

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 6 settembre 2012 (1)

Causa C-75/11

**Commissione europea
contro
Repubblica d'Austria**

«Divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità – Libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione – Libera prestazione dei servizi – Settore dei trasporti – Direttiva 2004/38/CE – Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Esclusione degli studenti i cui genitori non percepiscono assegno familiare in base al diritto nazionale da tariffe di viaggio ridotte per il trasporto pubblico locale»

I – Introduzione

1. Possono gli Stati membri subordinare riduzioni sulle tariffe di viaggio per studenti a condizioni che di regola non sono soddisfatte da studenti provenienti da altri Stati membri? A tale questione occorre dare risposta nel presente caso.
2. Diverse regioni austriache e il competente Ministero federale hanno concordato riduzioni sulle tariffe di viaggio per studenti con imprese di trasporto locale. Tali riduzioni sono concesse solo a studenti i cui genitori percepiscono un assegno familiare austriaco per ragioni di studio. Detto assegno è percepito solo da genitori che vivono in Austria.
3. La Commissione ritiene che tale condizione per la concessione di riduzioni sulle tariffe di viaggio costituisca una discriminazione incompatibile con gli articoli 18 TFUE, 20 TFUE e 21 TFUE nonché con l'articolo 24 della direttiva 2004/38 (2), sulla libertà di circolazione e sul soggiorno. Gli studenti provenienti da altri Stati membri che frequentano le università austriache, infatti, di regola non possono soddisfarla.
4. L'Austria si difende sostanzialmente con l'argomento che la riduzione si limita ad integrare l'assegno familiare e che, pertanto, la sua concessione è conforme al regolamento n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale (3). Inoltre, gli studenti provenienti da altri Stati membri riceverebbero sussidi dai loro Stati d'origine e, quindi, non sarebbero paragonabili agli studenti austriaci. Infine, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 consentirebbe di escludere gli studenti provenienti da altri Stati membri dagli aiuti di mantenimento agli studi.

II – Contesto normativo

A – Direttiva 2004/38

5. L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 definisce l'ambito di applicazione della direttiva:

«La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza (...)».

6. In base all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2004/38, ciascun cittadino dell'Unione ha «il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione:

(...)

- c) – di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale,
- di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di assicurare all'autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo periodo di soggiorno (...)».

7. L'articolo 24 della direttiva 2004/38 disciplina la parità di trattamento dei cittadini dell'Unione che risiedono in altri Stati membri:

«1. Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato (...).

2. In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanenti 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».

B – *Regolamento n. 1408/71*

8. In base al suo articolo 4, paragrafo 1, lettera h), il regolamento n. 1408/71 si applica alle prestazioni familiari.

9. In base all'articolo 1, lettera u), punto i), la locuzione «prestazioni familiari» designa:

«tutte le prestazioni in natura o in danaro destinate a compensare i carichi familiari nel quadro di una delle legislazioni previste all'articolo 4, paragrafo 1, lettera h), (...)».

10. L'articolo 13, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1408/71 stabilisce che le persone cui detto regolamento è applicabile sono soggette alla legislazione di un solo Stato membro.

11. L'articolo 73 del regolamento n. 1408/71 disciplina la concessione di prestazioni familiari per i familiari che vivono in altri Stati membri:

«Il lavoratore subordinato o autonomo soggetto alla legislazione di uno Stato membro ha diritto, per i familiari residenti nel territorio di un altro Stato membro, alle prestazioni familiari previste dalla legislazione del primo Stato, come se risiedessero nel territorio di questo, fatte salve le disposizioni dell'allegato VI».

12. L'allegato VI del regolamento n. 1408/71 non contiene alcuna disposizione che possa rilevare nel presente caso.

III – Fatti, procedimento precontenzioso e conclusioni

13. Il procedimento per inadempimento concerne riduzioni sulle tariffe di viaggio accordate agli studenti in base a contratti di diritto privato conclusi dal competente Ministero federale austriaco con le autorità regionali (Länder o comuni) e le imprese di trasporto interessate. Tali contratti comportano tariffe di viaggio per studenti differenti e differientemente ridotte a seconda del Land.

14. Allorché il competente Ministero federale partecipa alla conclusione di uno di tali contratti, esso chiede di vincolare le riduzioni sulle tariffe di viaggio alla percezione dell'assegno familiare austriaco di cui alla legge sulla compensazione dei carichi familiari del 1967 (Familienlastenausgleichsgesetz 1967). Tale prestazione non va direttamente agli studenti, bensì ai genitori tenuti alla loro cura e al loro mantenimento, qualora siano affiliati al regime austriaco di previdenza sociale. In base a quanto riferito dall'Austria, una siffatta subordinazione della riduzione sulle tariffe di viaggio alla percezione dell'assegno familiare è prevista nel Land di Vienna, in Alta Austria, nel Burgenland, in Stiria e nella città di Innsbruck.

15. Ravvisando in tale misura un'illegittima discriminazione degli studenti provenienti da altri Stati membri, nel 2009 la Commissione ha invitato l'Austria a presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Il 28 gennaio 2010 la Commissione ha continuato il procedimento adottando un parere motivato in cui ha fissato un termine ultimo di due mesi per la cessazione della lamentata violazione.

