

Sentenza della Corte

7 luglio 1992

Parlamento europeo contro Consiglio delle Comunità europee - Direttiva 90/366/CEE relativa al diritto di soggiorno degli studenti – Base giuridica – Prerogative del parlamento europeo

Causa 295/90

Trattato CEE - Articolo 235 - Portata - Atti delle istituzioni - Scelta del fondamento giuridico - Criteri - Diritto comunitario - Principi - Parità di trattamento - Discriminazione a causa della cittadinanza - Divieto - Accesso all' insegnamento professionale - Conseguenze - Diritto di ingresso e di soggiorno di un cittadino di uno Stato membro ammesso a seguire una formazione professionale - Direttiva 90/366 relativa al diritto di soggiorno degli studenti - Fondamento giuridico - Articolo 7, secondo comma, del Trattato

(Trattato CEE, artt. 7, secondo comma, 128 e 235; direttiva del Consiglio 90/366)

Ricorso per annullamento - Sentenza d' annullamento - Effetti - Limitazione da parte della Corte - Caso di una direttiva

(Trattato CEE, art. 174, secondo comma)

Massima

1. Dalla lettera stessa dell' art. 235 del Trattato si desume che il ricorso a tale articolo come fondamento giuridico di un atto è giustificato solo se nessun' altra disposizione del Trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria ad emanare tale atto.

2. Nell' ambito del sistema di ripartizione delle competenze della Comunità la scelta del fondamento giuridico di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra questi elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell' atto di cui trattasi.

3. Il divieto di discriminazioni in materia di condizioni d' accesso alla formazione professionale, che discende dagli artt. 7 e 128 del Trattato, implica che il cittadino di uno Stato membro, il quale sia stato ammesso a seguire una formazione professionale in un altro Stato membro, fruisca al riguardo di un diritto di soggiorno per la durata della formazione.

Mirando a sancire ed a precisare il diritto di soggiorno degli studenti cittadini di uno Stato membro, la direttiva 90/366 stabilisce, in un ambito di applicazione del Trattato, quello della formazione professionale, una disciplina che vieta discriminazioni fondate sulla cittadinanza, conformemente all' art. 7, secondo comma, del Trattato.

Alla luce del contenuto della direttiva e tenuto conto del fatto che gli atti adottati in forza dell' art. 7, secondo comma, del Trattato, non devono necessariamente limitarsi alla disciplina dei diritti che discendono dal primo comma dello stesso articolo, ma possono anche avere ad oggetto aspetti la cui disciplina appaia necessaria affinché l' esercizio di tali diritti possa essere effettivo, il Consiglio era competente ad emanare la direttiva 90/366 in forza dell' art. 7, secondo comma, del Trattato. Esso non poteva quindi basarsi sull' art. 235 e per questo fatto la direttiva deve essere annullata.

4. L' annullamento puro e semplice della direttiva 90/366, relativa al diritto di soggiorno degli studenti, potrebbe pregiudicare l' esercizio di un diritto garantito dal Trattato, vale a dire il diritto di soggiorno degli studenti al fine di conseguire una formazione professionale. Inoltre, il contenuto normativo essenziale della direttiva, il cui termine di attuazione è già scaduto, non è messo in discussione né dalle istituzioni né dagli Stati membri. In tali circostanze, preminenti motivi inerenti alla certezza del diritto, analoghi a quelli che intervengono in caso di

annullamento di taluni regolamenti, giustificano che la Corte eserciti il potere espressamente conferitole dall' art. 174, secondo comma, del Trattato in caso di annullamento di un regolamento e disponga il mantenimento provvisorio di tutti gli effetti della direttiva annullata fino alla sua sostituzione con una nuova direttiva adottata sul fondamento giuridico appropriato.

Parti

Nella causa C-295/90,

Parlamento europeo, rappresentato dal signor Jorge Campinos, giureconsulto del Parlamento europeo, assistito dai signori Roland Bieber, consigliere giuridico, e Kieran Bradley, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

ricorrente,

sostenuto dalla

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor C.W.A. Timmermans, vicedirettore generale del servizio giuridico, e dalla signora Denise Sorasio, consigliere giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal signor Arthur Alan Dashwood, direttore presso il servizio giuridico, e dalla signora Jill Aussant, amministratore principale presso lo stesso servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Joerg Kaeser, direttore della direzione affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

convenuto,

sostenuto da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal signor J.E.G. Vaux, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistito dai signori Richard Plender e Derrick Wyatt, barristers, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sua ambasciata, 14, boulevard Roosevelt,

e

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai signori J.W. de Zwaan e T. Heukels, viceconsiglieri giuridici presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l' ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C.M. Spoo,

intervenienti,

avente ad oggetto il ricorso diretto all' annullamento della direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/366/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti (GU L 180, pag. 30),

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, R. Joliet, F.A. Schockweiler e F. Grévisse, presidenti di sezione, G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, M. Zuleeg e J.L. Murray, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs,

cancelliere: D. Triantafyllou, amministratore

vista la relazione d' udienza,

sentite le difese orali delle parti all' udienza del 25 marzo 1992, nel corso della quale il Parlamento europeo è stato rappresentato dal signor F. Vainker, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell' avvocato generale, presentate all' udienza del 20 maggio 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Motivazione della sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 28 settembre 1990 il Parlamento europeo ha proposto un ricorso diretto all' annullamento della direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/366/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti (GU L 180, pag. 30).

