CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JÁN MAZÁK
presentate il 10 luglio 2008 [1]

I — Introduzione

1. Con ordinanza 16 marzo 2007, pervenuta alla Corte il 22 marzo 2007, la Corte d'appello per la legislazione sociale (Centrale Raad van Beroep, Paesi Bassi) ha posto varie questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 234 CE, relative all'interpretazione della normativa comunitaria in materia di diritto dei lavoratori a circolare e soggiornare liberamente, nonché delle disposizioni del Trattato sulla cittadinanza dell'Unione, in combinato disposto con l'art. 12 CE.

2. Il rinvio è stato effettuato nell'ambito di un procedimento promosso dalla sig.ra Förster, una cittadina tedesca trasferitasi nei Paesi Bassi per seguire un corso di istruzione superiore e che inizialmente, durante gli studi, ha esercitato in detto Stato anche attività di lavoro retribuito, contro l'Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep (in prosieguo: l'«IBG»), l'ente amministrativo incaricato dell'attuazione della normativa olandese in materia di finanziamento degli studi. La sig.ra Förster ha impugnato il rifiuto dell'IBG di riconoscerle il sussidio a copertura delle spese di studio e di mantenimento (in prosieguo: il «sussidio agli studi») in relazione a un periodo nel quale non era più economicamente attiva, in ragione del fatto che essa non aveva mantenuto lo status di lavoratore comunitario e non soddisfaceva la condizione, come applicata dall'IBG, consistente nell'avere soggiornato legalmente ed in via continuativa per almeno cinque anni nei Paesi Bassi.

3. Il caso in esame, pertanto, solleva sostanzialmente due questioni. La prima è se uno studente (migrante) nella situazione della sig.ra Förster possa far valere il diritto di un lavoratore comunitario alla parità di trattamento per ottenere integralmente il sussidio agli studi, nonostante il fatto che, al momento considerato, essa avesse cessato la sua precedente attività lavorativa e non fosse quindi economicamente attiva.

4. In secondo luogo, il giudice del rinvio vuole accertare se uno studente come la sig.ra Förster, in quanto cittadino dell'Unione, possa far valere in ogni caso il principio della parità di trattamento sancito dall'art. 12, primo comma, CE, per ottenere il sussidio

1 — Lingua originale: l'inglese.

agli studi e, in particolare, se e a quali condizioni il diritto a tale prestazione possa essere subordinato alla condizione che lo studente interessato abbia soggiornato legalmente nello Stato membro ospitante per un periodo di cinque anni prima di chiedere l'aiuto economico.

5. La Corte è quindi invitata a precisare la sua giurisprudenza Bidar e in particolare l'affermazione secondo cui uno Stato membro ha facoltà di prestare assistenza economica solo agli studenti che abbiano dato prova di un «certo grado di integrazione nella società di tale Stato» [2].

II — Contesto normativo

A — *Diritto comunitario*

6. L'art. 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità [3], dispone:

«1. Il 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.

2. Egli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali».

7. L'art. 1 della direttiva del Consiglio 29 ottobre 1993, 93/96/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti [4], enuncia:

«Per precisare le condizioni destinate a facilitare l'esercizio del diritto di soggiorno e per garantire l'accesso alla formazione professionale in maniera non discriminatoria ai cittadini di uno Stato membro ammessi a seguire una formazione professionale in un altro Stato membro, gli Stati membri ricono-

2 — Sentenza 15 marzo 2005, causa C-209/03 (Racc. pag. I-2119, punto 57).

3 — GU L 257, pag. 2.

4 — GU L 317, pag. 59.

scono il diritto di soggiorno a qualsiasi studente cittadino di uno Stato membro, nonché al coniuge ed ai figli a carico, il quale non disponga di tale diritto in base ad un'altra disposizione di diritto comunitario ed assicuri all'autorità nazionale interessata con una dichiarazione oppure, a sua scelta, con qualsiasi altro mezzo almeno equivalente di disporre di risorse onde evitare che, durante il soggiorno, lo studente e la sua famiglia diventino un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante e a condizione che sia iscritto in un istituto riconosciuto per seguirvi, a titolo principale, una formazione professionale e che lo studente e la sua famiglia dispongano di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante».

8. L'art. 3 della direttiva 93/96 dispone:

«La presente 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».

9. L'art. 2 del regolamento (CEE) della Commissione 29 giugno 1970, n. 1251, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego [5], così recita:

«1. Ha diritto di rimanere a titolo permanente nel territorio di uno Stato membro: a) il lavoratore che, al momento in cui cessa la propria attività, ha raggiunto l'età riconosciuta valida dalla legislazione di questo Stato agli effetti dei diritti alla pensione di vecchiaia ed ha ivi occupato un impiego almeno durante gli ultimi dodici mesi e risieduto ininterrottamente da più di tre anni; (…)».

10. Conformemente all'art. 7 di detto regolamento, «[i] beneficiari del presente regolamento continuano a fruire del diritto alla parità di trattamento previsto dal regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio».

5 — GU L 142, pag. 24.

11. Il regolamento n. 1612/68 è stato modificato, e la direttiva 93/96 è stata abrogata, dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri [6], che gli Stati membri dovevano recepire, conformemente all'art. 40, entro il 30 aprile 2006.

12. Ai sensi dell'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38:

«Il cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato (…)».

13. L'art. 24 della direttiva 2004/38, intitolato «Parità di trattamento», così dispone:

«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. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.

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 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».

B — *Normativa nazionale pertinente*

14. Le norme che disciplinano la concessione dei sussidi agli studi sono contenute nella legge sul finanziamento degli studi (Wet studiefinanciering; in prosieguo: il «WSF 2000»). Uno dei requisiti riguarda la cittadi-

6 — GU L 158, pag. 77, come rettificata in GU 2004, L 229, pag. 35.

nanza dello studente. Tale aspetto è regolato dall'art. 2.2 del WSF 2000, che, nel periodo compreso tra il 1° settembre 2000 e il 21 novembre 2003, così disponeva:

«Ai fini del sussidio agli studi viene preso in considerazione uno studente il quale:

a) possieda la cittadinanza olandese,

b) non possieda la cittadinanza olandese, ma risieda nei Paesi Bassi e sia assimilato ad un olandese, in materia di finanziamento degli studi, in forza di una convenzione o di una decisione di un'organizzazione internazionale o

c) non possieda la cittadinanza olandese, ma risieda nei Paesi Bassi e faccia parte di un gruppo di persone che, in base a regolamento, vengono assimilate agli olandesi in materia di finanziamento degli studi».

15. L'art. 2.2, n. 2, aggiunto con effetto dal 21 novembre 2003, così recita:

«In deroga al n. 1, lett. b), la condizione che uno studente risieda nei Paesi Bassi non vale per uno studente al quale siffatta condizione non può essere applicata in forza di una convenzione o di una decisione di un'organizzazione internazionale. Con regolamento, o mediante norme di esecuzione di un regolamento, potranno essere adottate disposizioni al fine di dare corretta esecuzione al presente numero».

