CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 22 febbraio 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La Commissione chiede alla Corte di annullare l'inserimento dell'art. 235 del trattato CEE come base giuridica 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) [1], nonché l'ultimo considerando di detta decisione con cui si motiva l'inserimento stesso. In subordine, ove la Corte non possa pronunziare tale annullamento parziale, chiede il totale annullamento della decisione, in quanto basata su detto art. 235.

2. Poiché secondo la Commissione la sola base giuridica corretta per la decisione Erasmus è l'art. 128 del trattato, assieme alla decisione 63/266/CEE del Consiglio del 2 aprile 1963, relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale [2], il ricorso all'art. 235 costituisce una violazione del trattato. Essa aggiunge che, in ogni caso, il riferimento a detto articolo sarebbe fondato su una motivazione insufficiente ed imprecisa.

3. Nella sentenza sul sistema delle preferenze generalizzate (SPG) [3], la Corte ha confermato che « dalla stessa lettera dell'art. 235 si desume 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 ».

4. Va peraltro constatato che nel caso di specie la controversia sulla corretta base giuridica non è puramente formale, poiché gli artt. 128 e 235 comportano regole diverse per la formazione della volontà del Consiglio. La scelta della base giuridica poteva dunque avere conseguenze sulla determinazione del contenuto della decisione impugnata.

5. Per quanto riguarda la decisione 63/266/CEE, non mi dilungherò sulla controversia fra le parti, più apparente che reale, relativa all'importanza che le si sarebbe dovuta attribuire, a titolo di precedente o come base giuridica della decisione impugnata. Essa, infatti, non ha potuto comunque modificare il campo di applicazione e la portata dell'art. 128 del trattato [4].

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 166 del 25.6.1987, pag. 20.

2 — GU del 20.4.1963, pag. 1338.

3 — Sentenza 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, causa 45/86, punto 13 della motivazione.

4 — Nella sentenza detta « Ormoni » del 23 febbraio 1988, Regno Unito/Consiglio, causa 68/86, la Corte ha dichiarato, da un lato, che una mera prassi del Consiglio non vale a derogare a norme del trattato e, di conseguenza, non può costituire un precedente che vincoli le istituzioni della Comunità in ordine alla scelta della corretta base giuridica (punto 24 della motivazione) e, dall'altro, che le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie trovano la loro fonte nel trattato e non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni (punto 38 della motivazione).

6. Detto articolo dispone:

« 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 nazionali sia del mercato comune ».

7. Secondo il Consiglio e le parti intervenienti, questa norma non costituirebbe una base giuridica sufficiente per l'adozione di una decisione come la decisione Erasmus. Essi fanno valere che le azioni connesse al programma Erasmus eccedono i limiti delle competenze attribuite al Consiglio dall'art. 128 e che detto programma si estende a settori non rientranti nella formazione professionale.

1. Ampiezza dei poteri del Consiglio

8. Nella specie, non si contesta che, come indica il titolo della decisione in causa, il programma Erasmus sia un « programma d'azione comunitario » che la Commissione deve attuare conformemente all'allegato della decisione (vedasi art. 3 della stessa).

9. Le azioni definite in detto allegato comportano contatti diretti fra l'istituzione competente a gestire il programma e

— le università (azioni 1, 3 e 4),

— le associazioni di università (azione 4),

— il personale docente ed amministrativo delle università (azione 1),

— i centri nazionali di informazione sul riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio (azione 3),

— i promotori di programmi comuni di studio tra le università (azione 3).

10. Tutti questi soggetti potranno beneficiare di aiuti comunitari decisi dalla Commissione. Questa potrà anche finanziare pubblicazioni che contribuiscano a far conoscere le possibilità di studio e di insegnamento negli altri Stati membri (azione 4) e attribuire « premi Erasmus » agli studenti e al personale docente (azione 4).

11. Le autorità competenti degli Stati membri gestiscono solo le borse concesse dalla Comunità agli studenti delle università che effettuino un periodo di studi in un altro Stato membro (azione 2).

12. La questione che si pone è, dunque, se il potere del Consiglio di stabilire « i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale » includa l'adozione di un programma di azione comunitario consistente in tali concrete realizzazioni e da attuare dalla Commissione in

diretta collaborazione con le università e i docenti.