16. Non soddisfatta delle risposte dell'Austria, il 21 febbraio 2011 la Commissione ha proposto il presente ricorso.

17. La Commissione chiede che la Corte voglia:

- dichiarare che, concedendo riduzioni sulle tariffe di viaggio per i mezzi pubblici di trasporto in via di principio solo a studenti per i quali è riconosciuto un assegno familiare austriaco, la Repubblica d'Austria ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto degli articoli 18 TFUE, 20 TFUE e 21 TFUE nonché dell'articolo 24 della direttiva 2004/38;
- condannare la Repubblica d'Austria alle spese.

18. La Repubblica d'Austria chiede che la Corte voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare la Commissione alle spese.

19. Le parti hanno presentato osservazioni scritte.

IV – Valutazione giuridica

20. Prima di poter verificare la sussistenza di una discriminazione (sul punto, v. sub C), occorre anzitutto precisare l'oggetto del ricorso (sul punto, v. sub A) e i divieti di discriminazione applicabili (sul punto, v. sub B).

A – Sull'oggetto del ricorso

21. Nel suo ricorso la Commissione contesta genericamente il fatto che l'Austria conceda riduzioni sulle tariffe di viaggio per i mezzi pubblici di trasporto in via di principio solo a studenti per i quali è riconosciuto un assegno familiare austriaco.

22. Dalla motivazione del ricorso, tuttavia, emerge che tale misura si applica solo nel Land di Vienna, in Alta Austria, nel Burgenland, in Stiria e nella città di Innsbruck. In Bassa Austria la situazione non sarebbe chiara – o meglio, non sufficientemente chiarita – e nelle restanti regioni non vi sarebbero riduzioni sulle tariffe di viaggio subordinate alla percezione dell'assegno familiare.

23. Benché l'Austria replichi che nel frattempo anche a Innsbruck la riduzione non sia più vincolata ad una siffatta condizione, nondimeno, all'epoca dei fatti, vale a dire alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, la lamentata riduzione era ancora in vigore.

24. Per altro verso, la Commissione non lamenta che la riduzione sulle tariffe di viaggio sia negata a studenti provenienti da paesi terzi o ad altri studenti austriaci. Essa prende in considerazione solo la situazione degli studenti i cui genitori non ricevono l'assegno familiare austriaco in quanto vivono in un altro Stato membro.

25. Conseguentemente, l'oggetto del procedimento è circoscritto al fatto che, nel Land di Vienna, in Alta Austria, nel Burgenland, in Stiria e nella città di Innsbruck, studenti cittadini dell'Unione i cui genitori non ricevono l'assegno familiare austriaco in quanto vivono in un altro Stato membro non beneficino delle stesse riduzioni sulle tariffe di viaggio degli studenti per i quali è concesso un assegno familiare austriaco.

B – Sui divieti di discriminazione applicabili

26. Occorre prima di tutto chiarire se i divieti di discriminazione richiamati dalla Commissione siano effettivamente applicabili.

27. La Commissione fonda il proprio ricorso sul generale divieto di discriminazione di cui all'articolo 18 TFUE, in connessione con la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione sancita agli articoli 20 TFUE e 21 TFUE, nonché sull'articolo 24 della direttiva 2004/38, sulla libertà di circolazione e sul soggiorno.

28. L'applicabilità del generale divieto di discriminazione di cui all'articolo 18 TFUE presuppone che gli studenti provenienti da altri Stati membri che in Austria usano il trasporto pubblico locale rientrino, nell'esercizio della loro libertà di circolazione quali cittadini dell'Unione ai sensi dell'articolo 21 TFUE, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

29. Alla possibilità di applicare alla riduzione selettiva delle tariffe di viaggio il divieto di discriminazione connesso con la generale libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione potrebbe, tuttavia, essere d'ostacolo il fatto che questa misura austriaca riguarda l'utilizzo di servizi di trasporto. È, infatti, controverso se la generale libertà di circolazione dei cittadini

dell'Unione possa trovare applicazione accanto alla libera prestazione dei servizi (sul punto, v. sub 1). Inoltre, per le misure concernenti i trasporti vigono le speciali disposizioni del titolo del Trattato relativo ai trasporti. È, pertanto, necessario verificare se l'applicazione della generale libertà di circolazione provochi un aggiramento di queste disposizioni speciali (sul punto, v. sub 2). Occorre, infine, soffermarsi brevemente sul rapporto esistente tra il generale divieto di discriminazione e l'articolo 24 della direttiva 2004/38 (sul punto, v. sub 3).

1. Sulla libera prestazione dei servizi

30. In alcune sentenze meno recenti la Corte, sia pur senza alcuna specifica motivazione, ha statuito che determinate misure violavano sia una specifica libertà fondamentale che il generale divieto di discriminazione (4). Successivamente, tuttavia, la Corte ha corretto questa giurisprudenza precisando che l'articolo 18 TFUE, che contiene un generale divieto di discriminazione in base alla nazionalità, può essere applicato autonomamente solo nelle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione per le quali il Trattato non stabilisca regole specifiche di non discriminazione (5). Se, pertanto, risulta applicabile la libera prestazione dei servizi, l'articolo 18 TFUE non trova applicazione (6).

31. In via di principio ciò deve valere anche quando il generale divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità è invocato in connessione con la generale libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione di cui all'articolo 21 TFUE. Vero è che la Corte si è espressa in termini più cauti sul rapporto tra questa libertà di circolazione e libertà fondamentali più specifiche, affermando sistematicamente di non aver bisogno di pronunciarsi sull'interpretazione dell'articolo 21 TFUE (7). Tuttavia, anche questa posizione esprime l'idea della specialità di talune libertà fondamentali.

32. Una diversa indicazione non emerge neanche dalla giurisprudenza sul rapporto tra la libera circolazione dei capitali e le altre libertà fondamentali. A tal proposito la Corte ha statuito di non aver bisogno di pronunciarsi sulla libera circolazione dei capitali se ha già accertato che una misura viola la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione (8). In questi casi è stato necessario applicare la generale libertà di circolazione *accanto* alle altre due menzionate libertà fondamentali in quanto risultavano coinvolte anche persone che non si erano trasferite nello Stato interessato per esercitarvi un'attività economica (9). Con ciò, tuttavia, non si è abbandonata l'idea della specialità. Piuttosto, la distinzione tra la libertà di circolazione dei capitali e le altre libertà dipende dall'oggetto della misura dello Stato membro contestata (10). Là dove la Corte ha rinunciato ad un esame della libertà di circolazione dei capitali, facendo invece applicazione della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, a ben vedere era coinvolta più la libertà di circolazione che l'investimento di capitali.

33. Ne consegue che non si può applicare il generale divieto di discriminazione di cui all'articolo 18 TFUE, in connessione con la generale libertà di circolazione di cui all'articolo 21 TFUE, se la riduzione sulle tariffe di viaggio per il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito di applicazione della libera prestazione dei servizi.

34. Occorre, pertanto, verificare se trovi applicazione la libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 56 TFUE. In base ad una costante giurisprudenza, detta disposizione conferisce diritti non solo al prestatore di servizi, ma anche al loro destinatario (11). Di conseguenza, i cittadini dell'Unione che si recano in altri Stati membri non possono essere discriminati a causa della loro nazionalità per quanto concerne le tariffe dei servizi (12).

35. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi non vale per il cittadino di uno Stato membro che si rechi nel territorio di un altro Stato membro e vi stabilisca la propria residenza principale per fornire o ricevere a tempo indeterminato in questo Stato prestazioni di servizi

(13). La Corte ha fondato tale conclusione sulla considerazione che l'articolo 56 TFUE non si applica ad attività che non hanno alcun legame con l'estero (14).

36. Di regola, gli studenti si recano in un altro Stato membro per periodi di una certa durata. Vero è che la durata del soggiorno per motivi di studio non è indeterminata, ma limitata alla prevedibile durata del corso di studi, in particolar modo se si tratta di programmi di scambio. È dubbio se ciò costituisca un legame con l'estero sufficiente per poter invocare la libera prestazione dei servizi.

37. Nel presente caso, tuttavia, si distingue proprio a seconda che i genitori degli studenti percepiscano o meno prestazioni familiari austriache, vale a dire: a seconda che essi vivano in Austria oppure all'estero. Tale disciplina, che potrebbe integrare una discriminazione indiretta, implica, quindi, un legame con l'estero. Il presente caso è, pertanto, analogo alle sentenze sulla rilevanza a fini fiscali nello Stato d'origine dei costi di un master (15) o delle rette scolastiche (16), nelle quali è stata applicata la libera prestazione dei servizi.

38. Ne consegue che, nel caso di specie, è in via di principio applicabile la libera prestazione dei servizi, mentre rimane escluso un esame del generale divieto di discriminazione in connessione con la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione.

2. Sulla politica dei trasporti

39. Il caso in esame riguarda, tuttavia, l'accesso a servizi di trasporto. In base all'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, la libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti. Ciò significa, secondo una costante giurisprudenza, che la libera prestazione dei servizi non è applicabile (17). L'attuazione dei relativi principi deve piuttosto avvenire attraverso l'instaurazione della politica comune dei trasporti (18).

40. Secondo una costante giurisprudenza, nondimeno, tutte le tipologie di trasporto sottostanno alle disposizioni generali del Trattato (19) e, in particolare, alle libertà fondamentali diverse dalla libera prestazione dei servizi (20). Deve, pertanto, applicarsi anche il generale divieto di discriminazione in connessione con la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione.

41. Questa conclusione non è in contraddizione con le considerazioni svolte a proposito della specialità della libera prestazione dei servizi. Tale specialità può rilevare, infatti, solo là dove si applichi la libera prestazione dei servizi. Se questa non si applica, non può nemmeno ostare all'applicazione di altre disposizioni. Per i cittadini dell'Unione ciò si risolverebbe, infatti, in una privazione, nel settore dei trasporti, della protezione derivante dalla cittadinanza dell'Unione, quantunque nel Trattato non sia prevista alcuna deroga a tale protezione e la protezione, in via di principio più specifica, derivante dalla libera prestazione dei servizi non intervenga affatto.

42. Neanche il caso *Neukirchinger* osta ad un esame del generale divieto di discriminazione in connessione con la generale libertà di circolazione, per quanto la Corte in tale occasione non abbia preso in esame la generale libertà di circolazione. Vero è che, in quel caso, la Corte, statuendo che un volo in pallone aerostatico ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, non ha dato rilievo al soggiorno in un altro Stato membro – quindi, alla libertà di circolazione del prestatore –, bensì alle pertinenti misure della politica dei trasporti (21). Ciò si spiega, tuttavia, con la considerazione che il soggiorno in un altro Stato membro rivestiva solo un'importanza secondaria rispetto all'*offerta* di un servizio di trasporto in questo Stato. L'*offerta* e l'utilizzo di servizi di trasporto sono solo relativamente comparabili.