16. Il 4 marzo 2005, l'IBG, l'ente amministrativo responsabile per l'attuazione del WSF 2000, ha adottato gli Orientamenti sulla politica di controllo dei lavoratori migranti (Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap) [7], entrati in vigore il 23 marzo 2005 e relativi al controllo sui periodi di finanziamento degli studi a partire dall'anno

7 — AG/OCW/MT-05.11.

2003. Essi stabiliscono per l'IBG il principio di base secondo cui ogni studente che in un periodo di controllo abbia lavorato una media mensile pari o superiore a 32 ore ha automaticamente lo status di lavoratore comunitario. Qualora, invece, uno studente non soddisfi il criterio delle 32 ore, l'IBG svolge un'ulteriore indagine in base alle circostanze del caso.

17. In conseguenza della sentenza della Corte nella causa Bidar [8], il 9 maggio 2005 l'IBG ha adottato gli Orientamenti di adattamento relativi alla domanda di finanziamento degli studi per studenti provenienti dalla UE, dal SEE o dalla Svizzera (Beleidsregel aanpassing aanvraag studiefinanciering voor studenten uit EU, EER of Zwitserland; in prosieguo: gli «Orientamenti 9 maggio 2005») [9], che, conformemente all'art. 5, sono entrati in vigore al momento della pubblicazione, con efficacia retroattiva dal 15 marzo 2005 compreso.

18. L'art. 2, nn. 1 e 2, degli Orientamenti 9 maggio 2005 così recita:

«1. Uno studente avente la cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione europea, ovvero di uno Stato diverso che sia parte dell'Accordo sullo Spazio economico europeo del 2 maggio 1992, ovvero della Confederazione elvetica, a sua richiesta, può beneficiare del finanziamento agli studi a norma della WSF 2000 (…), qualora anteriormente alla sua domanda abbia soggiornato legalmente nei Paesi Bassi per un periodo ininterrotto di almeno cinque anni. Le ulteriori disposizioni della WSF 2000 (…) trovano piena applicazione.

2. Il soggiorno di cui al comma precedente è presunto allorché lo studente nel periodo indicato sia stato iscritto nella GBA (Gemeentelijke Basisadministratie, Anagrafe comunale centrale)».

19. A decorrere dall'11 ottobre 2006, la materia è stata disciplinata per legge e le Linee guida 9 maggio 2005 sono state revocate.

III — Fatti, procedura e questioni poste

20. Secondo l'ordinanza di rinvio e le informazioni fornite in udienza, i fatti di causa sono i seguenti.

8 — Cit. alla nota 2.
9 — AGOCenW/MT/05.

21. La sig.ra Jacqueline Förster, cittadina tedesca, è nata il 18 giugno 1979 ed è cresciuta a Grevenbroich, Germania, a 49 km dal confine con i Paesi Bassi.

22. Il 5 marzo 2000, la sig.ra Förster si stabiliva nei Paesi Bassi, dove si iscriveva subito a un corso per diventare maestra elementare e, dal 1° settembre 2000, a un corso universitario abbreviato di pedagogia presso l'Università di Amsterdam (Hogeschool van Amsterdam).

23. Dal 16 marzo 2000 essa svolgeva anche vari lavori interinali presso call center.

24. Dall'ottobre 2002 sino al giugno 2003, essa prendeva parte a un tirocinio a tempo pieno, retribuito, in una scuola superiore olandese di insegnamento speciale, per allievi con problemi di comportamento e/o disturbi psichiatrici.

25. Nel 2003, dopo il tirocinio, essa non svolgeva più attività di lavoro retribuito. Dal luglio 2004 riprendeva a lavorare nei Paesi Bassi.

26. Secondo l'ordinanza di rinvio, la sig.ra Förster ha sempre soggiornato legalmente nei Paesi Bassi.

27. Sin dal settembre 2000 l'IBG riconosceva alla sig.ra Förster il sussidio agli studi. Siffatto riconoscimento veniva periodicamente prorogato sul presupposto che nel periodo in questione la sig.ra Förster dovesse essere considerata un lavoratore ai sensi dell'art. 39 CE che, a norma dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, con riguardo al finanziamento degli studi, doveva essere assimilato a uno studente di cittadinanza olandese.

28. Il suo diritto al sussidio agli studi veniva meno il 1° settembre 2004, dopo che essa aveva superato l'esame conclusivo del corso di pedagogia con il conseguimento della laurea di primo grado.

29. Inizialmente, il sussidio agli studi veniva riconosciuto alla sig.ra Förster anche nella seconda metà del 2003. Tuttavia, a seguito di un controllo, l'IBG dichiarava infine, con decisione 3 marzo 2005, che la sig.ra Förster dal luglio 2003 non aveva svolto attività di lavoro retribuito e pertanto non poteva più essere considerata un lavoratore comunitario.

All'interessata veniva comunicato che avrebbe dovuto restituire il sussidio erogatole per la seconda metà del 2003, aumentato di un importo corrispondente a un abbonamento per i mezzi pubblici di cui aveva goduto in tale periodo a spese dell'IBG.

30. La sig.ra Förster impugnava tale decisione dinanzi al Rechtbank Alkmaar (Tribunale di Alkmaar), sostenendo di avere svolto attività di lavoro retribuito, nella prima metà del 2003, per un numero di ore tale da doversi ritenere che essa fosse stata un lavoratore comunitario nella seconda metà del 2003. In subordine, essa affermava di avere diritto, in quanto cittadina dell'Unione pienamente integrata nella società olandese, al sussidio agli studi in relazione al detto periodo, conformemente alla sentenza Bidar [10].

31. L'IBG negava che la sig.ra Förster potesse essere considerata lavoratore comunitario in relazione alla seconda metà del 2003 e sosteneva che la sua decisione era compatibile con il diritto comunitario nell'interpretazione ad esso data nella sentenza Bidar. Esso affermava che gli studenti nella situazione della sig.ra Förster, che non potevano far derivare diritti da una specifica disposizione antidiscriminatoria, potevano beneficiare del sussidio agli studi solo se soggiornavano legalmente nei Paesi Bassi da almeno cinque anni, il che non si era ancora verificato per la sig.ra Förster nel 2003.

32. Nella sentenza 12 settembre 2005, il Tribunale di Alkmaar respingeva il ricorso. Esso dichiarava, da un lato, che la sig.ra Förster nella seconda metà del 2003 non aveva svolto un lavoro effettivo e concreto e pertanto non poteva essere considerata un lavoratore comunitario e, dall'altro, che essa non poteva invocare la sentenza Bidar, in quanto, prima di intraprendere i suoi studi, non era in alcun modo integrata nella società olandese.

33. La causa principale dinanzi al Centrale Raad van Beroep verte sul ricorso proposto dalla sig.ra Förster contro tale sentenza. Quest'ultima ha sostenuto, in via principale, che all'epoca dei fatti era già tanto integrata nella società olandese che, a norma del diritto comunitario, per la seconda metà del 2003 aveva senz'altro diritto a ricevere integralmente il sussidio agli studi e, in subordine, che nel 2003 doveva essere considerata un lavoratore comunitario. L'IBG ha tenuto fermo il suo punto di vista.

10 — Cit. alla nota 2.

