

SENTENZA DELLA CORTE
13 febbraio 1985 ¹

Nella causa 293/83,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal presidente del Tribunal de première instance di Liegi nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Françoise Gravier

e

Città di Liegi,

in presenza

dello Stato belga e della comunità francese,

domanda vertente, segnatamente, sull'interpretazione degli artt. 7 e 59 del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, O. Due e C. Kakouris, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: D. Louterman, amministratore

✱

1 — Lingua processuale: il francese.

* viste le osservazioni presentate

- per la ricorrente sig.na Gravier dall'avv. L. Mission,
- per la città di Liegi dall'avv. J.E. Derwal,
- per lo Stato belga e la comunità francese dagli avvocati B. Perin e F. Herbert,
- per il governo danese dall'avv. L. Mikaelson, in qualità di agente,
- per il governo britannico dal sig. J.R.J. Braggins, in qualità di agente,
- per la Commissione delle Comunità europee dalla sig.ra C. Durand e dal sig. G. Kremis, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale all'udienza del 16 gennaio 1985,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

(omissis)

In diritto

Con ordinanza 23 dicembre 1983, pervenuta in cancelleria il 28 dicembre successivo, il presidente del Tribunal de première instance di Liegi ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 7 del trattato.

Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento sommario in cui una studentessa dell'Académie Royale des Beaux Arts di Liegi, la sig.na Françoise Gravier, chiedeva che si vietasse alla città di Liegi di imporle il pagamento di una tassa scolastica detta « minerval » che non viene riscossa a carico degli studenti di cittadinanza belga. La città di Liegi chiamava in causa lo Stato belga in quanto autore delle circolari che disponevano la riscossione di detta tassa, nonché la comunità francese, ente locale da cui dipende l'insegnamento artistico.

Dal fascicolo risulta che nel Belgio, in forza dell'art. 12 della legge 29 maggio 1959 che modifica talune disposizioni della normativa sull'insegnamento (Moniteur belge del 19 giugno 1959), l'insegnamento di livello elementare e medio è gratuito negli istituti pubblici e in quelli sovvenzionati dallo Stato, e che gli istituti di istruzione di grado superiore possono percepire soltanto tasse d'iscrizione di scarsa entità, destinate a finanziare le loro attività sociali. Tuttavia, a partire dall'anno scolastico 1976/77, derogando al summenzionato art. 12, le leggi sul bilancio della pubblica istruzione autorizzavano ogni anno il ministro ad istituire « una tassa scolastica per gli alunni e studenti stranieri i cui genitori non sono residenti nel Belgio e che frequentano un istituto di istruzione statale o sovvenzionato dallo Stato di grado prescolastico, elementare, speciale, medio, superiore di tipo breve o di tipo lungo e tecnico del secondo e terzo livello ».