13. La controversia trova origine nel fatto che l'art. 128 adopera nozioni a prima vista difficilmente conciliabili. Da una parte, esso riguarda « una politica comune di formazione professionale », dall'altra, fa riferimento alla competenza delle istituzioni comunitarie solo per la fissazione di « principi generali per la (sua) attuazione ».

14. A seconda delle tesi che difendono, le parti danno più o meno peso all'uno o all'altro di questi due aspetti. Ritengo però che non vi sia motivo di vederli in simile contrapposizione. Questa formula va letta nel suo complesso. « La fissazione dei principi generali » deve sfociare nell'« attuazione di una politica comune », che costituisce lo scopo da raggiungere.

15. Ma si può trarre, perciò, dall'art. 128 che tale politica comune sia direttamente attuabile dalle istituzioni comunitarie, soprattutto sotto forma di azioni concrete come la concessione di una sovvenzione ad una associazione di università o ad un singolo docente?

16. Per rispondere a questa domanda si deve, anzitutto, collocare l'art. 128 nel sistema del trattato e concentrare l'attenzione sulle norme ove si parla di « attuazione di una politica comune ».

17. Ai sensi dell'art. 3 « l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente trattato:

(...)

b) l'istituzione di una tariffa doganale comune e di una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi,

(...)

d) l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura,

e) l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti,

(...)

i) la creazione di un Fondo sociale europeo, allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e di contribuire al miglioramento del loro tenore di vita.

(...) ».

18. Mi sembra difficile contestare che, se la politica comune in materia di formazione professionale avesse la stessa portata e lo stesso grado di intensità comunitaria delle politiche comuni nei settori dell'agricoltura, del trasporto e del commercio estero, essa sarebbe stata citata nell'art. 3 che enuncia i grandi obiettivi della Comunità.

19. La politica agricola comune e la politica comune dei trasporti rientrano persino nei

« fondamenti » della Comunità (titolo della parte seconda del trattato). È vero che la politica commerciale comune, come la politica comune di formazione professionale, è inserita nella terza parte del trattato, intitolata semplicemente « Politica della Comunità », ma alla prima è riservato un intero e distinto capitolo, mentre la seconda è contemplata da un solo articolo specifico nel titolo III dedicato alla « politica sociale » nel suo complesso, per di più con una collocazione che ha suscitato molti interrogativi. Essa si trova infatti alla fine del capitolo sul Fondo sociale europeo, la cui creazione figura, essa sola, fra gli obiettivi enunciati dall'art. 3. Stabenow ritiene [5], a mio parere giustamente, che tale collocazione dell'art. 128 indichi che, all'atto della redazione del trattato, lo sviluppo della formazione professionale era considerato compito principale del Fondo sociale e che, a tal fine, i « principi generali » dovevano fornire un quadro di riferimento (« Bezugsrahmen »). Effettivamente, la formazione professionale è sempre stata una delle principali attività del Fondo sociale.

20. In secondo luogo, va constatato che diversamente dall'art. 128 gli artt. 43, 75 e 113 prevedono, oltre all'indicazione di linee direttrici (art. 43, n. 1) o all'elaborazione di principi uniformi (art. 113, n. 1), che la Commissione presenti proposte aventi direttamente ad oggetto l'attuazione delle politiche comuni in questione. Nel caso della politica agricola comune e della politica comune dei trasporti, questi provvedimenti devono essere emanati previa consultazione del Parlamento europeo.

5 — Wolfgang Stabenow, in Groeben, Boeck, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3a edizione, 1983, tomo 1, commentario all'art. 128, pag. 2087, n. 2.

21. Essi sono approvati all'unanimità durante le prime due fasi del periodo transitorio e a maggioranza qualificata in seguito (art. 43, n. 2, art. 75, n. 1, art. 111, n. 3, art. 113, n. 4, art. 114). Infine, anche l'art. 116 — secondo il quale per tutte le questioni che rivestono interesse particolare per il mercato comune, gli Stati membri, a decorrere dalla fine del periodo transitorio, condurranno unicamente un'*azione comune* nell'ambito delle organizzazioni internazionali a carattere economico — prescrive alla Commissione di sottoporre al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, proposte relative alla *portata ed* all'*attuazione* di tale azione comune.

22. Aggiungasi che l'art. 41, lett. a), dispone un efficace coordinamento degli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione dell'agronomia, che possono comportare progetti o istituzioni *finanziate in comune.*

23. Anche se è certo che detto articolo, relativo al settore dell'agricoltura, non riguarda soltanto la formazione professionale, non è men vero che non sarebbe stato necessario prevedervi la possibilità di progetti finanziati in comune, se ciò già risultasse dall'art. 128, norma generale in materia di formazione professionale.

24. A fronte di questa visione complessiva d'incontestabile coerenza, *non* è possibile

ipotizzare che sia imputabile a dimenticanza o distrazione degli autori del trattato l'aver omesso, nell'art. 128, di attribuire al Consiglio il compito di adottare, su proposta della Commissione, i *provvedimenti necessari all'attuazione* di una politica comune di formazione professionale. Non si può interpretare detto articolo come se attribuisse *implicitamente* al Consiglio il potere di adottare simili provvedimenti, a maggioranza semplice e senza consultazione obbligatoria del Parlamento. Agli occhi degli autori del trattato, l'attuazione in parola doveva dunque essere lasciata ad altri soggetti, i quali non possono essere che gli Stati membri.

25. Come si è prima constatato, la decisione Erasmus ha tuttavia per oggetto questi *provvedimenti concreti.* Lo stesso vale per il programma Comett I, anch'esso fondato sugli artt. 128 e 235 [6], e per il programma Comett II [7], basato solo sull'art. 128. Quest'ultimo autorizza la Commissione anche ad adottare misure « dirette alle persone in corso di formazione, comprese quelle che hanno terminato la formazione iniziale, e quelle in attività, inclusi gli interlocutori sociali ed i formatori interessati » (allegato della decisione, n. 1, secondo comma). Esso consente alla Commissione di concedere un contributo finanziario pari al 50% delle spese ammesse, ma anche fino al 100% per le « associazioni università-imprese per la formazione (AUIF) ». Diversamente da quanto avviene nel programma Erasmus, la Commissione può anche attribuire direttamente borse di studio a studenti ed altri soggetti che effettuano un periodo di formazione da tre a dodici mesi in un'impresa in un altro Stato membro, nonché al personale delle università e delle imprese; essa può finanziare corsi di formazione tecnologica, concedere aiuti alla progettazione, messa a punto e sperimentazione a livello europeo di progetti congiunti di formazione alle tecnologie, ecc. La decisione Comett II è dunque di grande interesse per la causa in esame, poiché permette di rendersi conto ancor meglio di tutta l'ampiezza delle competenze che, secondo i sostenitori di un'interpretazione lata dell'art. 128, questa norma conferisce al Consiglio, consentendogli inoltre di delegarle alla Commissione.

26. A sostegno di questa interpretazione, la Commissione invoca inoltre il principio dell'« effetto utile ». Anche se l'art. 128 non indica gli strumenti concreti per l'attuazione della politica comune di formazione professionale, a suo parere non si è tuttavia in diritto di interpretare questa norma in modo da negare alla Comunità gli strumenti di azione necessari per gestirla utilmente.

27. Senza dubbio la Commissione fa qui allusione alla sentenza detta sulla « politica migratoria », 9 luglio 1987 [8], ove la Corte ha dichiarato che

« quando un articolo del trattato CEE, nella fattispecie l'art. 118, *affida un compito preciso alla Commissione,* si deve ammettere, se non si vuole privare di qualsiasi efficacia detta disposizione, che esso le attribuisce,

6 — Decisione del Consiglio 24 luglio 1986, relativa all'adozione del programma di cooperazione fra università ed imprese in materia di formazione nel campo delle tecnologie (Comett: GU L 222 dell'8.8.1986, pag. 17).

7 — Decisione del Consiglio 16 dicembre 1988, relativa alla seconda fase del programma di cooperazione fra università ed imprese in materia di formazione nel campo delle tecnologie (Comett II, 1990-1994: GU L 13 del 17.1.1989, pag. 28).

8 — Germania, Francia, Paesi Bassi, Danimarca e Regno Unito/Commissione, cause riunite 281, 283, 284, 285 e 287/85, Racc. pag. 3203.

per ciò stesso, necessariamente i poteri indispensabili per svolgere detta missione » (punto 28 della motivazione).

28. Riconosco volentieri che quanto vale per la Commissione, nell'ambito dell'art. 118, *vale in modo generale per le istituzioni comunitarie*. Da questo punto di vista, la Commissione ha ragione di affermare che nell'art. 128 il trattato non ha potuto volere il fine (una politica comune), senza prevedere i mezzi d'azione necessari per raggiungerlo.