34. Richiamandosi, in particolare, alle sentenze della Corte nelle cause Ninni-Orasche [11] e Fahmi e Amado [12], il giudice del rinvio condivide, in via provvisoria, la tesi dell'IBG secondo cui non si può presumere che la sig.ra Förster abbia mantenuto la qualità di lavoratore comunitario nella seconda metà del 2003, dato che la sua iscrizione al corso di studi non era conseguente ad attività precedentemente svolte nei Paesi Bassi, né si poneva una questione di disoccupazione involontaria, per la quale essa avrebbe potuto sentirsi costretta all'aggiornamento professionale.

35. Il giudice a quo rileva tuttavia che la sig.ra Förster potrebbe far derivare il suo diritto al sussidio agli studi dalle disposizioni relative alla precedente qualità di lavoratore o dalle disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione, in combinato disposto con il divieto di discriminazione in base alla nazionalità enunciato all'art. 12 CE.

36. Ciò solleva varie questioni. In primo luogo, il giudice a quo nutre dubbi in ordine all'ambito di applicazione del regolamento n. 1251/70, e in particolare alla questione se l'art. 7 di detto regolamento si applichi agli studenti venuti nei Paesi Bassi principalmente per motivi di studio e che inizialmente abbiano lavorato in misura ridotta, ma che nel frattempo abbiano cessato tali attività.

37. In secondo luogo, il giudice a quo osserva che nel corso del procedimento sono sorte alcune questioni, rimaste ancora insolute, in merito alla cittadinanza dell'Unione e all'art. 12 CE, compresa la questione se, alla luce della sentenza Bidar [13], la direttiva 93/96 osti a che uno studente nella stessa situazione della sig.ra Förster, venuto nei Paesi Bassi principalmente per motivi di studio, possa invocare l'art. 12 CE per ottenere il sussidio agli studi.

38. Inoltre, il giudice a quo chiede quali conclusioni si debbano trarre dalle sentenze Bidar [14] e Trojani [15] in ordine alla condizione dei cinque anni di soggiorno prevista dagli Orientamenti 9 maggio 2005, come applicata dall'IBG.

11 — Sentenza 6 novembre 2003, causa C-413/01 (Racc. pag. I-13187).

12 — Sentenza 20 marzo 2001, causa C-33/99 (Racc. pag. I-2415).

13 — Cit. alla nota 2.

14 — Cit. alla nota 2.

15 — Sentenza 7 settembre 2004, causa C-456/02 (Racc. pag. I-7573).

39. In particolare, esso vorrebbe sapere, in primo luogo, se, in materia di sussidi agli studi, i cittadini dell'Unione possano far valere l'art. 12, primo comma, CE prima di avere soggiornato legalmente nello Stato membro ospitante per un certo periodo di tempo o avere ottenuto un titolo di soggiorno.

40. In secondo luogo, esso si chiede se una condizione relativa al soggiorno prevista dal diritto nazionale sia compatibile con l'art. 12 CE, nel caso in cui venga opposta solo ai cittadini degli altri Stati membri.

41. In terzo luogo, qualora tale condizione risulti giustificabile in linea di principio, si pone la questione se la condizione relativa ai cinque anni di soggiorno, come applicata dall'IBG, sia conforme a detta disposizione. A tale riguardo, il giudice a quo osserva che il fatto che questo termine sia ricavato dalla direttiva 2004/38 sembra fornire un'indicazione a favore della sua legittimità. In tal caso, esso si chiede entro quali limiti siffatta condizione possa essere opposta integralmente nei singoli casi, quando fattori diversi dalla durata del soggiorno, come una particolare scelta di studi o la scelta di un partner olandese, stiano ad indicare un notevole livello di integrazione nella società olandese.

42. Infine, nell'ordinanza di rinvio si osserva che la decisione, fondata sugli Orientamenti 9 maggio 2005, di negare alla sig.ra Förster il sussidio agli studi per la seconda metà del 2003 in ragione del fatto che non aveva soggiornato legalmente e in via continuativa nei Paesi Bassi per almeno cinque anni si basa su un'interpretazione della sentenza Bidar e quindi su un criterio che non poteva essere conoscibile all'epoca dei fatti, il che potrebbe essere in contrasto con quanto stabilito nella sentenza Collins [16], secondo la quale un requisito attinente alla residenza deve fondarsi su criteri chiari e conoscibili in anticipo. Il giudice a quo sottolinea, tuttavia, che non si configura un arbitrio e che, trattandosi di un periodo del passato, non risulta essere in gioco la certezza del diritto per gli interessati. Esso rileva, tuttavia, che l'IBG ha pubblicato gli Orientamenti 9 maggio 2005 poco dopo la sentenza Bidar.

43. In tale contesto, il Centrale Raad van Beroep ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 7 del regolamento (CEE) n. 1251/70 riguardi anche lo studente che è venuto nei Paesi Bassi principalmente per motivi di studio e che originariamente ha svolto in misura ridotta attività lavorative contemporaneamente al suo studio, ma che nel frattempo ha cessato siffatte attività.

16 — Sentenza 23 marzo 2004, causa C-138/02 (Racc. pag. I-2703, punto 72).

2) Se la direttiva 93/96/CEE osti a che lo studente di cui alla prima questione invochi l'art. 12 CE al fine di ottenere un sussidio integrale per il [mantenimento].

3) a) Se la norma secondo cui un cittadino dell'Unione economicamente non attivo può far valere l'art. 12 CE solo dopo aver soggiornato legalmente nel paese ospitante per un determinato periodo o se dispone di un titolo di soggiorno valga anche per il sussidio per le spese di mantenimento concesso agli studenti;

b) in caso di risposta affermativa, se nel corso di detto periodo sia legittima una condizione di soggiorno che venga opposta esclusivamente a cittadini di altri Stati membri;

c) in caso di risposta affermativa, se una condizione di soggiorno di cinque anni sia compatibile con l'art. 12 CE;

d) in caso di risposta negativa, quale durata sia legittima per la condizione di soggiorno.

4) Se in casi individuali si debba osservare un soggiorno legale più breve, allorché fattori diversi dalla durata del soggiorno indicano un adeguato livello di integrazione nella società del paese ospitante.

5) Ove gli interessati, a norma di una sentenza della Corte di giustizia con efficacia retroattiva, possano far derivare maggiori diritti dall'art. 12 CE rispetto a prima, se condizioni legittime collegate a tale articolo possano essere loro opposte in relazione a periodi del passato, qualora siffatte condizioni siano state pubblicate poco dopo la pronuncia della sentenza».

IV — Analisi giuridica

A — *Osservazioni introduttive*

44. Dall'esposizione dei fatti contenuta nell'ordinanza di rinvio emerge che la questione fondamentale nella presente controversia è se, nelle circostanze del caso

di specie, il diritto comunitario conferisca alla sig.ra Förster il diritto alla parità di trattamento con riguardo alla concessione di un finanziamento per gli studi universitari.

45. La domanda della sig.ra Förster riguarda un periodo in cui essa non svolgeva alcuna attività lavorativa e pertanto non era economicamente attiva. Come si è già rilevato [17], tale circostanza è decisiva nel diritto comunitario, che — segnatamente per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sociali — distingue in generale tra persone economicamente attive (lavoratori subordinati e autonomi), da un lato, e persone economicamente non attive, dall'altro. Di regola, il diritto comunitario conferisce maggiori diritti alla prima categoria di persone.

46. Così, ad esempio, la giurisprudenza della Corte distingue tra, da un lato, i cittadini degli Stati membri in cerca di lavoro che non abbiano ancora contratto un rapporto di lavoro e beneficiano del principio della parità di trattamento solo per quanto riguarda l'accesso al lavoro e, dall'altro, quelli che hanno già avuto accesso al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante e possono pretendere, in base all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, gli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali [18].

47. Pertanto, per quanto riguarda il diritto alle prestazioni sociali degli studenti migranti, la situazione è che, quanto meno ai sensi della direttiva 93/96, nonché, prima che siano trascorsi cinque anni di soggiorno ininterrotto, ai sensi della direttiva 2004/38, uno studente «puro», migrante ed economicamente non attivo, in linea di principio, non ha diritto al pagamento di borse di mantenimento erogate dallo Stato membro ospitante. Viceversa, uno studente che possa essere qualificato anche come lavoratore ai sensi dell'art. 39 CE può far valere direttamente l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, che conferisce ai lavoratori di qualsiasi Stato membro il diritto di ricevere in un altro Stato membro lo stesso trattamento riservato ai cittadini di tale Stato per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sociali [19].

48. Infatti è su questa base, in altre parole sulla base della sua condizione di lavoratore comunitario, che la sig.ra Förster ha inizialmente percepito un sussidio agli studi nei Paesi Bassi. Tale sussidio, tuttavia, è stato

17 — V., a tale riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nelle cause Trojani, cit. alla nota 15 (paragrafo 10), e Bidar, cit. alla nota 2 (paragrafo 12).

18 — V., in tal senso, sentenze 18 giugno 1987, causa 316/85, Lebon (Racc. pag. 2811, punto 26), e Collins, cit. alla nota 16 (punti 30 e 31).

19 — A tale riguardo, v. infra, paragrafi 65 e 66.

successivamente revocato in relazione alla seconda metà del 2003 in ragione del fatto che, in detto periodo, essa non era più vincolata da un rapporto di lavoro, circostanza che non viene contestata nel presente procedimento.

49. A tale riguardo, il giudice a quo ha giustamente ammesso che, ai sensi di una specifica normativa comunitaria, quale il regolamento n. 1251/70, e conformemente alla giurisprudenza Lair [20] e Ninni-Orasche [21], ai lavoratori migranti vengono garantiti alcuni diritti in relazione a prestazioni sociali connesse alla loro condizione di lavoratori, anche quando non siano più vincolati da un rapporto di lavoro.

50. Tuttavia, detto giudice condivide, «fin qui», la tesi secondo cui non si può ritenere che la sig.ra Förster avesse mantenuto la condizione di lavoratore comunitario ai sensi degli artt. 39 CE e 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68. Di conseguenza, la prima questione fa riferimento solo al regolamento n. 1251/70. A mio parere, tuttavia, merita considerazione la tesi contrapposta della Commissione. Nella prima parte dell'analisi esaminerò pertanto la questione se, o in quali circostanze, uno studente in una situazione come quella controversa possa far valere il diritto alla parità di trattamento in relazione a un sussidio agli studi, sia in forza del regolamento n. 1251/70 che in qualità di lavoratore ai sensi del regolamento n. 1612/68.

51. In tale contesto va ricordato che il fatto che il giudice nazionale abbia posto una questione che menziona specifiche disposizioni di diritto comunitario non impedisce alla Corte, a prescindere da quanto risulta in detta questione, di fornire al giudice nazionale tutti gli elementi interpretativi di diritto comunitario che possano consentirgli di pervenire ad una decisione nella causa dinanzi ad esso pendente [22].

52. In ogni caso, per gli studenti che non possano far valere uno specifico diritto alla parità di trattamento come quello concesso a un lavoratore comunitario, l'introduzione

20 — Sentenza 21 giugno 1988, causa 39/86 (Racc. pag. 3161).
21 — Cit. alla nota 11.
22 — V., ad esempio, sentenze 12 dicembre 1990, causa C-241/89, SARPP (Racc. pag. I-4695, punto 8), e Trojani, cit. alla nota 15 (punto 38).

della cittadinanza dell'Unione ha aperto possibili strade, tra l'altro, verso la parità di trattamento in relazione alle borse di mantenimento.

53. Come ha dichiarato la Corte, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza, il medesimo trattamento giuridico [23]. Per quanto riguarda, in particolare, le prestazioni di assistenza sociale, la Corte ha infuso vita a tale status in cause quali Martínez Sala, Trojani e Bidar, dichiarando che un cittadino dell'Unione economicamente non attivo può invocare l'art. 12 CE qualora abbia soggiornato legalmente nello Stato membro ospitante durante un certo periodo o disponga di un titolo di soggiorno [24].

54. Si può quindi ammettere che la nozione di cittadinanza dell'Unione, come elaborata dalla giurisprudenza della Corte, segna un processo di emancipazione dei diritti comunitari dal loro paradigma economico. Questo è infatti l'obiettivo richiamato dall'affermazione della Corte secondo cui la cittadinanza dell'Unione è destinata a diventare lo «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri». I diritti conferiti dal diritto comunitario — in particolare il diritto a non subire discriminazioni ingiustificate — non vengono più riconosciuti ai cittadini solo quando esercitano le libertà economiche e acquistano uno status corrispondente (lavoratore, prestatore di servizi, ecc.), ma direttamente in virtù del loro status di cittadini dell'Unione [25].

55. Pertanto, mentre inizialmente i diritti alle prestazioni sociali erano collegati all'esercizio di attività economiche (in particolare sotto forma di lavoro retribuito, che è alla base della nozione di lavoratore), attualmente essi possono essere esercitati da cittadini economicamente non attivi sulla base del principio di non discriminazione. Mentre in precedenza uno Stato membro doveva assumersi la piena responsabilità sociale e fornire prestazioni a coloro che avevano già avuto accesso al mercato del lavoro in detto Stato [26] e che

23 — V., ad esempio, sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk (Racc. pag. I-6193, punto 31); 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R (Racc. pag. I-7091, punto 82),, e 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello (Racc. pag. I-11613, punto 22).

24 — Sentenze 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala (Racc. pag. I-2691, punto 63); Trojani, cit. alla nota 15 (punto 43), e Bidar, cit. alla nota 2 (punto 37).

25 — V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Cosmas nella causa C-378/97, Wijsenbeek (Racc. pag. I-6207, paragrafi 84-86), e dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa C-72/03, Carbonati Apuani (Racc. pag. I-8027, paragrafi 68 e 69).

26 — V. sentenza 27 settembre 1988, causa 235/87, Matteucci (Racc. pag. 5589, punto 16).

pertanto avevano contribuito in una certa misura alla sua economia, attualmente tale solidarietà economica dev'essere estesa, in linea di principio, a tutti i cittadini dell'Unione legalmente residenti nel suo territorio.

56. Tuttavia, occorre rilevare che permangono alcuni limiti. Come ha osservato la Corte nelle sentenze Grzelczyk e Bidar, gli Stati membri attualmente devono dare prova di «una certa solidarietà finanziaria» nell'organizzazione e nell'applicazione dei loro sistemi di assistenza sociale, cosa diversa, si potrebbe osservare, dalla solidarietà illimitata [27]. Per quanto riguarda l'aiuto a copertura delle spese di mantenimento degli studenti, la Corte ha ammesso nella sentenza Bidar che gli Stati membri possono vigilare affinché la concessione di prestazioni sociali non diventi per loro un onere irragionevole e che tali aiuti possono essere riservati agli studenti che abbiano dimostrato «un certo grado di integrazione» [28].

57. In tale contesto, e alla luce della sentenza Bidar, la seconda, terza e quarta questione del giudice del rinvio, che esaminerò congiuntamente nella seconda parte della mia analisi, sono volte ad accertare se, nella fattispecie, la sig.ra Förster possa far valere il proprio diritto alla parità di trattamento in quanto cittadina dell'Unione ai sensi dell'art. 12 CE per ottenere integralmente il sussidio agli studi in relazione alla seconda metà del 2003. In altre parole, è compatibile con la detta disposizione il fatto di subordinare la concessione del sussidio agli studenti migranti, senza eccezioni, alla condizione relativa al soggiorno ininterrotto di cinque anni?

58. Come ha giustamente osservato la Commissione, l'art. 12 CE, che sancisce il principio generale del divieto di discriminazione fondato sulla cittadinanza, tende ad applicarsi autonomamente solo nelle situazioni disciplinate dal diritto comunitario per le quali il Trattato non prevede specifiche norme antidiscriminatorie. Occorre quindi formulare un parere solo su tale disposizione se la controversia principale non rientra nella sfera di applicazione dell'art. 39 CE e dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68, che dà concreta attuazione al diritto dei lavoratori comunitari alla parità di trattamento [29].

59. Infine, nella terza parte della mia analisi, esaminerò la quinta questione, relativa alla presunta imposizione retroattiva, da parte delle autorità olandesi, di specifiche condizioni al diritto degli studenti migranti di percepire sussidi agli studi.

27 — V. sentenze Grzelczyk, cit. alla nota 23 (punto 44), e Bidar, cit. alla nota 2 (punto 56).

28 — Sentenza Bidar, cit. alla nota 2 (punti 56 e 57); v. anche, in tal senso, sentenza 23 ottobre 2007, cause riunite C-11/06 e C-12/06, Morgan e Bucher (Racc. pag. I-9161, punto 43).

29 — V., in tal senso, sentenze 29 aprile 2004, causa C-387/01, Weigel (Racc. pag. I-4981, punti 57-59), e 11 gennaio 2007, causa C-40/05, Lyyski (Racc. pag. I-99, punti 33 e 34).

B — *Sull'applicabilità del principio di non discriminazione ai sensi delle disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori*

1. Principali argomenti delle parti

60. Nel presente procedimento, hanno presentato osservazioni scritte i governi olandese, tedesco, austriaco, belga, svedese, finlandese e del Regno Unito, nonché la Commissione e la sig.ra Förster. Ad eccezione dei governi austriaco e finlandese, dette parti erano rappresentate all'udienza tenutasi il 23 aprile 2008, in cui era rappresentato anche il governo danese.

61. La Commissione sostiene che, contrariamente a quanto suggerisce il giudice del rinvio, la sig.ra Förster può essere considerata lavoratore comunitario ai sensi dell'art. 39 CE e del regolamento n. 1612/68, come interpretato dalla Corte in particolare nelle sentenze Lair [30], Brown [31] e Ninni-Orasche [32], in quanto le circostanze del caso di specie implicano una sostanziale continuità fra il tirocinio svolto e gli studi. Per quanto riguarda la seconda metà del 2003, essa può quindi far valere l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 per ottenere il sussidio in questione, che costituisce un «vantaggio sociale» ai sensi di detto regolamento.

62. I governi austriaco, danese, tedesco, olandese e svedese sostanzialmente contraddicono questa tesi. In udienza, i governi olandese e tedesco hanno dichiarato che, a loro parere, il precedente tirocinio non è idoneo a conferire lo status di lavoratore comunitario in relazione al periodo successivo alla sua conclusione. A tale riguardo, il caso in esame andrebbe tenuto distinto da quelli di cui alle sentenze Lair [33] e Ninni-Orasche [34], secondo le quali deve sussistere continuità tra la precedente attività di lavoro subordinato e il successivo corso di studi. Né la sig.ra Förster ha perduto il lavoro involontariamente ai sensi di detta giurisprudenza, dato che il suddetto tirocinio, per definizione, ha solo carattere temporaneo.

63. Per quanto riguarda il regolamento n. 1251/70, la sig.ra Förster sostiene di poter invocare l'art. 7 di detto regolamento al fine di ottenere il sussidio agli studi per la seconda metà del 2003.

64. Viceversa, tutte le parti che hanno presentato osservazioni su questo punto concordano sostanzialmente nell'affermare che, conformemente all'art. 1 del regolamento

30 — Cit. alla nota 20.
31 — Sentenza 21 giugno 1988, causa 197/86 (Racc. pag. 3205).
32 — Cit. alla nota 11.
33 — Cit. alla nota 20.
34 — Cit. alla nota 11.

n. 1251/70, tale regolamento è inapplicabile ratione personae o irrilevante ai fini del presente procedimento.

67. Le persone qualificabili come lavoratori ai sensi dell'art. 39 CE e dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 possono quindi far valere il loro diritto alla parità di trattamento per quanto riguarda la concessione del sussidio agli studi in questione.

2. Valutazione

65. Ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, un lavoratore cittadino di uno Stato membro che eserciti la libertà di circolazione dei lavoratori deve godere nello Stato membro ospitante degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

68. Secondo una giurisprudenza costante, la nozione di «lavoratore», ai sensi delle menzionate disposizioni, riveste portata comunitaria e non deve essere interpretata in modo restrittivo. Deve considerarsi «lavoratore» ogni persona che presti attività reali ed effettive, ad esclusione di attività talmente ridotte da porsi come puramente marginali ed accessorie. La caratteristica del rapporto di lavoro è data, secondo tale giurisprudenza, dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceve una retribuzione [37].

66. La Corte ha già dichiarato che un sussidio concesso per il mantenimento e la formazione, allo scopo di compiere studi universitari sanciti da un titolo qualificante all'esercizio di un'attività professionale, costituisce un vantaggio sociale ai sensi di detta disposizione [35]. È pacifico che il sussidio agli studi controverso costituisce un siffatto vantaggio [36].

69. È importante rilevare che, nel caso di specie, sia le autorità nazionali che il giudice del rinvio muovono dal presupposto che, nel periodo anteriore alla seconda metà del 2003, la sig.ra Förster era vincolata da un reale

35 — V., in tal senso, sentenze Lair, cit. alla nota 20 (punti 23, 24 e 28); Brown, cit. alla nota 31 (punto 25); Matteucci, cit. alla nota 26 (punto 23), e 26 febbraio 1992, causa C-3/90, Bernini (Racc. pag. I-1071, punto 23).

36 — In tal senso, v., in particolare, sentenza Fahmi e Amado, cit. alla nota 12 (punto 45).

37 — V., in particolare, sentenze 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum (Racc. pag. 2121, punti 16 e 17); Martínez Sala, cit. alla nota 24 (punto 32), e 8 giugno 1999, causa C-337/97, Meeusen (Racc. pag. I-3289, punto 13).

rapporto di lavoro, il che le consentiva di far valere lo status di lavoratore migrante, svolgendo varie attività dal marzo 2000 nonché, tra ottobre 2002 e giugno 2003, un tirocinio (a tempo pieno) retribuito. Pertanto, il sussidio agli studi è stato concesso alla sig.ra Förster anche in conformità del regolamento n. 1612/68 e sulla base delle norme olandesi che richiedevano una media di 32 ore al mese di lavoro retribuito. Pertanto, non vi sono motivi per dubitare che, fino a giugno 2003, la sig.ra Förster possedesse i requisiti necessari per essere considerata un lavoratore, come richiesto dalle disposizioni in materia di libera circolazione dei lavoratori, ossia che le sue attività di lavoro fossero reali ed effettive, e non puramente marginali e accessorie.

70. In tale contesto, si può rammentare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il fatto che l'attività lavorativa consista in un tirocinio o in un'attività a tempo parziale non osta di per sé a che la persona che la svolge rivesta lo status di lavoratore [38].

71. D'altro canto, è altresì pacifico che, nella seconda metà del 2003, la sig.ra Förster non svolgeva più alcuna attività lavorativa.

72. Benché, di regola, l'interessato perda lo status di lavoratore una volta cessata l'attività lavorativa, tale status, come ho rilevato in precedenza, può comunque produrre alcuni effetti successivamente [39].

73. Infatti, in primo luogo, l'art. 7 del regolamento n. 1251/70 relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego, cui si riferisce espressamente la prima questione, estende il diritto alla parità di trattamento previsto dal regolamento n. 1612/68 ai «beneficiari del presente regolamento».

74. Tuttavia, condivido il parere espresso dalla grande maggioranza delle parti che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento, secondo cui il regolamento n. 1251/70 non si applica ratione personae a un soggetto nella situazione della sig.ra Förster. L'art. 1 di detto regolamento non può essere ragionevolmente letto prescindendo dall'art. 2, che precisa quali lavoratori

38 — V. sentenze 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin (Racc. pag. 1035, punto 17), e Lawrie-Blum, cit. alla nota 37 (punti 19-21).

39 — V. supra, paragrafo 49; v. anche sentenza Martínez Sala, cit. alla nota 24 (punto 33).

hanno diritto di rimanere a titolo permanente in un altro Stato membro. Si tratta dei lavoratori che cessano la propria attività per raggiunti limiti di età, per sopravvenuta inabilità permanente al lavoro o perché esercitano un'attività subordinata nel territorio di un altro Stato membro. Poiché, ovviamente, una persona che si trovi nella situazione descritta nel caso in esame non rientra in nessuna di tali categorie, l'art. 7 del regolamento n. 1251/70 non è applicabile.

75. La prima questione va quindi risolta in senso negativo.

76. In secondo luogo, tuttavia, si deve esaminare se uno studente, in circostanze come quelle in discussione nel procedimento principale, possa trarre vantaggio dalla giurisprudenza Lair, Brown, Raulin e Ninni-Orasche. In tali sentenze, la Corte ha dichiarato che un cittadino di altro Stato membro che abbia intrapreso nello Stato ospitante, dopo avervi svolto un'attività lavorativa, studi universitari sanciti da un diploma professionale, conserva la veste giuridica di lavoratore, a condizione che esista una relazione, o, come si è anche espressa la Corte, un «nesso di continuità» fra l'attività lavorativa precedentemente esercitata e gli studi intrapresi [40].

77. La Corte ha precisato che tale nesso di continuità non può tuttavia essere richiesto nel caso di un lavoratore migrante, divenuto disoccupato non per sua volontà, e che sia costretto dalla situazione del mercato del lavoro ad operare una riconversione professionale in altro settore di attività. A tale riguardo, la Corte ha tenuto conto del fatto che lo svolgimento continuativo di una carriera è meno frequente che in passato e succede dunque che attività lavorative siano interrotte da periodi di formazione, riconversione o riqualificazione [41].

78. Infine, la Corte ha rifiutato di estendere il godimento dei diritti scaturenti dallo status di lavoratore a situazioni in cui possa esservi un abuso. Ciò si verificherebbe ad esempio se fosse dimostrato che un cittadino di uno Stato membro è entrato in un altro Stato membro al solo scopo di fruirvi del sistema di sussidi agli studenti, dopo un brevissimo periodo di attività lavorativa [42], o fosse accertato che una persona ha acquisito lo status di lavoratore esclusivamente come conseguenza della sua ammissione all'università onde intraprendervi gli studi di cui trattasi. Infatti, il rapporto di lavoro, che è l'unico fondamento dei diritti derivanti dal regolamento n. 1612/68, in un caso del genere è solo un elemento accessorio rispetto agli studi che la borsa dovrebbe servire a finanziare [43].

40 — V. sentenze Lair, cit. alla nota 20 (punto 39); Brown, cit. alla nota 31 (punto 26); 26 febbraio 1992, causa C-357/89, Raulin (Racc. pag. I-1027, punto 21), e Ninni-Orasche, cit. alla nota 11 (punto 35). Questo non vale, tuttavia, per i lavoratori che, dopo avere cessato la loro attività lavorativa nello Stato membro ospitante, abbiano deciso di tornare nel loro Stato membro di origine (il che non si verifica nel caso in esame). V., in tal senso, sentenza Fahmi e Amado, cit. alla nota 12 (punti 46 e 47).

41 — V., in particolare, sentenze Lair, cit. alla nota 20 (punti 37 e 38), e Ninni-Orasche, cit. alla nota 11 (punto 35).

42 — V., in tal senso, sentenza Lair, cit. alla nota 20 (punto 43).

43 — V., in tal senso, sentenza Brown, cit. alla nota 31 (punti 27 e 28).

79. Spetta in definitiva al giudice del rinvio procedere ai necessari accertamenti di fatto al fine di determinare, in applicazione dei vari criteri scaturenti dalla giurisprudenza sopra richiamata, se si possa ritenere che la ricorrente nella causa principale abbia mantenuto lo status di lavoratore al termine della sua attività lavorativa [44]. Tuttavia, le informazioni fornite alla Corte nel caso di specie consentono di svolgere le osservazioni che seguono.

80. In primo luogo, contrariamente a quanto suggerito in particolare dal governo tedesco, il fatto che una persona sia entrata nello Stato membro ospitante «principalmente per motivi di studio», come ha precisato il giudice del rinvio nella prima questione, e abbia sempre svolto un'attività di lavoro subordinato contemporaneamente ai suoi studi, non esclude, a mio parere, che tale persona possa invocare la giurisprudenza sopra citata.

81. A tal fine, l'elemento decisivo è se detta persona abbia effettivamente svolto una concreta attività lavorativa, ossia un'attività di lavoro effettiva e reale e non semplicemente marginale o accessoria nel senso della nozione di «lavoratore» [45]. Se è dimostrato che una persona soddisfa oggettivamente tali condizioni, il fatto che essa debba essere contemporaneamente considerata anche come uno studente non la priva dello status di lavoratore e dei diritti che ne derivano. Né, parimenti, la possibilità che il motivo principale siano gli studi dovrebbe incidere di per sé sulla qualifica come lavoratore.

