

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 20 marzo 2007¹

I — Introduzione

1. Secondo un giurista ispano-americano, esistono tre categorie di giudici: gli operai, veri e propri automi che, usando solo le proprie mani, producono sentenze in serie ed in quantità industriali, senza toccare il livello dei valori umani o dell'ordine sociale; gli artefici, che con l'uso delle mani e dell'intelletto seguono metodi di interpretazione tradizionali che conducono inevitabilmente a plasmare la volontà del legislatore e infine gli artisti che, con l'ausilio delle mani, della testa e del cuore, aprono ai cittadini migliori orizzonti, senza voltare le spalle alla realtà né alle situazioni concrete².

2. Sebbene tutte e tre le suddette categorie siano necessarie per l'adempimento della funzione giurisdizionale, la Corte di giustizia, calandosi nel ruolo che le è proprio, si è

sempre identificata nell'ultima categoria, specialmente in quelle situazioni che rallentavano l'inarrestabile evoluzione delle idee che hanno illuminato la creazione della Comunità.

3. La libera circolazione è una di queste idee ispiratrici, convertita poi in un principio fondamentale, ma con un contenuto variabile, poiché si proietta su una realtà versatile, che si evolve in base ai mutamenti delle esigenze sociali, dei progressi nel settore dei trasporti, dell'incremento degli scambi e di tanti altri fattori che agevolano la mobilità dei singoli e dei loro familiari³.

4. In tale contesto si collocano le questioni pregiudiziali poste dal Verwaltungsgericht (tribunale per il contenzioso amministrativo)

3 — Lirola Delgado, I., *Libre circulación de personas y Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, pag. 61, sostiene che, con il progresso dell'integrazione europea, a causa della sua dinamica peculiare e dello sviluppo della sua dimensione politica, il principio della libera circolazione delle persone ha vissuto un ampliamento per effetto dell'incorporazione di nuove situazioni all'ambito soggettivo di applicazione del diritto comunitario. Tale applicazione si è realizzata attraverso una lenta evoluzione, piena di difficoltà e, spesso, di contraddizioni, iniziata con un'interpretazione estensiva del contenuto potenziale che tale principio deve assumere nell'ambito delle libertà economiche.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Nanclares Arango, A., *Los jueces de mármol*, La Pisca Tabaca Ed., Medellín, 2001, pag. 14.

di Aachen, che ci offrono l'opportunità di approfondire le implicazioni della libera circolazione degli studenti europei e della concessione di sussidi per gli studi in altri Stati membri, delineando alcuni tratti essenziali di tale libertà.

II — Ambito normativo

A — Normativa comunitaria

5. In sintesi, si tratta di due giovani tedesche cui sono state respinte le domande dirette alla concessione di sussidi all'estero, rispettivamente, l'una nel Regno Unito, l'altra nei Paesi Bassi; nel primo caso, per il motivo che gli studi da intraprendere all'estero non costituivano continuazione di un'istruzione ricevuta in Germania per almeno un anno; nel secondo caso, per mancanza del requisito relativo alla residenza stabile in una località di frontiera.

7. Il giudice del rinvio considera pertinenti, ai fini delle controversie di cui è investito, le disposizioni del Trattato CE sulla cittadinanza europea e sulla libera circolazione (1); tale panorama normativo si completa con le disposizioni dello stesso Trattato CE in materia di istruzione (2) e con le norme di diritto derivato che riguardano gli studenti (3).

6. Alla luce dell'importanza delle questioni trattate, appare necessario, previa esposizione dell'ambito normativo (II), dei fatti e delle vicende processuali delle cause a qua (III e IV), soffermarsi sull'aspetto della mobilità degli studenti (V), sulla giurisprudenza concernente gli elementi che costituiscono il fulcro delle questioni formulate dal giudice nazionale (VI) e sull'analisi di vari aspetti rilevanti delle borse di studio per la formazione, inter alia, le loro caratteristiche e il nesso con le libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (VII). Da tali riflessioni emergerà quindi, la soluzione degli interrogativi posti dal giudice del rinvio (VIII). Concluderò cercando di eliminare le perplessità legate alle conseguenze della soluzione da me proposta (IX).

1) La cittadinanza europea e la libera circolazione

8. L'art. 17, n. 1, CE istituisce una «cittadinanza dell'Unione», ponendo l'individuo al centro delle attività di quest'ultima⁴; «[è] cittadino dell'Unione chiunque abbia la

⁴ — Quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2000 - 30 aprile 2004) [COM (2004) 695 def.], punto 4.

nazionalità di uno Stato membro»; pertanto, spetta alle legislazioni degli Stati membri definire tale status⁵.

9. A tenore dell'art. 17, n. 2, CE, i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal Trattato medesimo. In particolare, il possesso di tale status comporta, ai sensi dell'art. 18 CE, il «diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri», fatte salve le limitazioni e le condizioni stabilite dal Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

10. La cittadinanza dell'Unione comporta, altresì, diritti elettorali (art. 19 CE), il diritto di tutela all'estero (art. 20 CE), nonché il diritto di presentare petizioni e denunce dinanzi alle competenti istituzioni comunitarie (art. 21 CE).

11. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁶ utilizza in talune occasioni il concetto di cittadinanza contenuto nell'art. 17 CE⁷ e, all'art. 45, n. 1, proclama il diritto di ogni cittadino «di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri».

5 — Dichiarazione n° 2, sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata all'Atto finale del Trattato sull'Unione europea (GU 1992, C 191, pag. 98).

6 — GU 2000, C 364 (pag. 1)

7 — Artt. 12, n. 2 e 15, n. 2; analogamente, all'interno del titolo V, dedicato alla «Cittadinanza», v. artt. 39, n. 1, 40, 42, 43, 44, 45, n. 1 e 46.

2) Le competenze della Comunità in materia di istruzione

12. Al fine di realizzare gli scopi che si propone, l'azione della Comunità comporta, a termini dell'art. 3, n. 1, lett. q), CE, «un contributo ad un'istruzione e ad una formazione di qualità e al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri».

13. All'interno del titolo XI, inserito nella parte terza del Trattato, il capo 3 è dedicato ai temi dell'«[i]struzione, formazione professionale e gioventù» e contiene gli artt. 149 CE e 150 CE, che sono stati introdotti nel 1992 con il Trattato sull'Unione europea.

14. L'art. 149 CE così recita:

«1. La Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche.

2. L'azione della Comunità è intesa: (...)

— a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri;

4. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, il Consiglio adotta:

— a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio;

— a promuovere la cooperazione tra gli istituti di insegnamento;

— deliberando in conformità della procedura di cui all'art. 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri,

— a sviluppare lo scambio d informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri;

— deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, raccomandazioni».

— a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative;

— a incoraggiare lo sviluppo dell'istruzione a distanza.

15. In termini analoghi si esprime l'art. 50 CE sulla formazione professionale.

3) Diritto derivato

16. Dal momento che esistono gruppi di persone con caratteristiche diverse, non deve stupire il fatto che la Comunità dedichi loro un'attenzione specifica, come ad esempio è accaduto con la direttiva del Consiglio 29 ottobre 1993, 93/96/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti⁸.

17. L'istituzione della cittadinanza europea ha messo in luce la necessità di adeguare la disciplina delle libertà di circolazione e di soggiorno; tale adeguamento è stato realizzato attraverso la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri⁹, che ha abrogato la direttiva 93/96.

18. La direttiva 2004/38 disciplina l'ingresso e l'uscita dal territorio dei paesi comunitari

(artt. 4 e 5) nonché il diritto di soggiorno, per il quale stabilisce alcuni requisiti, che variano a seconda della durata della permanenza: a) per una permanenza sino a tre mesi, si richiede il possesso di un documento di identità o di un passaporto valido (art. 6); b) nel caso di un soggiorno per un periodo compreso tra tre mesi e cinque anni, chi è iscritto presso un istituto pubblico o privato deve disporre di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante, e di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale di tale Stato membro [art. 7, n. 1, lett. c)], e infine, c) un soggiorno legale per un periodo superiore a cinque anni comporta l'acquisizione di un diritto permanente non subordinato a condizioni (art. 16).

B — *Normativa tedesca*

19. I sussidi allo studio sono disciplinati dal Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (legge federale in materia di sussidi individuali all'istruzione; in prosieguo: il «BAföG»)¹⁰. L'art. 4 del BAföG stabilisce la sfera di applicazione territoriale di tali sussidi, che vengono concessi unicamente agli studenti che ricevano un'istruzione all'interno del paese, pur ammettendo alcune eccezioni, contenute negli artt. 5 e 6.

8 — GU L 317 (pag. 59). Tale direttiva, unitamente alle direttive del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE e 90/365, relative, rispettivamente, al diritto di soggiorno e al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati che hanno cessato la propria attività professionale (GU L 180, pag. 26 e pag. 28), ha costituito la risposta del legislatore europeo all'ampliamento del concetto di libera circolazione auspicato dalla Corte di giustizia, «istituzione che presenta un carattere maggiormente incline all'integrazione e le cui interpretazioni del Trattato di Roma danno spesso un impulso considerevole al superamento dell'approccio economicistico della Comunità» (Abellán Honrubia, V., e Vilá Costa, B., *Lecciones de Derecho comunitario europeo*, Ed. Ariel, Barcellona, 1993, pag. 191).

9 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE) — Rettifiche in GU L 229 (pag. 35).

10 — Nuova versione pubblicata il 6 giugno 1983 (BGBl I, pag. 645); modificata, da ultimo, con legge 22 settembre 2005 (BGBl I, pag. 2809).

20. L'art. 5, n. 1 verte sulla formazione transfrontaliera e a tal fine dispone:

— nell'ambito della cooperazione internazionale, i corsi successivi per una formazione unitaria vengano impartiti, alternativamente, in Germania e all'estero;

«[a]gli studenti di cui all'art. 8, n. 1, vengono concessi sussidi all'istruzione qualora si spostino quotidianamente dalla propria residenza stabile sul territorio nazionale ad un centro d'istruzione situato all'estero. Per residenza stabile, ai sensi della presente legge, s'intende il luogo in cui si trovi, non solo temporaneamente, il centro delle relazioni sociali dell'interessato[...]; il soggiorno effettuato unicamente a fini di formazione non si considera una residenza stabile»

— una formazione intrapresa presso un istituto nazionale venga proseguita per almeno un anno presso un istituto in uno Stato membro dell'Unione europea

21. L'art. 5, n. 2, riguarda la formazione all'estero:

(...).

«Un sussidio all'istruzione viene concesso agli studenti che abbiano la propria residenza stabile nel territorio nazionale e che compiano studi presso un istituto di insegnamento con sede al di fuori del medesimo territorio, a condizione che:

22. L'art. 6 consente di prendere in considerazione circostanze particolari:

— tali studi presentino un'utilità per gli interessati allo stato attuale della loro formazione e almeno parte di questa formazione possa essere riconosciuta come parte del curriculum richiesto o abituale della formazione da compiere, o

«Possono aspirare ad un sussidio i cittadini tedeschi, ai sensi della Legge fondamentale, che abbiano la residenza stabile in un paese straniero che frequentino corsi in tale paese ovvero in uno Stato limitrofo, qualora le particolari circostanze del singolo caso lo giustificino (...).

