è composta da due aspetti, uno sostanziale (è «intellettuale») e l'altro funzionale (si tratta di un «processo»). In genere, ma non sempre, l'istruzione è impartita in una scuola o in un'università. Farei rientrare nel termine la ricerca, quando essa ha luogo in un istituto d'istruzione, in quanto questo tipo di ricerca è finalizzato ad acquisire e trasmettere conoscenze piuttosto che a perseguire obiettivi commerciali. Sebbene nel riferirsi all'istruzione si pensi soprattutto ai giovani, è importante

7 V., in tal senso, sentenza del 2 marzo 2017, J.D., C-4/16, EU:C:2017:153, punti 23 e 24 e giurisprudenza ivi citata.

8 Sentenza del 3 settembre 2014, Deckmyn e Vrijheidsfonds, C-201/13, EU:C:2014:2132, punto 19 e giurisprudenza ivi citata.

9 La suddetta definizione di istruzione è rinvenibile nel Collins English Dictionary. La definizione dell'Oxford English Dictionary è: «the process of giving or receiving systematic instruction, especially at a school or University» (il processo di impartire o ricevere un'istruzione sistematica, in particolare in una scuola o università). Le due definizioni, considerate congiuntamente, corrispondono a ciò che comunemente si intende per «istruzione».

10 In francese, la definizione di «éducation» data dal Petit Robert mi sembra ancora più ampia: «mise en œuvre des moyens propres à assurer la formation et le développement d'un être humain». In tedesco, la lingua del procedimento nella presente causa, il Duden — Deutsches Universalwörterbuch offre, alla voce «Bildung», «a) das Bilden (5), Erziehung: die B. der Jugend; mehr für die B. tun; b) das Gebildetsein; das Ausgebildetsein; erworbenes Allgemeinwissen: eine wissenschaftliche, künstlerische, humanistische B.; seine B. vervollständigen, vertiefen; eine umfassende B. besitzen; eine vorzügliche B. erhalten; ein Mann von B. (ein gebildeter Mann); das gehört zur allgemeinen B. (das sollte jeder Gebildete wissen); c) (seltener) gutes Benehmen: sie hat keine B. (weiß nicht, was sich schickt)».
Da un punto di vista etimologico, esaminando le diverse versioni linguistiche della direttiva risulta che sette di esse (inglese: «education», francese: «éducation», maltese: «edukazzjoni», polacco: «edukacji», portoghese: «educação», rumeno: «educația», e spagnolo: «educación») utilizzano una parola il cui etimo è il verbo latino *educare*«crescere, allevare, educare», collegato a *educere*«estrarre, condurre».

11 La classificazione internazionale standard dell'istruzione è il parametro di riferimento per la classificazione internazionale nell'organizzazione di programmi d'istruzione e delle relative qualifiche secondo livelli e campi, proposta dall'Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) delle Nazioni Unite. Tale definizione è in parte riprodotta come definizione di «istruzione» nell'articolo 2, lettera d), del regolamento (CE) n. 452/2008, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativo alla produzione e allo sviluppo di statistiche sull'istruzione e sull'apprendimento permanente (GU L 145, pag. 227).

sottolineare che essa coinvolge tutte le età. L'apprendimento permanente svolge oggi un ruolo importante per l'evoluzione professionale e personale degli individui [12]. Pertanto, sono disponibili anche iniziative quali l'«università della terza età», che consente a coloro che hanno lasciato la vita economica attiva di ampliare le proprie conoscenze.

23. Dal significato comune del termine «istruzione» che, sottolineo, è molto ampio, non si evince in modo chiaro se la concessione di borse di studio rientri necessariamente nella portata dello stesso.

24. Per questo motivo, passerò ora ad esaminare il contesto e la finalità delle norme di cui detto termine fa parte.

25. La direttiva 2000/43 mira a stabilire un quadro per la lotta alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento [13]. Nella sua sfera di applicazione, essa costituisce espressione concreta del principio di non discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica sancito dall'articolo 21 della Carta [14]. Il preambolo della direttiva descrive la protezione contro le discriminazioni come un diritto universale e fa riferimento, a tal fine, a vari accordi internazionali che riconoscono detto diritto [15].