- 4 Con circolare 30 giugno 1983, n. 83.24 G (Moniteur belge del 3 febbraio 1984), basandosi su una disposizione del genere — e precisamente sull'art. 15 della legge finanziaria per l'anno 1983 —, il ministro della pubblica istruzione imponeva « per l'anno 1983/1984, come per gli anni precedenti, una tassa scolastica (...) agli alunni e studenti che non abbiano la cittadinanza belga e che frequentino un istituto che impartisce a tempo pieno corsi d'insegnamento artistico, gestito o sovvenzionato dallo Stato ». Secondo detta circolare sono esenti dall'obbligo di pagare la tassa in questione, fra l'altro, lo studente di cui uno dei genitori abbia la cittadinanza belga, lo studente avente la cittadinanza lussemburghese e lo studente il cui padre o la cui madre risiedano nel Belgio e vi esercitino un'attività professionale principale ovvero vi percepiscano redditi alternativi o prestazioni pensionistiche e vi siano sottoposti agli obblighi fiscali.
- 5 La richiedente nella causa principale, sig.na Gravier, cittadina francese i cui genitori risiedono in Francia, si recava nel Belgio nel 1982 per studiare fumettistica presso l'Académie Royale des Beaux Arts di Liegi nell'ambito di un ciclo di studi artistici superiori della durata di quattro anni. Per l'anno accademico 1982-1983 essa chiedeva l'esonero dal pagamento della tassa scolastica in questione, che per gli studenti stranieri interessati ad un corso superiore nel settore artistico era pari a 24 622 FB. Con lettera 7 ottobre 1983, l'Académie Royale le comunicava che la domanda era stata respinta perché « ogni studente straniero deve sapere che gli studi non sono gratuiti e deve prevedere il pagamento di una tassa scolastica ».
- 6 Dopo il rigetto della domanda, la sig.na Gravier veniva invitata a pagare la tassa scolastica per gli anni 1982-1983 e 1983-1984. Non essendo intervenuto tempestivamente il versamento delle somme richieste, all'interessata si rifiutava l'iscrizione per l'anno 1983-1984, il che comportava la conseguenza che il suo permesso di soggiorno nel Belgio non poteva essere prorogato. Stando così le cose, la sig.na Gravier si rivolgeva al presidente del Tribunal de première instance di Liegi per ottenere l'esonero dal pagamento della tassa scolastica in questione, nonché il rilascio di tutti gli attestati necessari per continuare il suo soggiorno nel Belgio.
- 7 Nel corso del procedimento svoltosi dinanzi al presidente del tribunale, la richiedente contestava la validità delle circolari ministeriali che impongono la tassa scolastica in questione. Essa sosteneva di non poter essere obbligata a pagare una tassa scolastica che non viene pretesa dai cittadini belgi, sia perché un obbligo del genere costituirebbe una discriminazione a causa della cittadinanza, vietata dall'art. 7

del trattato, sia perché un cittadino di uno Stato membro recatosi in Belgio per compiere gli studi deve poterli compiere liberamente, in quanto destinatario di servizi ai sensi dell'art. 59 del trattato.

8 La città di Liegi, convenuta nella causa principale, provvedeva a far rilasciare un certificato d'iscrizione provvisoria alla richiedente, la quale poteva così regolarizzare il suo soggiorno nel Belgio. Per il resto, secondo la Città di Liegi, spettava allo Stato belga ed alla Comunità francese, da essa chiamati in causa, difendersi dagli addebiti in merito alle circolari relative al pagamento della tassa scolastica in questione.

9 Il giudice adito, dopo aver riconosciuto l'urgenza della domanda, dichiarava che la lite sollevava problemi d'interpretazione del diritto comunitario e che il procedimento doveva essere sospeso sino a che la Corte di giustizia non si fosse pronunciata sulle seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se sia conforme al diritto comunitario il ritenere che i cittadini degli Stati membri della Comunità europea che si recano nel territorio di un altro Stato membro al solo scopo di compiere gli studi regolari in un istituto che impartisce un insegnamento riguardante in particolare la formazione professionale si trovino, nei riguardi di questo istituto, nel campo d'applicazione dell'art. 7 del trattato di Roma del 25 marzo 1957.

2) In caso affermativo, quali siano i criteri che permettono di stabilire se l'insegnamento della fumettistica ricada nel campo d'applicazione del trattato di Roma ».

10 Secondo quanto risulta dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio, il giudice nazionale ritiene che la tesi secondo cui l'iscrizione ad un istituto come l'Académie royale des beaux arts della città di Liegi, essendo gratuita per i belgi, deve esserlo anche per i cittadini degli altri Stati membri può essere accolta soltanto qualora la richiedente, recatasi in Belgio al solo scopo di compiere gli studi, possa beneficiare delle disposizioni del trattato CEE. Dopo aver constatato che non vi è una soluzione univoca per la questione del se gli studenti vadano considerati destinatari di servizi, l'ordinanza di rinvio dichiara che nemmeno se si risolvesse detta questione in senso negativo si potrebbe concludere che l'istruzione è estranea al campo d'ap-

plicazione del trattato. Dalla sentenza della Corte 13 luglio 1983 (causa 152/82, Forcheri, Racc. pag. 2323) risulterebbe che, in determinate circostanze, il fatto che uno Stato membro subordini l'accesso alla formazione professionale, per i cittadini degli altri Stati membri, al pagamento di una tassa d'iscrizione non imposta ai propri cittadini può ricadere nel campo d'applicazione del trattato.