29. Ne risulta senza alcun dubbio che i principi generali che il Consiglio può sancire non sono semplici orientamenti, ma norme giuridiche cogenti.

30. Il richiamo all'« effetto utile » dell'art. 128 non può condurre a sostituire o ad aggiungere agli strumenti di azione ivi espressamente previsti altri di diversa natura, anche se dovessero consentire di raggiungere più facilmente e più efficacemente gli obiettivi perseguiti. L'art. 235 è stato introdotto proprio per colmare tali lacune e consentire alla Comunità di realizzare pienamente i propri scopi anche se il trattato non l'ha dotata a tal fine dei necessari poteri di azione.

31. Una simile precisazione è insita anche nella citata sentenza, detta sulla « politica migratoria ». L'« effetto utile » dell'art. 118 ha spinto la Corte a riconoscere alla Commissione il potere di obbligare gli Stati membri a partecipare ad una procedura di consultazione che essa ha deciso di organizzare (punto 28 della motivazione), senza tuttavia che essa possa imporre loro il risultato da conseguire mediante questa consultazione né impedire agli Stati membri di mettere in atto progetti, accordi o disposizioni che ritenga non conformi alle politiche ed alle azioni comunitarie (punto 34 della motivazione).

32. È vero che l'art. 118 si limita ad affidare alla Commissione il compito di promuovere una stretta collaborazione fra gli Stati membri in campo sociale. In qualche modo, l'art. 128 fa un passo ulteriore fissando come obiettivo « l'attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali sia del mercato comune ». Il principio dell'effetto utile esige dunque di raggiungere un risultato conforme a tale definizione, ma l'art. 128, limitandosi a prevedere la fissazione di principi generali, non prescrive che la politica comune porti ad una vera e propria armonizzazione delle norme nazionali sulla formazione professionale[9] e non affida alle istituzioni comunitarie l'attuazione della politica comune.

33. L'obiettivo prefissato può infatti essere raggiunto precisando il più possibile i principi generali, adeguandoli periodicamente ai nuovi problemi eventualmente emergenti, procedendo a studi comparativi e organizzando regolari consultazioni obbligatorie, per confrontare le esperienze nazionali e delineare conclusioni comuni.

34. Spetta peraltro alla Commissione seguire attentamente l'attuazione dei principi generali da parte degli Stati membri, attirare la loro attenzione su eventuali discordanze e, poiché i principi generali sono vincolanti

9 — Vedasi, in tal senso, Stabenow, nel commentario già citato, pag. 2088.

per gli Stati membri, eventualmente avviare contro di essi una procedura ex art. 169. In forza dell'art. 128, in connessione all'art. 155, la Commissione può inoltre raccomandare agli Stati membri delle azioni da intraprendere parallelamente. Se queste saranno ben scelte, gli Stati membri non mancheranno d'impegnarvisi, ciascuno per quanto gli compete.

35. È una concezione conforme alla definizione della politica comune di formazione professionale accolta dal Consiglio nella decisione 63/266/CEE. Ai sensi del primo principio di questa, « per politica comune di formazione professionale si intende una coerente e progressiva azione comune che implichi, *da parte di ciascuno Stato membro*, la *definizione* di programmi e *assicuri* realizzazioni che siano conformi ai presenti principi generali e alle disposizioni di applicazione che ne deriveranno ».

36. È possibile dedurre dal riferimento ad eventuali disposizioni di applicazione che, almeno nel 1963, secondo il Consiglio i principi generali fossero attuabili anche con vere e proprie azioni comunitarie? Non penso. Il testo appena citato è chiaramente concepito nell'ottica secondo la quale non solo le realizzazioni ma anche i programmi sono di esclusiva responsabilità degli Stati membri. Mi ritengo in diritto di concluderne che secondo il Consiglio le « disposizioni d'applicazione che deriveranno dai principi generali » dovevano limitarsi a precisare la portata dei principi generali rispetto ai singoli aspetti specifici della politica di formazione professionale.

37. È vero che l'ultimo comma del primo principio della decisione del 1963 precisa inoltre che « l'applicazione di tali principi generali spetta agli Stati membri ed alle istituzioni competenti della Comunità nel quadro del trattato ». Ma non sarebbe stato necessario aggiungere « nel quadro del trattato », se il Consiglio fosse stato del parere che già il solo art. 128 autorizzasse le istituzioni ad adottare tutte le disposizioni d'applicazione ritenute necessarie. L'espressione citata dev'essere interpretata nel senso che le istituzioni possono applicare i principi generali nei limiti in cui altre norme del trattato conferiscono loro i poteri a tal fine necessari.

38. Ora, le uniche norme da prendere in considerazione sotto questo profilo sono quelle sul Fondo sociale europeo e l'art. 235. (Eventualmente anche l'art. 100, qualora le diverse politiche nazionali abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune).

39. Nel presente procedimento, l'agente del Consiglio ha sostenuto che la sua istituzione era anche legittimata ad intraprendere, sulla base del solo art. 128, azioni di orientamento e stimolo delle attività degli Stati membri, ma di livello inferiore rispetto ad un'azione comunitaria, i cui obiettivi e meccanismi sarebbero stabiliti con atto giuridico comunitario e la cui esecuzione spetterebbe alla Commissione. A mio parere, già questa è un'interpretazione molto ardita dell'art. 128 e si dovrebbe esaminare, con molta attenzione e caso per caso, in che cosa potrebbero consistere simili « azioni ». È però un problema che qui non interessa, poiché si tratta di esaminare i provvedimenti previsti dal programma Erasmus.

40. Ora, non posso convenire con la Commissione quando sostiene che le azioni comunitarie previste dal programma Erasmus costituirebbero precisamente soltanto « azioni d'incentivo » volte a stimolare gli Stati membri piuttosto che ad imporre loro direttamente nuovi vincoli giuridici, visto che tali azioni presupporrebbero l'adesione volontaria dei potenziali beneficiari.

41. Nella fattispecie, siamo infatti in presenza di provvedimenti concreti da attuare direttamente « sul campo ». Il programma non si limita affatto a stimolare gli Stati membri, ma crea in capo ad essi obblighi immediati connessi a tali provvedimenti concreti. Ad esempio, le autorità competenti degli Stati membri sono espressamente incaricate di gestire le borse di studio accordate agli studenti nel quadro dell'azione 2 e di collaborare strettamente alla realizzazione delle azioni, di cui all'azione 3, per favorire la mobilità mediante il riconoscimento accademico dei diplomi e periodi di studio.

42. Del resto, anche se il Consiglio è ricorso ad un atto di carattere particolare, ossia una decisione *sui generis* (« Beschluß »), non rientrante fra quelli espressamente indicati dall'art. 189 del trattato, per sua reale natura questo atto somiglia molto ad un regolamento, poiché attribuisce direttamente a soggetti come le università, i docenti e gli studenti il diritto di chiedere di avvalersene. La circostanza che questi potenziali beneficiari diventino effettivi solo se essi stessi lo vogliono e se la loro domanda è accolta non è peculiare dei programmi di azione del tipo Erasmus; è quanto si verifica per tutta una serie di aiuti e premi concessi, in particolare, nell'ambito della politica agricola comune, generalmente in forza di regolamenti.

43. Infine, un ulteriore argomento a favore della tesi che il programma Erasmus non si limita ad « azioni di incentivo » nei confronti degli Stati membri può esser dedotto dal fatto che spetta alla Commissione la gestione diretta del programma e la concessione di aiuti agli aventi diritto (salvo le borse per gli studenti).

44. Risulta da quanto precede che un « programma di azione comunitario » come il programma Erasmus non poteva essere adottato sulla sola base dell'art. 128 e che il Consiglio doveva necessariamente fondarlo anche sull'art. 235.

45. Resta qualcosa da dire sulle spese di questo programma, a carico del bilancio. In proposito, basta constatare che l'art. 128, non autorizzando di per sé le istituzioni comunitarie a porre in opera ovvero a promuovere e finanziare concreti provvedimenti di attuazione della politica comune di formazione professionale « sul campo », non può neppure giustificare gli stanziamenti di bilancio per tali azioni.

46. Passo ora al secondo argomento invocato dal Consiglio per giustificare il ricorso all'art. 235, ossia che il complesso delle misure previste dal programma Erasmus non rientrerebbe nel settore della formazione professionale.

2. Nozione di « formazione professionale »

47. Secondo il Consiglio e le parti intervenienti, la decisione contestata coprirebbe materie diverse dalla formazione professionale, poiché non vi rientra necessariamente qualsiasi forma di insegnamento universitario e poiché le sono estranei taluni obiettivi perseguiti dal programma Erasmus.