23. L'art. 8, n. 1, delimita l'ambito di applicazione ratione personae del BAföG, prevedendo che:

1. ai cittadini tedeschi ai sensi della Legge fondamentale;

(...);

8. agli studenti che, conformemente all'art. 3 del Freizügigkeitsgesetz/EU (legge di applicazione della libera circolazione dei cittadini dell'Unione) hanno diritto, in qualità di coniugi o figli, all'ingresso ed al soggiorno sul territorio nazionale tedesco, ovvero che non possano beneficiare, in qualità di figli di un cittadino dell'Unione, di tali diritti avendo compiuto 21 anni e non essendo a carico dei rispettivi genitori o del coniuge;

9. agli studenti in possesso della cittadinanza di un altro Stato membro dell'Unione europea ovvero di un altro Stato contraente dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo che lavorino in Germania prima di iniziare gli studi, semprechè sussista un nesso tra l'attività esercitata e l'oggetto della formazione (...).

III — Fatti e cause principali

A — Causa C-11/06

24. La sig.ra Morgan è nata in Germania nel 1983, è cittadina tedesca ed ha compiuto gli studi di insegnamento secondario nel paese natale. Dopo aver conseguito il diploma di maturità (Abitur), si è recata in Gran Bretagna, dove ha lavorato come ragazza alla pari.

25. Dal 20 settembre 2004, la ricorrente nella causa principale studia genetica applicata presso la University of the West of England, a Bristol. Le autorità britanniche le hanno riconosciuto lo status di lavoratrice migrante, concedendole il beneficio di un assegno per le spese di mantenimento¹¹.

26. Prima di stabilirsi nel Regno Unito, nell'agosto 2004, la sig.ra Morgan aveva chiesto un sussidio, che le era stato negato dal Bezirksregierung (amministrazione distrettuale) di Colonia, con decisione del 25 agosto 2004, in base al rilievo che

¹¹ — Punti 12 e 44 delle osservazioni scritte presentate dalla Gran Bretagna. All'udienza, sono stati descritti i vantaggi concessi all'interessata dallo Stato membro ospitante: esenzione dalle tasse universitarie, un prestito sovvenzionato annuale dell'importo di 4 400 sterline, nonché un fondo per finanziare l'acquisto di libri e altre spese.

l'interessata non possedeva i requisiti previsti dall'art. 5, n. 2, del BaföG. Tale decisione è stata successivamente confermata con decisione sull'opposizione del 3 febbraio 2005, in cui è stata nuovamente negata l'applicazione dell'art. 6, nel combinato disposto con l'art. 5, n. 1, del BaföG.

27. Avverso tale decisione amministrativa, la sig.ra Morgan ha proposto un ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht Aachen, da cui è scaturita la causa C-11/06.

B — Causa C-12/06

28. La sig.ra Bucher, cittadina tedesca, nata nel 1983, abitava fino al 1° luglio 2003 unitamente ai genitori a Bonn, per poi trasferirsi a Düren, insieme al suo convivente¹².

29. Dal 1° luglio 2003, la sig.ra Bucher frequenta un corso di ergoterapia presso la Hogeschool Zuyd di Heerlen¹³ (Paesi Bassi).

30. In data 28 gennaio 2004, la ricorrente nella causa a qua chiedeva la concessione di

un sussidio, domanda che veniva respinta dal Landrat des Kreises (consiglio distrettuale) di Düren, con decisione 7 luglio 2004, sulla base del rilievo che non sussistevano i requisiti prescritti dall'art. 5, n. 1, del BaföG, in quanto il trasferimento della residenza a Düren sarebbe avvenuto unicamente per finalità di istruzione. Tale decisione veniva poi confermata dal Bezirksregierung di Colonia, con decisione del 16 novembre 2004.

31. Quest'ultima decisione è stata impugnata dinanzi al Verwaltungsgericht Aachen, procedimento da cui è scaturita la causa C-12/06.

IV — Questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

32. Il Verwaltungsgericht Aachen ha ritenuto che, sebbene le domande delle ricorrenti non potessero trovare accoglimento ai sensi dell'art. 5 e dell'art. del BaföG, le interessate potrebbero nondimeno invocare il diritto comunitario ed ha pertanto sospeso entrambi i procedimenti per sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto di libera circolazione sancito per i cittadini dell'Unione europea dagli artt. 17 CE e 18 CE impedisca ad uno Stato membro di negare ad un proprio cittadino, in una fattispecie come quella oggetto del presente procedimento, la concessione di un aiuto alla formazione

12 — Città situata tra Bonn — dalla quale dista circa 70 km — e Aachen — che si trova a circa 35 km di distanza —.

13 — Città che si trova approssimativamente a 9 km dalla frontiera tedesca e a 47 km da Düren.

per studi da compiersi interamente in un altro Stato membro, sulla base del rilievo che tale formazione non rappresenta la prosecuzione degli studi della durata di almeno un anno seguiti presso un istituto di insegnamento situato nel territorio nazionale.

Statuto, il Bezirksregierung di Colonia, il Landrat des Kreises di Düren, e i governi tedesco, austriaco, finlandese, italiano, dei Paesi Bassi, del Regno Unito e svedese, nonché la Commissione.

- 2) Se il diritto di libera circolazione sancito per i cittadini dell'Unione europea dagli artt. 17 CE e 18 CE impedisca ad uno Stato membro di negare, in una fattispecie come quella oggetto del presente procedimento, la concessione di sussidi alla formazione ad un proprio cittadino che, quale "pendolare", compia la propria formazione in uno Stato membro contiguo, sulla base del rilievo che l'interessato risiede nel comune tedesco situato in prossimità del confine unicamente a fini di formazione e che tale luogo di soggiorno non costituisce la sua residenza stabile».

36. All'udienza, tenutasi il 30 gennaio 2007, sono intervenuti per svolgere osservazioni orali i rappresentanti della sig.ra Morgan, della sig.ra Bucher, della Germania, dei Paesi Bassi, dell'Austria, del Regno Unito e della Commissione.

V — La mobilità degli studenti

33. La prima questione è comune ad entrambe le controversie, mentre la seconda riguarda solo la sig.ra Bucher.

A — *Una costante nella storia*

34. Il presidente della Corte di giustizia, con ordinanza 16 marzo 2006, ha disposto la riunione dei procedimenti C-11/06 e C-12/06, considerata la loro connessione oggettiva.

37. Benché Tommaso Moro abbia affermato che l'insegnamento impartito nella propria lingua è quello che «meglio di tutti riesce ad interpretare i sentimenti e gli stati d'animo»¹⁴, l'inquietudine provocata dal desiderio di sapere spinge a ricercare le fonti del sapere stesso, e ad imparare da coloro che possiedono una maggiore erudizione, a

35. Hanno presentato osservazioni scritte, entro il termine stabilito dall'art. 23 dello

14 — Moro, T., *Utopia*, capitolo dedicato a «Gli studiosi », Laterza, 2006 [trad. libera].

prescindere dal luogo e dalla lingua in cui insegnano. Tale inquietudine è alla base di quel flusso di allievi che si spostano in direzione dei loro maestri, riscontrabile in tutte le epoche della storia.

verso l'uso del latino come lingua franca, aspiravano a comunicare tra loro e a diffondere il sapere. La prima università fu istituita nella città di Bologna; successivamente, le università fiorirono in tutta l'Europa (Parigi, Valenza, Oxford, Montpellier, Salamanca, e via dicendo)¹⁵.

38. Nel periodo classico dell'antichità, tra i centri che hanno attratto in massa le genti, tra le più svariate, si ricordano l'Accademia di Platone, il Liceo di Aristotele, le scuole di Pitagora e di Alessandria, quest'ultima fondata da Tolomeo Sotere nel III secolo a.C., tra i cui allievi si distinse Euclide.

39. A partire dal IX secolo d.C., con il fiorire della vita monastica, venivano allestite aule nei conventi e nelle abbazie per impartire lezioni ai frati, con l'aggiunta, in varie zone del mondo, di una dipendenza esterna per accogliere altri discepoli (Jarrow, Cork, Corbie, Richenau, Montecassino e così via). Parallelamente, i vescovi e i comuni crearono scuole episcopali all'ombra delle cattedrali (tra le quali, Reims, Chartres, Colonia, Magonza, Vienna, Liegi). Anche il mondo arabo ha conosciuto tale fenomeno, basti ricordare che a Bagdad e a Cordoba furono costruiti centri di studio con ricche biblioteche e osservatori astronomici.

40. Intorno al secolo XII, iniziarono ad intraprendere l'insegnamento anche persone non appartenenti alle scuole religiose. Nacquero così le università, aperte a studenti e a professori di nazionalità diverse che, attra-

41. L'università ha prodotto una vivace mobilità sociale. I figli dei nobili, dei borghesi, dei commercianti, degli artigiani e dei contadini erano ammessi alle stesse condizioni, in quanto le relative difficoltà economiche venivano superate con la concessione di sussidi e borse di studio. Tuttavia, con l'avvento degli Stati nazionali e delle guerre di religione l'iniziale carattere ecumenico delle università ha cominciato ad affievolirsi.

42. Così, Juan Luis Vives (1492-1540) svolse la propria attività professionale presso l'Università di Valenza, alla Sorbona di Parigi, a Bruges, Lovanio e ad Oxford; Miguel Servet (1511-1553) studiò legge a Tolosa, medicina a Parigi e a Montpellier, nonché teologia a Lovanio; David Hume (1711-1776) studiò letteratura e filosofia a Reims e nell'Anjou, per poi far ritorno in Scozia — dopo aver abitato due anni a Parigi —, dove rifiutò

15 — Il baccelliere Sansone Carrasco che, sotto gli pseudonimi di «cavaliere degli specchi» e di «cavaliere della bianca luna» combatte più volte a duello con Don Chisciotte, aveva studiato a Salamanca, città in cui conosce la prima parte delle avventure del famoso hidalgo e di quelle che, dopo aver fatto ritorno nella Mancia, dove entrambi vivevano, lo stesso cavaliere gli racconta all'inizio della seconda parte (Cervantes Saavedra, M., *El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha*, parte seconda, capitolo secondo).

l'offerta di una cattedra; Karl Marx (1818-1883) si formò presso l'Università di Bonn, ma visse a Parigi, a Bruxelles e a Londra, esercitando una profonda influenza intellettuale.

43. Tra i tanti viaggiatori del sapere, Erasmo da Rotterdam (1469-1536) occupa un posto d'onore. Studiò presso l'Università di Parigi, fu precettore del figlio del re di Scozia Giacomo II, ottenne il dottorato in teologia a Bologna, declinando l'invito di Papa X a fermarsi a Roma. Si recò in Inghilterra, dove fu accolto alla reggia di Enrico VIII e conobbe John Colet e Tommaso Moro. Fu professore titolare di teologia a Cambridge; lavorò con l'editore Aldo Manunzio a Venezia; si guadagnò la stima dell'imperatore Carlo V, nonché del re di Spagna, che lo nominò consigliere per le Fiandre¹⁶. Infine, dopo aver trascorso un periodo di tempo a Friburgo, si ritirò a Basilea, per occuparsi della pubblicazione delle sue opere¹⁷. La vita di questo personaggio fa sognare oggi, rivelando che, alla fine del Medioevo, l'Europa non aveva frontiere per la vita intellettuale e non era compartimentata in base a differenze linguistiche che, senza voler negare il valore culturale che rappresentano, impoveriscono lo scambio di idee e rallentano il progresso verso un'unione più integrata e più impegnata dei popoli di questo continente. Il mito di Erasmo aiuta a sperare in un superamento di tali barriere¹⁸.

B — Una preoccupazione attuale

44. La vertiginosa evoluzione della società attuale si accompagna ad un incremento della domanda di istruzione di livello superiore e di insegnamenti specialistici, nonché ad una progressiva consapevolezza dell'importanza dell'insegnamento per la costruzione del futuro. Ovunque si presentano sfide e problemi analoghi, riguardanti il finanziamento, la qualità, l'uguaglianza delle condizioni, la competenza del personale insegnante, le possibilità di occupazione dei diplomati e la distribuzione dei vantaggi prodotti dalla cooperazione internazionale.

45. In tale contesto si inserisce il cosiddetto «processo di Bologna», scaturito dalla dichiarazione del 19 giugno 1999¹⁹, firmata da quaranta ministri con l'obiettivo di istituire entro il 2010 uno spazio europeo di istruzione superiore²⁰, mirante a realizzare gradualmente una serie di obiettivi, come la mobilità degli studenti, che riveste ancora

16 — Nel 1516 dedica all'allora Carlo di Gand la sua opera *Institutio Principis Christiani*.

17 — Stefan Zweig ha scritto una splendida biografia: Erasmo da Rotterdam, Ed. Bompiani, 2002 [*Triumph und Tragik des Erasmus von Rotterdam*, Ed. Rusconi Libri, 1991]. V. anche in lingua spagnola: *Erasmo de Rotterdam: triunfo y tragedia de un humanista*, Ed. Paidós Ibérica, Barcellona, 2005.

18 — Flory, M., «Le mythe d'Erasme», in *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Ed. Dalloz, 1991, pag. 258.

19 — Riportata su http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html. È stata preceduta dalla dichiarazione della Sorbona, firmata il 25 maggio 1998 dai ministri della pubblica istruzione di Francia, Germania, Italia e Regno Unito.

20 — L'istruzione superiore comprende «qualsiasi tipo di studio, di formazione o di preparazione alla ricerca a livello post-secondario, che venga impartita presso un'università o altri istituti accreditati presso le autorità dello Stato competente come centri di insegnamento superiore»; [trad. libera] v. *Dichiarazione mondiale sull'istruzione superiore per il XXI secolo: visione e azione*, approvata il 29 ottobre 1998 dalla Conferenza mondiale convocata sotto l'egida dell'UNESCO, disponibile sulla pagina web: <http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration>

grande importanza, nonostante l'elevato livello di comunicazione ottenuto attraverso le reti informatiche.

46. In connessione con il processo di Bologna, le istituzioni comunitarie hanno approvato numerosi strumenti in materia di circolazione degli studenti²¹, giacché il numero delle domande per ricevere una formazione al di fuori del paese d'origine per periodi variabili è aumentato di pari passo con la possibilità di trovare un'occupazione e di integrarsi, terminati gli studi, nelle strutture di qualsiasi Stato dell'Unione, offrendo opportunità assai stimolanti. Tali scambi recano vantaggi allo studente che si sposta, alla comunità che lo accoglie come a quella da cui si distacca, sebbene comporti alcuni rischi, poiché può compromettere la diversità, accelerare la mercantilizzazione della docenza e favorire la fuga di cervelli.

47. Per di più, i trasferimenti comportano ostacoli di vario genere, legati principal-

mente all'aspetto linguistico e dell'adattamento²², o ancora sotto il profilo amministrativo ed economico²³. Nel tentativo di mitigare le difficoltà legate al pagamento delle tasse di iscrizione, delle rette, ovvero delle spese per il mantenimento o l'alloggio, vengono erogati sussidi allo studio, che possono avere una triplice provenienza: privata, nazionale o europea. I primi vengono erogati da privati secondo i termini da essi stabiliti; l'attribuzione dei secondi è regolata da disposizioni locali, regionali o nazionali, nel rispetto di determinati principi, quali l'obiettività e l'uguaglianza; l'erogazione dell'ultima forma di sussidi si articola attraverso le azioni comunitarie, tra le quali si distinguono i programmi «Erasmus», avviato nel 1987, e attualmente incorporato nel programma «Socrates»²⁴, e «Leonardo da Vinci», avviato nel 1994 con l'obiettivo di incentivare la formazione professionale.

48. Nelle controversie riguardanti le sig.re Morgan e Bucher si discute dei sussidi allo studio previsti dalla legislazione nazionale, senza escludere la compatibilità dei tre suddetti sistemi di finanziamento con le rispettive regolamentazioni, giacché, poiché

21 — Tra gli esempi figurano la Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 14 dicembre 2000 relativa al piano d'azione per la mobilità (GU C 371, pag. 4); nonché la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 luglio 2001, relativa alla mobilità nella Comunità degli studenti, delle persone in fase di formazione, di coloro che svolgono attività di volontariato, degli insegnanti e dei formatori (GU L 215, pag. 30); la Risoluzione del Consiglio del 3 giugno 2002 sulle competenze e la mobilità (GU C 162, pag. 1); e ancora, la Carta europea di qualità per la mobilità, allegata alla Proposta di Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla mobilità transnazionale nella Comunità a fini di istruzione e formazione — [COM (2005) 450 def]; infine, tali temi costituiscono uno dei tre obiettivi del programma di lavoro «Istruzione e Formazione 2010», approvato dal Consiglio europeo di Barcellona nel 2002.

22 — «Vai a vivere in un paese lontano, non per la distanza, ma per le idee e i costumi» [trad. libera]. Così André Maurois iniziava la sua opera «Conseils à un jeune Français partant pour l'Angleterre», Parigi, Grasset, 1938.

23 — Il libro verde della Commissione europea «Istruzione, formazione, ricerca; gli ostacoli alla mobilità transnazionale» [COM(1996) 462 def.] ha analizzato tali impedimenti.

24 — Piuttosto modesto all'inizio, poiché il primo anno ha interessato solo 3 244 persone; nel 2005 il numero è salito a 144 032, con più di un milione e mezzo di borse di studio distribuite agli studenti durante i vent'anni di operatività (fonte: http://ec.europa.eu/education/news/erasmus20_en.html).

di regola un solo aiuto non riesce a coprire la totalità delle spese²⁵, spesso e volentieri è ammessa la percezione simultanea di sussidi di provenienza diversa.

VI — La giurisprudenza in materia di sussidi allo studio e libera circolazione degli studenti

49. L'individuazione delle soluzioni da fornire al Verwaltungsgericht Aachen richiede un richiamo della giurisprudenza riguardante i due argomenti su cui vertono le questioni pregiudiziali formulate nell'ordinanza di rinvio.

A — I sussidi allo studio

50. La Corte di giustizia ha già avuto modo di occuparsi di sussidi di diversa natura, richiesti in occasione dell'inizio, della realizzazione o del compimento di un periodo di apprendistato. Nei casi trattati fino ad ora, la relativa richiesta è stata rivolta allo Stato membro ospitante o a quello di origine, ma sempre dopo un trasferimento, mentre, nella specie, le sig.re Morgan e Bucher hanno fatto domanda allo Stato di origine senza spostarsi

da tale paese. Se è pur vero, come è stato sottolineato nella maggior parte delle osservazioni presentate in questo procedimento, che tale circostanza impedirebbe di rilevare una disparità di trattamento tra i cittadini tedeschi ed i cittadini di altri Stati membri, escludendo quindi la possibilità di applicare la giurisprudenza esistente, è altrettanto vero che essa, tuttavia, non impedisce di esaminare in rassegna le tesi che possono rivelarsi utili in questa occasione.

51. Tra le sentenze che riguardano aspetti connessi agli argomenti sollevati nella specie, dobbiamo evidenziare quelle pronunciate nelle cause Grzelczyk²⁶, D'Hoop²⁷ e Bidar²⁸ che, oltre tutto, si ricollegano al tema della cittadinanza dell'Unione, fornendo validi spunti.

52. Precedentemente, la sentenza Gravier²⁹ aveva dichiarato che l'imposizione di un canone, di una tassa d'iscrizione o di una tassa scolastica, quale condizione per l'accesso ai corsi di formazione professionale, ai cittadini di altri Stati membri, costituiva una discriminazione in base alla cittadinanza, vietata dal Trattato (punto 26). Seguendo lo stesso filone giurisprudenziale, la sentenza Blaizot³⁰ aveva individuato una forma di discriminazione nell'imposizione di «una sovrattassa d'iscrizione gravante sugli studenti cittadini di altri Stati membri che

25 — Calvo Pérez, B., «Perspectiva europea de la educación superior. Carácter transversal y redes universitarias (internacionalización, movilidad y redes)», in *El carácter transversal en la educación universitaria*, Michavila, F., e Martínez, J., ed., Madrid, 2002 (pag. 33), riepiloga le critiche al programma Socrates-Erasmus, tra le quali pone in rilievo la ridotta dotazione economica, aggiungendo che si tratta di «borse di studio per persone ricche» e che «costituiscono un finanziamento regressivo» [trad. libera].

26 — Sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99 (Racc. pag. I-6193).

27 — Sentenza 11 luglio 2002, causa C-224/98 (Racc. pag. I-6191).

28 — Sentenza 15 marzo 2005, causa C-209/03 (Racc. pag. I-2119).

29 — Sentenza 13 febbraio 1985, causa 293/83 (Racc. pag. 593).

30 — Sentenza 2 febbraio 1988, causa 24/86 (Racc. pag. 379).

intendano iscriversi a questo ciclo di studi», poiché «gli studi universitari di medicina veterinaria rientrano nella nozione di formazione professionale» (punto 24).

53. Tale dottrina è stata precisata qualche anno dopo con le sentenze Lair³¹ e Brown³², che hanno operato la distinzione tra sussidi diretti «a coprire le spese d'iscrizione o altre spese, in particolare scolastiche, necessarie per l'accesso all'istruzione», e i sussidi «per il mantenimento e la formazione», ritenendo che solo i primi possano rientrare nell'ambito di applicazione del Trattato (rispettivamente, punti 14 e 16 della sentenza Lair e 17-19 della sentenza Brown). Le novità introdotte con il Trattato dell'Unione europea³³ e l'adozione della direttiva 93/96, nonché la pronuncia della sentenza Grzelczyk, hanno reso tale distinzione irrilevante.

1) La sentenza Grzelczyk

54. Il sig. Grzelczyk, cittadino francese, studiava educazione fisica presso l'Università cattolica di Louvain-la-Neuve (Belgio), provvedendo egli stesso alle spese per gli studi e per il proprio mantenimento. All'inizio del quarto ed ultimo anno di studi, chiedeva il beneficio del minimex — assegno minimo per la sussistenza —, che gli veniva però negato in quanto non era cittadino belga.

55. La Corte di giustizia ha ricordato che, nella sentenza Hoeckx³⁴, aveva già dichiarato che il minimex costituisce «un vantaggio sociale ai sensi del regolamento n. 1612/68»³⁵ (punto 27); essa ha altresì posto in evidenza la riforma della legislazione nazionale applicabile (punto 28), per effetto della quale uno studente di cittadinanza belga, ma che non fosse in possesso della qualifica di lavoratore ai sensi del regolamento n. 1612/68, il quale si fosse trovato in condizioni identiche a quelle del sig. Grzelczyk, avrebbe soddisfatto le condizioni necessarie per ottenere il beneficio del minimex, motivo per il quale la Corte ha rilevato che si trattava di «una discriminazione operata sulla sola base della cittadinanza» (punto 29), vietata «in linea di principio» dall'art. 6 del Trattato CE (diventato, in seguito a modifica, art. 12 CE), aggiungendo che «per valutare l'ambito di applicazione di tale articolo, questo deve essere interpretato in combinazione con le disposizioni del Trattato sulla cittadinanza dell'Unione» (punto 30).

56. Dopo aver svolto alcune considerazioni sulla cittadinanza europea (punti 31-33) e senza togliere validità alla giurisprudenza Lair e Brown (punti 34 e 35), la Corte ha associato il divieto di discriminazione al «diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri», entro i limiti previsti dalla direttiva 93/96; a proposito di tali limiti, la Corte ha insistito in particolare sulla condizione relativa al pos-

31 — Sentenza 21 giugno 1988, causa 39/86 (Racc. pag. 3161).

32 — Sentenza 21 giugno 1988, causa 197/86 (Racc. pag. 3205).

33 — In particolare, con l'introduzione della cittadinanza dell'unione nel Trattato CE, cui è stato inoltre aggiunto, all'interno della terza parte e sotto il titolo VIII, il capo 3, dedicato all'istruzione, alla formazione professionale e alla gioventù (artt. 149 e 150).

34 — Sentenza 27 marzo 1985, causa 249/83 (Racc. pag. 973).

35 — Regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

Sesso delle risorse economiche, che introduce una differenza — dovuta alle «peculiarità del soggiorno degli studenti» — rispetto alle direttive 90/364 e 90/365 (punti 37-44)³⁶, ponendo altresì in rilievo il carattere mutevole delle situazioni personali che cambiano nel corso del tempo (punto 45).

sarebbe stato incompatibile con il diritto alla libera circolazione applicare ad un soggetto «nello Stato membro di cui è cittadino un trattamento meno favorevole di quello di cui beneficerebbe se non avesse usufruito delle facilitazioni concesse dal Trattato in materia di circolazione» (punti 30 e 31), considerazione particolarmente importante «nel settore dell'istruzione» (punto 32).

2) La sentenza D'Hoop

57. La sig.ra D'Hoop, cittadina belga, aveva ottenuto il diploma di maturità in Francia, diploma che era stato riconosciuto dalle autorità del proprio paese di origine; in tale paese essa aveva poi intrapreso gli studi universitari. Terminati gli studi, essa aveva chiesto di beneficiare di un'«allocation d'attente» «indennità di attesa» da intendere quale «indennità di disoccupazione giovanile», un'indennità che apriva l'accesso ai programmi di collocamento, destinata ai giovani in cerca di prima occupazione. Tale indennità le veniva negata in base al rilievo che non aveva compiuto gli studi secondari in Belgio.

58. Nonostante il fatto che l'indennità di disoccupazione giovanile costituisca un vantaggio sociale ai sensi del regolamento n. 1612/68³⁷, la specifica situazione dell'interessata impediva, nella specie, l'applicazione di tale regolamento e dell'art. 48 CE (punti 17-20), per cui la Corte di giustizia ha orientato il proprio ragionamento sulle disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione, considerandole applicabili *ratione temporis* (punti 23-26), in forza delle quali

59. Sulla base di tali considerazioni, la Corte ha rilevato che la normativa nazionale introduceva una disparità di trattamento «tra i cittadini belgi che hanno compiuto interamente gli studi secondari in Belgio e quelli che (...) hanno ottenuto il diploma di maturità in un altro Stato membro» (punto 33)», i quali venivano perciò svantaggiati (punto 34). Ciò nonostante, sarebbe stato possibile giustificare tale discriminazione in base a ragioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale; tuttavia, nel caso in esame, sebbene la Corte abbia considerato legittimo «che il legislatore nazionale voglia essere sicuro dell'esistenza di un nesso reale tra chi richiede le dette indennità ed il mercato geografico del lavoro interessato», l'unica condizione relativa al luogo di conseguimento del diploma di maturità presentava «un carattere troppo generale ed esclusivo» (punti 36-39).

3) La sentenza Bidar

60. Il sig. Bidar, cittadino francese, si era trasferito nel Regno Unito, dove aveva terminato il ciclo di studi secondari. Inten-

36 — Al punto 40 della sentenza 25 maggio 2000, causa C-424/98, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4001), tali differenze vengono illustrate in dettaglio.

37 — Sentenze 20 giugno 1985, causa 94/84, Deak (Racc. pag. 1873, punto 27) e 12 settembre 1996, causa C-278/94, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4307, punto 25).

dendo iniziare gli studi universitari, egli chiedeva l'apposito sussidio al London Borough of Ealing, che gli concedeva un aiuto per poter pagare le tasse universitarie, ma non il beneficio di un prestito a copertura delle spese di mantenimento, in base al rilievo che l'interessato non era «residente» nel Regno Unito.

61. Alla Corte è stato chiesto di accertare se il diniego di tale forma di aiuto costituisca una violazione del Trattato, in particolare, dell'art. 12 CE; a tal fine la Corte ha richiamato la dottrina consolidata riguardante la detta disposizione e l'art. 18 CE, nonché l'evoluzione della giurisprudenza e del diritto comunitario in materia (punti 28-41), per concludere che la situazione di un cittadino dell'Unione che soggiorni legalmente in un altro Stato membro ricade nella sfera di applicazione del Trattato ai sensi dell'art. 12, primo comma, CE ai fini dell'ottenimento di un aiuto concesso agli studenti, sia sotto forma di un prestito sovvenzionato sia di una borsa, a copertura delle spese di mantenimento (punto 42), ciò che secondo la Corte trovava conferma nella direttiva 2004/38 (punto 43).

62. La Corte si è poi soffermata sulle riserve contenute nell'art. 18 CE, che rimanda alle limitazioni previste dal Trattato ed alle disposizioni adottate in applicazione dello stesso, tra le quali rientrerebbero le disposizioni della direttiva 93/96, il cui art. 3 esclude il diritto al pagamento di borse per il mantenimento, agli studenti che beneficiano del diritto di soggiorno (punto 44). Conformemente alla sentenza *Grzelczyk*, la Corte ha ritenuto che l'impossibilità di fondare il diritto a sussidi di mantenimento sulla direttiva (punto 45) non impedisce di poter invocare l'art. 12 CE (punto 46).

63. Una volta ammessa l'applicabilità dell'art. 12 CE, la Corte ha esaminato la questione relativa all'obiettività dei requisiti imposti dalla normativa nazionale per la concessione degli aiuti in oggetto. Orbene, i requisiti imposti dalla legge relativamente alla «residenza» nel Regno Unito, rischiavano di svantaggiare «essenzialmente i cittadini di altri Stati membri», in quanto potevano essere «più facilmente soddisfatti dai cittadini nazionali» (punti 50-53). Tuttavia, siffatta disparità di trattamento poteva essere giustificata dall'esigenza di favorire «gli studenti che abbiano dato prova di un certo grado di integrazione» (punti 54-57), la quale può considerarsi sufficientemente provata dal fatto che l'interessato abbia soggiornato «per un certo periodo nello Stato membro ospitante» (punto 59); infatti la situazione di uno studente «non è comparabile a [quella di] chi chiede una indennità di disoccupazione (...) o un sussidio per la ricerca «di una prima occupazione» (punto 58). Da tali considerazioni, la Corte ha dedotto che le disposizioni nazionali britanniche relative alla residenza violavano l'art. 12 CE (punti 60-63).

B — La libera circolazione delle persone

64. Accade sempre più spesso che la cittadinanza europea e i diritti ad essa connessi vengano portati all'attenzione della Corte di giustizia affinché ne definisca i contorni.

65. La sentenza *Grzelczyk* ha affermato l'importanza della cittadinanza europea —

destinata a diventare «lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri» (punto 31)³⁸ —, che ha acquistato maggiore intensità attraverso il divieto di discriminazione sancito dall'art. 12 CE, e di cui può avvalersi, alla luce della sentenza Martínez Sala³⁹, qualsiasi persona in possesso di un passaporto comunitario in tutte le situazioni «che rientrano nel campo di applicazione ratione materiae del diritto comunitario» (punto 63), rimanendo escluse le situazioni di carattere puramente interno⁴⁰.

66. Tra le situazioni contemplate figurano quelle che implicano l'esercizio delle libertà fondamentali, quali la libertà di circolazione e di soggiorno⁴¹. Ne consegue che la parità di trattamento e la libertà di circolazione vengono spesso invocate congiuntamente, ed opposte allo Stato membro ospitante — sentenze Grzelczyk e Bidar — o allo Stato di origine — sentenza D'Hoop —; in quest'ultima ipotesi, a causa dell'incompatibilità con il diritto comunitario di una normativa più sfavorevole nei confronti dei cittadini nazionali che abbiano esercitato i propri diritti⁴².

38 — Per Borja, J., Dourthe, G., e Peugeot, V., *La Ciudadanía Europea*, Ed. Peninsula, Barcellona, 2001, pag. 37, l'attualità di tale concetto si spiega con la necessità di introdurre tra gli elementi costitutivi di determinate società «un tipo di "identità" in cui si riconoscano e nel cui spirito si sentano immersi, perché tali tipi di società mostrano chiari sintomi di un deficit di adesione (...) alla Comunità nel suo insieme, e in mancanza di questa adesione è impossibile rispondere congiuntamente alle sfide che ci riguardano tutti» [trad. libera].

39 — Sentenza 12 maggio 1998, causa C-85/96 (Racc. pag. I-2691).

40 — Sentenze 5 giugno 1997, cause riunite C-64/96 e C-65/96), Uecker e Jacquet (Racc. pag. I-3171, punto 23); 2 ottobre 2003, causa C-148/02, García Avello (Racc. pag. I-11613, punto 26), e 26 ottobre 2006, causa C-192/05, Tas-Hagen e Tas (Racc. pag. I-10451, punto 23).

41 — Sentenza 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz (Racc. pag. I-7637, punti 15 e 16), e la ricordate sentenze Grzelczyk (punto 33); D'Hoop (punto 29), e Bidar (punto 33).

42 — Sentenze 29 aprile 2004, causa C-224/02, Pusa (Racc. pag. I-5763, punti 19 e 20), e 18 luglio 2006, causa C-406/04, De Cuyper (Racc. pag. I-6947, punto 39), e le citate sentenze D'Hoop (punto 34) e Tas-Hagen e Tas (punti 27, 30 e 31).

67. Il riferimento combinato al divieto di discriminazione e alla libera circolazione non è in contrasto con il carattere sostanziale di entrambi i principi, che emerge già di per sé⁴³. In tal senso, nella sentenza Baumbast e R.⁴⁴ la Corte ha riconosciuto gli effetti diretti dell'art. 18 CE⁴⁵, trattandosi di una «disposizione chiara e precisa del Trattato» (punto 84)⁴⁶, atteso che la libertà di circolazione — come il diritto di soggiorno — «è il diritto basilare della cittadinanza dell'Unione»⁴⁷.

68. La sentenza Grzelczyk ha anche ricordato che le summenzionate libertà sono

43 — V. sentenza 7 settembre 2004, causa C-456/02, Trojani (Racc. pag. I-7573), i cui punti 30-36 vertono sull'art. 18 CE, e i punti 39-44, sull'art. 12 CE. L'avvocato generale Geelhoed, nelle conclusioni relative alla causa da cui è scaturita la sentenza De Cuyper, afferma, giustamente che, ai fini dell'applicabilità dell'articolo 18 CE, non è necessaria la prova dell'esistenza di una discriminazione (paragrafo 104), ma occorre piuttosto accertare se sussista una limitazione all'esercizio del diritto di circolare e soggiornare liberamente, e se una siffatta limitazione possa risultare giustificata (paragrafo 108). Di fatto, nelle sentenze De Cuyper e Tas-Hagen e Tas è menzionata unicamente l'art. 18 CE.

44 — Sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99 (Racc. pag. I-7091).

45 — La dottrina aveva accennato a tale caratteristica: v., Dorrego de Carlos, A., «La libertad de circulación de personas: del Tratado de Roma al Tratado de la Unión Europea», nell'opera curata da Gil-Robles, J.M., *Los derechos del europeo*, Incipit ed., Madrid, 1993, pag. 30; v., inoltre Mattera, A., «La liberté de circulation et de séjour des citoyens européens et l'applicabilité directe de l'article 8 A du traité CE», in *Mélanges en hommage à Fernand Schöckweiler*, pubblicato sotto la direzione di Rodríguez Iglesias, Ole Due, Romain Schintgen e Charles Elsen, Baden-Baden, 1999, pag. 413 e segg.

46 — Tesi confermata nelle sentenze 19 ottobre 2004, causa C-200/02, Zhu e Chen (Racc. pag. I-9925, punto 26); 23 marzo 2006, causa C-408/03, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2647, punto 34), e Troiani, cit. supra (punto 31), ed enunciata nell'undicesimo 'considerando' della direttiva 2004/38.

47 — Comunicazione del Consiglio «Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea», titolo III, punto 1.1 (GU 2005, C53, pag. 1). Adrián Arnáiz, A.J., «Algunas consideraciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht», in *Revista de Estudios Europeos*, n° 11, settembre-dicembre 1995, Madrid, pag. 59, considera la libera circolazione un «diritto dalla duplice natura, economica e politica, poiché mira, da un lato, alla completa realizzazione del mercato interno e, dall'altro, a rafforzare il senso di appartenenza all'Unione europea» [trad. libera].

soggette a restrizioni (punto 37), che emergono, in primo luogo, dallo stesso Trattato e dalle relative disposizioni di attuazione, ragion per cui, quando esiste una norma specifica, quest'ultima sostituisce l'art. 18 CE⁴⁸; negli altri casi, la legittimità delle restrizioni, — come ad esempio, qualora venga richiesta la sussistenza di un nesso reale tra il soggetto richiedente l'indennità e lo Stato interessato⁴⁹ —, dipenderà dal fatto che siano basate su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e proporzionate⁵⁰.

VII — Aspetti principali dei sussidi concessi al fine di compiere studi in un altro Stato membro

69. Dopo aver richiamato le pronunce della Corte di giustizia che incidono maggiormente sulle controversie a qua, occorre adesso esaminare altri aspetti sottesi alle questioni pregiudiziali in esame, che ne delimitano i contorni giuridici: la natura giuridica ed la specificità dei sussidi per gli studi all'estero (A); la possibilità di invocare la libertà di circolazione nelle cause a qua (B), e l'incidenza della libera prestazione dei servizi (C).

48 — Sentenza 29 febbraio 1996, causa C-193/94, Skanavi e Chrysanthakopoulos (Racc. pag. I-929, punto 22), per quanto riguarda la libertà di stabilimento, e, in materia di libera circolazione dei lavoratori, v., sentenze 26 novembre 2002, causa C-100/01, Oteiza Olazábal (pag. I-10981, punto 26); 23 marzo 2004, causa C-138/02, Collins (Racc. pag. I-2703, punto 55), e 15 settembre 2005, causa C-258/04, Ioannidis (Racc. pag. I-8275, punto 37).

49 — Sentenze D'Hoop (punto 38) e Collins (punto 67), entrambe citate supra.

50 — Sentenze cit., Bickel e Franz (punto 27); D'Hoop (punto 36); Collins (punto 66); Bidar (punto 54); De Cuyper (punto 40), e Tas-Hagen e Tas (punto 33).

A — Natura dei sussidi per studiare all'estero

70. Come ho già indicato, i sussidi per la formazione sono assai vari, in quanto sono destinati ad ovviare ad ostacoli di ogni sorta. Così, esistono sussidi collegati direttamente all'istruzione, che coprono le spese di iscrizione o le rette scolastiche, ed altri che, indirettamente, alleggeriscono l'onere delle spese per l'acquisto di libri o di materiale didattico, per il trasporto o per il mantenimento.

71. In una prospettiva generale, nella categoria dei «sussidi allo studio» vengono inclusi tutti gli aiuti concessi a chi intenda intraprendere o continuare gli studi, ai fini della propria promozione educativa, culturale, professionale o scientifica, ovvero per ottenere riconoscimenti a livello accademico.

72. Si è discusso sulla natura dell'intervento delle amministrazioni pubbliche in tale settore, in particolare, sulla questione se esso rientri nella nozione di servizio pubblico ovvero nella politica delle incentivazioni. Nella prima ipotesi, le autorità erogano prestazioni ai singoli; nella seconda, concedono loro incentivi affinché orientino i propri programmi verso la realizzazione dell'interesse generale⁵¹.

51 — Gil Ibáñez, J.L., «El régimen de las becas y ayudas al estudio», nell'opera collettiva *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas*, Manuales de Formación Continuada, n. 16, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pagg. 221-226.

73. La soluzione dipende dalla configurazione di ciascun sussidio, che deve essere valutata alla luce della ratio e degli obiettivi del sussidio stesso. A livello dell'istruzione obbligatoria, i pubblici poteri agevolano i cittadini ad acquisire un determinato grado di competenza, per cui tale forma di aiuto presenta una forte componente prestazionale.

74. Per i livelli di istruzione superiori, al contrario, gli organismi nazionali competenti hanno l'obbligo di garantire non già la fruizione del diritto all'istruzione, bensì l'uguaglianza delle condizioni di esercizio di tale diritto, evitando le discriminazioni per ragioni economiche; essi sono inoltre impegnati nel tentativo di ampliare la gamma delle conoscenze, cercando di soddisfare le preferenze del richiedente ovvero di soddisfare le esigenze della società. Vengono utilizzate a tal fine tecniche di incentivazione, attraverso la concessione di aiuti diretti — una borsa di studio — e indiretti — l'esenzione dalle tasse d'iscrizione —, mentre l'elemento prestazionale passa in secondo piano.

75. Nuovi elementi si aggiungono allorché uno studente richieda al proprio paese di rimuovere le difficoltà, soprattutto di natura economica, per recarsi a studiare all'estero. Subentrano così le nozioni già richiamate — di mobilità e di libera circolazione —, con una dimensione transfrontaliera specifica, quella europea.

76. Non viene «esportata» una borsa di studio dallo Stato di origine allo Stato

ospitante, né il primo Stato sovvenziona, come afferma la Commissione, la libera circolazione degli studenti. Ciascun sussidio viene erogato a determinate condizioni, senza trasferire chi intenda ricevere una formazione in un determinato territorio ad altri corsi o in altri luoghi, salvo che lo prevedano le disposizioni che disciplinano tali cambiamenti. Tuttavia, rispetto ai sussidi per compiere studi all'estero, l'esportazione è consustanziale, poiché i detti sussidi vengono richiesti a copertura delle spese globali che verranno sostenute in altri paesi.

77. Di conseguenza, tali sussidi per recarsi all'estero costituiscono dei vantaggi rispetto ai quali lo Stato gode di un potere discrezionale maggiore che non nel caso dei sussidi di carattere prestazionale e in cui persiste un aspetto transnazionale.

78. Tale approccio elude la proiezione della giurisprudenza relativa alla tassazione di un lavoratore che abbia trasferito altrove la propria residenza, quando dichiara che «il Trattato non garantisce al lavoratore che il trasferimento delle sue attività in uno Stato membro diverso da quello in cui risiedeva precedentemente sia neutrale sotto il profilo fiscale»⁵². Tali ipotesi non sono comparabili

52 — Sentenze 29 aprile 2004, causa C-387/01, Weigel (Racc. pag. I-4981, punto 55); 15 luglio 2004, causa C-365/02, Lindfors (Racc. pag. I-7183, punto 34), e 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp (Racc. pag. I-6421, punto 45).

alle fattispecie delle cause a qua, poiché, oltre a perseguire finalità diverse, nel primo caso, vige l'obbligo di contribuire all'erario statale, mentre, nel secondo caso, si tratta di ricevere contributi dall'erario medesimo.