26. Inoltre, ai considerando 9, 12 e 13, il legislatore dell'Unione ha inteso sottolineare che: (i) le discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del Trattato, in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà, e possono anche compromettere l'obiettivo di sviluppare l'Unione in direzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e (ii) la proibizione di qualsiasi discriminazione di questo tipo mira, in particolare, ad assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentano la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o dall'origine etnica [16].

27. L'ambito di applicazione della direttiva 2000/43 è ampio. Ratione personae, essa riguarda tutte le persone fisiche e le tutela contro la discriminazione per motivi di razza o di origine etnica [17]. Tale protezione si applica sia al settore pubblico che a quello privato, compresi gli organismi di diritto pubblico [18]. Ratione materiae, essa va oltre l'accesso alle attività di lavoro dipendente e autonomo e copre tutti gli ambiti elencati in modo esaustivo all'articolo 3, paragrafo 1 [19].

12 A norma del regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce «Erasmus+»: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE (GU L 347, pag. 50), si intende per «apprendimento permanente» «ogni istruzione generale, istruzione e formazione professionale, apprendimento non formale e apprendimento informale intrapresi nelle varie fasi della vita, che diano luogo a un miglioramento delle conoscenze, delle capacità e delle competenze o della partecipazione alla società in una prospettiva personale, civica, culturale, sociale e/o occupazionale, inclusa l'offerta di servizi di consulenza e orientamento».

13 Articolo 1.

14 Sentenza del 16 luglio 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punti 58 e 72 e giurisprudenza ivi citata.

15 Considerando 3.

16 V. anche sentenza del 16 luglio 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punto 74.

17 Articolo 3, paragrafo 1, e considerando 16. La protezione accordata si estende, se del caso, alle persone giuridiche nei casi in cui queste siano vittime di discriminazione fondata sulla razza o origine etnica dei loro membri.

18 Articolo 3, paragrafo 1.

19 V. considerando 12 della direttiva e sentenza del 12 maggio 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punti 41 e 42. Sotto questo aspetto, il suo ambito di applicazione è più ampio di quello della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303, pag. 16).

28. Come la Corte ha dichiarato in una costante giurisprudenza, considerato l'oggetto della direttiva 2000/43 e la natura dei diritti che si propone di tutelare, la sua sfera di applicazione non può essere definita in modo restrittivo [20]. Tale conclusione si applica ai termini della direttiva che definiscono il suo campo d'applicazione materiale, quali l'occupazione, l'orientamento e la formazione professionale, le condizioni di lavoro, la protezione e le prestazioni sociali e, naturalmente, l'istruzione [21].

29. La suddetta interpretazione estensiva del termine «istruzione» comprende anche la concessione di borse di studio?

30. La concessione di borse di studio non è, di per sé, equivalente al processo intellettuale di cui consta l'istruzione: riguarda piuttosto l'accesso all'istruzione.

31. Ritengo, tuttavia, che l'accesso all'istruzione sia una componente essenziale dell'istruzione stessa, soprattutto nel contesto di uno strumento giuridico finalizzato a contrastare la discriminazione.

32. A voler essere sinceri, ai fini del contrasto delle discriminazioni se fosse tralasciato l'accesso all'istruzione, cosa resterebbe della nozione di «istruzione»? In una classe (per adottare la versione più classica dell'istruzione), tutti possono sedere ai primi banchi e tutti possono porre domande. Sarebbe attualmente impensabile che un certo gruppo etnico fosse obbligato a sedersi in fondo all'aula e non potesse rivolgersi al docente. È del pari evidente che tutti gli studenti dovrebbero essere valutati secondo gli stessi criteri, in base ai loro meriti e non alla propria razza o origine etnica, e che tutti gli studenti dovrebbero ottenere lo stesso diploma dopo aver seguito con esito positivo le stesse lezioni [22]. Ma la possibilità di essere ammessi alle stesse condizioni a tutte le scuole e a tutte le lezioni è sinonimo di *accesso* all'istruzione. Senza il suddetto accesso non vi può essere istruzione. Per essere chiari, il termine «istruzione» implica necessariamente il termine «accesso» all'istruzione; essi coesistono e sono interdipendenti: separarli sottrarrebbe alla direttiva la sua finalità, che consiste nel contrastare la discriminazione nel campo dell'istruzione.

33. L'accesso all'istruzione, ovviamente, consta di molti fattori. Potrebbe riguardare l'accesso fisico a un edificio; l'istituzione di un sistema di numero chiuso per tenere sotto controllo il numero di studenti; la possibilità di prendere in prestito o acquistare libri; la possibilità di pagare le spese di mantenimento (tra molti altri fattori). Di conseguenza, le scuole, le università e altri istituti concedono spesso borse di studio a copertura delle tasse dei programmi d'istruzione, delle spese di viaggio sostenute per studiare all'estero o delle spese di mantenimento (in denaro o in natura, come la messa a disposizione gratuita di vitto o alloggio).

34. Il sostegno finanziario è un aspetto essenziale dell'accesso all'istruzione. L'esclusione di un determinato gruppo etnico da tale sostegno finanziario, in particolare per programmi d'istruzione le cui tasse sono molto elevate, comporta l'esclusione del suddetto gruppo dall'istruzione. Ciò perpetua eventuali discriminazioni esistenti contro il gruppo in questione. Come indicato dalla Commissione nella sua proposta di direttiva, un'istruzione di alta qualità è un requisito essenziale per un'efficace integrazione nella società e la parità di trattamento nelle procedure di selezione (vale a dire, accesso all'istruzione) non dovrebbe essere trascurata [23]. Un'interpretazione teleologica del termine «istruzione» depone chiaramente a favore dell'inclusione degli aspetti relativi all'accesso all'istruzione nell'ambito di applicazione della direttiva.

20 Sentenza del 16 luglio 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punto 42 e giurisprudenza ivi citata.

21 V., a tal fine, per l'accesso ai beni e la loro fornitura [articolo 3, paragrafo 1, lettera h), della direttiva 2000/43], sentenza del 16 luglio 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punto 43.

22 Mi soffermo a osservare che la segregazione nel campo dell'istruzione per motivi di razza o origine etnica era la norma durante il regime dell'apartheid in Sud Africa; inoltre le donne, pur sostenendo esattamente gli stessi esami dei loro colleghi di sesso maschile, non potevano accedere alla laurea presso l'università di Cambridge fino al dicembre 1947.

23 Proposta di direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, COM(1999) 566 def. (in prosieguo: la «proposta della Commissione»), pag. 5.

35. L'analisi del termine «istruzione» nel contesto più generale del diritto dell'Unione conduce alla stessa conclusione. Il diritto all'istruzione (e all'accesso alla formazione professionale) nonché la protezione dalle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica sono diritti fondamentali riconosciuti, rispettivamente, dagli articoli 14 e 21 della Carta. Nel decidere come interpretare il termine «istruzione» nel contesto della direttiva 2000/43, è importante tenere a mente che la questione si trova al crocevia di due diritti fondamentali.

36. La giurisprudenza della Corte ha già interpretato la nozione di istruzione in modo estensivo in cause riguardanti la parità di trattamento, così da includere gli aspetti dell'accesso all'istruzione. Così, in un procedimento intentato da due studenti tedeschi a cui i Paesi Bassi avevano negato un finanziamento degli studi alle stesse condizioni degli studenti olandesi, la Corte ha dichiarato che il principio della parità di trattamento per l'accesso a corsi d'insegnamento per i figli dei lavoratori migranti di cui all'articolo 12 del regolamento (CEE) n. 1612/68 [24] si riferisce non solo alle disposizioni relative all'ammissione propriamente detta, ma, in generale, a tutti i provvedimenti miranti a facilitare la frequenza dell'insegnamento [25].

37. Analogamente, nell'interpretare l'articolo 7 del Trattato CEE (ora articolo 21, paragrafo 2, TFUE), la Corte ha dichiarato che la parità di trattamento per quanto concerne le condizioni d'accesso alla formazione professionale non riguarda soltanto gli obblighi imposti dall'istituto didattico considerato, quali le tasse d'iscrizione, ma ricomprende altresì ogni misura atta ad ostacolare l'esercizio del diritto, quale il diritto di soggiorno nello Stato membro nel quale il corso si svolge [26].