48. Va anzitutto sottolineato che, effettivamente, dalla sentenza Blaizot 22 febbraio 1988 [10] risulta che se, in generale, gli studi universitari rientrano nella formazione professionale, così non è per taluni cicli di studio particolari che, per loro caratteristiche peculiari, si indirizzano a persone desiderose di approfondire le loro conoscenze generali piuttosto che accedere alla vita professionale.

49. Va però constatato che se nella sentenza Gravier, 13 febbraio 1985 [11], la Corte ha concluso che « le condizioni di accesso alla formazione professionale rientrano nel campo d'applicazione del trattato » (punto 25 della motivazione), tuttavia ha tenuto a precisare *in limine* che

« il *settore* dell'istruzione e la *politica* dell'insegnamento non rientrano, di per sé, fra le materie che il trattato ha sottoposto alla competenza delle istituzioni comunitarie » (punto 19 della motivazione) [12].

50. In detta sentenza, la Corte si è quindi espressamente riferita solo all'« *accesso* e *partecipazione* ai corsi di insegnamento e di apprendistato » (punto 35 della motivazione) e non all'organizzazione di questi corsi in quanto tale, rientrante invece nella politica dell'insegnamento e della formazione.

51. Infine, nella sentenza Casagrande 3 luglio 1974 [13], la Corte aveva dichiarato che

« benché, a norma del trattato, il settore dell'istruzione e della preparazione professionale non rientri, di per se 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 » (punto 6 della motivazione).

52. Da queste sentenze si può dedurre che la definizione della politica dell'insegnamento, ivi compresa l'organizzazione dell'istruzione, è tuttora di competenza degli Stati membri, anche se il diritto comunitario può incidere su taluni « provvedimenti adottati nel settore in questione ».

53. La decisione Erasmus non distingue però l'insegnamento universitario a seconda che rientri nella formazione professionale o nell'istruzione generale e, inoltre, *dispone provvedimenti che incidono direttamente sulla stessa organizzazione* di questo insegnamento nei diversi Stati membri.

10 — Blaizot/Università di Liegi e a., causa 24/86, in particolare, punto 20 della motivazione.

11 — Gravier/Città di Liegi, 293/83, Racc. 1985, pag. 593.

12 — Vedasi, in tal senso, anche sentenza Forcheri/Belgio 13 luglio 1983, causa 152/82, Racc. pag. 2323.

13 — Casagrande/Landeshauptstadt München, causa 9/74, Racc. 1974, pag. 773.

54. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, essa non mira soltanto ad accrescere in modo significativo la *mobilità degli studenti*, ma anche a promuovere una *maggiore cooperazione tra le università*.

55. Il n. 2 del medesimo articolo definisce in modo estremamente ampio il termine « università » ai sensi del programma e, per ciò stesso, la nozione di insegnamento universitario. Questo termine « si riferisce a *tutti* i tipi di istituti di 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 ».

56. Questa definizione include perciò anche gli studi universitari che, secondo la citata sentenza Blaizot, non rientrano nella formazione professionale.

57. Questa constatazione non può essere smentita dalla considerazione della Commissione, secondo la quale « il programma Erasmus è stato concepito come un programma di formazione professionale » e « la mobilità degli studenti (è) prevista nel programma Erasmus in funzione della formazione professionale » (punto 37 della replica). Risulta, infatti, dai punti 16 e 20 della motivazione della sentenza Blaizot che gli studi universitari rispondono in generale, « per loro natura », ai criteri della formazione professionale e taluni cicli di studio particolari non vi rientrano « per loro caratteristiche peculiari ».

58. Perciò, al fine di accertare se determinati studi rientrino nella formazione professionale, non si deve certo tener conto del fatto che coloro che li compiono lo fanno, o meno, per accedere ad una professione determinata, né del fatto che provvedimenti nel settore dell'insegnamento universitario sono adottati nell'ottica di tale accesso, *poiché tutti gli studi*, anche quando non preparano oggettivamente all'accesso di attività professionali, *possono esserne influenzati*.