- 11 Tale essendo il contesto in cui si inseriscono le questioni sottoposte alla Corte, occorre esaminare anzitutto se l'istituzione di una tassa scolastica come quella considerata nell'ordinanza di rinvio costituisca una « discriminazione effettuata in base alla nazionalità » ai sensi dell'art. 7 del trattato.
- 12 Lo Stato belga e la Comunità francese hanno fatto valere dinanzi alla Corte che il fatto di esigere dagli studenti stranieri un contributo al finanziamento dell'istruzione si spiega con lo squilibrio, esistente dal 1976 in poi, fra il numero di studenti stranieri che compiono studi nel Belgio e quello degli studenti belgi residenti all'estero. A loro avviso, poiché detta sproporzione ha provocato gravi conseguenze per il bilancio nel campo della pubblica istruzione, il governo belga è stato costretto a chiedere agli studenti cittadini di altri Stati membri, che normalmente non sono soggetti a tributi nel Belgio, di partecipare proporzionalmente alle spese dell'istruzione. Essi sostengono che, lungi dall'essere discriminatoria, tale partecipazione pone gli studenti stranieri su un piano di parità con i cittadini belgi.
- 13 La Commissione ha fornito alla Corte dati da cui risulta che, mentre la circolazione degli studenti nell'ambito della Comunità costituisce un fenomeno di dimensioni limitate, il Belgio è però lo Stato membro in cui la percentuale di studenti cittadini di altri Stati membri rispetto al numero totale di studenti è la più elevata. Le informazioni fornite mostrano, del pari, che il Belgio è il solo Stato membro ad imporre agli studenti stranieri il pagamento della tassa scolastica in questione, ma che la Grecia, per ragioni di reciprocità, esige un pagamento identico dagli studenti belgi iscritti alle università greche. Inoltre, secondo la Commissione, l'imposizione della tassa scolastica di cui trattasi determina una disparità di trattamento, in base alla cittadinanza, tra gli studenti belgi — indipendentemente dal fatto che i loro genitori od essi stessi paghino o meno imposte nel Belgio — ed i cittadini degli altri Stati membri.
- 14 In proposito si deve osservare che dalla legislazione belga e dalla prassi seguita nell'imporre la tassa scolastica in questione, quali sono state testé illustrate, emerge

che i costi dell'istruzione superiore artistica non vengono trasferiti sugli studenti aventi la cittadinanza belga, mentre gli studenti stranieri devono sopportare una parte di tali costi. La disparità di trattamento è quindi basata sulla cittadinanza e tale constatazione non è inficiata dal semplice fatto che la distinzione tra studenti belgi e stranieri ammette talune eccezioni fondate talvolta sulla cittadinanza, come nel caso particolare degli studenti lussemburghesi, talvolta su altri criteri quali la residenza nel Belgio di genitori soggetti ad obblighi fiscali in tale Stato.