82. Tale tesi risulta avvalorata dalla recente sentenza nella causa C-294/06, riguardante l'art. 6, n. 1, della decisione del Consiglio di associazione CEE-Turchia 19 settembre 1980, n. 1, relativa allo sviluppo dell'associazione, in cui la Corte ha esaminato la questione se la qualità di persona alla pari, o di studente, dei cittadini turchi le cui attività soddisfano, peraltro, le tre condizioni previste dalla suddetta disposizione, privi tali cittadini della qualifica di lavoratori ed osti all'inserimento di questi ultimi nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro, ai sensi della medesima disposizione. La Corte ha risolto tale questione in senso negativo, statuendo che gli interessati possono avvalersi pienamente dei diritti loro conferiti da tale disposizione, sempreché soddisfino le condizioni oggettive ivi previste, senza che sia necessario

44 — V., in tal senso, sentenza Ninni-Orasche, cit. alla nota 11 (punto 41).

45 — V. supra, paragrafo 68.

tenere conto dei motivi per i quali è stato loro inizialmente conferito il diritto di ingresso in tale territorio, né dei limiti temporali eventualmente connessi al loro diritto al lavoro [46].

83. In secondo luogo, per quanto riguarda la condizione secondo cui deve sussistere un nesso di continuità tra l'attività lavorativa e gli studi successivi, oppure l'interessato deve trovarsi involontariamente disoccupato, risulta dalle affermazioni della sig.ra Förster che quest'ultima ha smesso di lavorare nella seconda metà del 2003 in quanto doveva concentrarsi sui propri studi per portarli a termine. Ritengo che, in tali circostanze, la sua situazione non possa essere considerata una condizione di disoccupazione involontaria. Nondimeno, condivido la tesi della Commissione secondo cui, nel caso di specie, potrebbe sussistere la condizione della continuità, sotto il profilo sia temporale che materiale.

84. A tale riguardo va rilevato, anzitutto, che il tirocinio retribuito antecedente alla seconda metà del 2003 era stato svolto presso una scuola superiore di insegnamento speciale per allievi con problemi di comportamento e/o disturbi psichiatrici, attività che è certamente correlata, sotto il profilo del contenuto, agli studi di pedagogia [47].

85. Nell'applicare il criterio della continuità occorre inoltre tenere presente che, come la Corte ha già accennato nella sentenza Lair [48], lo svolgimento continuativo di una carriera è meno frequente che in passato. In particolare, i giovani all'inizio della loro vita professionale, per vari motivi, sono spesso tenuti o addirittura costretti dalle condizioni del mercato del lavoro a mostrare flessibilità negli studi e nei tirocini, nonché nelle prime fasi della loro attività lavorativa. Pertanto, la condizione relativa al nesso di continuità non va interpretata in modo troppo restrittivo, per evitare di escludere gran parte degli studenti lavoratori dai vantaggi connessi ai loro diritti di lavoratori comunitari nonostante il fatto che siano già economicamente attivi e abbiano avuto accesso al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.

86. In terzo luogo, nel caso di specie non risulta comprovato alcun abuso. In particolare, visto che la sig.ra Förster aveva svolto

46 — Sentenza 24 gennaio 2008, causa C-294/06, Payir e a. (Racc. pag. I-203, punti 34, 43 e 46).

47 — A mio parere, non occorre dimostrare che esisteva un nesso di continuità anche con le attività svolte prima del tirocinio, dato che quest'ultimo costituisce di per sé, in ogni caso, un'attività reale ed effettiva, e non un'attività puramente marginale e accessoria, il che consente di qualificare la sig.ra Förster come lavoratore.

48 — V. supra, paragrafo 77.

un'attività lavorativa retribuita per oltre tre anni prima di cessarla, non si può affermare che essa è entrata in un altro Stato membro al solo scopo di fruirvi del sistema di sussidi agli studenti [49].

87. Inoltre, in udienza è emerso che la sig.ra Förster si è recata e ha iniziato a lavorare e a studiare nei Paesi Bassi in ragione della sua relazione personale con un cittadino olandese. Tale circostanza potrebbe valere come indizio del fatto che essa non è entrata in detto Stato al solo scopo di fruirvi del sistema di sussidi agli studenti [50].

88. Inoltre, non sembrano esservi motivi per ritenere che essa abbia svolto un'attività lavorativa solo perché era stata ammessa all'università, circostanza da cui discenderebbe che il suo lavoro andava considerato puramente accessorio agli studi.

89. Risulta da quanto precede che l'art. 7 del regolamento n. 1251/70 non si applica a uno studente che si trovi in una situazione come quella in discussione nel caso di specie, qualora detto studente non rientri in nessuna delle categorie di lavoratori indicate all'art. 2 di detto regolamento.

90. Tuttavia, uno studente in una situazione come quella in discussione nel presente procedimento, in via di principio, può avvalersi nello Stato membro ospitante del proprio diritto, in quanto lavoratore comunitario ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, agli stessi vantaggi sociali accordati ai cittadini nazionali per ottenere un sussidio agli studi come quello in discussione. Spetta tuttavia al giudice nazionale stabilire se nella fattispecie sussistano effettivamente le varie condizioni sopra indicate per quanto riguarda il mantenimento dello status di lavoratore una volta cessata l'attività lavorativa.

C — Sull'applicabilità del principio di non discriminazione ai sensi dell'art. 12 CE e la condizione relativa al soggiorno alla luce della giurisprudenza Bidar

91. Come emerge dalla soluzione suggerita in precedenza, uno studente in una situazione come quella in esame, a mio avviso, può far derivare il diritto alla parità di trattamento in relazione al sussidio agli studi dal proprio

49 — V. supra, paragrafo 78.
50 — V. sentenza Ninni-Orasche, cit. alla nota 11 (punto 47).

status di lavoratore comunitario. Tuttavia esaminerò, in subordine, le questioni 2-4, che sono volte ad accertare se uno studente, nelle circostanze del caso di specie, possa legittimamente invocare l'art. 12 CE per rivendicare il diritto al sussidio agli studi.

1. Principali argomenti delle parti

92. La sig.ra Förster afferma che la direttiva 93/96 non può impedire agli studenti che si trovino nella sua situazione di invocare l'art. 12 CE per ottenere i sussidi agli studi, dato che le disposizioni del Trattato sono prevalenti rispetto a quelle delle direttive. Per quanto riguarda la sentenza Bidar [51], essa afferma che, oltre al requisito del soggiorno legale al momento della presentazione della domanda di sussidio agli studi, il criterio decisivo è se l'interessato sia sostanzialmente integrato nella società dello Stato membro ospitante, il che non può essere semplicemente equiparato a un soggiorno legale di una certa durata. Essa rileva, in proposito, che un soggiorno della durata di cinque anni è molto più lungo dei tre anni ritenuti sufficienti nella sentenza Bidar e tale condizione impedisce alla maggior parte degli studenti di accedere ai sussidi agli studi.

93. A suo parere, gli Stati membri dovrebbero esaminare in ogni singolo caso se l'interessato dimostri un grado sufficiente di integrazione nella società dello Stato membro ospitante, tenuto conto delle circostanze personali.