59. Infine, la cooperazione interuniversitaria che il programma Erasmus deve promuovere, e che figura fra gli obiettivi enunciati dall'art. 2 della decisione contestata, deve tradursi secondo l'azione 1 di cui all'allegato, nella costruzione di una « rete europea » costituita dalle università che abbiano concluso con le università di altri Stati membri accordi per lo scambio di studenti e docenti. Questi accordi dovranno riguardare « l'organizzazione della possibilità per gli studenti di un'università di seguire un periodo di studi pienamente riconosciuto in almeno un altro Stato membro, come parte integrante del titolo o della qualifica accademica ». Entro questo ambito, si darà priorità ai programmi che prevedono un periodo integrato di studi con il pieno riconoscimento di periodi di studio effettuati nelle università interessate.

60. La cooperazione interuniversitaria così concepita comporterà indubbiamente modifiche nell'organizzazione dell'insegnamento, in quanto mira a costituire specifici dipartimenti di studi afferenti a due o più università di diversi Stati membri ed a strutturare programmi d'insegnamento a ciò specialmente finalizzati.

61. Le considerazioni svolte bastano per concludere che il Consiglio ha avuto ragione di affermare, nell'ultimo considerando della decisione contestata, che

« questo programma di azione comporta aspetti concernenti l'insegnamento i quali possono essere considerati, nell'attuale stato di sviluppo del diritto comunitario, al di fuori della politica comune di formazione professionale prevista all'art. 128 del trattato ».

62. Aggiungasi che altri obiettivi ed elementi del programma Erasmus possono pure essere considerati di non esclusiva competenza dell'art. 128. Ad ogni modo, la stessa formulazione della decisione Erasmus non è tale da dissipare ogni dubbio in proposito.

63. È pacifico che l'origine politica del programma Erasmus risale ai lavori del comitato ad hoc sull'Europa dei cittadini, in particolare alla sua relazione al Consiglio europeo di Milano del 28 e 29 giugno 1985 [14]. I considerando ottavo e nono della decisione impugnata fanno spesso riferimento all'Europa dei cittadini, ed uno degli obiettivi enunciati dall'art. 2 consiste precisamente nel « rafforzare le relazioni tra i cittadini dei diversi Stati membri, per consolidare l'idea di un'Europa dei cittadini ».

64. Il capitolo 5 della relazione in questione, intitolato « Gioventù, istruzione, scambi e sport », dedica alla formazione professionale un paragrafo molto breve (5.7), la cui unica proposta è la seguente:

« che gli Stati membri, nell'ambito delle rispettive politiche nazionali, possibilmente di concerto con le imprese e le parti sociali, facciano il possibile affinché tutti i giovani che lo desiderino possano beneficiare di una formazione professionale della durata di un anno o se possibile di due, in aggiunta al ciclo di studi obbligatori. »

65. La decisione 87/569/CEE [15] del Consiglio del 1° dicembre 1987, impugnata nella causa 56/88, ha precisamente lo scopo di sostenere e completare queste azioni degli Stati membri.

66. Per il resto, il capitolo 5 della relazione di cui trattasi si occupa essenzialmente di scambi fra giovani, sia che si tratti di allievi (5.2 e 5.3), di studenti (5.6) o di lavoratori (5.8). Anche la proposta di cooperazione universitaria (5.6) doveva incentrarsi principalmente su tali scambi.

67. Il meno che si possa dire è che l'importanza così accordata agli scambi ha inciso sulla formulazione della decisione Erasmus, definita nel titolo come un programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti, che essa è destinata ad « accrescere in modo significativo » (art. 1, n. 1). Nella comunicazione 88/C240/03 pubblicata nella GU C 240 del 15 settembre 1988 (pag. 3) [16], la promozione di questa mobilità è presentata come il « principale obiettivo » del programma Erasmus.

14 — *Bollettino delle Comunità europee*, Supplemento 7/85, pag. 19 e seguenti.

15 — Decisione concernente un programma di azione per la formazione professionale dei giovani e la preparazione dei giovani alla vita adulta e professionale (GU L 346 del 10.12.1987, pag. 31).

16 — Erasmus, aiuto finanziario per la cooperazione e la mobilità nell'insegnamento superiore della Comunità europea (anno accademico 1989/1990).

68. Anche la maggior parte delle azioni descritte nell'allegato della decisione Erasmus sono intese a « promuovere gli scambi di studenti all'interno della Comunità » (azione 1, n. 1).