2 Tale direttiva menziona come fondamento giuridico l' art. 235 del Trattato CEE, mentre la Commissione aveva proposto di fondarla sull' art. 7, secondo comma.

3 A sostegno del proprio ricorso il Parlamento deduce tre mezzi.

4 In via principale, esso sostiene che omettendo di scegliere la base giuridica appropriata, vale a dire l' art. 7, secondo comma, del Trattato, il Consiglio ha violato le prerogative del Parlamento nel procedimento di normazione, in quanto la suddetta disposizione prevede la partecipazione di questa istituzione secondo la procedura di consultazione, mentre l' art. 235 richiede solo la sua consultazione.

5 In subordine, il Parlamento assume che il Consiglio non ha sufficientemente motivato il ricorso all' art. 235, privando in tal modo il Parlamento della possibilità di verificare se le sue prerogative nel procedimento di normazione fossero state rispettate.

6 In ulteriore subordine, esso sostiene che il Consiglio avrebbe dovuto motivare il proprio rifiuto di adottare taluni emendamenti proposti dal Parlamento.

7 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della controversia, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d' udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla ricevibilità

8 Il governo del Regno Unito sostiene che il ricorso è irricevibile, in quanto la giurisprudenza della Corte subordinerebbe la legittimazione a ricorrere del Parlamento all' esistenza di un disaccordo della Commissione con il punto di vista giuridico del Parlamento in ordine alle prerogative di quest' ultimo, condizione che non è soddisfatta nel caso di specie.

9 Tale argomento, che il governo del Regno Unito intende basare sulla sentenza della Corte 22 maggio 1990 (causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I -2041), non può essere accolto. Come emerge dal punto 27 di questa sentenza, la ricevibilità di un ricorso per annullamento proposto dal Parlamento è subordinata soltanto alla condizione che detto ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste.

10 Ne consegue che il presente ricorso, poiché soddisfa tale condizione, va dichiarato ricevibile.

Sul fondamento giuridico

11 In via preliminare va ricordato che, come la Corte ha già avuto modo di dichiarare, dalla stessa lettera dell' art. 235 si desume che il ricorso a questa norma come base giuridica 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 (v., in primo luogo, sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 1493, punto 13).

12 Occorre pertanto accertare se il Consiglio fosse competente per emanare la direttiva controversa sulla base dell' art. 7, secondo comma, come hanno sostenuto il Parlamento, la Commissione e, in udienza, il governo del Regno Unito, il quale ha modificato la sua posizione iniziale a seguito della sentenza della Corte 26 febbraio 1992 (causa C-357/89, Raulin, Racc. pag. I-1027).

13 Secondo una giurisprudenza divenuta costante, nell' ambito del sistema di ripartizione delle competenze della Comunità la scelta del fondamento giuridico di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra questi elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell' atto (v., in particolare, sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2867, punto 10).

14 La direttiva impugnata mira a sancire ed a precisare il diritto di soggiorno, limitato alla durata della formazione seguita, degli studenti cittadini di uno Stato membro nonché del loro coniuge e dei loro figli a carico. Gli aventi diritto devono solo provare, con qualsiasi mezzo, che sono iscritti ad un istituto riconosciuto per seguirvi, a titolo principale, una formazione professionale, che essi dispongono di una assicurazione malattia e che non graveranno sull' assistenza sociale dello Stato ospitante. Essi ricevono dallo Stato ospitante un documento di soggiorno, la cui validità massima è di un anno, rinnovabile. Si può derogare alle disposizioni della direttiva soltanto per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o sanità pubblica. La direttiva in parola non attribuisce ai beneficiari alcun diritto a sussidi per il mantenimento da parte dello Stato ospitante.

15 Come la Corte ha rilevato nel punto 34 della citata sentenza Raulin, il diritto alla parità di trattamento per quanto concerne le condizioni di accesso alla formazione professionale non riguarda soltanto gli obblighi imposti dall' istituto d' insegnamento considerato, quali le tasse di iscrizione, ma ricomprende altresì ogni misura atta ad ostacolare l' esercizio del diritto. E' evidente che uno studente ammesso a seguire una formazione professionale rischierebbe di trovarsi nell' impossibilità di frequentare i corsi, qualora non fruisse di un diritto di soggiorno nello Stato membro nel quale il corso si svolge. Ne deriva che il principio della parità di trattamento in tema di condizioni d' accesso alla formazione professionale, che discende dagli artt. 7 e 128 del Trattato CEE, implica che un cittadino di uno Stato membro che è stato ammesso a seguire una formazione professionale in un altro Stato membro fruisca, a tal fine, di un diritto di soggiorno per la durata della formazione.