38. Nella sentenza Bidar la Corte ha spiegato che, a seguito dell'introduzione della nozione di cittadinanza dell'Unione nel Trattato CE insieme a un capo dedicato in particolare all'istruzione e alla formazione professionale nel medesimo Trattato, la situazione di un cittadino dell'Unione che soggiorna legalmente in un altro Stato membro rientra nell'ambito di applicazione del divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità ai fini dell'ottenimento di aiuto concesso agli studenti a copertura delle spese di mantenimento, sia sotto forma di un prestito sovvenzionato sia di una borsa. In detta sentenza la Corte non ha operato una distinzione fra i diversi aspetti dell'accesso all'istruzione coperti dal sostegno finanziario [27].

39. Inoltre, come affermato dalla Commissione in udienza, sebbene l'articolo 165 TFUE che disciplina la competenza dell'Unione europea in materia di istruzione non menzioni espressamente il finanziamento degli studi, detto articolo è servito come base giuridica per istituire il programma Erasmus+, che comprende, fra l'altro, il finanziamento della mobilità delle persone per fini di apprendimento [28]. Ciò riflette, a mio avviso, l'importanza attribuita da parte del legislatore dell'Unione all'accesso all'istruzione in quanto aspetto essenziale di quest'ultima.

24 Regolamento del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2), abrogato dal regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (GU L 141, pag. 1). Osservo che tale regolamento ha rappresentato una fonte di ispirazione per la Commissione, che lo ha utilizzato per spiegare alcuni dei termini utilizzati nella direttiva 2000/43; proposta della Commissione, pag. 7.

25 V. sentenza del 15 marzo 1989, Echternach e Moritz, 389/87 e 390/87, EU:C:1989:130, punto 33. In una causa precedente, anch'essa riguardante l'articolo 12 del regolamento n. 1612/68, la Corte ha dichiarato, nella sentenza del 3 luglio 1974, Casagrande, 9/74, EU:C:1974:74, punto 7, che l'«integrazione implica, nel caso del figlio di un lavoratore straniero che voglia accedere alle scuole di istruzione secondaria, che egli possa fruire, alla stessa stregua dei cittadini del paese ospitante, dei vantaggi (…) al fine di promuovere l'istruzione».

26 Sentenza del 26 febbraio 1992, Raulin, C-357/89, EU:C:1992:87, punto 34.

27 Sentenza del 15 marzo 2005, C-209/03, EU:C:2005:169, punti da 39 a 42. La suddetta sentenza ha segnato un'evoluzione rispetto alla precedente giurisprudenza, in cui la Corte aveva dichiarato che, nella fase di evoluzione del diritto comunitario (al momento), l'istruzione e i sussidi concessi agli studenti per il mantenimento e la formazione esulavano dalle competenze della CEE; v. sentenza del 21 giugno 1988, Lair, 39/86, EU:C:1988:322, punto 15.

28 Regolamento (UE) n. 1288/2013.

40. Tuttavia, al fine di accertare se la concessione di una borsa di studio rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2000/43, non mi orienterei sull'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio (un'idea che è stata esaminata in udienza) [29]. Tale disposizione riguarda la parità di trattamento tra i soggiornanti di lungo periodo e i cittadini dello Stato membro ospitante per quanto riguarda «l'istruzione e la formazione professionale, compresi gli assegni scolastici e le borse di studio secondo il diritto nazionale». Dal riferimento al «diritto nazionale» appare chiaro che l'interpretazione di tale disposizione, per quanto attiene agli elementi costitutivi di una «borsa di studio», non deve essere effettuata secondo i principi applicabili alle nozioni autonome di diritto dell'Unione (v. paragrafi 20 e 21 supra). In tale contesto, e tenuto conto del diverso campo di applicazione personale e materiale delle due direttive, non ritengo opportuno attingere alla direttiva 2003/109 per interpretare il termine «istruzione» nel contesto della direttiva 2000/43.

41. Per quanto riguarda la genesi legislativa della direttiva 2000/43, l'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), della proposta della Commissione chiariva che nel termine «istruzione» dovevano essere «comprese le borse di studio, nel pieno rispetto della competenza degli Stati membri quanto al contenuto dell'insegnamento, all'organizzazione dei sistemi educativi, nonché per quanto riguarda la loro diversità culturale e linguistica» [30]. Le suddette spiegazioni, tuttavia, sono state espunte dal testo finale della direttiva adottato dal Consiglio. La fondazione e il governo tedesco ritengono che ciò indichi che il legislatore dell'Unione ha deliberatamente scelto di escludere le borse di studio dall'ambito di applicazione di tale disposizione.

42. Non condivido una siffatta interpretazione.

43. La frase eliminata dal testo definitivo comprendeva anche l'obbligo di rispettare la responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione dei sistemi educativi. Essa riproduce alla lettera l'articolo 165, paragrafo 1, TFUE, che enuncia le competenze dell'Unione in materia di istruzione. Sebbene quest'ultimo non figuri fra la base giuridica della direttiva 2000/43, l'ambito di applicazione ratione materiae della medesima è naturalmente limitato dai poteri conferiti all'Unione [31]. Pertanto, nell'eliminare la frase «nel pieno rispetto della competenza degli Stati membri quanto al contenuto dell'insegnamento, all'organizzazione dei sistemi educativi, nonché per quanto riguarda la loro diversità culturale e linguistica» dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2000/43, non è possibile che il legislatore abbia voluto modificare l'ambito di applicazione di detta disposizione. E, se è vero che non vi è alcuna certezza su quali fossero le intenzioni del legislatore quando ha eliminato il suddetto testo, la rimozione di una tautologia linguistica è certamente una spiegazione plausibile. La soppressione semplifica la formulazione della norma senza modificarne la portata e al contempo sottolinea la natura autonoma dei termini usati eliminando il riferimento alla competenza degli Stati membri. La stessa conclusione si applica logicamente alla prima parte del testo che è stato soppresso, «comprese le borse di studio». La fondazione ed il governo tedesco sostengono che il suddetto testo è stato soppresso per restringere la definizione. Ma potrebbe anche essere vero il contrario, ossia che la soppressione fosse intesa a garantire una definizione estensiva.

44. Tale conclusione non è modificata dal fatto che altri termini che definiscono il campo di applicazione della direttiva [nelle lettere da a) a e) e h) dell'articolo 3, paragrafo 1)] sono precisati da una frase che inizia con «comprese» o «inclusi». Né mi convince l'argomento secondo il quale il fatto che l'orientamento e la formazione professionali siano menzionati separatamente, nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), dimostrerebbe l'intenzione di restringere l'ambito di applicazione della nozione di istruzione.

29 Direttiva 2003/109, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44).

30 Proposta della Commissione, pag. 8.

31 Articolo 3, paragrafo 1, della direttiva.

45. L'orientamento e la formazione professionali sono strettamente connessi all'accesso all'occupazione e, pertanto, sono citati direttamente dopo detto elemento. Al tempo in cui la formazione professionale era l'unico termine associato all'istruzione nel Trattato CEE, la Corte ha statuito che, come regola generale, gli studi universitari costituiscono «formazione professionale» nell'accezione dell'articolo 128 CEE e, pertanto, una sovrattassa d'iscrizione gravante solo sugli studenti cittadini di altri Stati membri rappresentava una discriminazione a motivo della cittadinanza vietata dall'articolo 7 CEE. È chiaro che, nella suddetta causa, la Corte ha interpretato in modo estensivo e mirato il termine «formazione professionale» così da vietare la discriminazione a motivo della nazionalità nell'istruzione universitaria. Sotto questo aspetto vi è un'analogia con la presente causa, nel senso che si dovrebbero utilizzare gli stessi strumenti interpretativi per pervenire a un'applicazione più ampia della norma in questione [32].

46. All'udienza la Commissione ha sostenuto che la concessione di borse di studio può anche rientrare nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2000/43 (vantaggi sociali). Questo elemento potrebbe essere importante, ove la Corte dovesse considerare che la concessione di borse di studio non rientra nell'istruzione.