- 15 Quando si collochi nel campo d'applicazione del trattato, una siffatta disparità di trattamento fondata sulla cittadinanza deve essere considerata una discriminazione vietata dall'art. 7 del trattato stesso.
- 16 I governi britannico e danese hanno manifestato la loro preoccupazione su questo punto. Essi ritengono che la presente causa sollevi questioni di principio la cui importanza va al di là delle questioni formulate dal tribunale belga. Dopo aver contestato la tesi secondo cui sarebbe possibile qualificare come destinatario di servizi chi desidera compiere studi in un altro Stato membro, essi fanno valere che l'art. 7 del trattato non vieta ad uno Stato membro di riservare ai propri cittadini un trattamento più favorevole nel campo dell'insegnamento, in particolare per quanto riguarda l'accesso all'istruzione, le borse e le indennità di studio, ed altre agevolazioni di natura sociale concesse agli studenti, nonché per quanto riguarda la partecipazione degli studenti ai costi dell'istruzione. A loro avviso, in questi campi, ogni Stato membro ha responsabilità particolari nei confronti dei propri cittadini.
- 17 La Commissione, per contro, difende in via principale la tesi secondo cui l'imposizione, da parte di uno Stato membro, di una tassa scolastica agli studenti cittadini di un altro Stato membro è incompatibile con l'art. 59 del trattato qualora la stessa tassa non venga applicata agli studenti cittadini del primo Stato. Soltanto in via subordinata essa sostiene che tale imposizione dà luogo ad una discriminazione basata sulla cittadinanza, in contrasto con l'art. 7 del trattato. La partecipazione a corsi di formazione professionale sarebbe in effetti contemplata dagli artt. 48, 52, 59 e 128 del trattato e rientrerebbe quindi nel campo d'applicazione dello stesso.
- 18 Di fronte a tale divergenza di opinioni, è anzitutto necessario precisare la natura del problema sollevato. In primo luogo, le questioni sottoposte alla Corte non riguardano né l'organizzazione scolastica né il suo finanziamento, ma il fatto di

frapporre un ostacolo economico all'accesso all'istruzione per i soli studenti stranieri. In secondo luogo, si tratta di una forma ben determinata d'istruzione, definita come « formazione professionale » nella prima questione, e « insegnamento della fumettistica » nella seconda questione.

- 19 A tal riguardo si deve anzitutto affermare che, pur se 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, l'accesso e la partecipazione ai corsi d'insegnamento e di apprendistato, in particolare quando si tratta della preparazione professionale, non sono estranei al diritto comunitario.
- 20 L'art. 7 del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2), dispone che il lavoratore cittadino di uno Stato membro, il quale eserciti le sue attività in un altro Stato membro, fruisce ivi, allo stesso titolo ed alle stesse condizioni dei lavoratori nazionali, dell'insegnamento delle scuole professionali e dei centri di riadattamento e di rieducazione. All'art. 12, lo stesso regolamento garantisce ai figli di cittadini di uno Stato membro, che esercitino un'attività in un altro Stato membro, l'accesso ai corsi d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di quest'ultimo Stato.
- 21 Per quanto concerne in particolare la formazione professionale, l'art. 128 del trattato dispone che 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. Il primo principio contenuto nella decisione del Consiglio 2 aprile 1963, n. 63/266, relativa alla determinazione di tali principi generali (GU 1963, pag. 1338) è quello secondo cui detti principi « debbono permettere a ciascuno di ricevere una formazione adeguata, nel rispetto della libera scelta della professione, dell'istituto e del luogo di formazione ».
- 22 La particolare attenzione rivolta dalle istituzioni della Comunità ai problemi dell'accesso alla formazione professionale ed al suo miglioramento nell'intera Comunità traspare, inoltre, dagli « orientamenti generali » adottati dal Consiglio nel 1971 per l'elaborazione di un programma di attività a livello comunitario in mate-

ria di formazione professionale (GU C 81, pag. 5), dalla risoluzione del Consiglio e dei ministri della pubblica istruzione riuniti in sede di Consiglio, del 13 dicembre 1976, concernente provvedimenti volti a migliorare la preparazione dei giovani ed a facilitare il passaggio dagli studi alla vita attiva (GU C 308, pag. 1), nonché dalla risoluzione del Consiglio 11 luglio 1983, riguardante la politica di formazione professionale nella Comunità europea negli anni '80 (GU C 193, pag. 2).