43. Nella presente fattispecie trova, pertanto, applicazione la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, benché le misure austriache in questione riguardino l'accesso a servizi di trasporto.

3. Quanto all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, sulla libertà di circolazione e sul soggiorno

44. Per quanto riguarda, infine, l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, esso non osta all'applicazione del generale divieto di discriminazione di cui all'articolo 18 TFUE in connessione con la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, di cui all'articolo 21 TFUE, ma dà solo concretezza ai loro effetti giuridici (22). Ho, pertanto, già sostenuto che i divieti di discriminazione di cui all'articolo 18 TFUE e all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 possono essere applicati congiuntamente (23).

C – *Sull'esame di una discriminazione*

45. Secondo la Commissione, la subordinazione della riduzione sulle tariffe di viaggio alla concessione di un assegno familiare austriaco discrimina indirettamente gli studenti provenienti da altri Stati membri.

1. Sul generale divieto di discriminazione di cui all'articolo 18 TFUE

46. Come ricorda la Commissione, la Corte ha già esposto nella sentenza Bressol che gli studenti possono avvalersi del diritto, sancito dagli articoli 18 TFUE e 21 TFUE, di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio di uno Stato membro, senza subire discriminazioni dirette o indirette in base alla loro nazionalità (24).

47. Ad avviso della Commissione, l'Austria discrimina indirettamente gli studenti provenienti da altri Stati membri. A meno che non sia obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo perseguito, una misura di uno Stato membro deve essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad incidere più sui cittadini di altri Stati membri che sui propri e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi (25).

48. I genitori di studenti austriaci di regola percepiscono assegni familiari austriaci, mentre i genitori di studenti stranieri di norma non li percepiscono. In ciò consiste un trattamento indirettamente sfavorevole fondato sulla nazionalità.

49. L'Austria replica, in primo luogo, che la riduzione sulle tariffe di viaggio costituirebbe una prestazione familiare ai sensi del regolamento n. 1408/71 (sul punto, v. sub a) e, in secondo luogo, che la situazione degli studenti provenienti dall'estero sarebbe diversa da quella degli studenti austriaci (sul punto, v. sub b). In terzo luogo, infine, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, sulla libertà di circolazione e sul soggiorno, consentirebbe di subordinare la riduzione sulle tariffe di viaggio all'assegno familiare (sul punto, v. sub c). Tali argomenti potrebbero giustificare l'anzidetto trattamento sfavorevole.

a) Sulla qualificazione come prestazione familiare

50. La discussione delle parti circa la possibilità di qualificare la riduzione sulle tariffe di viaggio come prestazione familiare fa riferimento tanto al regolamento n. 1408/71 quanto al regolamento (CE) n. 883/2004 che lo ha sostituito (26).

51. In proposito occorre preliminarmente precisare che per la presente discussione va preso in considerazione soltanto il regolamento n. 1408/71. Il regolamento n. 883/2004,

come previsto dal suo articolo 91, paragrafo 2, è entrato in vigore solo con il regolamento di applicazione (CE) n. 987/2009 (27), vale a dire il 1° maggio 2010. Il momento rilevante ai fini dell'esame del ricorso coincide, tuttavia, con la scadenza del termine fissato dalla Commissione nel suo parere motivato, e cioè il 28 marzo 2010.

52. Mi sembra di poter intendere l'argomento sostenuto dall'Austria nel senso che le regole sulla competenza previste dal regolamento n. 1408/71 devono stabilire anche a quali studenti può essere concessa la riduzione sulle tariffe di viaggio. Detto regolamento stabilisce, infatti, quale legislazione deve essere applicata alle persone interessate. Ai sensi del suo articolo 13, paragrafo 1, prima frase, di regola è applicabile solo la legislazione di uno Stato membro. In base al regolamento, gli Stati membri le cui legislazioni non sono applicabili non sono tenuti a concedere le prestazioni in questione (28).

53. La circostanza che una normativa nazionale possa essere conforme al regolamento n. 1408/71 non produce, tuttavia, l'effetto di sottrarla alle disposizioni del TFUE (29). Se la riduzione sulle tariffe di viaggio costituisce una prestazione familiare ai sensi del regolamento n. 1408/71 può, pertanto, rilevare tutt'al più indirettamente in sede d'esame dei divieti di discriminazione. Premesso ciò, si possono prendere in considerazione gli argomenti in base ai quali si tratterebbe di una prestazione familiare.

54. Il nocciolo dell'argomentazione austriaca è che il legislatore dell'Unione, attraverso la suddivisione delle competenze operata con il regolamento n. 1408/71, avrebbe equamente distribuito gli oneri per il sostegno alle famiglie tra gli Stati membri. Pertanto, l'Austria non sarebbe tenuta a sopportare questo onere per gli studenti provenienti da altri Stati membri. La riduzione sulle tariffe di viaggio farebbe parte delle prestazioni destinate ad alleggerire le famiglie, giacché gli studenti che ne beneficiano sono ancora mantenuti dai loro genitori. Grazie alla riduzione sulle tariffe di viaggio i genitori potrebbero diminuire il loro contributo finanziario. La riduzione andrebbe, quindi, ad integrare l'assegno familiare vero e proprio, che a sua volta è destinato ad aiutare i genitori a mantenere i figli studenti.

55. Il fatto che una prestazione sia idonea ad alleggerire indirettamente le famiglie non può, tuttavia, bastare per giustificare una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità. Occorre perlomeno assicurare che tale prestazione raggiunga tutte le famiglie che, in base alla suddivisione delle competenze operata dal regolamento n. 1408/71, hanno diritto alle prestazioni familiari. Il che non avviene nel caso della riduzione sulle tariffe di viaggio.

56. In primo luogo, non risulta che tutte le famiglie che ricevono prestazioni familiari per i figli che studiano presso università austriache siano davvero indirettamente alleggerite grazie alle riduzioni sulle tariffe di viaggio. Anche supponendo che in Austria siano state concordate riduzioni capaci di coprire tutto il territorio, dubito che a tutti gli studenti siano offerti adeguati collegamenti con il trasporto locale. Coloro che devono servirsi di altri mezzi di trasporto non godono dell'alleggerimento. Nemmeno è chiaro se tutte le famiglie interessate siano alleggerite dalle riduzioni nella stessa misura.

57. Ma soprattutto il criterio di selezione prescelto svantaggia di fatto quegli studenti che esercitano la libertà, loro assicurata dalla cittadinanza dell'Unione, di studiare in altri Stati membri. In via di principio, in base all'articolo 73 del regolamento n. 1408/71 una prestazione familiare dovrebbe essere concessa, nell'ambito della competenza austriaca, anche alle famiglie che mantengono studenti che non studiano in Austria. Ebbene, ciò non vale nel caso della riduzione sulle tariffe di viaggio. Pertanto, gli studenti austriaci che vanno all'estero e le loro famiglie subirebbero un trattamento sfavorevole rispetto a quelli che rimangono in Austria.

58. Che una riduzione sulle tariffe di viaggio subordinata alle prestazioni familiari e destinata ad alleggerire le famiglie ai sensi del regolamento n. 1408/71 non sia in grado di raggiungere tutte le famiglie che in via di principio ne avrebbero diritto risulta, infine, anche nel caso degli studenti provenienti da altri Stati membri. Costoro, e quindi i loro genitori, in caso di frequenza di un'università austriaca non potrebbero di fatto beneficiare di tale alleggerimento, nemmeno qualora i loro Stati d'origine avessero scelto questa tipologia di prestazione familiare.

59. Ne consegue che la subordinazione della riduzione sulle tariffe di viaggio alla concessione degli assegni familiari è meramente formale. Essa non può condurre ad una qualificazione della riduzione come prestazione familiare da concedere esclusivamente nell'ambito delle competenze stabilite dal regolamento n. 1408/71.

60. Il trattamento sfavorevole subito dagli studenti i cui genitori non percepiscono l'assegno familiare austriaco in quanto residenti in un altro Stato membro è peraltro sproporzionato rispetto all'alleggerimento ottenuto dalle famiglie attraverso una prestazione così poco confacente al suo scopo. Anche per questo motivo tale alleggerimento non può giustificare il trattamento indirettamente sfavorevole subito da detti studenti.

b) Sulla possibilità di un confronto

61. L'Austria sostiene altresì che, per dimostrare un trattamento sfavorevole fondato sulla nazionalità, la Commissione dovrebbe prendere in considerazione anche i sussidi allo studio e la rilevanza ai fini fiscali dei figli che studiano in altri Stati membri. Taluni Stati membri concederebbero un sussidio decisamente più generoso di quello austriaco, di cui gli studenti potrebbero beneficiare anche in caso di frequenza di un'università austriaca. Non potrebbe pertanto escludersi che studenti provenienti da altri Stati membri abbiano una situazione economica che consenta loro di sostenere più agevolmente le spese di mantenimento in Austria, comprese le spese di viaggio, rispetto agli studenti austriaci.

62. Questo argomento, riferendosi alle necessità economiche degli studenti e delle loro famiglie, non può essere accolto. La riduzione sulle tariffe di viaggio e l'assegno familiare austriaco cui essa è subordinata, infatti, in via di principio non presuppongono, stando a quanto riferito dall'Austria, una situazione di indigenza. Vero è che l'assegno familiare viene revocato qualora gli studenti dispongano di un proprio reddito superiore a determinate soglie. L'indigenza delle famiglie, tuttavia, non costituisce oggetto d'accertamento per la concessione dell'assegno familiare e delle tariffe di trasporto agevolate (30).

63. Se l'obiettivo fosse quello di evitare un doppio beneficio per gli studenti provenienti dall'estero, il criterio prescelto risulterebbe comunque inidoneo. L'Austria, infatti, ai fini della concessione della riduzione non tiene conto delle prestazioni percepite dagli studenti provenienti da altri Stati membri.

64. Pertanto, la subordinazione della riduzione alla percezione dell'assegno familiare austriaco non può essere giustificata con l'argomento che gli studenti provenienti da altri Stati membri potrebbero percepire sussidi più generosi dal loro paese d'origine.

c) Quanto all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, sulla libertà di circolazione e sul soggiorno

65. L'Austria richiama, infine, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. In base a tale disposizione, la parità di trattamento degli studenti provenienti da altri Stati membri nello Stato ospitante non dà diritto ad aiuti di mantenimento agli studi in forma di borse di studio o di prestiti per studenti prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente.

66. Secondo l'Austria, la riduzione sulle tariffe di viaggio costituisce un aiuto di mantenimento agli studi ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, essendo una prestazione destinata agli studenti. La riduzione dovrebbe essere qualificata come borsa di studio, dal momento che non deve essere restituita.

67. Rispetto a questa tesi si deve ammettere che le valutazioni del legislatore che stanno alla base dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 possono giustificare – a prescindere dalla ricorrenza dei presupposti per l'applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1 (31) – anche una disparità di trattamento ai sensi dell'articolo 18 TFUE (32).

68. Sarebbe altresì ipotizzabile un'interpretazione estensiva del concetto di aiuto di mantenimento agli studi tale da comprendere ogni prestazione destinata agli studenti. Come, tuttavia, giustamente rileva la Commissione, il legislatore, adottando l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, ha deciso di ammettere una deroga al diritto alla parità di trattamento di cui all'articolo 24, paragrafo 1, solo per aiuti di mantenimento agli studi consistenti in borse di studio o prestiti per studenti. Ciò deve valere anche quando l'articolo 24, paragrafo 2, è invocato in sede di applicazione dell'articolo 18 TFUE.

69. D'altra parte non vi è alcun motivo per interpretare estensivamente l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Anzi, siccome tale disposizione autorizza una limitazione del diritto alla parità di trattamento previsto all'articolo 18 TFUE, all'articolo 21, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali e all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, come ogni deroga deve essere interpretata restrittivamente.

70. Si travalicherebbe, invece, la nozione di «borsa di studio» se si comprendessero in essa anche le riduzioni sulle tariffe di viaggio. Il fatto che l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 menzioni le borse di studio in diretta correlazione con i prestiti per studenti dimostra che con tale nozione il legislatore non ha voluto riferirsi a qualsivoglia prestazione destinata agli studenti, bensì a prestazioni di una certa consistenza, rivolte a coprire i costi connessi ad una formazione universitaria. Dalla giurisprudenza risulta inoltre che un sussidio relativo alle tasse universitarie non può essere considerato come aiuto di mantenimento agli studi ai sensi del suddetto articolo 24, paragrafo 2. Un tale sussidio, infatti, è soggetto al generale divieto di discriminazione a prescindere da quanto sia durato il soggiorno fino a quel momento (33). Di conseguenza, la nozione di borsa di studio va interpretata restrittivamente, senza estenderla alle riduzioni sulle tariffe di viaggio.

71. Occorre, peraltro, rilevare che in base al diritto austriaco l'accesso alla riduzione sulle tariffe di viaggio non dipende dall'acquisizione, da parte degli studenti interessati, di un diritto di soggiorno permanente. Non può quindi escludersi che studenti che avrebbero diritto ad aiuti di mantenimento agli studi non beneficino della riduzione sulle tariffe di viaggio.

d) Sulla necessità di integrazione nello Stato ospitante

72. Per completezza desidero far brevemente cenno ad un ulteriore *possibile* argomento di difesa che, tuttavia, l'Austria non ha allegato e che, pertanto, la Corte non è tenuta a valutare.

73. La Corte ha riconosciuto che l'esistenza di un certo nesso tra la società dello Stato membro interessato e il beneficiario di una prestazione può costituire una considerazione oggettiva di interesse generale in grado di giustificare che i requisiti di concessione di tale prestazione incidano eventualmente sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione (34).

74. Questo criterio scaturisce dalla considerazione che, sebbene gli Stati membri siano chiamati a dare prova, nell'organizzazione e nell'applicazione del loro sistema di assistenza

sociale, di una certa solidarietà finanziaria con i cittadini degli altri Stati membri, 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 Stato (35).

75. Occorre peraltro che sia rispettato anche il presupposto della proporzionalità. Una misura è proporzionata quando è idonea a realizzare l'obiettivo perseguito e non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (36). In particolare, occorre assicurare la proporzionalità dei presupposti attinenti al domicilio e al luogo di residenza abituale rispetto agli obiettivi perseguiti dalla normativa in questione (37).

76. Il grado necessario di integrazione non può, pertanto, essere determinato unitariamente per tutte le prestazioni, ma occorre distinguere a seconda dell'entità delle prestazioni. Mentre per una borsa di mantenimento per studenti risulta proporzionato richiedere un soggiorno di cinque anni (38), quando si tratta della concessione a titolo gratuito di un contrassegno autostradale per persone portatrici di handicap sono legittimi solo requisiti più blandi. La Corte ha in tal senso confermato la proporzionalità di una normativa che riserva il rilascio a titolo gratuito di un contrassegno stradale annuale a persone portatrici di handicap aventi, senza requisiti minimi di durata, il proprio domicilio o il proprio luogo di residenza abituale nel territorio dello Stato membro di cui trattasi, inclusi coloro che si recano regolarmente in tale Stato per motivi professionali o personali (39).

77. Se ne deduce, in relazione al presente caso, che l'integrazione comprovata dall'iscrizione presso un'università austriaca deve di per sé bastare per conferire agli studenti il diritto alla parità di trattamento per quanto concerne la concessione di riduzioni sulle tariffe di viaggio per il trasporto pubblico locale. Tale conclusione conferma, peraltro, l'interpretazione dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, sulla libertà di circolazione e sul soggiorno, secondo cui l'accesso ad una riduzione sulle tariffe di viaggio per studenti non presuppone un diritto di soggiorno permanente (40).

78. Se gli studenti che si recano in uno Stato membro solo occasionalmente, ad esempio per turismo o nell'ambito di una gita, possano essere esclusi da siffatte riduzioni sulle tariffe di viaggio, non è questione sulla quale si debba decidere nella presente sede.

e) Conclusione intermedia

79. La controversa subordinazione della riduzione sulle tariffe di viaggio alla concessione di prestazioni familiari viola, dunque, l'articolo 18 TFUE.

2. Quanto all'articolo 24 della direttiva 2004/38, sulla libertà di circolazione e sul soggiorno

80. Le considerazioni svolte in relazione all'articolo 18 TFUE valgono, in via di principio, anche per l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. Ai sensi di tale disposizione, ogni cittadino dell'Unione che risieda, in base alla direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato, fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal Trattato medesimo e dal diritto derivato.

81. In conformità all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva, gli studenti hanno il diritto di soggiorno se dispongono di un'assicurazione malattia e di risorse economiche sufficienti per mantenersi. Una volta soddisfatti detti requisiti, gli studenti risiedono in Austria

in base alla direttiva e, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, godono di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato.

82. Ciononostante viene loro negata la riduzione sulle tariffe di viaggio se i loro genitori non percepiscono l'assegno familiare austriaco. In base alle considerazioni sopra svolte, ciò integra un trattamento indirettamente sfavorevole fondato sulla nazionalità, non giustificato neanche dall'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38.

83. Anche l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 risulta, quindi, violato.

V – Sulle spese

84. Conformemente all'articolo 69, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda dalla controparte. Benché siano stati largamente accolti i motivi proposti dalla Commissione, le sue conclusioni, tuttavia, erano formulate in termini molto più ampi di questi motivi. Pertanto, ciascuna delle parti va condannata a sopportare le proprie spese.

VI – Conclusione

85. Propongo alla Corte di decidere nei termini seguenti:

1. La Repubblica d'Austria ha violato gli obblighi che le derivano dall'articolo 18 TFUE in combinato disposto con gli articoli 20 TFUE e 21 TFUE in quanto, nel Land di Vienna, in Alta Austria, nel Burgenland, in Stiria e nella città di Innsbruck, studenti cittadini dell'Unione i cui genitori non percepiscono l'assegno familiare austriaco perché residenti in un altro Stato membro non ricevono le stesse riduzioni sulle tariffe di viaggio degli studenti per i quali è concesso un assegno familiare austriaco.
2. La Repubblica d'Austria ha violato gli obblighi che le derivano dall'articolo 24 della direttiva 2004/38, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in quanto, nel Land di Vienna, in Alta Austria, nel Burgenland, in Stiria e nella città di Innsbruck, studenti che soddisfano i requisiti enunciati all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva i cui genitori, però, non percepiscono l'assegno familiare austriaco perché residenti in un altro Stato membro non ricevono le stesse riduzioni sulle tariffe di viaggio degli studenti per i quali è concesso un assegno familiare austriaco.
3. Per il resto, il ricorso è respinto.
4. La Commissione e la Repubblica d'Austria sopportano ciascuna le proprie spese.

1 – Lingua originale: il tedesco.

2– Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77).

3 – Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno

della Comunità (GU L 149, pag. 2), come modificato dal regolamento (CE) n. 592/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008 (GU L 177, pag. 1).

4 – Sulla libera prestazione dei servizi, v. sentenze del 15 marzo 1994, Commissione/Spagna (C-45/93, Racc. pag. I-911, punto 10), e del 16 gennaio 2003, Commissione/Italia (C-388/01, Racc. pag. I-721, punto 28); su altre materie, v., per esempio, sentenze del 28 giugno 1978, Kenny (1/78, Racc. pag. 1489, punto 12), e del 17 aprile 1986, Reed (59/85, Racc. pag. 1283, punto 29).

5 – Sentenze del 12 aprile 1994, Halliburton Services (C-1/93, Racc. pag. I-1137, punto 12); dell'8 marzo 2001, Metallgesellschaft e a. (C-397/98 e C-410/98, Racc. pag. I-1727, punto 38); del 21 gennaio 2010, SGI (C-311/08, Racc. pag. I-487, punto 31), nonché sentenza del 31 marzo 2011, Schröder (C-450/09, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 28).

6 – Sentenze del 30 maggio 1989, Commissione/Grecia (305/87, Racc. pag. 1461, punti 13 e seg.); del 29 aprile 1999, Royal Bank of Scotland (C-311/97, Racc. pag. I-2651, punto 20), nonché sentenza del 26 ottobre 2010, Schmelz (C-97/09, Racc. pag. I-10465, punti 44 e seg.).

7 – V. sentenze del 6 febbraio 2003, Stylianakis (C-92/01, Racc. pag. I-1291, punti 18 e segg.); dell'11 settembre 2007, Commissione/Germania (C-318/05, Racc. pag. I-6957, punti 35 e seg.); del 20 maggio 2010, Zanotti (C-56/09, Racc. pag. I-4517, punti 24 e seg.), nonché sentenza del 16 dicembre 2010, Josemans (C-137/09, Racc. pag. I-3019, punto 53).

8 – Sentenze del 26 ottobre 2006, Commissione/Portogallo (C-345/05, Racc. pag. I-10633, punto 45), e del 18 gennaio 2007, Commissione/Svezia (C-104/06, Racc. pag. I-671, punto 37). In senso diverso, tuttavia, la sentenza del 1° dicembre 2011, Commissione/Belgio (C-250/08, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 30), che parte dal presupposto della specialità della libera circolazione dei capitali rispetto alla cittadinanza dell'Unione.

9 – V. sentenze Commissione/Portogallo (punto 37) e Commissione/Svezia (punto 30), entrambe cit. alla nota 8, nonché sentenze del 20 gennaio 2011, Commissione/Grecia (C-155/09, Racc. pag. I-65, punto 60), e del 1° dicembre 2011, Commissione/Ungheria (C-253/09, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 86).

10 – Sentenze del 24 maggio 2007, Holböck (C-157/05, Racc. pag. I-4051, punto 22); SGI, cit. alla nota 5 (punto 25); del 15 settembre 2011, Halley e a. (C-132/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 17), nonché, nello stesso senso, sentenze del 12 settembre 2006, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Racc. pag. I-7995, punti 31-33), e del 3 ottobre 2006, Fidium Finanz (C-452/04, Racc. pag. I-9521, punti 34 e 44-49).

11 – Sentenze del 31 gennaio 1984, Luisi e Carbone (286/82 e 26/83, Racc. pag. 377, punto 10); del 2 febbraio 1989, Cowan (186/87, Racc. pag. 195, punto 15); del 26 ottobre 1999, Eurowings Luftverkehr (C-294/97, Racc. pag. I-7447, punto 34); Zanotti, cit. alla nota 7 (punto 35), nonché sentenza del 5 luglio 2012, SIAT (C-318/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 19).

12 – V., sulle tariffe di ingresso a monumenti e simili, sentenze Commissione/Spagna e Commissione/Italia, entrambe cit. alla nota 4.

13 – Sentenze del 5 ottobre 1988, Steymann (196/87, Racc. pag. 6159, punto 17), e del 17 giugno 1997, Sodemare e a. (C-70/95, Racc. pag. I-3395, punto 38).

[14](#) – Sentenza Sodemare, cit. alla nota 13.

[15](#) – Sentenza Zanotti, cit. alla nota 7 (punto 35).

[16](#) – Sentenza Commissione/Germania, cit. alla nota 7 (punto 72).

[17](#) – Sentenze del 22 dicembre 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, Racc. pag. I-13927, punto 29), e del 25 gennaio 2011, Neukirchinger (C-382/08, Racc. pag. I-139, punto 22).

[18](#) – Sentenze del 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio (13/83, Racc. pag. 1513, punto 62), e Yellow Cab Verkehrsbetrieb, cit. alla nota 17 (punto 30).

[19](#) – Sentenze del 4 aprile 1974, Commissione/Francia (167/73, Racc. pag. 359, punto 32); del 30 aprile 1986, Asjes e a. (da 209/84 a 213/84, Racc. pag. 1425, punto 45), nonché sentenza Neukirchinger, cit. alla nota 17 (punto 21).

[20](#) – Sentenze Commissione/Francia, cit. alla nota 19 (punto 33), sulla libera circolazione dei lavoratori, e Yellow Cab Verkehrsbetrieb, cit. alla nota 17 (punto 33), sulla libertà di stabilimento.

[21](#) – Sentenza Neukirchinger, cit. alla nota 17 (punti 23 e segg.).

[22](#) – Illustra bene tale rapporto la sentenza del 17 novembre 2011, Gaydarov (C-430/10, non ancora pubblicata nella Raccolta).

[23](#)– Conclusioni del 20 ottobre 2009, Teixeira (C-480/08, Racc. pag. I-1107, paragrafo 122 e nota 101). V. anche sentenza del 13 aprile 2010, Bressol e a. (C-73/08, Racc. pag. I-2735, punti 34 e segg.).

[24](#) – Sentenza Bressol e a., cit. alla nota 23 (punti 30-33 e giurisprudenza ivi cit.).

[25](#) – Sentenza Bressol e a., cit. alla nota 23 (punto 41 e giurisprudenza ivi cit.).

[26](#)– Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166, pag. 1).

[27](#)– Regolamento n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 (GU L 284, pag. 1).

[28](#) – In tal senso, sentenze del 20 maggio 2008, Bosmann (C-352/06, Racc. pag. I-3827, punto 27), e del 12 giugno 2012, Hudzinski (C-611/10 e C-612/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 44).

[29](#) – Sentenze del 15 giugno 2010, Commissione/Spagna (C-211/08, Racc. pag. I-5267, punto 45), e del 14 ottobre 2010, van Delft e a. (C-345/09, Racc. pag. I-9879, punto 85).

[30](#) – Punto 13 del controricorso.

[31](#) – Sul punto, v. infra, paragrafi 80 e seg.

[32](#) – V. sentenza del 18 novembre 2008, Förster (C-158/07, Racc. pag. I-8507, punto 55).

[33](#) – Sentenze del 21 giugno 1988, Lair (39/86, Racc. pag. 3161, punto 16); del 21 giugno 1988, Brown (197/86, Racc. pag. 3205, punto 18), nonché sentenza del 26 febbraio 1992, Raulin (C-357/89, Racc. pag. I-1027, punti 27 e seg.).

[34](#) – Sentenze dell'11 luglio 2002, D'Hoop (C-224/98, Racc. pag. I-6191, punto 38), e del 1° ottobre 2009, Gottwald (C-103/08, Racc. pag. I-9117, punto 32).

[35](#) – Sentenze del 15 marzo 2005, Bidar (C-209/03, Racc. pag. I-2119, punto 56), e Förster, cit. alla nota 32 (punto 48).

[36](#) – Sentenza Gottwald, cit. alla nota 34 (punto 33).

[37](#) – Sentenza Gottwald, cit. alla nota 34 (punto 38).

[38](#) – Sentenza Förster, cit. alla nota 32 (punto 60).

[39](#) – Sentenza Gottwald, cit. alla nota 34 (punti 37 e 41).

[40](#) – V. supra, paragrafo 70.