

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

3

ENNIO TRIGGIANI (a cura di)

**LE NUOVE FRONTIERE
DELLA
CITTADINANZA EUROPEA**



CACUCCI
EDITORE
2011

LUIGI RAIMONDI

CIRCOLAZIONE DEGLI STUDENTI UNIVERSITARI E PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La giurisprudenza precedente al Trattato di Maastricht. – 3. Cittadinanza dell'Unione e trattamento degli studenti: l'ambito di applicazione del Trattato *ex art. 18 TFUE*. – 4. *Segue*: Art. 20 TFUE e limitazioni previste dal diritto derivato. – 5. *Segue*: Ragioni obiettive volte a giustificare misure indirettamente discriminatorie. – 6. Cittadinanza dell'Unione e accesso all'istruzione superiore. – 7. Conclusioni

1. In più occasioni, nel corso dell'ultimo decennio, la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di misure nazionali che danno luogo a restrizioni alla circolazione degli studenti universitari¹. Simili misure vengono adottate, in particolare, dagli Stati membri che richiamano un elevato numero di studenti stranieri, in virtù di attrattive quali il numero aperto per le iscrizioni, la prossimità geografica con il Paese d'origine di tali studenti, l'assenza di barriere linguistiche².

Gli Stati "importatori" di studenti si preoccupano, in particolare, di proteggere i propri investimenti nell'istruzione universitaria da fenomeni di *free riding*, che si verificano quando gli studenti si spostano al solo scopo di conseguire una formazione che sarà spesa altrove. In simili ipotesi è agevole constatare che lo Stato ospite investe nell'educazione di un soggetto senza aver beneficiato delle imposte versate negli anni dai suoi genitori, né poter beneficiare di quelle che il soggetto stesso verserà una volta intrapresa un'attività lavorativa³.

¹ Sentenze della Corte di giustizia del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, *Raccolta*, p. I-6193 ss.; del 1° luglio 2004, causa C-65/03, *Commissione c. Belgio*, *ibidem*, p. I-6429 ss.; del 7 luglio 2005, causa 147/03, *Commissione c. Austria*, *ibidem*, p. I-5992 ss.; del 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, *ibidem*, p. I-2119 ss.; del 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*, *ibidem*, p. I-8507 ss.; del 13 aprile 2010, causa C-73/08, *Bressol*, non ancora pubblicata in *Raccolta*.

² Tali elementi concorrono, ad esempio, a determinare un notevole spostamento di studenti francesi in Belgio e di studenti tedeschi in Austria, stante il numero chiuso vigente nei Paesi d'origine per l'iscrizione a talune facoltà.

³ Sulla giurisprudenza relativa alla circolazione degli studenti nell'Unione europea cfr. A. P. VAN DER MEI, *EU Law and Education: Promotion of Student Mobility versus Protection of Educa-*

I problemi affrontati dai giudici di Lussemburgo nel quadro descritto sono essenzialmente riconducibili a due profili. Il primo riguarda la compatibilità, con il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità (art. 18 TFUE), delle misure nazionali volte a restringere l'iscrizione ai corsi d'istruzione superiore. Il secondo concerne la compatibilità con il medesimo principio delle misure nazionali che limitano il numero dei beneficiari degli aiuti economici concessi agli studenti.

Entrambi i profili menzionati si inquadrano nel più ampio tema dell'applicazione del principio di non discriminazione ai cittadini, economicamente inattivi, che esercitano la libertà di circolazione di cui all'art. 20 TFUE⁴. Ci pare tuttavia opportuno distinguerli, atteso che, come si vedrà, l'approccio della Corte nell'applicazione dell'art. 18 TFUE sembra essere differente a seconda che si tratti di iscrizione ai corsi di studio o attribuzione di aiuti economici.

Nelle pagine che seguono, in particolare, cercheremo di valutare l'impatto delle norme sulla cittadinanza europea sulla circolazione degli studenti. Ciò, in particolare, attraverso il raffronto tra la giurisprudenza precedente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e quella successiva. Inoltre analizzeremo l'approccio della Corte nei due filoni dedicati all'accesso agli studi superiori ed al trattamento degli studenti, individuabili nella giurisprudenza più recente.

2. Per comprendere appieno l'impatto della cittadinanza dell'Unione sulla circolazione degli studenti universitari appare necessario illustrare preliminarmente l'assetto della giurisprudenza precedente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht.

Le prime sentenze sul tema risalgono alla metà degli anni ottanta, quando, chiamata ad occuparsi delle discriminazioni praticate dagli Stati nel fissare le tasse di iscrizione alle università e nella elargizione dei sussidi agli studenti, la

tion Systems, in M. DOUGAN, F. SPAVENTA (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Oxford, 2005, p. 219 ss.; C. BARNARD, *Annotation of Case C-209/03, Bidar*, in *CML Rev.*, 2005, p. 1465 ss.; M. DOUGAN, *Cross-border Educational Mobility and the Exportation of Student Financial Assistance*, in *ELR*, 2008, p. 723 ss.; S. JØRGENSEN, *The Right to Cross-Border Education in the European Union*, in *CML Rev.*, 2009, p. 1567 ss.; S. DE LA ROSA, *La citoyenneté européenne à la mesure des intérêts nationaux. A propos de l'arrêt Förster*, in *CDE*, 2009, p. 549; O. GOLYNKER, *Annotation of case C-158/07, Förster*, in *CML Rev.*, 2009, p. 2025; S. GARBEN, *Annotation of Case C-73/08, Bressol*, in *CML Rev.*, 2010, p. 1493 ss.

⁴ Tra la vasta bibliografia sul principio di non discriminazione in base alla nazionalità cfr., M. V. BENEDETTELLI, *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle Comunità europee*, Padova, 1989; K. LENAERTS, *L'égalité de traitement en droit communautaire – Un principe unique aux apparences multiples*, in *CDE*, 1991, p. 3 ss.; J. M. BISCHOFF, *Article 7*, in V. CONSTANTINESCO, J.P. JACQUÉ, R. KOVAR, D. SIMON (sous la direction de), *Traité instituant la CEE, Commentaire article par article*, Paris, 1992, p. 61 ss.; R. HERNU, *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Parigi, 2003; C. SANNA, *Commento all'art. 12*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 231 ss.; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford, 2006, p. 118 ss.; C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008.

Corte tracciava una distinzione tra spese di frequenza ai corsi di istruzione e spese necessarie per il mantenimento degli studenti⁵.

Nella sentenza *Gravier* del 1985, capostipite della giurisprudenza in esame, in particolare, si poneva il problema della compatibilità con il principio di non discriminazione di una normativa belga che imponeva il pagamento di un contributo ai soli studenti stranieri iscritti a corsi di formazione professionale⁶.

La sentenza in parola è di particolare rilievo poiché, per la prima volta, la Corte inquadrava le condizioni di accesso alla formazione professionale nel campo di applicazione del Trattato, nel quale, come è noto, sono vietate le discriminazioni fondate sulla cittadinanza. A tal fine invocava l'articolo 128 TCEE (oggi art. 166 TFUE) relativo all'attuazione di una politica comune di formazione professionale, qualificando tale politica come elemento essenziale delle attività della Comunità intese, fra l'altro, alla libera circolazione delle persone, alla mobilità della manodopera ed al miglioramento del livello di vita dei lavoratori⁷. Successivamente sottolineava come l'accesso alla formazione professionale potesse favorire la libera circolazione delle persone nella Comunità, consentendo agli interessati di ottenere una qualificazione nello Stato membro in cui intendono esercitare la loro attività professionale⁸.

Sulla base delle considerazioni predette concludeva che le spese di frequenza, che costituiscono condizioni di accesso alla formazione professionale, rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato, ove, ai sensi dell'art. 7 TCEE (oggi art. 18 TFUE), sono vietate le discriminazioni fondate sulla nazionalità⁹.

Appare il caso di sottolineare che l'art. 128 TCEE – non diversamente dall'attuale art. 166 TFUE – istituiva una mera competenza di coordinamento. Segnatamente, abilitava le istituzioni a fissare dei "principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale" volta a contribuire "allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali sia del mercato comune".

Ebbene, una simile competenza, considerata isolatamente, non parrebbe idonea ad attrarre l'accesso alla formazione nell'ambito di applicazione del Trattato¹⁰. Tuttavia la Corte giungeva a tale risultato, attraverso un'interpretazione

⁵ Sentenze della Corte di giustizia del 13 febbraio 1985, causa 293/83, *Gravier*, *Raccolta*, p. 593 ss.; del 2 febbraio 1988, causa 24/86, *Blaizot*, *ibidem*, p. 379 ss.; del 21 giugno 1988, causa 39/86, *Lair*, *ibidem*, p. 3161, e causa 197/86, *Brown*, *ibidem*, p. 3025 ss.

⁶ Il Belgio affermava di fronte alla Corte che tale contributo era stato istituito in virtù dello squilibrio esistente fra il numero di studenti stranieri che compivano studi nel Belgio e quello degli studenti belgi residenti all'estero. Detto squilibrio avrebbe provocato gravi conseguenze per il bilancio nel campo della pubblica istruzione (punto 12).

⁷ Sentenza *Gravier*, cit., punto 23.

⁸ *Ibidem*, punto 24.

⁹ *Ibidem*, punto 25.

¹⁰ I primi commentatori dell'art. 128 TCEE, anzi, dubitavano persino che le istituzioni fossero abilitate ad adottare atti vincolanti in materia di formazione. In tal senso H. GROEBEN, H. BOECK, *Kommentar zum Ewg-Vertrag*, Bonn, 1960, I, p. 466; E. WOHLFAHRT, U. EVERLING, H. J. GLAESNER, R. SPRUNG, *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommentar zum Vertrag*, Berlino, p. 388. Sulle competenze della CEE in materia di formazione professionale, cfr. M. PANE-

sistematica, volta ad evidenziare il legame sussistente tra l'accesso alla formazione professionale e la libertà di circolazione dei lavoratori. Come efficacemente sintetizzato dall'Avvocato generale Slynn, nelle conclusioni alla causa *Gravier*¹¹, "[l]a facoltà di spostarsi per ottenere una qualificazione (...) è necessariamente compresa nel diritto di trasferirsi per lavorare in un determinato Stato. Essa ne costituisce una manifestazione preliminare (...)"¹².

Si deve nondimeno sottolineare che, sebbene la Corte invocasse il legame sussistente tra la libertà di circolazione dei lavoratori e la formazione professionale a suffragio della sua ricostruzione, ciò non comportava un'estensione per via giurisprudenziale della nozione di lavoratore. In altri termini, gli studenti non erano considerati dalla Corte beneficiari della libertà di circolazione dei lavoratori. Ciò risulta in particolare dalle sentenze *Lair* e *Brown* del 1988, nelle quali la Corte riconosceva, in capo ai lavoratori, un diritto alla parità di trattamento assai più ampio rispetto a quello riconosciuto in capo agli studenti.

Segnatamente, nelle sentenze da ultimo citate la Corte delineava la distinzione, di cui si è sopra accennato, tra sussidi volti a coprire le spese di iscrizione alle università e sussidi concessi per il mantenimento degli studenti. In particolare affermava che soltanto le borse di studio volte a coprire le spese di iscrizione o altre spese necessarie per l'accesso all'istruzione rientravano, "a titolo di condizione d'accesso alla formazione professionale", nel campo d'applicazione del Trattato¹³. Per contro, i sussidi agli studenti per il mantenimento e la formazione esulavano, in linea di principio, da tale ambito, rientrando piuttosto nella politica dell'istruzione, non soggetta alla competenza delle istituzioni comunitarie e nella politica sociale, di competenza degli Stati membri quando non sia disciplinata da specifiche disposizioni del TCEE¹⁴. Pertanto, nell'erogazione di questi ultimi sussidi, gli Stati non erano soggetti all'obbligo di parità di trattamento di cui all'art. 7 TCEE (oggi art. 18 TFUE).

Ma la distinzione delineata tra requisiti di accesso alla formazione e borse di mantenimento agli studi perdeva ogni rilievo nell'ipotesi in cui lo studente fosse anche un lavoratore. La Corte affermava a questo proposito che i cittadini di uno

BIANCO, *Commento all'art. 128*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CEE*, Milano, 1965, p. 982 ss.

¹¹ Conclusioni dell'Avvocato generale Slynn del 16 gennaio 1985, causa 293/83, *Gravier*, *Raccolta*, p. 600.

¹² Il collegamento tra circolazione dei lavoratori ed accesso all'istruzione emerge distintamente nella successiva sentenza *Blaizot*, nella quale la Corte era chiamata a decidere se gli studi universitari rientrassero nella nozione di "formazione professionale" e dunque nell'ambito di applicazione del Trattato ai sensi del principio di non discriminazione. A questo proposito la Corte affermava che erano da considerarsi esclusi dall'ambito di applicazione del Trattato soltanto quei cicli di studi "i quali, date le loro caratteristiche intrinseche, sono destinati a coloro che desiderano approfondire le loro conoscenze generali piuttosto che intraprendere un'attività lavorativa" (sentenza *Blaizot*, cit., p. 379, punti 19 e 20). Appare dunque evidente che l'istruzione superiore entrava nell'ambito di applicazione del Trattato soltanto in quanto preparazione all'attività lavorativa.

¹³ Sentenza *Lair*, cit., punto 14; sentenza *Brown*, cit., punto 17.

¹⁴ Sentenza *Lair*, cit., punto 15; sentenza *Brown*, cit., punto 18.

Stato membro, che avessero esercitato il diritto alla libera circolazione dei lavoratori, avevano lo stesso diritto dei lavoratori nazionali a beneficiare delle borse di mantenimento agli studi¹⁵. Tali sussidi erano infatti considerati "vantaggi sociali", relativamente ai quali i beneficiari della libertà di circolazione dei lavoratori godono di parità di trattamento in virtù dell'art. 7, n. 1, del regolamento 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità^{16 17}.

Atteso che gli studenti non erano considerati dalla Corte beneficiari della libertà di circolazione dei lavoratori, si poneva il problema di stabilire se questi fossero titolari di un autonomo diritto di circolazione e di soggiorno.

La questione veniva affrontata dalla Corte nella sentenza *Raulin* del 26 febbraio 1992, in cui i giudici di Lussemburgo ricavano il diritto di circolazione e di soggiorno degli studenti dal principio di non discriminazione quanto alle condizioni di accesso alla formazione professionale, enunciato nel precedente giurisprudenziale *Gravier*. In particolare, nella sentenza *Raulin*, la Corte affermava che "(...) il principio della parità di trattamento in tema di condizioni d'accesso alla formazione professionale, che discende dagli articoli 7 e 128 del Trattato CEE, implica che un cittadino di uno Stato membro che sia stato ammesso a seguire una formazione professionale in un altro Stato membro fruisce, a tal fine, di un diritto di soggiorno per la durata della formazione"¹⁸.

Dalla lettura del passo ora riportato si potrebbe essere indotti a ritenere che il nesso tra il diritto di soggiorno e la parità di trattamento fosse del tutto scontato. Nell'impostazione seguita dalla Corte, infatti, la parità di trattamento quanto alle condizioni di accesso alla formazione sembra implicare necessariamente la possibilità di accedere alla formazione ed il correlativo diritto di soggiorno. Tuttavia, a

¹⁵ Sentenza *Lair*, cit., punto 23.

¹⁶ L'art. 7 del regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (*GUCEL* 257, 19 ottobre 1968, p. 2), al par. 1, così dispone: "[i]l lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato". Nel par. 2 si aggiunge che "[e]gli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali".

¹⁷ Secondo una costante giurisprudenza la nozione di vantaggio sociale va intesa in senso assai ampio. Essa, infatti, comprende "tutti i vantaggi che, connessi o meno ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali in relazione, principalmente, alla loro qualifica obiettiva di lavoratori o al semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri appare pertanto atta a facilitare la loro mobilità all'interno della Comunità" (in tal senso, v. le sentenze della Corte di giustizia del 27 marzo 1985, causa 249/83, *Hoeckx*, *Raccolta*, p. 973 ss., punto 20; del 20 giugno 1985, causa 94/84, *Deak*, *ibidem*, p. 1873 ss., punto 21; del 31 maggio 1979, causa 207/78, *Even*, *ibidem*, p. 2019; punto 22; del 12 maggio 1998, causa C-85/96, *Martínez Sala*, *ibidem*, p. I-2691, punto 25). Sulla nozione in oggetto, cfr., in dottrina, A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2010, p. 112 ss.

¹⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 1992, causa C-357/89, *Raulin*, *Raccolta*, p. I-1027, punto 34.

ben vedere, il diritto di soggiorno non sembra discendere come naturale conseguenza logica dalla parità di trattamento. Si poteva infatti ipotizzare che gli Stati fossero liberi di accogliere o meno studenti provenienti da altri Paesi membri. Ma che, ove avessero deciso di accoglierli, erano tenuti a rispettare il principio di parità di trattamento quanto alle condizioni di accesso alla formazione professionale¹⁹.

Appare opportuno, infine, sottolineare che, sebbene la Corte invocasse congiuntamente gli articoli 7 e 128 TCEE, concernenti rispettivamente il principio di non discriminazione e le competenze comunitarie in materia di formazione, il centro di gravità della ricostruzione giurisprudenziale svolta è da individuarsi nell'art. 7 TCEE. Ciò risulta in modo evidente dalla successiva sentenza *Parlamento c. Consiglio* del 7 luglio 1992, nella quale la Corte affermava che la corretta base giuridica per l'adozione di atti di diritto derivato relativi al diritto di soggiorno degli studenti era l'art. 7, par. 2, TCEE, in base al quale il Consiglio poteva stabilire le regolamentazioni intese a vietare le discriminazioni basate sulla nazionalità²⁰. Nella sentenza in parola, in particolare, la Corte annullava la direttiva 90/366/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno degli studenti²¹, che era stata adottata utilizzando come base giuridica la c.d. "passerella comunitaria" di cui all'art. 235 TCEE (oggi art. 352 TFUE). Ebbene, secondo la Corte, il nesso, individuato nella sentenza *Raulin* tra parità di trattamento e diritto di soggiorno comportava che la corretta base giuridica per l'adozione di atti di diritto derivato relativi al diritto di soggiorno degli studenti fosse l'art. 7, par. 2, TCEE (oggi art. 18, par. 2, TFUE)²². Secondo la Corte, infatti, "gli atti adottati in forza dell'art. 7, 2° comma, del Trattato non devono limitarsi necessariamente a disciplinare i diritti che discendono dal 1° comma dello stesso articolo, ma possono anche avere ad oggetto aspetti la cui disciplina appaia necessaria affinché l'esercizio dei suddetti diritti possa essere effettivo"²³.

In sintesi, dunque, la libertà di circolazione e di soggiorno degli studenti veniva riconosciuta dalla Corte in quanto funzionale alla parità di trattamento nelle condizioni di accesso all'istruzione universitaria. Tale ricostruzione appare, invero, un'inversione del rapporto logico sussistente tra diritto di circolazione e principio di non discriminazione, in base al quale i beneficiari della libertà di

¹⁹ Come si vedrà, nella successiva sentenza *Grzelczyk*, cit., la Corte applicava il principio di non discriminazione ad uno studente che non poteva considerarsi titolare del diritto di soggiorno, non disponendo delle risorse sufficienti per non divenire un onere per l'assistenza sociale dello Stato ospitante, ex art. 1, direttiva 93/96. Tale ricostruzione appare del tutto differente da quella prospettata nella sentenza *Raulin* in commento poiché si fonda sull'autonomia del principio di non discriminazione rispetto al diritto di soggiorno (cfr. *amplius*, *infra*, par. 4).

²⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 1992, causa C-295/90, *Parlamento c. Consiglio*, *Raccolta*, p. I-4193. Cfr. in dottrina L. S. Rossi, *L'annullamento della direttiva comunitaria sul diritto di soggiorno degli studenti*, in *Foro it.*, 1993, IV, c. 1-15.

²¹ GUCEL 180, 13 luglio 1990, p. 30 s.

²² Sentenza *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 20. Come opportunamente sottolineato da L. S. Rossi, *L'annullamento della direttiva*, cit., spec. c. 9, la sentenza in commento riportava alla luce una base giuridica che era stata, sino ad allora, del tutto dimenticata.

²³ Sentenza *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 18.

circolazione, rientrando nell'ambito di applicazione del Trattato *ex art. 18* TFUE, hanno diritto alla parità di trattamento.

In seguito alla sentenza *Parlamento c. Consiglio*, come è noto, veniva adottata la direttiva 93/96/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1993, relativa al diritto di soggiorno degli studenti²⁴, che aveva il medesimo contenuto della direttiva annullata ma era fondata sull'art. 7, par. 2, TCEE (oggi art. 18, par. 2, TFUE). Tale direttiva, per quanto qui rileva, codificava gli orientamenti della Corte relativi alla distinzione tra accesso alla formazione e mantenimento degli studenti. L'art. 1 di tale direttiva garantiva, infatti, espressamente l'accesso alla formazione professionale in maniera non discriminatoria nello Stato membro ospitante ai cittadini di altri Stati membri. Ma l'art. 3 disponeva che la direttiva non costituisse la base per un diritto al pagamento di borse di mantenimento da parte dello Stato ospitante.

In estrema sintesi, dall'osservazione della giurisprudenza della Corte sopra compendiata, volta a delimitare l'ambito di applicazione del Trattato e, di conseguenza, l'operatività del principio di non discriminazione, sembra potersi individuare uno schema basato su un criterio *ratione materiae*, volto a distinguere il profilo dell'accesso ai corsi di istruzione superiore da quello del trattamento degli studenti. Al profilo dell'accesso erano riconducibili gli aspetti direttamente legati all'iscrizione ed alla frequenza dei corsi di istruzione, come il pagamento delle tasse universitarie. Tali aspetti, nella ricostruzione della Corte, rientravano nell'ambito di applicazione del Trattato, dando luogo all'attivazione del principio di non discriminazione. L'applicazione di tale principio – ed è questo probabilmente l'aspetto maggiormente singolare – comportava, a sua volta, il diritto di soggiorno degli studenti.

Per contro, i benefici dello Stato sociale, non direttamente legati all'accesso ai corsi di istruzione, come i sussidi per le spese di mantenimento possono essere genericamente inquadrati nel profilo, residuale, del trattamento degli studenti. La collocazione di tali benefici al di fuori dell'ambito di applicazione del Trattato consentiva agli Stati di riservarne il godimento ai propri cittadini.

3. Come si è accennato, anche nella giurisprudenza successiva all'introduzione della cittadinanza dell'Unione europea sembra potersi scorgere una distinzione tra il tema dell'accesso all'istruzione superiore ed il tema del trattamento degli studenti.

Sebbene, sul piano logico, il primo tema preceda il secondo, appare opportuno prendere le mosse dalla trattazione dalle sentenze concernenti i sussidi al mantenimento agli studi, che afferiscono al profilo del trattamento. Si tratta, infatti, del filone giurisprudenziale che maggiormente ha risentito dell'introduzione della cittadinanza europea, atteso che, come si è detto, gli studenti beneficiavano del principio di non discriminazione in relazione alle condizioni di accesso anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Inoltre la

²⁴ GUCEL 317, 18 dicembre 1993, p. 59 ss.

giurisprudenza sull'applicazione delle norme sulla cittadinanza alle misure nazionali concernenti il trattamento degli studenti ha cominciato a svilupparsi anteriormente alla giurisprudenza sull'impatto delle medesime norme circa l'accesso all'istruzione. Al fine di svolgere un raffronto tra i due filoni è dunque preferibile occuparsi preliminarmente del secondo.

Il filone giurisprudenziale in esame è formato dalle sentenze *Grzelczyk*²⁵, *Bidar*²⁶ e *Förster*²⁷. Le questioni affrontate nella giurisprudenza ora menzionata afferiscono essenzialmente a tre profili. Il primo concerne la precisazione dell'ambito di applicazione del Trattato in seguito alle modifiche del Trattato di Maastricht, al fine di valutare l'applicabilità del principio di non discriminazione agli aiuti al mantenimento degli studenti. Il secondo riguarda il rapporto tra l'art. 18 TFUE, concernente il principio di non discriminazione, e l'art. 20 TFUE, che, nel sancire il diritto di circolazione e di soggiorno dei cittadini, fa salve le limitazioni e le condizioni previste dallo stesso Trattato e dal diritto derivato. Segnatamente, il problema si pone per le disposizioni contenute in atti di diritto derivato che subordinano la circolazione degli studenti al possesso di risorse sufficienti per il loro mantenimento. Il terzo concerne i limiti del principio di non discriminazione, risultanti dalla valutazione delle giustificazioni obiettive, invocate dagli Stati in difesa di misure nazionali indirettamente discriminatorie.

Il primo profilo prospettato è stato affrontato dalla Corte, per la prima volta nella sentenza *Grzelczyk*, originante dalla richiesta di un cittadino francese, che da tre anni studiava in un'università belga, di ottenere un sussidio statale, denominato *minimex*, che il Governo belga concedeva ai suoi cittadini privi di risorse sufficienti al sostentamento. In tale sentenza, dopo avere enunciato la formula, più volte ripresa nella giurisprudenza successiva, in base alla quale "lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri"²⁸, la Corte modificava il suo precedente orientamento, relativo ai sussidi volti al mantenimento degli studenti, espresso nelle citate sentenze *Lair e Brown*. Rammentava in proposito il principio giurisprudenziale enunciato nella celebre sentenza *Martínez Sala*, in base al quale un cittadino dell'Unione europea che risiede legalmente nel territorio di uno Stato membro diverso dal proprio può avvalersi del principio di non discriminazione in tutte le situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato²⁹. Ed affermava in proposito che il Trattato di Maastricht ha introdotto la cittadinanza dell'Unione ed ha aggiunto nel Trattato istitutivo della Comunità europea un nuovo capo dedicato all'istruzione e alla formazione professionale (articoli 149-150 TCE, attuali articoli 165-166 TFUE)³⁰. Tali novità comportano, nella rico-

²⁵ Sentenza *Grzelczyk*, cit.

²⁶ Sentenza *Bidar*, cit.

²⁷ Sentenza *Förster*, cit.

²⁸ Sentenza *Grzelczyk*, cit., punto 31.

²⁹ *Ibidem*, punto 32; sentenza *Martínez Sala*, cit., punto 63.

³⁰ Sentenza *Grzelczyk*, cit., punto 35.

struzione della Corte, l'applicabilità del divieto di non discriminazione *ex art. 12 TCE* (oggi art. 18 TFUE) anche ai cittadini che compiono studi universitari in uno Stato membro diverso dal proprio³¹.

In breve, secondo la ricostruzione della Corte, i sussidi al sostentamento sono attratti nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato da due novità introdotte dal Trattato di Maastricht: la cittadinanza europea e le nuove competenze in materia di istruzione. Ma, in realtà, l'elemento determinante, tra i due citati, sembra essere la cittadinanza dell'Unione. Le nuove competenze in materia di istruzione, infatti, incidono in misura assai lieve sull'ampliamento dell'ambito di applicazione del Trattato. In particolare, è vero che le competenze della Comunità, precedentemente limitate alla formazione professionale, sono state estese all'istruzione *tout court*, ma, sotto il profilo qualitativo, la natura di tali competenze non appare mutata rispetto alla situazione preesistente. Si tratta, infatti, ancora di competenze complementari, oggi espressamente inquadrata nelle competenze di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri (art. 6 TFUE)³².

Il nuovo capo del Trattato dedicato all'istruzione indubbiamente dà luogo al superamento della giurisprudenza che escludeva dall'ambito di applicazione del Trattato i cicli di studio "destinati a coloro che desiderano approfondire le loro conoscenze generali piuttosto che intraprendere un'attività lavorativa"³³. Ma, di per sé, non appare sufficiente ad approfondire le competenze comunitarie fino al punto da includervi le spese di mantenimento agli studi.

Si deve dunque dedurre che l'istituzione della cittadinanza dell'Unione ed il correlativo diritto di circolazione e di soggiorno dei cittadini danno luogo ad un ampliamento dell'ambito di applicazione *ratione materiae* che si estende ai vantaggi sociali dei cittadini, i quali esercitano la libertà di circolazione.

Tale ricostruzione appare confermata dalla successiva sentenza *Trojani*, riguardante, ancora una volta, il *minimex* belga, ovvero lo stesso sussidio oggetto della sentenza *Grzelczyk*. Ebbene, anche se la causa *Trojani* non riguardava uno studente universitario, ma un cittadino francese residente presso un centro dell'Esercito della salvezza in Belgio, la Corte confermava il principio in base al quale un cittadino inattivo e privo di risorse può invocare il principio di non discrimina-

³¹ *Ibidem*, punto 36.

³² Cfr. M. ORLANDI, *Commento agli artt. 149 e 150*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 800 ss., il quale dopo aver rilevato l'ampliamento delle competenze comunitarie a tutti i gradi e tipi di cicli di studio, afferma che "[l]e considerazioni svolte non devono tuttavia indurre a ritenere che l'inclusione nel TCE dell'art. 149 abbia modificato in maniera radicale la situazione esistente, dal momento che la disposizione congegnata in modo da imporre una serie di inviti all'intervento della comunità, che si ispirano visibilmente allo scopo di impedire che i poteri degli Stati possano essere intaccati. È significativo in tal senso che la CE non sia stata dotata di una competenza che le consenta di intraprendere una propria politica, destinata a sostituirsi o anche solo ad affiancarsi alle politiche nazionali, o che implichi la possibilità di agire in maniera autonoma (...)".

³³ Sentenza *Blazit*, cit., punti 19 e 20 (cfr. *supra*, nota 12).

zione in relazione ad un sussidio consistente nel minimo dei mezzi di sussistenza³⁴. È dunque evidente che l'applicabilità del principio di non discriminazione agli aiuti al mantenimento degli studenti non è riconducibile alle nuove competenze in materia di istruzione, che non erano invocabili nella causa *Trojani*, ma piuttosto si fonda sul diritto di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione.

L'approccio della Corte, inaugurato dalla citata sentenza *Martínez Sala*, si basa su una concezione assai elastica dell'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato, che aveva inizialmente destato comprensibili perplessità in dottrina³⁵. Tuttavia, alla luce delle numerose conferme intervenute nella giurisprudenza successiva³⁶, appare oggi accettato l'assunto in base al quale ogni beneficio sociale concesso dal Paese ospitante ai suoi cittadini e negato ai cittadini di altri Paesi membri ricade nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato in virtù del legame tra l'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione e la situazione personale di tali soggetti nel Paese ospitante³⁷.

4. La ricostruzione da ultimo descritta sembra incontrare un ostacolo nella circostanza che l'art. 20, par. 2, 2° comma, TFUE, nel sancire il diritto di circolazione e di soggiorno dei cittadini, fa salve le limitazioni e le condizioni previste dallo stesso Trattato e dal diritto derivato.

Ebbene, come è noto, talune norme di diritto derivato pongono delle limitazioni *ex art. 20* TFUE. Ci riferiamo, in particolare, all'art. 7, par. 1, lett. b), della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri³⁸, in base al quale il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione è subordinato al

³⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 7 settembre 2004, causa C-456/02, *Trojani*, *Raccolta*, p. I-7573.

³⁵ Cfr. C. TOMUSCHAT, *Radical Equality under Article 12 of the EC Treaty? The Case of Martínez Sala*, in *CML Rev.*, 2000, p. 449.

³⁶ Tra le tante, cfr. sentenze *Grzelczyk*, cit., punto 32; *Trojani*, cit., punto 43; *Bidar*, cit., punto 32; *Förster*, cit. punto 36.

³⁷ Cfr. C. TIMMERMANS, *Martínez Sala and Baumbast revisited*, in M. POIARES MADURO, L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law*, Oxford, 2010, p. 346; Editorial Comments, *Two-speed European Citizenship? Can the Lisbon Treaty Help Close the Gap?*, in *CML Rev.*, 2008, p. 1 dove si afferma che "[i]through the notion of EU citizenship, the ECJ was able to extend the scope of the prohibition of discrimination to all the cases where a national of a Member State who exercised his or her right to free movement was put at a disadvantage in comparison to non-migrant individuals". La predetta espansione dell'ambito di applicazione del Trattato attraverso le norme sulla cittadinanza può oggi ritenersi un dato acquisito. Non mancano, anzi, in dottrina, ricostruzioni ancora più avanzate, volte a dimostrare che il principio di non discriminazione sarebbe riferibile anche ai cittadini che non esercitano la libertà di circolazione, trattandosi di un diritto che l'Unione attribuisce al cittadino in quanto tale (in tal senso, E. SPAVENTA, *Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects*, in *CML Rev.*, 2008, p. 44).

³⁸ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 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,

possesso di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Nonché all'art. 24, par. 2, della medesima direttiva, secondo il quale lo Stato membro ospitante non è tenuto a concedere, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale *status* o loro familiari. La disposizioni ora menzionate costituiscono, in buona sostanza, la riproduzione degli articoli 1 e 3 della previgente direttiva 93/96, più volte citata, su cui la Corte si è pronunciata nelle tre sentenze in esame³⁹.

Nella sentenza *Grzelczyk* la Corte affermava in proposito che, sebbene la direttiva 93/96, per espressa previsione del suo art. 3, non potesse costituire la "base per un diritto al pagamento di borse di mantenimento da parte dello Stato membro ospitante", la stessa direttiva non escludeva i suoi beneficiari dalle "prestazioni sociali"⁴⁰.

L'affermazione ora riportata non appare chiara. Sembra infatti fondarsi su una distinzione, invero artificiosa, tra le borse di mantenimento agli studi e le "prestazioni sociali", quali i sussidi di carattere generale rivolti a soggetti privi di mezzi di sussistenza, come il *minimex* belga. Ma è agevole constatare, in proposito, che l'unica differenza tra una borsa di mantenimento agli studi ed un sussidio generale concesso a soggetti privi di mezzi per mantenersi è la maggiore ampiezza del novero dei beneficiari dell'aiuto, trattandosi in entrambi i casi di benefici volti a fornire mezzi di sussistenza a soggetti che ne sono privi.

Una più utile indicazione circa il rapporto tra i limiti di cui all'art. 20 TFUE ed il principio di non discriminazione pare potersi ricavare nel prosieguo della motivazione dove si afferma che, sebbene il principio in oggetto sia applicabile alle "prestazioni sociali", gli Stati membri restano liberi di considerare che uno studente che ha fatto ricorso all'assistenza sociale non soddisfi più i requisiti ai quali è subordinato il suo diritto di soggiorno e, di conseguenza, possono adottare misure affinché sia posta fine all'autorizzazione del soggiorno di tale cittadino⁴¹.

90/365/CEE e 93/96/CEE, in *GUUE* L 158, 30 aprile 2004, p. 77, e rettifiche in *GUUE* 2004 L 229, 29 giugno 2004, p. 35, nonché in *GUUE* 2007 L 204, 4 agosto 2007, p. 28.

Per un commento della direttiva, cfr. J. Y. CARLIER, *Le devenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne: regard sur la directive 2004/38*, in *CDE*, 2006, p. 14 ss.; A. ILIOPOULOU, *Le nouveau droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille: la directive 2004/38/CE*, in *RDUE*, 2004, p. 523 ss.

³⁹ In particolare l'art. 1 della direttiva 93/96 disponeva che gli Stati membri riconoscono il diritto di soggiorno a qualsiasi studente cittadino di uno Stato membro, il quale assicuri di disporre di risorse onde evitare di divenire un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante. L'art. 3, invece, disponeva che la direttiva "non costituisce per gli studenti che beneficiano del diritto di soggiorno la base per un diritto al pagamento di borse di mantenimento da parte dello Stato membro ospitante".

⁴⁰ Sentenza *Grzelczyk*, cit., punto 39.

⁴¹ *Ibidem*, punto 42.

La Corte sembra così delineare una linea di confine netta tra il diritto di circolazione e di soggiorno dei cittadini ed il profilo riguardante il trattamento dei soggetti che esercitano tale diritto. I limiti di cui all'art. 20 riguardano il primo profilo ma non anche il secondo. In altri termini, se un cittadino non dispone di risorse sufficienti lo Stato ospitante può legittimamente "adottare misure affinché sia posta fine all'autorizzazione del soggiorno di tale cittadino". Ma se omette di esercitare tale prerogativa non può sottoporre il cittadino dell'Unione ad un trattamento peggiore rispetto al cittadino nazionale.

In estrema sintesi, dunque, i limiti e le condizioni previste dal diritto derivato riguardano esclusivamente il diritto di circolazione ma non incidono sul diritto alla parità di trattamento. Tale impostazione appare improntata ad una visione dei rapporti tra diritto di soggiorno e principio di parità di trattamento assai differente da quella che aveva ispirato le sentenze *Raulin* e *Parlamento c. Consiglio*, sopra compendiate. Come si è visto, nelle sentenze predette la Corte sosteneva che il diritto di soggiorno degli studenti discendesse dal principio di non discriminazione stante il nesso funzionale sussistente tra parità di trattamento nelle condizioni di accesso all'università e soggiorno degli studenti universitari. Nella sentenza in esame, invece, sulla scorta del precedente *Martínez Sala*, la Corte muoveva dall'autonomia del principio di non discriminazione rispetto alla libertà di circolazione, al fine di circoscrivere i limiti al diritto di circolazione fissati nel diritto derivato, in virtù dell'art. 20 TFUE.

Come esattamente rilevato in dottrina, il principio giurisprudenziale enunciato nella sentenza *Martínez Sala*, pur essendo improntato al *favor* nei confronti dei cittadini, può incentivare gli Stati ad espellere gli individui privi di risorse prima che acquistino un diritto a beneficiare delle prestazioni di assistenza sociale⁴². È probabilmente questa la ragione per cui, nel prosieguo della motivazione della sentenza *Grzelczyk*, la Corte affermava, in modo invero apodittico, che misure comportanti l'allontanamento dello studente non possono "in alcun caso diventare la conseguenza automatica del ricorso all'assistenza sociale dello Stato membro ospitante da parte di uno studente cittadino di un altro Stato membro"⁴³.

Quest'ultima affermazione appare rivelatrice di un denominatore comune delle sentenze *Raulin* e *Grzelczyk*. Nonostante le descritte differenze nella ricostruzione dei rapporti intercorrenti tra diritto di soggiorno e principio di non discriminazione, entrambe le sentenze sembrano improntate dalla volontà della Corte di potenziare i diritti degli studenti. Nella prima ciò avveniva attraverso l'enunciazione di un diritto di soggiorno, in virtù del nesso sussistente tra tale diritto ed il principio di non discriminazione. Nella seconda, invece, attraverso l'enunciazione di un diritto alla parità di trattamento in capo a soggetti privi del diritto di soggiorno, in ragione di una separazione tra i diritti in questione, che consentiva di circoscrivere i limiti di cui all'art. 20 TFUE.

⁴² Cfr. S. O'LEARY, *Putting Flesh on the Bones of European Union Citizenship*, in *ELR*, 1999, p. 78.

⁴³ Sentenza *Grzelczyk*, cit., punto 43.

L'impostazione seguita nella sentenza *Grzelczyk* appare confermata dalle sentenze *Bidar* e *Förster*. La prima presentava tuttavia un margine di ambiguità poiché la Corte effettuava una distinzione tra cittadini che migrano in qualità di studenti e cittadini che migrano per altri scopi e dopo un certo periodo decidono di iniziare o proseguire gli studi. E sembrava riferire il principio di non discriminazione soltanto a questi ultimi⁴⁴.

La predetta distinzione è, tuttavia, da ritenersi accantonata alla luce della sentenza *Förster*, nella quale la Corte giudicava irrilevante la circostanza che la ricorrente fosse venuta nel Paese ospitante principalmente per motivi di studio⁴⁵. Alla luce di tale sentenza può ritenersi, del pari, accantonata la distinzione, sopra descritta, contenuta nella sentenza *Grzelczyk*, tra borse di mantenimento agli studi e "prestazioni sociali", quali i sussidi di carattere generale rivolti a soggetti privi di mezzi di sussistenza. L'aiuto in questione nella causa *Förster* era infatti un "sussidio agli studi"⁴⁶.

5. Sgombrato il campo da ogni dubbio circa la possibilità di applicare il principio di non discriminazione alle borse di mantenimento, richieste da cittadini che migrano allo scopo principale di intraprendere studi superiori, resta da chiedersi se sia compatibile con il principio in oggetto l'art. 24, par. 2 della direttiva 2004/38, in base al quale, per quanto qui rileva, lo Stato membro ospitante non è tenuto a concedere, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, aiuti di mantenimento agli studi consistenti in borse di studio o prestiti per studenti a cittadini economicamente inattivi. Il diritto di soggiorno permanente, come è noto, si acquisisce dopo aver soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante (art. 16, par. 1, direttiva 2004/38).

Il tema non è stato affrontato direttamente dalla Corte, atteso che la direttiva ora citata non era applicabile, *ratione temporis*, ai fatti da cui originavano le sentenze *Bidar* e *Förster*. Ma, in un *obiter dictum* di quest'ultima sentenza, la Corte invocava la norma in questione per sostenere la legittimità di una misura nazionale che subordinava la concessione di borse di mantenimento ad una condizione

⁴⁴ Al punto 46 della sentenza *Bidar*, cit., la Corte affermava, infatti, che "(...) gli studenti che si recano in un altro Stato membro per iniziare o proseguire studi superiori (...) non possono invero fondare su tale direttiva alcun diritto al pagamento di un aiuto per il loro mantenimento" (punto 45). "Tuttavia, l'art. 3 della direttiva 93/96 non osta a che un cittadino di uno Stato membro che, ai sensi dell'art. 18 CE e della direttiva 90/364 [direttiva del Consiglio, del 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno (*GUCE* L 180, 13 luglio 1990, p. 26)], soggiorna legalmente nel territorio di un altro Stato membro dove prevede di iniziare o proseguire studi superiori, invochi, durante tale soggiorno, il principio fondamentale di parità di trattamento sancito dall'art. 12, primo comma, CE". In dottrina la distinzione, effettuata dalla Corte tra cittadini che migrano in qualità di studenti e cittadini che migrano per altri scopi è opportunamente sottolineata da C. BARNARD, *op. cit.*, p. 1473.

⁴⁵ Sentenza *Förster*, cit., punto 44.

⁴⁶ Cfr. in proposito la descrizione del quadro normativo nazionale contenuta nei punti 9-14 della sentenza *Förster*.

di residenza di cinque anni⁴⁷. Una simile condizione di residenza, pur svantaggiando indirettamente i cittadini di altri Stati membri, era giudicata rispondente alla ragione obiettiva, invocata dallo Stato convenuto nel giudizio *a quo*, di non sostenere oneri irragionevoli, concedendo aiuti a soggetti che non abbiano dato prova di un certo grado di integrazione con la società del Paese ospitante⁴⁸. La questione afferisce, dunque, al terzo profilo che ci eravamo prefissi di affrontare, relativo ai limiti del principio di non discriminazione.

Non appare superfluo rammentare, in proposito, che l'art. 18 TFUE vieta le discriminazioni effettuate in base alla nazionalità, nell'ambito di applicazione dei Trattati, "senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste". Le uniche deroghe al predetto principio, in materia di libertà di circolazione delle persone, previste da disposizioni particolari dei Trattati, sono quelle che riguardano gli impieghi nella pubblica amministrazione (art. 45, n. 4, TFUE), e le attività autonome che implicano l'esercizio dei pubblici poteri (art. 51 TCE)⁴⁹. Al di fuori di questi casi le discriminazioni basate sulla nazionalità non sono consentite.

Ma, come è noto, secondo la costante giurisprudenza della Corte, non costituiscono discriminazioni fondate sulla nazionalità le differenze di trattamento che sono indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, basate su considerazioni oggettive ed adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale⁵⁰.

Sia nella sentenza *Bidar* sia nella sentenza *Förster* la Corte era chiamata a vagliare la rispondenza delle misure nazionali contestate ai criteri ora esposti. La sentenza *Bidar*, in particolare, originava da un regolamento britannico in materia di aiuti agli studi, in base al quale i sussidi per le spese di mantenimento degli studenti potevano essere concessi soltanto a chi fosse stabilmente residente nel Regno Unito. Detto regolamento, per quanto qui rileva, disponeva che fosse da considerarsi "stabilmente residente" chi avesse soggiornato nel Regno Unito per tre anni.

⁴⁷ *Ibidem*, punto 55.

⁴⁸ *Ibidem*, punto 54.

⁴⁹ Le deroghe in questione, come è noto, sono oggetto di interpretazione restrittiva nella giurisprudenza della Corte. Tra le tante sul tema v. le sentenze della Corte di giustizia in relazione all'art. 45, par. 4, TFUE, del 3 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie-Blum*, *Raccolta*, p. 2121 ss., punti 27 e 28; del 30 maggio 1989, causa 33/88, *Allué e Coonan*, *ibidem*, p. 1591 ss., punto 9; del 31 maggio 2001, causa C-283/99, *Commissione c. Italia*, *ibidem*, p. I-4363 ss., punto 22. In relazione all'art. 51 TFUE, cfr., invece, le sentenze della Corte di giustizia del 18 giugno 1991, causa C-260/89, *ERT*, *ibidem*, p. I-2925 ss., punto 24; del 21 marzo 2002, causa C-451/99, *Cura Arlagen*, *ibidem*, p. I-3193 ss., punto 31; del 18 luglio 2007, causa C-490/04, *Commissione c. Germania*, *ibidem*, p. I-6095 ss., punto 86.

⁵⁰ Sulle differenze di trattamento giustificate da ragioni obiettive, R. HERNU, *Principe d'égalité*, cit., p. 425 ss.; C. FAVILLI, *op cit.*, p. 112 ss. In giurisprudenza, tra le tante, cfr. sentenze della Corte giustizia del 28 gennaio 1992, causa C-204/90, *Bachmann*, *Raccolta*, p. I-249 ss., punto 27; del 23 maggio 1996, causa C-237/94, *O'Flynn*, *ibidem*, p. I-2617 ss., punto 19; del 15 gennaio 1998, causa C-15/96, *Schöning-Kougebetopoulou*, *ibidem*, p. I-47 ss., punto 21; del 24 novembre 1998, causa C-274/96, *Bickel e Franz*, *ibidem*, p. I-7637 ss., punto 27; del 23 marzo 2004, causa C-138/02, *Collins*, *ibidem*, p. I-2703 ss., punto 66; del 15 settembre 2005, causa C-258/04, *Ioanidis*, *ibidem*, p. I-8275 ss., punto 29.