69. A parte i contatti, prefigurati dalla decisione, fra amministratori delle università e docenti onde confrontare i rispettivi metodi, non mi pare esagerato ritenere che il principale scopo originario del programma Erasmus non sia direttamente l'aumento della formazione professionale degli studenti che possono avvalersene, bensì lo sviluppo dei contatti fra studenti di diversi Stati membri, ampliando le loro cognizioni personali piuttosto che quelle professionali. In ogni caso il programma Erasmus non garantisce che l'acquisizione di una « esperienza diretta della vita economica e sociale di altri Stati membri » [art. 2, sub i)] proceda sempre di pari passo con il miglioramento della formazione professionale. Esso dunque non esclude che i soggiorni all'estero possano costituire un fine a sé stante ed indipendente da qualsiasi considerazione di formazione professionale.

70. Ora, gli scambi di persone, in quanto tali, non ricadono certamente sotto l'egida dell'art. 128 e sembra possano essere promossi solo sulla base dell'art. 235, come dimostra la decisione 88/348/CEE del Consiglio del 16 giugno 1988, che stabilisce un programma di azione « Gioventù per l'Europa » onde promuovere gli scambi di giovani nella Comunità (GU L 158 del 25.6.1988, pag. 42).

71. In questo contesto, mi sembra difficile riconoscere che il programma Erasmus abbia lo scopo diretto ed immediato di migliorare la formazione professionale a livello universitario, mentre la promozione della mobilità degli studenti sarebbe soltanto uno strumento per realizzare tale fine. Non voglio necessariamente arrivare ad un processo alle intenzioni della Commissione ed affermare che ha dato all'obiettivo di promuovere tale mobilità soltanto una « coloritura » di formazione professionale, onde far ricadere la decisione incriminata nel campo di applicazione dell'art. 128, ma sono convinto che questa persegue un obiettivo di mobilità di persone, al pari della formazione professionale di studenti universitari. Anche per questo motivo ritengo sia stato necessario il ricorso alla duplice base degli artt. 128 e 235 [17].

3. Motivazione del ricorso all'art. 235

72. Perché il Consiglio sia tenuto ad avvalersi dell'art. 235, basta che l'atto in questione contenga un solo elemento che non possa fondarsi su altra norma del trattato.

73. Come si è visto, i motivi indicati nell'ultimo considerando (presenza di aspetti, concernenti l'insegnamento, che possono essere considerati al di fuori dell'ambito della politica comune di formazione professionale) si riferiscono ad un simile elemento.

74. La motivazione della decisione va dunque considerata sufficiente, pur essendo vero, peraltro, che il ricorso a tale articolo avrebbe potuto essere giustificato da altri aspetti della decisione stessa. Non può dun-

17 — Nella sentenza 27 settembre 1988, Commissione/Consiglio, causa 165/87; la Corte ha espressamente dichiarato che « quando la competenza di un'istituzione riposi su due disposizioni del trattato, l'istituzione è tenuta ad emanare gli atti corrispondenti sulla base di ambedue le disposizioni considerate » (punto 11 della motivazione).

que accogliersi la censura di motivazione insufficiente.

75. Del tutto in subordine, vale a dire qualora la Corte non condivida il mio punto di vista e decida che il Consiglio poteva fondare sull'art. 128 i poteri necessari per adottare il programma Erasmus, debbo ancora esprimermi sulla questione se si possano « dichiarare nulli e non avvenuti l'inserimento dell'art. 235 nella base giuridica della decisione del Consiglio 87/327/CEE e l'ultimo considerando di tale decisione recante motivazione di detta base giuridica », come chiede in via principale la Commissione.

76. Una simile soluzione non mi sembra accoglibile, poiché l'inserimento dell'art. 235, comportante l'unanime approvazione della decisione da parte di tutti gli Stati membri, ha potuto incidere sul contenuto stesso della decisione. Se non fosse giustificato il ricorso all'art. 235, andrebbe allora dichiarata nulla e non avvenuta tutta la decisione.

Conclusione

77. Dalle considerazioni svolte risulta, tuttavia, che a mio parere il Consiglio non poteva fondare sull'art. 128 tutti i poteri d'azione necessari per adottare la decisione 87/327/CEE e che è stato legittimo fondarla anche sull'art. 235. L'inserimento di detto articolo è stato del resto motivato a sufficienza nell'ultimo considerando. Propongo dunque di respingere il ricorso e di condannare la Commissione alle spese, comprese quelle delle parti intervenienti.