- 23 La politica comune della formazione professionale menzionata dall'art. 128 del trattato sta dunque realizzandosi progressivamente. Essa costituisce del resto un elemento essenziale delle attività della Comunità intese, fra l'altro, alla libera circolazione delle persone, alla mobilità della manodopera ed al miglioramento del livello di vita dei lavoratori.
- 24 In particolare, l'accesso alla formazione professionale può favorire la libera circolazione delle persone nell'intera Comunità, permettendo agli interessati di ottenere una qualificazione nello Stato membro in cui intendono esercitare la loro attività professionale e dando loro la possibilità di perfezionare la loro preparazione e di sviluppare le loro attitudini particolari nello Stato membro in cui l'istruzione professionale comprende la specializzazione appropriata.
- 25 Da quanto precede risulta che le condizioni d'accesso alla formazione professionale rientrano nel campo d'applicazione del trattato.
- 26 La prima questione va quindi risolta nel senso che il fatto che uno Stato membro imponga un canone, una tassa d'iscrizione o una tassa scolastica, quale condizione per l'accesso ai corsi di formazione professionale, agli studenti cittadini di altri Stati membri, mentre lo stesso onere non viene posto a carico degli studenti nazionali, costituisce una discriminazione in base alla cittadinanza, vietata dall'art. 7 del trattato.
- 27 Con la seconda questione il giudice proponente chiede quali siano i criteri che permettono di stabilire se l'insegnamento della fumettistica faccia parte della formazione professionale.
- 28 Secondo la suddetta decisione 63/266, i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale riguardano « la formazione dei gio-

vani e degli adulti che possono essere chiamati ad esercitare un'attività professionale o che già l'esercitano, fino a livello dei quadri medi ». Tale politica comune dovrebbe « permettere a ciascuno di acquisire le conoscenze e le capacità tecniche necessarie per l'esercizio di una determinata attività professionale e di conseguire il più alto livello di formazione possibile, favorendo, nel contempo, particolarmente per quanto riguarda i giovani, l'evoluzione intellettuale e morale, l'educazione civica e lo sviluppo fisico ».

- 29 Secondo i surricordati « orientamenti generali » stabiliti dal Consiglio nel 1971, l'obiettivo della formazione professionale deve essere quello di « fornire alla popolazione nel suo complesso adeguati mezzi di formazione, di perfezionamento e di formazione permanente di carattere generale per permettere ad ognuno di sviluppare la propria personalità e di svolgere una carriera professionale in un'economia le cui necessità sono in costante evoluzione ».
- 30 Risulta da questi testi che qualsiasi forma d'insegnamento che prepari ad una qualificazione per una determinata professione, un determinato mestiere o una determinata attività, o che conferisca la particolare idoneità ad esercitare tale professione, tale mestiere o tale attività, fa parte della formazione professionale, qualunque sia l'età ed il livello di preparazione degli alunni o degli studenti, e anche se il programma d'insegnamento comprenda altresì materie di carattere generale.
- 31 Di conseguenza, la seconda questione va risolta nel senso che la nozione di formazione professionale comprende l'insegnamento impartito da un istituto superiore d'istruzione artistica, qualora questo insegnamento prepari lo studente ad una qualificazione per una determinata professione, un determinato mestiere o una determinata attività ovvero gli conferisca la particolare idoneità ad esercitare tale professione, tale mestiere o tale attività.

Sulle spese

- 32 Le spese sostenute dal governo britannico, dal governo danese e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifu-
sione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottoposte dal Tribunal de première instance di Liegi con ordinanza 23 dicembre 1983, dichiara:

- 1) Il fatto che uno Stato membro imponga un canone, una tassa d'iscrizione o una tassa scolastica, come condizione per l'accesso ai corsi di formazione professionale, agli studenti cittadini di altri Stati membri, mentre lo stesso onere non viene posto a carico degli studenti nazionali, costituisce una discriminazione in base alla cittadinanza, vietata dall'art. 7 del trattato.
- 2) La nozione di formazione professionale comprende l'insegnamento della fumettistica impartito da un istituto superiore d'istruzione artistica, qualora questo insegnamento prepari lo studente ad una qualificazione per una determinata professione, un determinato mestiere o una determinata attività ovvero gli conferisca la particolare idoneità ad esercitare tale professione, tale mestiere o tale attività.

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Kakouris	
Koopmans	Everling	Bahlmann	Galmot	Joliet

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 13 febbraio 1985.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart