

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

24 ottobre 2013 (*)

«Cittadinanza dell'Unione – Articoli 20 TFUE e 21 TFUE – Diritto di libera circolazione e di soggiorno – Cittadino di uno Stato membro – Studi svolti in un altro Stato membro – Sussidio di studio – Presupposti – Periodo di formazione superiore o pari a due anni – Conseguimento di un diploma professionale»

Nella causa C-275/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Hannover (Germania), con decisione del 22 maggio 2012, pervenuta in cancelleria il 4 giugno 2012, nel procedimento

Samantha Elrick

contro

Bezirksregierung Köln,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (relatore), C. Toader e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 21 marzo 2013,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo tedesco, da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;
- per il governo danese, da V.P. Jørgensen e C. Thorning, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da V. Kreuzschitz e D. Roussanov, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 20 TFUE e 21 TFUE.

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Elrick, cittadina tedesca, e la Bezirksregierung Köln (amministrazione del distretto di Colonia) in merito al rifiuto della seconda di concedere alla prima un sussidio di studio per un corso di formazione seguito nel Regno Unito.

Contesto normativo

3 Sotto il titolo «Principio base», l'articolo 1 della legge federale sul diritto allo studio [Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz)], quale modificata, il 23 dicembre 2007, dalla ventiduesima legge di modifica della legge federale sul diritto allo studio (BGBl. I, pag. 3254; in prosieguo: il «BAföG»), recita:

«In forza della presente legge, sussiste un diritto al sussidio di studio per una formazione corrispondente agli interessi, alle capacità e ai risultati dello studente qualora il medesimo non disponga altrimenti dei mezzi necessari al suo mantenimento e alla sua formazione».

4 Sotto il titolo «Istituti di insegnamento», l'articolo 2 del BAföG così dispone:

«1. Il sussidio di studio viene concesso per frequentare

1) scuole secondarie a formazione generale [«weiterführende allgemeinbildende Schulen»] e scuole professionali [«Berufsfachschulen»], incluse le classi di ogni tipo di formazione professionale di base, a partire dalla decima classe [corrispondente al decimo anno di istruzione scolastica], nonché le classi di istituti tecnici e tecnici specializzati [«Fach- und Fachoberschulklassen»] che non richiedono una compiuta formazione professionale, qualora lo studente soddisfi le condizioni stabilite dal paragrafo 1a,

2) classi di scuole professionali o di istituti tecnici [«Berufsfachschulklassen und Fachschulklassen»] che non richiedono una compiuta formazione professionale, purché conferiscano un diploma professionale al termine di un corso di durata almeno biennale,

(...)

La natura e il contenuto della formazione determinano la classificazione. Il sussidio di studio viene concesso qualora la formazione venga seguita presso un istituto pubblico – ad eccezione degli istituti di istruzione superiore privati – o presso un istituto parificato privato [«Ersatzschule»].

(...)

1a. Il sussidio di studio per frequentare gli istituti di insegnamento indicati al paragrafo 1, punto 1, viene concesso solo qualora lo studente non abiti presso i propri genitori e

1) qualora non esista un istituto di insegnamento equivalente a ragionevole distanza dall'abitazione dei genitori;

(...)

5. Il sussidio di studio viene concesso solo se il periodo di formazione dura almeno un semestre scolastico o universitario e se la formazione richiede, in via generale, che lo studente vi si dedichi interamente. (...).

5 A norma dell'articolo 4 del BAföG, fatti salvi gli articoli 5 e 6 della legge in parola, i sussidi di studio vengono concessi per gli studi compiuti in Germania.

6 L'articolo 5 del BAföG, intitolato «Studi svolti all'estero», è del seguente tenore:

«1. Per residenza stabile, ai sensi della presente legge, s'intende il luogo in cui si trova non solo temporaneamente il centro delle relazioni sociali dell'interessato, senza che sia richiesta la volontà di stabilirvisi a titolo permanente; non è residenza stabile il luogo di un soggiorno effettuato unicamente a fini di studio.

2. I sussidi di studio vengono concessi agli studenti che abbiano la propria residenza stabile nel territorio tedesco e che compiano studi presso un istituto di insegnamento con sede all'estero, qualora:

(...)

3) lo studio venga intrapreso o proseguito presso un istituto di insegnamento in uno Stato membro dell'Unione europea o in Svizzera.

(...)

4. (...) il paragrafo 2, punto 3, si applica solo qualora gli studi vengano compiuti presso istituti di insegnamento equivalenti alle classi di scuole professionali [«Berufsfachschulklassen»], di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 2, di istituti tecnici superiori [«höhere Fachschulen»], di accademie [«Akademien»] o di istituti di istruzione superiore [«Hochschulen»] con sede in Germania. L'esame dell'equivalenza viene effettuato d'ufficio nell'ambito del procedimento di concessione [del sussidio di studio]».

Fatti e questione pregiudiziale

7 Dalla decisione di rinvio emerge che la sig.ra Elrick, cittadina tedesca nata in Germania il 1° giugno 1989 e avente la sua residenza stabile, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del BAföG, presso i propri genitori in tale Stato membro, dal 1998 soggiorna prevalentemente nel Regno Unito.

8 In seguito agli studi secondari effettuati presso un istituto scolastico nel Devon (Regno Unito), essa si è iscritta come studentessa a tempo pieno, a partire dall'8 settembre 2008, al South Devon College per frequentare un corso di studi volto al conseguimento del «First Diploma in Travel, Level 2». Tale corso di un anno non richiedeva la precedente conclusione di un'altra formazione professionale. Durante i suoi studi secondari e quando era iscritta al South Devon College, la sig.ra Elrick aveva la propria residenza presso i genitori in Germania.

9 Il 5 luglio 2008, la sig.ra Elrick ha presentato una domanda di sussidio per frequentare il South Devon College a partire dal settembre 2008.

10 Con decisione del 13 agosto 2008, tale domanda è stata respinta dalla Bezirksregierung Köln con la motivazione che il corso di studi scelto dalla sig.ra Elrick, il quale non conferiva un diploma professionale conforme ai criteri sanciti dall'articolo 2, paragrafo 1, prima frase, punto 2, del BAföG, sarebbe analogo ad un corso di durata annuale diretto all'orientamento professionale presso una scuola professionale tedesca («Berufsfachschule») e che corsi siffatti non darebbero diritto ad un sussidio per studi svolti all'estero.

11 Avverso tale decisione, in data 11 settembre 2008, la sig.ra Elrick ha presentato un ricorso a sostegno del quale ha affermato che la sua esclusione dai sussidi di studio previsti dal BAföG violava gli articoli 20 TFUE e 21 TFUE. Qualora essa avesse frequentato un corso di studi analogo in Germania, le sarebbe stato concesso un sussidio anche ove tale corso fosse durato soltanto un anno. La normativa nazionale la porrebbe quindi di fronte alla scelta se rinunciare o all'esercizio del suo diritto di circolare liberamente all'interno dell'Unione europea scegliendo il proprio istituto di insegnamento oppure ad un sussidio di studio concesso ai sensi del diritto del proprio Stato di origine. Il suo diritto alla libera circolazione sarebbe quindi indebitamente limitato per motivi che non sarebbero oggettivamente giustificati.

12 Il Verwaltungsgericht Hannover si interroga in merito alla compatibilità della normativa nazionale con gli articoli 20 TFUE e 21 TFUE. In limine, esso evidenzia che, a norma dell'articolo 5, paragrafo 2, punto 3, del BAföG, per quanto riguarda gli studi svolti interamente all'estero, il sussidio di studio può essere concesso, nel caso si frequenti un istituto di insegnamento equivalente a una classe di una scuola professionale [«Berufsfachschulklasse»] in Germania, unicamente qualora siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 2, del BAföG. In base a quest'ultima disposizione, gli studi di cui trattasi dovrebbero portare al conferimento di un diploma professionale al termine di un corso di almeno due anni. Orbene, per quanto riguarda il corso seguito dalla sig.ra Elrick nel Regno Unito, tale condizione non sarebbe soddisfatta.

13 Secondo il giudice del rinvio, qualora avesse frequentato in Germania un corso di studi analogo a quello seguito nel Regno Unito, la sig.ra Elrick avrebbe beneficiato in linea di principio di un diritto al sussidio di studio in forza degli articoli 1, 2, paragrafo 1, punto 1, e 4, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 1a, punto 1, del BAföG.

14 Infatti, osserva tale giudice, la frequenza all'istituto più vicino all'abitazione dei suoi genitori in Germania che offriva un corso simile avrebbe richiesto un tragitto, per ogni andata e ritorno, di oltre un'ora, un termine non ragionevole ai sensi della circolare sul BAföG (Verwaltungsvorschriften zum BAföG). Pertanto, se la sig.ra Elrick avesse trasferito la propria residenza in una località della Germania in cui aveva sede un istituto di insegnamento analogo, in via di principio avrebbe avuto diritto a un sussidio di studio per tale corso.

15 Il giudice a quo nutre dubbi circa la compatibilità della normativa nazionale in esame nel procedimento principale con il diritto dell'Unione. Infatti, poiché il corso di studi seguito nel Regno Unito non conferisce un diritto al sussidio di studio in forza del BAföG, contrariamente a quanto sarebbe avvenuto nel caso di studi analoghi seguiti in Germania, la sig.ra Elrick non avrebbe altra scelta che rinunciare o ad esercitare il suo diritto alla libera circolazione o a beneficiare del suo diritto al sussidio di studio.

16 Ciò premesso, il Verwaltungsgericht Hannover ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se gli articoli 20 [TFUE] e 21 TFUE ostino ad una disposizione di diritto nazionale in base alla quale ad una cittadina tedesca che ha la sua residenza stabile in Germania e frequenta un istituto di insegnamento in uno Stato membro dell'Unione europea è negato il sussidio di studio di cui al [BAföG], per la frequenza a suddetto istituto straniero, per il solo fatto che il ciclo di studi svolto all'estero dura appena un anno, mentre per un analogo corso in Germania, anch'esso di durata annuale, l'interessata avrebbe potuto ottenere un sussidio ai sensi del BAföG».

Sulla questione pregiudiziale

17 Con tale questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 20 TFUE e 21 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa di uno Stato membro come quella in esame nel procedimento principale, che subordina la concessione di un sussidio di studio a una cittadina residente in tale Stato membro, al fine di studiare in un altro Stato membro, alla condizione che tali studi conferiscano al termine di un corso di almeno due anni un diploma professionale equivalente a quelli rilasciati da una scuola professionale situata nello Stato erogatore, mentre un sussidio sarebbe stato concesso all'interessata, vista la sua particolare situazione, se avesse deciso di svolgere in quest'ultimo Stato studi equivalenti a quelli che intendeva seguire in un altro Stato membro e di durata inferiore a due anni.

18 Va anzitutto ricordato che, in quanto cittadina tedesca, la sig.ra Elrick gode dello status di cittadina dell'Unione in forza dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e può quindi avvalersi dei diritti inerenti a tale status, eventualmente anche nei confronti del proprio Stato membro d'origine (v. sentenze del 26 ottobre 2006, *Tas-Hagen e Tas*, C-192/05, Racc. pag. I-10451, punto 19; del 23 ottobre 2007, *Morgan e Bucher*, C-11/06 e C-12/06, Racc. pag. I-9161, punto 22, nonché del 18 luglio 2013, *Prinz e Seeberger*, C-523/11 e C-585/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

19 Come statuito più volte dalla Corte, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, che consente a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato FUE, indipendentemente dalla loro cittadinanza e fatte salve le eccezioni al riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico (sentenze dell'11 luglio 2002, *D'Hoop*, C-224/98, Racc. pag. I-6191, punto 28; del 21 febbraio 2013, *N.*, C-46/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 27, nonché *Prinz e Seeberger*, cit., punto 24).

20 Tra le situazioni che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione figurano quelle relative all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, in particolare quelle attinenti alla libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri quale riconosciuta dall'articolo 21 TFUE (citate sentenze *Morgan e Bucher*, punto 23, nonché *Prinz e Seeberger*, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

21 A tal riguardo, se è vero che gli Stati membri sono competenti, ai sensi dell'articolo 165, paragrafo 1, TFUE, a decidere il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione dei rispettivi sistemi di istruzione, essi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e, segnatamente, delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri, quale riconosciuta dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE (v. citate sentenze *Morgan e Bucher*, punto 24, nonché *Prinz e Seeberger*, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

22 Si deve poi rilevare che una normativa nazionale che penalizzi taluni suoi cittadini per il solo fatto di aver esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro costituisce una restrizione delle libertà riconosciute dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE a tutti i cittadini dell'Unione (sentenze del 18 luglio 2006, *De Cuyper*, C-406/04, Racc. pag. I-6947, punto 39; *Morgan e Bucher*, cit., punto 25, nonché *Prinz e Seeberger*, cit., punto 27). A tale riguardo, un cittadino di uno Stato membro che si rechi in un altro Stato membro per seguirvi studi secondari esercita la libertà di circolazione garantita dall'articolo 20 TFUE (v., in tal senso, sentenze *D'Hoop*, cit., punti da 29 a 34, e del 15 marzo 2005, *Bidar*, C-209/03, Racc. pag. I-2119, punto 35).

23 Infatti, le facilitazioni offerte dal Trattato in materia di circolazione dei cittadini dell'Unione non potrebbero dispiegare pienamente i loro effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse

essere dissuaso dal farne uso, per ostacoli dovuti al suo soggiorno in un altro Stato membro, a causa di disposizioni normative del suo Stato d'origine che lo penalizzino per il solo fatto di aver usufruito di suddette facilitazioni (v. citate sentenze D'Hoop, punto 31; Morgan e Bucher, punto 26, nonché Prinz e Seeberger, punto 28).

24 Tale considerazione è particolarmente importante nel settore dell'istruzione, tenuto conto degli obiettivi perseguiti dagli articoli 6, lettera e), TFUE e 165, paragrafo 2, secondo trattino, TFUE, ossia, in particolare, favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti (v. sentenze D'Hoop, cit., punto 32; del 7 luglio 2005, Commissione/Austria, C-147/03, Racc. pag. I-5969, punto 44; Morgan e Bucher, cit., punto 27, nonché Prinz e Seeberger, cit., punto 29).

25 Peraltro, va ricordato che il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri alcun obbligo di prevedere un sistema di sussidi di studio per svolgere studi in un altro Stato membro. Tuttavia, qualora uno Stato membro preveda un sistema di sussidi di studio che consenta agli studenti di beneficiarne, esso deve provvedere affinché le modalità di concessione di tali sussidi non creino una restrizione ingiustificata del suddetto diritto di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri (v., in tal senso, citate sentenze Morgan e Bucher, punto 28, nonché Prinz e Seeberger, punto 30).

26 Nel caso di specie, è pacifico che la ricorrente, se avesse svolto in Germania studi analoghi a quelli seguiti nel Regno Unito, avrebbe avuto diritto al sussidio di studio in quanto non esisteva un istituto che offrisse una formazione equivalente situato ad una distanza ragionevole dall'abitazione dei suoi genitori in Germania.

27 Il governo tedesco fa valere che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale non restringe la libertà di circolare e di soggiornare, poiché il legislatore tedesco ha legittimamente scelto di non conferire un diritto al sussidio di studio per il tipo di formazione seguito dalla sig.ra Elrick e nessuna misura di diritto dell'Unione lo obbliga in tal senso. A giudizio di tale governo, il BAföG persegue l'obiettivo di effettuare una selezione qualitativa dei tipi di formazione sovvenzionati dalla Repubblica federale di Germania. Una siffatta normativa non costituirebbe una restrizione delle libertà fondamentali di circolare e di soggiornare.

28 Tuttavia, una normativa come quella in esame nel procedimento principale, che vincola la concessione di un sussidio per studi svolti all'estero a una condizione di equivalenza a una formazione fornita da classi di scuole professionali («Berufsfachschulklasse») sancita da un diploma professionale al termine di un corso di almeno due anni, costituisce una restrizione ai sensi dell'articolo 21 TFUE, poiché un sussidio sarebbe concesso a un richiedente nella stessa situazione personale della sig.ra Elrick per effettuare in Germania studi equivalenti al corso da lei seguito in un altro Stato membro.

29 Una condizione del genere è tale da dissuadere i cittadini dell'Unione, quale la sig.ra Elrick, dall'esercizio della loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, tenuto conto dell'incidenza che l'esercizio di tale libertà può avere sul diritto al sussidio di studio (v. sentenza Prinz e Seeberger, cit., punto 32). Inoltre, non si può considerare che gli effetti restrittivi derivanti da tale condizione siano troppo aleatori o troppo insignificanti per costituire una restrizione della libertà di circolare e di soggiornare (v., in tal senso, sentenza Morgan e Bucher, cit., punto 32).

30 Per giurisprudenza costante, una normativa atta a restringere una libertà fondamentale garantita dal Trattato può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo se è basata su considerazioni oggettive d'interesse generale, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e se è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale (v. citate

sentenze De Cuyper, punto 40; Tas-Hagen e Tas, punto 33, nonché Morgan e Bucher, punto 33). Dalla giurisprudenza della Corte risulta che una misura è proporzionata quando è idonea a realizzare l'obiettivo perseguito, senza eccedere quanto necessario per il suo raggiungimento (citate sentenze De Cuyper, punto 42; Morgan e Bucher, punto 33, nonché Prinz e Seeberger, punto 33).

31 Il governo tedesco fa valere che la normativa nazionale in esame nel procedimento principale trova giustificazione nella scelta del legislatore tedesco di concedere un sussidio per studi all'estero in funzione dell'utilità normalmente prevedibile degli studi nonché in funzione del nesso tra il soggiorno all'estero e la durata complessiva dei suddetti studi. Altrimenti detto, secondo tale governo, l'obiettivo generale della normativa di cui trattasi nel procedimento principale è di concedere un sussidio per studi all'estero unicamente in favore delle formazioni che offrano agli studenti le migliori prospettive sul mercato del lavoro. A tal riguardo, una formazione poco qualificante, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, servirebbe all'orientamento professionale generale, ma potrebbe aumentare solo in lieve misura le prospettive sul mercato del lavoro per lo studente. Per questi motivi, una formazione di tal genere non meriterebbe la concessione del sussidio per studi all'estero.

32 Tuttavia, non emerge chiaramente dagli argomenti esposti dal governo tedesco in che modo l'obiettivo di sovvenzionare unicamente le formazioni all'estero che abbiano l'effetto di aumentare le prospettive degli studenti sul mercato del lavoro sia garantito dalla normativa in esame nel procedimento principale, in particolare dal requisito di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del BAföG che prescrive una durata minima biennale per la formazione prevista, a prescindere dalla sua natura e dal suo contenuto, mentre una formazione che non soddisfa tale requisito, ma ha luogo in Germania, viene sovvenzionata in circostanze come appunto quelle che caratterizzano la situazione della ricorrente. Il requisito della durata biennale risulta dunque privo di qualsiasi nesso con il livello della formazione prescelta.

33 Pertanto, il fatto di imporre un requisito relativo alla durata, come quello in esame nel procedimento principale, appare incoerente e non può quindi essere considerato proporzionato al suddetto obiettivo (v., per analogia, sentenza Morgan e Bucher, cit., punto 36).

34 In considerazione di quanto precede, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che gli articoli 20 TFUE e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa di uno Stato membro come quella in esame nel procedimento principale, che subordina la concessione di un sussidio di studio a una cittadina residente in tale Stato membro, al fine di studiare in un altro Stato membro, alla condizione che gli studi di cui trattasi siano sanciti al termine di un corso di almeno due anni da un diploma professionale equivalente a quelli rilasciati da una scuola professionale con sede nello Stato erogatore, mentre un sussidio sarebbe stato concesso all'interessata, vista la sua particolare situazione, qualora avesse deciso di svolgere in quest'ultimo Stato studi equivalenti a quelli che intendeva seguire in un altro Stato membro e di durata inferiore a due anni.

Sulle spese

35 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

Gli articoli 20 TFUE e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa di uno Stato membro come quella in esame nel procedimento principale, che subordina la concessione di un sussidio di studio a una cittadina residente in tale Stato membro, al fine di studiare in un altro Stato membro, alla condizione che gli studi di cui trattasi siano sanciti al termine di un corso di almeno due anni da un diploma professionale equivalente a quelli rilasciati da una scuola professionale con sede nello Stato erogatore, mentre un sussidio sarebbe stato concesso all'interessata, vista la sua particolare situazione, qualora avesse deciso di svolgere in quest'ultimo Stato studi equivalenti a quelli che intendeva seguire in un altro Stato membro e di durata inferiore a due anni.

Firme