16 Ne consegue che la direttiva controversa stabilisce, in un ambito di applicazione del Trattato, in particolare quello della formazione professionale di cui all' art. 128 del medesimo, una disciplina che vieta le discriminazioni fondate sulla cittadinanza, conformemente all' art. 7, secondo comma.

17 Il Consiglio e il governo olandese hanno tuttavia sostenuto in udienza che la direttiva controversa, conferendo agli studenti un diritto di libera circolazione analogo a quello dei lavoratori migranti che va al di là del diritto di residenza ai fini della formazione professionale, eccede, quanto allo scopo ed al contenuto, l' ambito dell' art. 7 del Trattato e richiedeva quindi il ricorso all' art. 235 come fondamento giuridico.

18 A questo proposito va rilevato che il principio generale enunciato nell' art. 7, primo comma, è applicabile soltanto senza pregiudizio delle disposizioni particolari previste dal Trattato (v., in particolare, la sentenza 14 luglio 1977, causa 8/77, Sagulo, Racc. pag. 1495, punto 11 della motivazione) e che l' art. 7, secondo comma, è inteso a consentire al Consiglio di adottare, in base ai diritti ed agli interessi esistenti, le disposizioni necessarie all' effettiva soppressione delle discriminazioni commesse a causa della cittadinanza nelle materie in cui la sua competenza non ha il suo fondamento in una delle disposizioni particolari che disciplinano i vari ambiti d' applicazione del Trattato. Tuttavia, gli atti adottati in forza dell' art. 7, secondo comma, del Trattato non devono limitarsi necessariamente a disciplinare i diritti che discendono dal primo

comma dello stesso articolo, ma possono anche avere ad oggetto aspetti la cui disciplina appaia necessaria affinché l'esercizio dei suddetti diritti possa essere effettivo.

19 Va inoltre rilevato che i vari elementi della direttiva controversa sono collegati all'esercizio effettivo del diritto di soggiorno degli studenti ai fini del conseguimento di una formazione professionale. Al riguardo va in particolare sottolineato che il diritto di soggiorno riconosciuto al coniuge e ai figli a carico appare un elemento indispensabile per l'esercizio effettivo del diritto di soggiorno dello studente, come è del resto espressamente rilevato nell'ottavo 'considerando' della direttiva.

20 Dalle considerazioni sopra svolte risulta che il Consiglio era competente ad emanare la direttiva controversa in forza dell'art. 7, secondo comma, del Trattato e che, di conseguenza, non poteva legittimamente fondarsi sull'art. 235.

21 Di conseguenza, senza che sia necessario esaminare i mezzi dedotti in subordine dal Parlamento, la direttiva impugnata deve essere annullata.

Sulla limitazione degli effetti dell'annullamento

22 La Commissione e i governi olandese e del Regno Unito hanno chiesto alla Corte di limitare gli effetti di un eventuale annullamento della direttiva. Il Parlamento ha espressamente affermato di non avere obiezioni da formulare contro una tale limitazione.

23 Al riguardo va rilevato, in primo luogo, che il puro e semplice annullamento della direttiva impugnata potrebbe pregiudicare l'esercizio di un diritto garantito dal Trattato, vale a dire il diritto di soggiorno degli studenti al fine di conseguire una formazione professionale.

24 Va anche preso in considerazione il fatto che, come risulta dalle informazioni fornite alla Corte da tutte le parti del procedimento, il contenuto normativo essenziale della direttiva non è messo in discussione né dalle istituzioni né dagli Stati membri.

25 Si deve infine tenere conto altresì del fatto che il termine previsto dall'art. 6 per la messa in vigore, da parte degli Stati membri, delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva, è giunto a scadenza il 30 giugno scorso.

26 Conseguentemente, preminenti motivi di certezza del diritto, analoghi a quelli che si presentano in caso d'annullamento di taluni regolamenti, giustificano che la Corte eserciti il potere espressamente conferitole dall'art. 174, secondo comma, del Trattato CEE, in caso di annullamento di un regolamento e precisi quali effetti della direttiva controversa debbano essere mantenuti in vigore.

27 Nelle particolari circostanze del caso di specie, si devono mantenere provvisoriamente in vigore tutti gli effetti della direttiva annullata, fino al momento in cui il Consiglio l'avrà sostituita con una nuova direttiva adottata sul fondamento giuridico appropriato.

Decisione relativa alle spese

Sulle spese

28 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il Consiglio è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese. A norma del n. 4, primo comma, dello stesso articolo, la Commissione e i governi olandese e del Regno Unito, parti intervenienti, sopporteranno le proprie spese.

Dispositivo

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) La direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/366/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti, è annullata.
- 2) Gli effetti della direttiva in vigore sono mantenuti in vigore fino all' entrata in vigore di una direttiva adottata sul fondamento giuridico appropriato.
- 3) Il Consiglio è condannato alle spese.
- 4) La Commissione ed i governi olandese e del Regno Unito sopporteranno le proprie spese.