Ma prevedeva altresì che il tempo impiegato per frequentare un corso di studi non doveva prendersi in considerazione ai fini del calcolo del periodo di soggiorno.

Nella sentenza, dopo avere evidenziato che i requisiti previsti dalla misura britannica controversa erano suscettibili di dar luogo ad una discriminazione indiretta⁵¹, la Corte affermava che è opportuno che ciascuno Stato membro vigili affinché la concessione di aiuti a copertura delle spese di mantenimento di studenti provenienti da altri Stati membri non diventi un onere irragionevole che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato⁵². Pertanto è legittimo che uno Stato membro conceda un siffatto aiuto solo agli studenti che abbiano dato prova di un certo grado di integrazione nella società di tale Stato⁵³.

Sulla base dei predetti presupposti, la Corte riteneva che il requisito costituito dalla precedente residenza per tre anni fosse giustificabile poiché costituiva la garanzia di una sufficiente integrazione nella società dello Stato membro ospitante⁵⁴. Per i giudici di Lussemburgo, non superava, invece, il test di proporzionalità il criterio aggiuntivo, in base al quale il tempo impiegato per frequentare un corso di studi non doveva prendersi in considerazione ai fini del calcolo del periodo di precedente residenza. Tale criterio, infatti, ostacolava gli studenti, cittadini di altri Paesi membri, che, avendo svolto una parte importante degli studi secondari nello Paese ospitante, avevano stabilito con la sua società un legame effettivo⁵⁵.

Il criterio della sufficiente integrazione, fissato nella sentenza *Bidar*, è stato successivamente precisato nella sentenza *Förster*, avente ad oggetto una normativa olandese, in base alla quale, per ottenere una borsa di mantenimento agli studi, un cittadino dell'Unione europea, anteriormente alla sua domanda, deve aver soggiornato nei Paesi Bassi per un periodo ininterrotto di almeno cinque anni.

I giudici di Lussemburgo affermavano in proposito che il principio di non discriminazione non osta all'applicazione, nei confronti dei cittadini di altri Stati membri, di una condizione di precedente residenza di cinque anni⁵⁶. Una simile condizione, infatti, "non può essere considerata eccessiva, tenuto conto, in particolare, delle esigenze invocate in merito al grado di integrazione degli stranieri nello Stato membro ospitante"⁵⁷.

Come si è accennato, anche sotto il profilo in esame, relativo ai limiti del principio di non discriminazione, la sentenza *Förster* sembra apportare una nota di chiarezza. All'indomani dell'emanazione della sentenza *Bidar* ci si poteva, infatti, domandare se sussistesse una discrasia tra il criterio giurisprudenziale del sufficiente grado di integrazione, necessario per accedere al beneficio delle borse di mantenimento agli studi ed il diritto derivato, che, in relazione agli aiuti in

⁵¹ Sentenza *Bidar*, cit., punti 53 e 54.

⁵² *Ibidem*, punto 56.

⁵³ *Ibidem*, punto 57.

⁵⁴ *Ibidem*, punti 59 e 60.

⁵⁵ *Ibidem*, punti 61 e 62.

⁵⁶ Sentenza *Förster*, cit., punto 60.

⁵⁷ *Ibidem*, punto 54.

parola, subordina l'applicazione del principio di non discriminazione al diritto di soggiorno permanente (art. 24 della direttiva 2004/38).

In dottrina, infatti, era stato osservato che la giurisprudenza, sopra esaminata, antecedente la sentenza *Förster*, alterava il contenuto delle regole di diritto derivato attraverso un'interpretazione evolutiva delle norme sulla cittadinanza⁵⁸.

Ebbene, la sentenza in commento, senza dar luogo ad un vero e proprio *revisement*, sembra abbandonare tale approccio⁵⁹. In particolare la Corte riempie un criterio giurisprudenziale, in principio vago ed elastico, come quello del sufficiente grado di integrazione, con un parametro quantitativo, rappresentato dalla residenza nel Paese ospitante per un periodo di cinque anni.

Tale impostazione sembra dissipare ogni dubbio circa la compatibilità dell'art. 24 della direttiva 2004/38⁶⁰. Ciò, da un lato, accresce la certezza del diritto, poiché consente facilmente di individuare i soggetti che hanno diritto alle borse di mantenimento. Ma, dall'altro lato, comporta la perdita di ogni elasticità nella valutazione circa il grado di integrazione degli studenti che domandano il beneficio in questione.

Come opportunamente rilevato dall'Avvocato generale Mazàk, nelle sue conclusioni alla causa in commento, non si può escludere che taluni studenti raggiungano un sufficiente grado di integrazione nella società del Paese ospitante molto prima della scadenza di un periodo di soggiorno di cinque anni⁶¹.

Il periodo di soggiorno, infatti, è certamente l'elemento di maggiore rilievo in un giudizio circa l'integrazione degli studenti nel Paese ospitante. Tuttavia non appare corretto ritenere che sia l'unico elemento rilevante. Così, ad esempio, nel giudizio *a quo*, che riguardava una cittadina tedesca, trasferitasi nei Paesi Bassi, potrebbero costituire indici di integrazione nella società olandese lo svolgimento di attività lavorative, parallele agli studi, nel Paese ospitante, l'esito positivo dei suoi studi o anche la provenienza da una regione frontaliere dei Paesi Bassi⁶².

6. Esaurita la trattazione dei profili concernenti il trattamento degli studenti, non resta che esaminare il tema dell'accesso ai corsi di istruzione, oggetto delle sentenze *Commissione c. Belgio*⁶³, *Commissione c. Austria*⁶⁴ e *Bressol*⁶⁵.

⁵⁸ Cfr. M. DOUGAN, E. SPAVENTA, 'Wish you weren't here'... *New Models of Social Solidarity in the European Union*, in M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *Social Welfare*, cit., p. 214.

⁵⁹ In tal senso O. GOLYNKER, *op. cit.*, p. 2025.

⁶⁰ La volontà di fare chiarezza circa l'art. 24 traspare altresì dalla motivazione della sentenza, nella quale, come si è detto, la Corte invocava la norma in questione sebbene questa non fosse applicabile ai fatti di causa.

⁶¹ Conclusioni dell'Avvocato generale Mazàk, del 10 luglio 2008, causa C-158/07, *Förster*, *Raccolta*, p. I-8507 ss., punto 130.

⁶² In tal senso S. DE LA ROSA, *La citoyenneté européenne*, cit., p. 563.

⁶³ Sentenza *Commissione c. Belgio*, cit.

⁶⁴ Sentenza *Commissione c. Austria*, cit.

⁶⁵ Sentenza *Bressol*, cit.

Nelle prime due, in buona sostanza, la Corte applicava il principio giurisprudenziale adottato nella sentenza *Gravier*, in base al quale sono incompatibili con il principio di parità di trattamento le discriminazioni relative alle condizioni di accesso all'istruzione⁶⁶. Sulla base di tale consolidato assunto pronunciava l'incompatibilità comunitaria delle misure, adottate dagli Stati convenuti, volte a limitare l'iscrizione all'università di studenti titolari di diplomi rilasciati in altri Stati membri, attraverso l'imposizione di requisiti addizionali rispetto al riconoscimento dei diplomi. Le misure nazionali al vaglio della Corte nelle due sentenze citate, in particolare, imponevano ai titolari di diplomi rilasciati all'estero il soddisfacimento delle condizioni di ammissione previste nel Paese in cui avevano conseguito il diploma, ma non anche nel Paese ospitante. Tale approccio veniva considerato indirettamente discriminatorio, atteso che imponeva agli studenti in questione condizioni che i titolari di diplomi nei Paesi convenuti non erano tenuti a soddisfare.

Non appare il caso di soffermarsi oltre sulle suddette sentenze, atteso che non sembrano apportare significativi elementi di novità rispetto all'assetto già definito, in relazione alle tasse universitarie, nella risalente sentenza *Gravier*.

Maggiormente significativo appare, invece, l'apporto sul tema della sentenza *Bressol*, nella quale la Corte di giustizia svolge, per la prima volta, un bilanciamento tra il principio di non discriminazione di cui all'art. 18 TFUE e l'interesse statale a preservare il proprio sistema di istruzione universitaria da un eccessivo afflusso di studenti provenienti da altri Stati membri dell'Unione.

La sentenza in parola originava da un rinvio pregiudiziale della *Cour Constitutionnelle* belga, concernente la compatibilità con il diritto dell'Unione di un decreto della Comunità francese volto a limitare le iscrizioni di talune categorie di studenti ai corsi di istruzione superiore dell'area medica e paramedica. Tale decreto, in particolare, distingueva la categoria degli studenti residenti da quella degli studenti non residenti. Per i primi era previsto un accesso senza limiti ai corsi di istruzione universitaria. Per i secondi, invece, era fissato un numero chiuso pari al 30% del numero totale degli iscritti. Se le domande degli studenti non residenti superavano tale soglia l'amministrazione procedeva ad una selezione mediante sorteggio. Per essere considerato residente, ai termini del decreto in oggetto, lo studente doveva innanzitutto dimostrare che al momento dell'iscrizione la sua residenza principale era in Belgio. Inoltre era tenuto a soddisfare almeno una delle otto ulteriori condizioni elencate nel decreto, volte a suffragare un collegamento tra lo studente ed il Paese ospitante. La prima di tali condizioni, ad esempio, era il diritto di soggiorno permanente in Belgio⁶⁷.

⁶⁶ Sentenze *Commissione c. Belgio*, cit., punto 12; *Commissione c. Austria*, cit., punto 32.

⁶⁷ La misura controversa, in particolare disponeva che "[p]er studente residente (...) si intende lo studente che, al momento dell'iscrizione presso un istituto di istruzione superiore, dimostra che la sua residenza principale è in Belgio e che soddisfa una delle seguenti condizioni:

1° ha diritto di soggiornare a titolo permanente in Belgio;

2° ha avuto la propria residenza principale in Belgio per almeno sei mesi prima dell'iscrizione presso un istituto di istruzione superiore, esercita contemporaneamente un'attività professionale remunerata o non remunerata o beneficia di redditi sostitutivi concessi dal servizio pubblico belga;

Le restrizioni controverse erano state introdotte per via del crescente afflusso degli studenti provenienti da altri Paesi membri – ed in particolare dalla Francia – che prevedono un numero chiuso assai contenuto per l'accesso alle facoltà dell'area in questione. Il giudice del rinvio illustrava l'entità del fenomeno in parola riportando che nell'anno accademico 2005/2006, nei corsi universitari coperti dal decreto, il numero di studenti con un diploma di istruzione secondaria rilasciato da un altro Stato membro equivaleva ad una percentuale compresa tra il 78% e l'86%⁶⁸.

Nella sua sentenza la Corte di giustizia osservava che il requisito della residenza risulta essere più facilmente soddisfatto dai cittadini belgi⁶⁹. Pertanto le misure in esame davano luogo ad una disparità di trattamento che costituisce una discriminazione indiretta vietata se non è oggettivamente giustificata⁷⁰.

Successivamente, la Corte esaminava le giustificazioni invocate dal governo belga, riconducibili, essenzialmente, alla necessità di evitare eccessivi oneri di finanziamento all'istruzione superiore ed alle esigenze connesse alla sanità pubblica. Relativamente alla prima la Corte affermava, in modo netto, che il timore di eccessivi oneri di finanziamento derivanti dall'elevato numero di studenti non residenti non può giustificare la disparità di trattamento tra studenti residenti e non residenti⁷¹.

Per quanto concerne la sanità pubblica il governo belga affermava, in particolare, che l'elevato numero degli studenti dà luogo ad una riduzione del livello qualitativo dell'insegnamento. Inoltre potrebbe provocare una penuria di personale medico qualificato, stante la propensione degli studenti migranti a ritornare nel Paese d'origine.

3° gode del permesso di soggiorno illimitato [in Belgio] secondo [la pertinente legge belga];

4° gode del permesso di soggiorno in Belgio in quanto rifugiato [come stabilito dalla legge belga] ovvero ha presentato richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato;

5° ha diritto di risiedere in Belgio in quanto beneficia di protezione temporanea secondo [la pertinente legge belga];

6° un genitore, il tutore o il coniuge soddisfa una delle suddette condizioni;

7° ha avuto la propria residenza principale in Belgio da almeno tre anni al momento dell'iscrizione presso un istituto di istruzione superiore;

8° gli è stata concessa una borsa di studio per studi nel quadro della cooperazione allo sviluppo per l'anno accademico e per gli studi per cui è stata presentata richiesta di iscrizione (...)" (Sentenza *Bressol*, cit., punto 9).

⁶⁸ Cfr. la sintesi dell'ordinanza di rinvio svolta nelle conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston, del 25 giugno 2009, causa C-73/08, *Bressol*, non ancora pubblicate in *Raccolta*, punti 20-22.

⁶⁹ Sentenza *Bressol*, cit., punto 45.

⁷⁰ Appare opportuno dar conto, in proposito, della diversa opinione espressa dall'Avvocato generale Sharpston, secondo la quale la misura in oggetto dava luogo ad una discriminazione diretta, fondata sulla cittadinanza. Ciò in quanto tutti i cittadini belgi godono automaticamente del diritto di soggiorno permanente in Belgio, che costituisce una delle condizioni prescritte dalla legislazione in esame (conclusioni *Bressol*, cit., punti 64-67).

⁷¹ Sentenza *Bressol*, cit., punto 51.

La Corte, discostandosi dalle conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston⁷², osservava in proposito che non è possibile escludere che l'eventuale abbassamento del livello qualitativo della formazione di professionisti del settore sanitario possa pregiudicare nel tempo il livello qualitativo dell'assistenza sanitaria⁷³.

Sebbene il nesso tra la formazione dei futuri operatori sanitari e l'obiettivo di mantenere un servizio sanitario di qualità sia valutabile soltanto sulla base di elementi incerti, la Corte affermava che l'aleatorietà di una simile valutazione non comporta l'impossibilità per lo Stato di adottare misure di protezione preventive. Ciò posto, secondo la Corte, spetta al giudice nazionale stabilire se ed entro quali limiti la normativa controversa risponda alle esigenze predette⁷⁴.

Come si è anticipato, nella sentenza *Bressol*, per la prima volta, la Corte riconosceva la possibilità per gli Stati di limitare l'accesso alle università degli studenti migranti, adottando misure, indirettamente discriminatorie, fondate su ragioni obiettive. Si potrebbe superficialmente ritenere che tale circostanza riveli un approccio unitario della Corte ai due profili dell'accesso e del trattamento degli studenti universitari. Anche relativamente al trattamento, come si è visto, la Corte ha giustificato misure indirettamente discriminatorie fondate su ragioni obiettive. Se così fosse, sarebbe smentito l'assunto dal quale siamo partiti in base al quale, anche dopo l'introduzione della cittadinanza dell'Unione, sussiste una distinzione tra i due profili.

In effetti, come si è precedentemente illustrato, l'introduzione della cittadinanza dell'Unione ha dato luogo, nella giurisprudenza della Corte, al superamento del paradigma in base al quale soltanto le condizioni di accesso all'istruzione rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato mentre il profilo del trattamento degli studenti, nel quale è inquadrato il tema delle borse di mantenimento, esula dal predetto ambito. Nel sistema vigente, come abbiamo visto, entrambi i profili rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato e sono dunque soggetti al principio di non discriminazione. Pertanto, prima che la Corte pronunciasse la sentenza *Bressol*, appariva verosimile prefigurare un approccio unitario alle questioni concernenti i due profili menzionati.

Il raffronto delle valutazioni circa le ragioni obiettive considerate idonee a giustificare discriminazioni indirette nelle sentenze *Bidar* e *Förster* con le valutazioni svolte in proposito nella sentenza *Bressol* rivela, tuttavia, un approccio ancora differenziato ai profili in questione.

In particolare, nelle sentenze *Bidar* e *Förster*, relative alle borse di mantenimento agli studi, la Corte accettava come ragione obiettiva, volta a giustificare una discriminazione, la necessità degli Stati di non essere sottoposti ad oneri ir-

⁷² Conclusioni *Bressol*, cit., punti 114 ss.

⁷³ Sentenza *Bressol*, cit., punto 67.

⁷⁴ La Corte forniva, tuttavia, al giudice del rinvio alcune indicazioni riconducibili, nel loro complesso, al principio di proporzionalità. Il giudice *a quo*, tra l'altro, era chiamato a valutare se una limitazione del numero degli studenti non residenti sia davvero idonea ad aumentare il numero dei professionisti disposti ad erogare la disponibilità di servizi sanitari in seno alla comunità francese. Ciò prendendo anche in considerazione la possibilità che soggetti che hanno conseguito gli studi altrove possano successivamente stabilirsi nel regno del Belgio (*ibidem*, punti 69-82).

ragionevoli che potrebbero produrre conseguenze sul livello globale di tali aiuti⁷⁵ e, di conseguenza, riteneva giustificata una disparità di trattamento fondata sul grado di integrazione degli studenti migranti⁷⁶.

Per contro, nella sentenza *Bressol*, in relazione alle misure concernenti il numero chiuso alle iscrizioni, la Corte respingeva un'analoga giustificazione, adottata dal Belgio, relativa agli eccessivi oneri di finanziamento dell'istruzione superiore derivanti dalle massicce migrazioni di studenti dalla Francia. Ed affermava in proposito che "il timore di eccessivi oneri di finanziamento dell'istruzione non può giustificare la disparità di trattamento tra studenti residenti e studenti non residenti"⁷⁷. Respinta tale giustificazione, come si è detto, la Corte riconosceva che un eccessivo afflusso di studenti non residenti potesse comportare l'abbassamento del livello qualitativo della formazione di professionisti del settore sanitario con conseguenze potenzialmente pregiudizievoli per il livello qualitativo dell'assistenza sanitaria.

Nonostante quanto affermato dalla Corte circa l'impossibilità di invocare ragioni di bilancio per giustificare misure indirettamente discriminatorie, a nostro avviso, la giustificazione accolta nella sentenza *Bressol*, relativa ai pericoli per la sanità pubblica, è, al pari delle giustificazioni accolte nelle sentenze *Bidar* e *Förster*, riconducibile alla necessità degli Stati di non sopportare oneri irragionevoli per la formazione di studenti migranti. È infatti agevole constatare che il rischio di uno scadimento dell'istruzione potrebbe essere evitato potenziando il sistema universitario, attraverso un maggiore investimento di risorse pubbliche. In altri termini, fissare una quota massima di studenti migranti risponde all'esigenza di evitare di sopportare un costo eccessivo per la formazione di studenti provenienti da altri Paesi membri. Non appare casuale che tale esigenza sia particolarmente avvertita in relazione alle facoltà dell'area medica e paramedica, che sopportano i costi di gestione maggiormente elevati.

Sembra pertanto possibile affermare che le esigenze statali, alla base delle misure nazionali controverse in entrambi i filoni, siano riconducibili ad una radice comune: la necessità per gli Stati di non sopportare oneri per la formazione di studenti provenienti da altri Paesi membri, tali da pregiudicare il sistema nazionale di educazione superiore.

Se quanto affermato è vero, si potrebbe ipotizzare che sia nelle sentenze sulle borse di studio sia nelle sentenze sull'accesso alle università, la Corte abbia svolto un bilanciamento tra il principio di non discriminazione e la necessità degli Stati da ultimo prospettata. Tale ipotesi, tuttavia, non è idonea a spiegare le differenze nello svolgimento del bilanciamento predetto. Ci riferiamo, in particolare, alla circostanza che la valutazione svolta nella sentenza *Bressol* prescinde del tutto dal criterio giurisprudenziale, impiegato nel precedente *Bidar*, in base al quale possono ritenersi giustificate disparità di trattamento fondate sul grado di

⁷⁵ Sentenza *Bidar*, cit., punto 56.

⁷⁶ *Ibidem*, punto 57.

⁷⁷ Sentenza *Bressol*, cit., punto 51.

integrazione degli studenti migranti. Tale criterio, anzi, non è neanche menzionato nella motivazione, nonostante risulti dalle conclusioni dell'Avvocato generale che il governo belga avesse fatto ampio richiamo alla sentenza *Bidar* nelle sue osservazioni per giustificare le proprie misure restrittive⁷⁸.

Appare il caso di sottolineare che il criterio che subordina la concessione di un beneficio statale ad un sufficiente grado di integrazione del beneficiario dà luogo a risultati assai più restrittivi rispetto all'istituzione di quote, per la fruizione del medesimo beneficio, fondate su ragioni di sanità pubblica. Applicare il criterio del sufficiente grado di integrazione al profilo concernente l'accesso all'istruzione equivarrebbe, infatti, ad impedire in larga misura la libertà di circolazione degli studenti universitari. Tale criterio, nell'accezione definita nella sentenza *Förster*, consentirebbe, infatti, agli Stati di ammettere alle iscrizioni soltanto gli studenti titolari del diritto di soggiorno permanente. Nel sistema adottato in Belgio, invece, gli studenti titolari del diritto di soggiorno permanente, come si è detto, sono considerati "residenti"; pertanto possono accedere senza restrizioni all'istruzione universitaria. Per gli studenti privi di tale diritto, invece, non c'è una preclusione totale. Questi, infatti, possono accedere alle università belghe purché non eccedano il 30% del numero totale degli studenti. Inoltre, stante il riferimento alla salute pubblica, il limite sembra riguardare esclusivamente le facoltà dell'area medica e paramedica.

In sintesi, l'approccio della Corte circa le misure statali che limitano l'accesso alle università è maggiormente restrittivo rispetto a quello adottato in relazione alle restrizioni nella concessione di borse di mantenimento agli studi. Ciò, a nostro avviso, si spiega in ragione del diverso impatto delle restrizioni in esame sulla libertà di circolazione degli studenti.

Come correttamente osservato dall'Avvocato generale Sharpston, nelle sue conclusioni alla sentenza *Bressol*, infatti, "vi è una differenza fondamentale tra l'accesso all'aiuto economico per coprire i costi dell'istruzione in un altro Stato membro, di cui si discute nella sentenza *Bidar*, e l'accesso all'istruzione in un altro Stato membro, di cui si discute nel caso di specie"⁷⁹. "(...) [L]a possibilità per uno studente dell'Unione europea di accedere agli studi superiori o universitari in un altro Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato membro costituisce l'essenza stessa del principio della libera circolazione degli studenti garantito dal Trattato. Ciò che la Corte ha statuito, nella sentenza *Bidar*, sulle condizioni di residenza per la concessione di un aiuto economico non può pertanto essere trasposto al caso di specie"⁸⁰.

Ma, se la ricostruzione ora prospettata è corretta, dobbiamo dedurre che il percorso argomentativo svolto dalla Corte nella sentenza *Bressol*, pur essendo formalmente incentrato sull'applicazione del principio di non discriminazione, temperato da ragioni oggettive, nasconde, in realtà, un bilanciamento tra la libertà di circola-

⁷⁸ Conclusioni *Bressol*, cit. punto 79.

⁷⁹ *Ibidem*, punto 80.

⁸⁰ *Ibidem*, punto 81.

zione degli studenti, discendente dall'art. 20 TFUE, e l'esigenza degli Stati membri di non sopportare oneri eccessivi per la formazione di studenti migranti.

7. In generale dal raffronto tra le sentenze relative alle borse di mantenimento agli studi e la sentenza *Bressol*, concernente l'accesso agli studi superiori, sembra emergere un rapporto funzionale tra il principio di non discriminazione e la libertà di circolazione dei cittadini.

Il differente approccio della Corte non appare spiegabile, infatti, in ragione di una diversa portata discriminatoria delle misure al vaglio della Corte. Né ci sembra che sussista una effettiva differenza tra le ragioni obiettive che sorreggono le misure in oggetto. In entrambi i casi, a nostro avviso, tali misure sono sorrette dall'esigenza di preservare il sistema educativo nazionale dagli oneri irragionevoli derivanti da un eccessivo afflusso di studenti provenienti da altri Paesi membri⁸¹.

Le soluzioni giurisprudenziali raggiunte sembrano dunque orientate dalla valutazione, sia pure implicita, dell'impatto delle misure nazionali considerate sulla libertà di circolazione dei cittadini.

Si deve in proposito considerare che il beneficio costituito dall'accesso agli studi universitari prescinde dal principio di non discriminazione essendo piuttosto connaturato alla circolazione dei cittadini di cui all'art. 20 TFUE. In tale contesto il profilo relativo alla violazione del principio di non discriminazione, pur essendo formalmente oggetto della valutazione svolta dalla Corte, appare in realtà assorbito da un sottostante bilanciamento tra la libertà di circolazione dei cittadini e l'esigenza statale di salvaguardare il proprio sistema di educazione superiore dalle conseguenze di un afflusso eccessivo di studenti migranti.

La "ragione oggettiva" invocata dalla Corte per temperare la portata del principio di non discriminazione, consistente nella tutela della salute pubblica, in tale contesto, è del tutto assimilabile ad una "esigenza imperativa di interesse generale" volta a giustificare un ostacolo alle libertà di circolazione⁸². Ciò sembra suffragare l'opinione, espressa in dottrina, in base alla quale ragioni obiettive ed esigenze imperative fanno parte del medesimo "ampio ed indefinito insieme"⁸³.

⁸¹ Si tratta di un'esigenza particolarmente avvertita, in contesti, come quello belga, in cui gli studenti migranti, immatricolati in talune facoltà, superano il 70% del totale. Cfr., in proposito, i dati indicati dal giudice del rinvio nella causa *Bressol*, riportati nelle conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston, cit., punti 20-22.

⁸² Come è noto la teoria delle esigenze imperative, elaborata inizialmente in relazione agli ostacoli tecnici alla circolazione delle merci (sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral*, *Raccolta*, p. 649 ss.), è stata progressivamente estesa alle altre libertà di circolazione. Cfr., nella giurisprudenza più recente sulla libertà di circolazione delle persone, la sentenza della Corte di giustizia del 24 maggio 2011, causa C-47/08, *Commissione c. Belgio*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punto 97, in cui la Corte si pronuncia circa la possibilità di invocare ragioni imperative di interesse generale per giustificare restrizioni al diritto di stabilimento dei notai.

⁸³ In tal senso C. FAVILLI, *op. cit.*, p. 120.

Nella giurisprudenza relativa alle borse di mantenimento agli studi, invece, non si verifica un analogo fenomeno di "assorbimento". Le borse di mantenimento, infatti, non costituiscono l'oggetto di un autonomo diritto discendente dal Trattato. Si tratta piuttosto di un beneficio la cui erogazione rientra pienamente nella competenza degli Stati. Pertanto il diritto invocato dagli studenti comunitari migranti discende, in questo caso, dall'applicazione del principio di non discriminazione sulla base della nazionalità di cui all'art. 18 TFUE.

Ma, a nostro avviso, anche nella sentenza *Förster* il bilanciamento effettuato dalla Corte è orientato dal legame funzionale tra parità di trattamento e libertà di circolazione. In particolare, la compressione del principio di parità di trattamento, causata da un'interpretazione assai restrittiva del criterio dell'integrazione nel Paese ospitante, si spiega in ragione del limitato impatto, sulla libertà di circolazione degli studenti, delle restrizioni statali concernenti la fruizione di borse di mantenimento. Il legame tra la concessione di borse di mantenimento e mobilità degli studenti si fonda, infatti, sulla circostanza che simili benefici costituiscono un eventuale incentivo alla circolazione degli studenti. Tuttavia non ne costituiscono una condizione essenziale come nel caso delle misure relative all'accesso.

In altri termini, sia in relazione al tema delle quote di accesso all'istruzione sia in relazione al trattamento degli studenti la Corte applica il principio di non discriminazione temperato dalle "considerazioni oggettive". Ma, a ben vedere, l'approccio dei giudici di Lussemburgo appare calibrato in ragione dell'incidenza delle misure nazionali volta per volta considerate sulla circolazione degli studenti.