B — *Possibilità di invocare il diritto alla libera circolazione*

79. In alcune delle osservazioni scritte presentate alla Corte di giustizia, si sostiene che l'Unione europea non sarebbe competente in materia di sussidi allo studio erogati dagli Stati membri. Poiché tali sussidi non riguardano materie di competenza comunitaria, i diritti enunciati all'art. 18 CE rimarrebbero estranei alle fattispecie all'origine delle presenti questioni pregiudiziali; di conseguenza, non si dovrebbe rispondere, in proposito, al giudice del rinvio, poiché i casi delle sig.re Morgan e Bucher dovrebbero essere risolti in base alle disposizioni dell'ordinamento tedesco.

80. Non condivido tali argomenti. Per confutarli, basterà aggiungere qualche breve osservazione supplementare sulla libertà di circolazione propriamente detta e sui poteri in materia di istruzione.

1) Sfera della libera circolazione

81. Anzitutto, la libertà di spostarsi all'interno della Comunità, garantita dall'ordinamento comunitario, può essere fatta valere dai cittadini nei confronti del proprio Stato membro. L'art. 17 CE afferma chiaramente che possiede la cittadinanza dell'Unione chiunque «abbia la cittadinanza di uno Stato membro»⁵³, che diventa perciò titolare dei diritti connessi a tale status⁵⁴.

82. Ho avuto modo di spiegare nell'ambito di precedenti conclusioni la mia posizione

53 — Bhabha, J., critica la riserva a favore delle legislazioni nazionali, lamentando l'inesistenza di una procedura comune per acquisire la cittadinanza dell'Unione; pertanto, tale categoria del diritto risulterebbe in un certo senso, incoerente e fortemente ambigua, non poggiando su una piattaforma comune dei criteri di appartenenza all'Unione (*Pertenecer a Europa: ciudadanía y derechos posnacionales*, sulla pagina web: <http://www.unesco.org/issj/rics159/bhabhaspa.html>). La dottrina tenta di spiegare la differenza tra nazionalità e cittadinanza, attribuendo a quest'ultimo concetto il senso di appartenenza ad una comunità maggiore di quella statale, con un potere politico diverso, mentre circoscrive la nazionalità alla situazione giuridica derivante dal nesso tra una persona ed uno Stato (Jiménez Piernas, C., «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea», in *Revista de Instituciones Europeas*, tomo 20°, 1993, pagg. 9-49; v., inoltre, Jiménez de Parga Maseda, P., *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria — Desde el Acta Única Europea al Tratado de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1994, pagg. 184 e 185).

54 — Nel paragrafo 24 delle conclusioni relative alla causa definita con la sentenza 26 gennaio 1999, C-18/95, Terhoeve (Racc. pag. I-345), segnalo che la Corte ha riconosciuto al singolo la possibilità di invocare il diritto comunitario nei confronti dello Stato di cui è cittadino nelle sentenze 7 febbraio 1979, causa 115/78, Knoors (Racc. pag. 399, punto 24); 3 ottobre 1990, causa C-61/89, Bouchoucha (Racc. pag. I-3551, punto 13); 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663, punti 15 e 16); 23 febbraio 1994, causa C-419/92, Scholz (Racc. pag. I-505, punto 9), e 27 giugno 1996, causa C-107/94, Asscher (Racc. pag. I-3089). Al paragrafo 25 delle medesime conclusioni rilevo che nella sentenza 6 ottobre 1981, causa 246/80, Broekmeulen (Racc. pag. 2311, punto 20), la Corte ha affermato che «la libera circolazione delle persone, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi (...) non sarebbero pienamente realizzate se gli Stati membri potessero impedire di fruire del diritto comunitario a quelli tra i loro cittadini che si sono valsi delle possibilità offerte in materia di circolazione e stabilimento».

circa l'autonomia della libera circolazione. Ribadisco oggi che «[l]a creazione di una cittadinanza dell'Unione, con il descritto corollario in materia di libera circolazione dei suoi titolari nel territorio di tutti gli Stati membri, indica un considerevole progresso qualitativo in quanto separa tale libertà dai suoi elementi funzionali o strumentali (la relazione con un'attività economica o con la creazione del mercato interno) e la eleva a categoria di diritto proprio e indipendente, inerente allo status politico di cittadini dell'Unione»⁵⁵.

83. La recente sentenza *Tas-Hagen e Tas*, citata nei precedenti paragrafi, ha ripreso tale tesi, chiarendo se, al fine di poter invocare l'art. 18 CE, sia necessario, oltre all'esercizio della libera circolazione, anche un collegamento con una materia di competenza comunitaria.

84. La sig.ra *Tas-Hagen* ed il sig. *Tas*, cittadini olandesi, avevano presentato alle competenti autorità dei Paesi Bassi un'i-

stanza per la concessione di alcune prestazioni previste per le vittime di guerra civili; tale domanda veniva respinta in base al rilievo che, al momento della presentazione della domanda, gli interessati erano residenti in Spagna.

85. L'avvocato generale Kokott, nei paragrafi 27-43 delle conclusioni relative a tale causa, espone in maniera convincente che potrebbe tutt'al più costituire un «ulteriore elemento» nell'ambito della valutazione dei singoli casi la circostanza che l'oggetto dell'istanza sia disciplinato dal diritto comunitario o sia strumentale agli scopi della Comunità, ma in nessun caso potrebbe costituire una condizione imperativa ai fini dell'applicazione dell'art. 18 CE.

86. La sentenza ha accolto tale orientamento, riconoscendo che, allo stadio attuale dello sviluppo del diritto comunitario, la prestazione richiesta rientra «nella competenza degli Stati membri» (punto 21), ricordando peraltro che tale competenza deve essere esercitata «nel rispetto del diritto comunitario, in particolare delle disposizioni del Trattato relative alla libertà riconosciuta a qualsiasi cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri» (punto 22). La Corte ha poi aggiunto che, sebbene la cittadinanza dell'Unione non implichi la possibilità di far valere le disposizioni del Trattato in situazioni puramente interne, nei limiti in cui l'esercizio di un diritto riconosciuto dall'ordinamento giuridico comunitario incide sul diritto all'ottenimento di una prestazione prevista dalla normativa nazionale, una

⁵⁵ — Conclusioni relative alle cause in cui sono state pronunciate le sentenze 17 giugno 1997, C-386/02, *Shingara e Radiom* (Racc. pag. I-3343, paragrafo 34) e 16 settembre 2004, C-386/02, *Baldinger* (Racc. pag. I-8411, paragrafo 25) in cui la Corte di giustizia non si è pronunciata sull'art. 18 CE.

situazione di tale tipo non può essere considerata come puramente interna e priva di alcun collegamento con il diritto comunitario (punto 28).

87. Tuttavia, tale dottrina non deve essere relegata ai casi in cui sia stata esercitata la libera circolazione, in quanto comprende altresì le ipotesi in cui l'esercizio di tale libertà venga impedito o scoraggiato, nel caso, per esempio, di sussidi destinati alla formazione in altri Stati membri, nei quali si evidenzia l'imprescindibile collegamento con il diritto comunitario ai fini dell'invocabilità dell'art. 18 CE.

88. Il diritto europeo deve rispettare la politica degli Stati membri in materia di sussidi per gli studi all'estero; tuttavia qualora gli Stati decidano di concedere tali sussidi, il diritto comunitario vigila affinché le condizioni per fruire delle dette prestazioni non restringano indebitamente la libera circolazione.

2) Le competenze in materia d'istruzione

89. La Comunità promuove l'istruzione e la formazione di qualità [art. 3, n. 1,

lett. q), CE], incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione (art. 149, n. 1, CE); essa favorisce inoltre «la mobilità degli studenti» e «lo sviluppo degli scambi di giovani» (art. 149, n. 2, CE). Gli strumenti giuridici per realizzare gli obiettivi degli interventi comunitari in questo settore consistono complessivamente in «azioni di incentivazione», ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, e in «raccomandazioni» (art. 149, n. 4, CE) ⁵⁶.

90. Da tali indicazioni deduco che gli Stati membri della Comunità hanno competenza esclusiva nel disciplinare gli aspetti fondamentali dell'istruzione, ma tale riserva non copre tutto quello che rientra in questa materia.

91. Nell'istruzione confluiscono alcuni elementi che ne compongono il nucleo essenziale, come i programmi di insegnamento, o l'organizzazione del sistema di istruzione la cui definizione, precisazione e delimitazione spettano al legislatore nazionale, mentre le istituzioni si limitano a svolgere una funzione

⁵⁶ — In termini analoghi si esprime l'art. 150 CE con riferimento alla formazione professionale.

di impulso e di orientamento. In tale contesto, l'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclama il diritto di ogni individuo «all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua» (n. 1), che comporta «comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria» (n. 2), lasciando alle sole leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio, la libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche (n. 3) ⁵⁷.

92. Ciononostante, vi sono anche aspetti secondari, che si collegano con le libertà e i principi della Comunità in vario modo. Così, ad esempio, nel caso dei sussidi destinati ad intraprendere o a continuare gli studi, che consentono allo studente di migliorare le proprie conoscenze tecniche, le abilità e le competenze necessarie per svolgere un lavoro, senza aver un nesso diretto con il menzionato nucleo essenziale dell'istruzione. In tali casi, l'ordinamento europeo interviene con maggiore intensità.

93. Non concordo con il governo austriaco laddove sostiene che le borse di studio

rientrerebbero nel contenuto dell'insegnamento, poiché quest'ultimo comprende il piano di studi, le discipline formative, i temi trattati dalle tali discipline medesime, le conoscenze e i metodi per acquisirle. Tali sussidi non ricadono neppure nell'organizzazione del sistema d'istruzione, che si riferisce alle risorse materiali ed umane, nonché alla distribuzione delle funzioni tra le une e le altre, incombando agli Stati la responsabilità per «la preservazione o il miglioramento del sistema di istruzione» ⁵⁸.

94. La Corte di giustizia ha ricompreso nella sfera di applicazione del Trattato le condizioni di accesso alla formazione professionale ⁵⁹, che include l'insegnamento superiore e universitario ⁶⁰.

95. I sussidi per gli studenti consentono di rimuovere gli ostacoli, generalmente di natura economica, che impediscono di portare a termine un livello di istruzione, ragion per cui si inquadrano nell'ambito delle «condizioni di accesso», affermazione valida anche nel caso in cui il proposito dello studente sia non quello di iniziare ma di continuare la preparazione.

58 — Sentenza 11 luglio 2007, causa C-40/05, *Lyyski* (Racc. pag. I-99, punto 39).

59 — Sentenze 7 luglio 1992, causa C-295/90, *Parlamento/Consiglio* (Racc. pag. I-4193, punto 15); 1° luglio 2004, causa C-65/03, *Commissione/Belgio* (Racc. pag. I-6427, punto 25); 7 luglio 2005, causa C-147/03, *Commissione/Austria* (Racc. pag. I-5969, punto 32); nonché le sentenze già citate supra, *Gravier* (punto 25); *Blaizot* (punto 11), e *Lyyski* (punto 28).

60 — Sentenza 27 settembre 1988, causa 42/87, *Commissione/Belgio* (Racc. pag. 5445, punti 7 e 8); v., inoltre, le citate sentenze *Blaizot* (punti 15-20) e *Commissione/Austria* (punto 33) e *Lyyski* (punto 29).

57 — Art. II-74 del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

96. Pertanto, la regolamentazione dei sussidi allo studio non è affidata in maniera esclusiva al legislatore nazionale, poiché i precetti comunitari la informano direttamente⁶¹. Tuttavia, anche qualora tale disciplina rientrasse interamente tra le competenze nazionali in materia di istruzione, dovrebbe comunque rispettare il diritto comunitario⁶², salvaguardando i principi fondamentali di quest'ultimo, come, appunto, la libertà di circolazione.

C — Incidenza della libera prestazione dei servizi

97. Le ordinanze di rinvio e le osservazioni degli intervenienti nel presente procedimento hanno esaminato le questioni pregiudiziali sotto il profilo della libera circolazione dei cittadini europei, prendendo come riferimento la posizione delle ricorrenti nelle cause a qua. Ritengo, tuttavia, che vi sia anche un altro fattore sul quale occorra soffermarsi.

98. Infatti, nei casi delle sig.re Morgan e Bucher, gli stessi impedimenti che ostacolano

la frequenza di corsi al di fuori del paese di origine, oltre a limitare le possibilità di scelta delle studentesse interessate, incidono parimenti sulla libertà di stabilimento in generale, riducendo così le possibilità di un paese di attirare al suo interno studenti stranieri.

99. Si riproduce in tal modo un fenomeno analogo a quello del paziente che intende farsi curare in una clinica situata all'estero. La Corte di giustizia ha ricompreso nella libera prestazione dei servizi sanitari, da un lato, la libertà, da parte dei destinatari dei servizi, in particolare delle persone che intendano recarsi in un altro Stato membro per sottoporsi a cure mediche⁶³ e, dall'altro, le attività mediche retribuite⁶⁴.

100. Sebbene le prestazioni nel settore dell'istruzione siano diverse dalle prestazioni sanitarie, non è difficile riproporre in tale campo gli argomenti a favore di un'applicazione dell'art. 49 CE e segg., senza che il carattere peculiare delle dette prestazioni consenta di sottrarre le le medesime dall'ambito di applicazione del Trattato⁶⁵.

61 — L'avvocato generale Geelhoed, nelle conclusioni relative alla causa decisa con la sentenza Bidar, esprime riserve sul fatto che il sussidio per le spese di mantenimento degli studenti venga considerato escluso dall'ambito comunitario (v. paragrafo 49 e concordanti).

62 — Nell'ambito della libera circolazione delle persone, v., sentenze 29 ottobre 1998, cause riunite C-193/97 e 194/97, De Castro Freitas e Escallier (Racc. pag. I-6747, punto 23); 3 ottobre 2000, causa C-58/97, Corsten (Racc. pag. I-7919, punto 31); 11 luglio 2002, causa C-294/00, Gräbner (Racc. pag. I-6515, punto 26); e la citata sentenza Tas-Hagen e Tas (punto 22).

63 — Sentenze 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone (Racc. pag. 377, punto 16), e 16 maggio 2006, causa C-372/04, Watts (Racc. pag. I-4325, punto 87).

64 — Sentenze 4 ottobre 1991, causa C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (Racc. pag. I-4685, punto 18) e sentenza Watts, cit. supra (punto 86).

65 — Sentenze 17 dicembre 1981, causa Webb (Racc. pag. 3305, punto 10); 28 aprile 1998, causa C-158/96, Kohll (Racc. pag. I-1931, punto 20), e 12 luglio 2001, causa C-157/99, Smits e Peerbooms (Racc. pag. I-5473, punto 54).

Poiché le università offrono conoscenze in cambio di un corrispettivo, ogni ostacolo alla frequenza dei corsi universitari dev'essere considerato quale restrizione alla detta libertà garantita dall'ordinamento comunitario.

101. La controprestazione costituisce un elemento imprescindibile della nozione di servizio ai sensi dell'art. 50 CE e, nella specie, non vi sono dubbi sulla sussistenza di tale elemento, in quanto lo studente interessato è generalmente tenuto a pagare tasse d'iscrizione o rette universitarie, giacché l'insegnamento viene impartito gratuitamente solo per livelli basilari d'istruzione. Alcuni casi isolati meritano di essere considerati eccezionali, e non modificano tale conclusione.

102. L'art. 49 CE potrebbe quindi trovare applicazione, qualora le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio venissero lette dal punto di vista degli istituti di insegnamento in cui le studentesse interessate desiderano studiare, pur riconoscendo alle medesime, in quanto cittadine comunitarie, il diritto alla libera circolazione che, secondo la giurisprudenza, ha un'applicazione residuale rispetto alle disposizioni più specifiche di cui agli artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE⁶⁶.

66 — Sentenze 29 febbraio 1996, causa C-193/94, Skanavi e Chrysanthakopoulos (Racc. pag. I-929, punto 22); 6 febbraio 2003, causa C-92/01, Stylianakis (Racc. pag. I-1291, punto 18); 16 dicembre 2004, causa C-293/03, My (Racc. pag. I-12013, punto 33) e le sentenze già richiamate, Oteiza Olazábal (punto 26) e Ioannidis (punto 37).

103. Tuttavia, un esame delle questioni poste dal Verwaltungsgericht Aachen sotto il profilo della libera prestazione dei servizi richiede informazioni riguardanti i centri d'insegnamento stranieri, che non sono al momento disponibili⁶⁷.

VIII — Analisi delle questioni pregiudiziali

A — Prima questione

104. Dalle considerazioni fin qui svolte emerge che la sig.ra Morgan e la sig.ra Bucher godono, come qualsiasi altro cittadino dell'Unione, della libertà di spostarsi dal loro paese di origine in un altro Stato membro a fini d'istruzione.

105. Con la prima questione pregiudiziale, comune ad entrambe le cause principali, si

67 — Nelle risposte ai quesiti che ho formulato in udienza in merito a tale punto, si è messo in guardia circa l'estrema approssimazione di un esame di tal genere, con l'invito ad usare un'adeguata cautela nel suo svolgimento.

chiede se tale libertà impedisca ad uno Stato membro di negare la concessione di sussidi destinati all'apprendimento in un altro Stato membro, in base al rilievo che gli studi richiesti non costituiscono la prosecuzione di studi compiuti dall'interessato nel paese di origine per la durata di almeno un anno (art. 5, n. 2, sub 3, del BAföG). Occorre dunque stabilire se in tale ipotesi sussista un ostacolo alla detta libertà, per poi verificare, come già anticipato, se tale ostacolo sia giustificato e se risulti proporzionato all'obiettivo perseguito.

1) Esistenza di una restrizione

106. Il BAföG non vieta di recarsi in altri Stati membri dell'Unione al fine di ottenere una qualifica, subordinando tuttavia la concessione dei relativi sussidi alla condizione che la formazione, per la quale il sussidio viene richiesto, costituisca la continuazione di un corso di studi frequentato per almeno un anno presso un centro d'insegnamento tedesco. Tale condizione genera due rilevanti inconvenienti.

107. In primo luogo, non tiene conto della diversità degli insegnamenti, che si desume dalla riserva a favore degli Stati membri contenuta negli artt. 149 CE e 150 CE, nel senso che, in mancanza di armonizzazione, gli insegnamenti impartiti nei vari centri non

sono tutti uguali. La continuità richiesta limita la scelta, poiché dissuade uno studente dall'intraprendere determinati studi nel paese prescelto. Nelle ordinanze di rinvio viene fatto presente che non tutte le discipline specialistiche vengono insegnate in Germania, contesto nel quale l'interessato è posto di fronte alla scelta di rinunciare agli studi desiderati o al beneficio del sussidio⁶⁸, opinione condivisa dal governo italiano⁶⁹.

108. In secondo luogo, durante un anno di frequenza presso un determinato istituto, nascono rapporti interpersonali, legami materiali e di altro genere, che rendono difficile spostarsi, poiché è più comodo rimanere nel luogo dove la persona si sia già stabilita e abbiamo iniziato una determinata esperienza.

109. Tali fattori, come osserva il giudice del rinvio, dissuadono uno studente dal proposito di iscriversi presso un'università situata in un altro paese comunitario, allo scopo di ricevere una formazione completa, dovendo egli rinunciare ai vantaggi economici concessi a chi, trovandosi in analoghe condizioni economiche, assolva i propri studi interamente sul territorio nazionale.

110. È in tal modo dimostrata la sussistenza di un ostacolo alla libertà degli studenti di recarsi a studiare presso centri ubicati al di fuori del paese di origine.

68 — Punti 32 e 36 delle ordinanze di rinvio, rispettivamente, del procedimento C-11/06 e C-12/06.

69 — All'udienza, il rappresentante del governo tedesco ha risposto in maniera evasiva alla domanda se nel proprio paese vengano offerti i corsi di studi richiesti dalle ricorrenti nelle cause principali.

2) Giustificazione e proporzionalità della restrizione

111. I Paesi Bassi e la Finlandia sostengono che, qualora venisse constatata una restrizione all'esercizio dei diritti sanciti dall'art. 18 CE, tale restrizione perseguirebbe scopi legittimi, come quello di evitare oneri finanziari troppo elevati a carico dello Stato, mentre spetterebbe al giudice nazionale valutare la proporzionalità del provvedimento in esame.

112. Ritengo che la Corte di giustizia non debba seguire tale tesi né accogliere l'invito a deferire l'analisi al giudice nazionale, poiché dispone di elementi sufficienti al fine di proporre una soluzione completa, che, oltretutto, riesca ad evitare ulteriori rinvii⁷⁰.

70 — Come è accaduto nel caso delle scommesse via Internet: v. sentenze 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti (Racc. pag. I-7289); 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a. (Racc. pag. I-13031), e 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a. (Racc. pag. I-1891). Nella sentenza Zenatti, la Corte di giustizia ha dichiarato che le disposizioni del Trattato CE relative alla libera prestazione dei servizi non ostano a una normativa nazionale, come quella italiana, che riserva a determinati enti il diritto di esercitare scommesse sugli eventi sportivi, ove tale normativa sia effettivamente giustificata da obiettivi di politica sociale tendenti a limitare gli effetti nocivi di tali attività e ove le restrizioni da essa imposte non siano sproporzionate rispetto a tali obiettivi. Nella sentenza Gambelli e a., la Corte ha ridimensionato l'errore commesso in precedenza, indicando che «una normativa nazionale contenente divieti — penalmente sanzionati — di svolgere attività di raccolta, accettazione, prenotazione e trasmissione di proposte di scommessa, relative, in particolare, a eventi sportivi, in assenza di concessione o autorizzazione rilasciata dallo Stato membro interessato, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi previste, rispettivamente, agli artt. 43 CE e 49 CE», affidando al giudice nazionale del rinvio il compito di verificare se tale normativa, alla luce delle sue concrete modalità di applicazione, risponda realmente ad obiettivi tali da giustificarla e se le restrizioni che essa impone non risultino sproporzionate rispetto a tali obiettivi. I problemi derivanti dal deferimento di siffatto compito al giudice nazionale hanno comportato che, nella causa Placanica e a., la Corte si sia dovuta pronunciare direttamente su tale questione.

113. A titolo di giustificazione della restrizione al finanziamento della formazione in altri Stati membri dell'Unione europea sono stati invocati due argomenti fondamentali. Da un lato, l'esigenza di un collegamento effettivo dell'interessato con il proprio luogo di origine, dall'altro, la presenza di risorse finanziarie limitate.

114. Mi sorprende il modo con cui viene costruito il requisito relativo all'esistenza di un nesso tra il soggetto interessato ed il paese erogatore del sussidio, non tanto perché consideri inopportuno richiedere un radicamento nel territorio, ma per il suo carattere probatorio, poiché riguarda i cittadini dello Stato erogatore dei sussidi, ai quali si chiede di avere un collegamento con i piani di studio nazionali, cosa che è del tutto estranea al territorio. Condivido la posizione del Verwaltungsgericht Aachen quando ritiene provato il livello d'integrazione richiesto per il fatto che la persona interessata risiedeva stabilmente sul territorio nazionale prima di intraprendere gli studi de quibus, trasferendo la propria residenza in un altro Stato membro unicamente per la durata degli studi medesimi⁷¹.

71 — Punto 37 dell'ordinanza di rinvio nel procedimento C-11/06.

115. Collegare un individuo allo Stato membro prendendo a riferimento l'inizio degli studi innesca una serie di conseguenze che pregiudicano in misura ancora maggiore la libertà fondamentale di cui trattasi, poiché tale criterio privilegia la fase iniziale degli studi che non rappresenta in modo adeguato il grado effettivo dell'integrazione né lo rinforza, al contrario di quanto sostiene il governo tedesco. Esistono criteri alternativi che si conciliano maggiormente con la libertà di circolazione, come il criterio adottato dalla Finlandia, che impone la condizione di aver abitato nel paese per almeno due anni, nell'arco di un periodo complessivo di cinque anni, prima del soggiorno all'estero⁷².

116. Quanto alle giustificazioni di carattere finanziario, non vi sono dubbi quanto al fatto che le risorse dell'erario siano insufficienti a soddisfare gli interessi della collettività. La condizione che gli studi da effettuarsi all'estero debbano costituire un proseguimento di studi svolti sul territorio nazionale per almeno un anno, non sembra però obbedire ad alcuna logica economica la quale, piuttosto, orienterebbe la concessione dei sussidi verso gli studenti che si mostrino più meritevoli e capaci, assicurando in tal modo che le risorse disponibili vengano distribuite tra coloro che si mostrino più idonei a mettere a frutto le opportunità che gli vengono offerte⁷³.

117. Invocare le direttive 93/96 e 2004/38⁷⁴ non modifica tale giudizio, giacché esse disciplinano il soggiorno degli studenti nel paese ospitante, materia che esula dalle cause principali, in cui non si discute dell'ingresso o della permanenza in uno Stato membro diverso da quello di origine.

B — Seconda questione pregiudiziale

118. Nell'ordinanza di rinvio relativa alla causa della sig.ra Bucher viene aggiunta una seconda questione, riguardante la compatibilità con il principio della libera circolazione del rifiuto di concedere sussidi ad uno studente transfrontaliero, sulla base del rilievo che l'interessato risiederebbe nella località di confine del territorio nazionale unicamente a fini di istruzione, senza che tale località costituisca la sua residenza stabile (art. 5, n. 1, del BAFöG).

119. La deroga alla regola che impone la previa frequenza di un anno presso centri d'insegnamento nazionali si circoscrive così agli studenti che abbiano la residenza stabile in località limitrofe ai confini del territorio

72 — Punto 18 delle osservazioni presentate dal governo finlandese, che cita l'art. 1, nn. 2 e 4, della Opintotukilaki (legge in materia di sussidi allo studio).

73 — Dissento dal Bezirksregierung di Colonia sul fatto che l'avvio della formazione dà migliori garanzie sul buon impiego del denaro pubblico; lo stesso motivo giustificerebbe una concessione del sussidio al termine del corso di studi.

74 — Ai sensi dell'art. 24, n. 2, della direttiva 2004/38 «lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno (...), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale (...)».

nazionale, limitazione, questa, che ostacola la libera circolazione delle persone, a svantaggio di quegli studenti che, per poter assistere con maggiore assiduità alle lezioni impartite nel paese vicino, trasferiscono il proprio domicilio in località adiacenti.

122. Esistono strumenti più equi e, al contempo, meno restrittivi della libera circolazione delle persone, come, ad esempio, valutare l'opportunità di concedere sussidi all'istruzione sulla base del rendimento accademico.

120. Comprendo che, come spiega il governo tedesco, considerazioni di politica regionale possono suggerire di adottare provvedimenti compensativi del pregiudizio arrecato a quei cittadini che, come rileva il governo italiano, a volte per puro caso, abitano a poca distanza da un altro Stato e avvertono che la presenza di una frontiera compromette la loro capacità di scegliere un centro di istruzione vicino al proprio domicilio. Non può essere ammessa l'esclusione di altre categorie di persone.

IX — Corollario

123. Da quanto precede deduco che la Germania, come qualsiasi altro Stato membro, non è assoggettata ad un obbligo di diritto comunitario di concedere sussidi agli studenti che desiderino compiere studi all'estero, in quanto gode di un ampio potere discrezionale rispetto alla concessione di tali sussidi e, nel caso presente, per stabilire le relative condizioni di concessione. Tuttavia, una volta che l'ordinamento nazionale preveda la concessione di tali sussidi, il detto Stato membro dovrà rispettare il diritto dell'Unione.

121. Nella causa principale, è sufficiente il vincolo della residenza. Non discuto la qualifica della residenza della sig.ra Bucher in Düren, ciò che spetta al giudice nazionale, ma il requisito che tale residenza sia «stabile». Condivido la perplessità del Verwaltungsgesicht Aachen di fronte al dato che l'interessata ha risieduto permanentemente in Germania, sia prima si durante gli studi⁷⁵, il che prova il collegamento con il sistema di istruzione nazionale.

124. L'art. 5, nn. 1 e 2, sub 3), del BAföG disciplina la concessione di tali sussidi, subordinandola, rispettivamente, alla condizione che la formazione costituisca la prosecuzione di studi frequentati per la durata di almeno un anno in una scuola tedesca, ovvero al requisito indispensabile della residenza stabile in un luogo situato in prossimità della frontiera, condizioni che, in entrambi i casi, non soltanto ostacolano la

⁷⁵ — Punto 41 dell'ordinanza di rinvio relativa al procedimento C-12/06.

libera circolazione degli studenti, poiché li dissuadono dall'esercizio di tale libertà, ma risultano altresì eccessive rispetto all'obiettivo perseguito.

125. Orbene, le osservazioni presentate nei procedimenti in esame esprimono timori per le conseguenze che potrebbero scaturire dalla tesi così elaborata, poiché, come spiega molto bene l'avvocato generale Geelhoed nelle conclusioni relative alla causa Hartmann⁷⁶ «[q]ualsiasi scelta di stabilirsi in un altro Stato membro comporta tanto il fatto di dover subire alcuni svantaggi quanto l'acquisto di nuovi vantaggi, per effetto delle differenze tra le legislazioni dei due Stati membri interessati (...). Sta al cittadino comunitario interessato valutare i pro e i contro di una decisione del genere, senza che ciò implichi la creazione di aspettative in merito ad un'estensione del diritto di ricevere tutte le prestazioni sociali che vengono erogate nello Stato membro di origine per diverse ragioni di ordine politico (...) [C]iò dipende interamente dalla natura della prestazione di cui trattasi (...). Non dobbiamo dimenticare che il trasferimento della residenza in un diverso Stato membro può dare accesso ad altri diritti nello Stato membro ospitante (...) [e che] se è vero che uno Stato membro è obbligato a non porre restrizioni nei confronti dei cittadini che desiderano trasferirsi in un altro Stato membro, è altrettanto vero che gli Stati membri non sono neppure tenuti a premiare i propri cittadini affinché se ne vadano» (paragrafo 86).

126. Tuttavia, nonostante la particolare configurazione dei sussidi statali destinati agli studenti che desiderino formarsi in altri paesi comunitari, qualora la Corte di giustizia decidesse di assumere il ruolo di giudice artista, cui ho accennato al principio di queste conclusioni e, con le dovute riflessioni, riconoscesse una dimensione europea a tali sussidi, non mancherebbero certamente gli elementi per correggere e impedire eventuali effetti perturbatori che possano sorgere in conseguenza di tale decisione.

127. In primo luogo, le stesse normative nazionali in materia di sussidi all'istruzione contengono limiti validi e proporzionati, ispirati a criteri economici o al rendimento accademico, descrivono le situazioni di incompatibilità⁷⁷ ed evitano l'arricchimento indebito⁷⁸.

128. In secondo luogo, la giurisprudenza della Corte di giustizia consente di modulare legittimamente le misure di incentivazione della libera circolazione degli studenti, fermo restando che l'ordinamento giuridico comunitario non contempla le situazioni di abuso in tale materia⁷⁹.

77 — All'udienza è emerso che nel Regno Unito le borse di studio straniere non vengono prese in considerazione, mentre in Germania tutte le borse di studio si compensano, a prescindere dalla loro origine, in applicazione dell'art. 21, n. 3, del BAföG.

78 — Il rischio di un cumulo di prestazioni non sussiste solo rispetto ai sussidi erogati dallo Stato di origine e dallo Stato ospitante, ma anche ad altri livelli, poiché esistono varie combinazioni possibili a seconda delle fonti di finanziamento, come ho ricordato in precedenza (private, nazionali o europee).

79 — Sentenze 6 novembre 2006, causa C-413/01, Ninni-Orasche (Racc. pag. I-13187, punto 36), e Lair, cit. supra (punto 43).

76 — Causa C-212/05, non ancora decisa con sentenza.

X — Conclusione

129. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di giustizia di risolvere le questioni pregiudiziali poste dal Verwaltungsgericht Aachen, nei seguenti termini:

«Il principio di libera circolazione di cui all'art. 18 CE dev'essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale in materia di sussidi all'istruzione per studi da compiersi in un altro Stato membro della Comunità che: a) subordini la concessione di tali sussidi alla condizione che gli studi da compiersi all'estero costituiscano la prosecuzione di studi compiuti per la durata di almeno un anno in un centro d'istruzione del paese erogatore dei sussidi stessi, e che b) neghi la concessione di tali sussidi qualora gli studenti interessati risiedano nelle località di frontiera unicamente a fini di istruzione».