47. Nella proposta della Commissione si afferma che i vantaggi sociali sono di natura economica o culturale, come ad esempio le agevolazioni sui trasporti pubblici o i pasti sovvenzionati nelle scuole per i bambini provenienti da famiglie a basso reddito [33]. La Corte ha già dichiarato che un sussidio concesso per il mantenimento e la formazione, per il compimento di studi universitari sanciti da un titolo abilitante all'esercizio di un'attività professionale, costituisce un vantaggio sociale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1612/68 [34]. A mio avviso, ciò copre il finanziamento agli studi «orizzontale» – ossia quello concesso a tutti secondo criteri collegati, ad esempio, alla situazione reddituale o occupazionale degli studenti o dei loro genitori. Ritengo che i suddetti casi siano collegati all'accesso all'«istruzione» e, al contempo, costituiscano un «vantaggio sociale». Ciò comporta che non si può escludere una sovrapposizione del campo di applicazione delle due disposizioni. Quando, tuttavia, il sostegno finanziario viene concesso a un numero limitato di studenti in base a criteri legati al loro rendimento accademico o ad altri meriti (come sembra verificarsi nel procedimento principale), sono dell'avviso che detto sostegno finanziario debba rientrare nella portata del termine «istruzione».

48. Dalle considerazioni di cui sopra risulta che il termine «istruzione» nel contesto della direttiva 2000/43 deve essere interpretato in modo estensivo e che esso comprende gli aspetti inerenti all'accesso all'istruzione, come il sostegno finanziario attraverso borse di studio. Deve tuttavia esistere un nesso reale fra il sostegno finanziario e l'istruzione. Una borsa di studio ha un siffatto nesso se copre, ad esempio, le tasse di iscrizione e le rette, le spese di viaggio connesse ai corsi che si svolgono in un altro Stato o i costi di mantenimento, quando l'obiettivo è quello di consentire agli studenti di seguire i loro corsi [35]. Spetta al giudice nazionale verificare tali aspetti.

49. Concludo, pertanto, che la nozione di «istruzione» di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2000/43 comprende la concessione di borse di studio finalizzate a promuovere progetti di ricerca e studi all'estero. Spetta al giudice nazionale verificare l'esistenza di un nesso reale fra il sostegno finanziario erogato e l'«istruzione».

32 V. sentenza del 2 febbraio 1988, Blaizot e a., 24/86, EU:C:1988:43, punti da 10 a 24, in particolare 19, 20 e 24.

33 Proposta della Commissione, pag. 7.

34 V. sentenza del 15 dicembre 2016, Depesme e a., da C-401/15 a C-403/15, EU:C:2016:955, punto 38 e giurisprudenza ivi citata. La proposta della Commissione trae ispirazione espressamente (a pag. 7) dal regolamento n. 1612/68 per quanto attiene alla nozione di «vantaggi sociali».

35 A tale riguardo, ritengo che il diritto dell'Unione abbia subito una chiara evoluzione rispetto ai tempi in cui la Corte ha dichiarato, nella sua sentenza del 21 giugno 1988, Brown, 197/86, EU:C:1988:323, punto 18, che «nell'attuale stadio di sviluppo del diritto comunitario, un aiuto concesso agli studenti per il mantenimento e per la formazione scolastica rimane al di fuori, in linea di principio, del campo d'applicazione del trattato CEE e del suo art. 7». V. sentenza del 15 marzo 2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punti da 39 a 42, citata al paragrafo 38 supra. Lo stesso ragionamento deve valere, a maggior ragione, nel contesto della direttiva 2000/43, in considerazione della sua finalità e del suo impianto, secondo l'analisi svolta ai paragrafi 24 e segg. supra.

Conclusioni

50. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sottoposta dal Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania) come segue:

La nozione di «istruzione» di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), della direttiva del Consiglio 2000/43, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, comprende la concessione di borse di studio finalizzate a promuovere progetti di ricerca e studi all'estero. Spetta al giudice nazionale verificare l'esistenza di un nesso reale fra il sostegno finanziario erogato e l'«istruzione».