94. La Commissione ha esaminato le questioni 2-5 solo in considerazione della possibilità che la Corte non accolga la sua tesi secondo cui la sig.ra Förster, in quanto lavoratore comunitario, può invocare l'art. 39 CE e l'art. 7 del regolamento n. 1612/68. Essa sostiene, anzitutto, che il caso in esame dev'essere valutato alla luce della normativa comunitaria vigente all'epoca dei fatti, ossia gli artt. 12 CE e 18 CE, la direttiva 93/96 e la direttiva 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno [52]. La direttiva 2004/38, invece, non sarebbe applicabile.

51 — Cit. alla nota 2.

52 — GU L 180, pag. 26.

95. La Commissione, pur condividendo in linea di massima la posizione della sig.ra Förster, ha spiegato in udienza che la direttiva 93/96 osta a che una persona, il cui diritto di soggiorno deriva unicamente da tale direttiva e non da altre disposizioni di diritto comunitario, possa validamente invocare l'art. 12 CE per ottenere un sussidio agli studi, come emerge anche dalla giurisprudenza Bidar. Per contro, un cittadino dell'Unione economicamente non attivo che abbia soggiornato legalmente nello Stato membro ospitante per un certo periodo, ai sensi della direttiva 90/364, o sia in possesso di un titolo di soggiorno, può validamente invocare l'art. 12 CE.

96. Pertanto, la condizione dei cinque anni di soggiorno, come applicata dal governo olandese, non può essere considerata discriminatoria di per sé, in quanto si può presumere che i cittadini dello Stato membro ospitante, che di regola hanno vissuto in quel paese per tutta la vita, soddisfino il criterio consistente in un certo grado di integrazione.

97. Secondo la Commissione, tuttavia, la condizione del soggiorno va applicata nei confronti della sig.ra Förster in modo meno restrittivo di quanto non abbiano suggerito gli Stati membri. In funzione delle circostanze, occorre tenere conto di altri criteri per stabilire il grado di integrazione, ad esempio se l'interessato sia nato vicino al confine o abbia già lavorato nello Stato membro ospitante. La Commissione sottolinea che, ai sensi dell'art. 37 della direttiva 2004/38, gli Stati membri sono liberi di utilizzare criteri più favorevoli rispetto ai cinque anni di soggiorno previsti dall'art. 24, n. 2, di detta direttiva, anche se ammette che non sono obbligati a farlo.

98. Tutti i governi che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento concordano sostanzialmente, ancorché sulla base di argomenti leggermente diversi, che le questioni poste andrebbero risolte nel senso che uno studente in una situazione di fatto come quella del caso di specie non può validamente invocare l'art. 12 CE per ottenere un sussidio agli studi.

99. Per quanto riguarda la direttiva 93/96, i governi olandese, belga e danese affermano che, secondo la giurisprudenza Bidar, occorre distinguere tra persone che si spostano in un altro Stato membro principalmente per motivi di studio e persone che si stabiliscono in un altro Stato membro per altri motivi e successivamente decidono di intraprendere gli studi. La prima categoria di studenti rientra

nell'ambito di applicazione della direttiva 93/96, che impedisce loro di far valere l'art. 12 CE per ottenere un sussidio agli studi, mentre sotto questo profilo la seconda categoria ha diritto, ai sensi di tale disposizione, ad essere trattata sulla stessa base dei cittadini nazionali. Secondo i governi olandese, danese e svedese, tra gli altri, l'art. 3 della direttiva 93/96, che esclude il diritto al pagamento di borse di mantenimento, costituisce un esempio di limitazione o condizione ai sensi dell'art. 18, n. 1, CE. Secondo il governo austriaco, invece, detta direttiva non osta in linea di massima a che gli studenti invochino l'art. 12 CE in relazione al diritto al pagamento di borse di mantenimento.

100. I governi concordano, in sostanza, sul fatto che agli Stati membri non è fatto divieto di subordinare la concessione di tali borse a una condizione di cinque anni di soggiorno come quella in discussione nel caso di specie, che costituisce un criterio chiaro e sufficiente, o al possesso di un titolo di soggiorno permanente. È inoltre pacifico che non sussiste alcun obbligo di valutare specificamente in ogni singolo caso l'integrazione nella società di cui trattasi o di applicare criteri diversi dalla durata del soggiorno, anche se gli Stati membri rimangono liberi di farlo e possono concedere aiuti agli studi a condizioni più favorevoli, se lo desiderano.

101. A tale riguardo, la maggior parte dei governi si è basata sulla direttiva 2004/38, e in particolare sul combinato disposto degli artt. 24, n. 2, 16, n. 1 e 37 della stessa, pur ammettendo che detta direttiva non è applicabile ratione temporis al caso di specie. Vari Stati membri hanno anche sottolineato l'ampio margine di discrezionalità di cui dispongono per quanto riguarda l'erogazione delle prestazioni di assistenza sociale.

102. In particolare, i governi olandese e del Regno Unito osservano altresì che, come la Corte ha rilevato nella sentenza Bidar [53], una concessione più generosa di sussidi agli studenti potrebbe porre un onere finanziario irragionevole a carico degli Stati membri, a causa del numero di studenti stranieri. Ciò potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto concesso. Vari governi osservano inoltre che una valutazione individuale del grado di integrazione sarebbe impossibile dal punto di vista amministrativo o, come afferma il governo tedesco, in contrasto con i principi della certezza del diritto e di legalità.

53 — Cit. alla nota 2.

2. Valutazione

103. Le questioni da risolvere possono sostanzialmente essere suddivise in due questioni principali. Il giudice a quo chiede, in primo luogo, se uno studente che si trovi in una situazione come quella di cui alla causa principale, in linea di principio, possa invocare l'art. 12 CE, alla luce della giurisprudenza Bidar, in relazione ad aiuti a copertura delle spese di mantenimento degli studenti, come il sussidio agli studi in questione. In caso di risposta affermativa, il giudice a quo fa riferimento, in secondo luogo, alla norma olandese secondo cui la concessione di un sussidio agli studi è subordinata unicamente al rispetto della condizione dei cinque anni di soggiorno e chiede a quali condizioni tale studente possa effettivamente avere diritto al sussidio agli studi sulla base del suddetto articolo. Benché tali questioni possano essere risolte in ampia misura facendo riferimento alla sentenza Bidar e alla giurisprudenza ivi citata, detta giurisprudenza va precisata sotto taluni aspetti alla luce delle circostanze del caso di specie.

104. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, riassunta nella sentenza Bidar, un cittadino dell'Unione che risiede legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante può avvalersi dell'art. 12 CE in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione ratione materiae del diritto comunitario [54].

105. Secondo una giurisprudenza costante, inoltre, tali situazioni comprendono in particolare quelle rientranti nell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato e quelle rientranti nell'esercizio della libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri quale conferita dall'art. 18 CE [55].

106. Inoltre, la Corte ha sottolineato che nulla nel testo del Trattato consente di considerare che gli studenti cittadini dell'Unione, allorché si spostano in un altro Stato membro per seguirvi degli studi, siano privati dei diritti conferiti dal Trattato ai cittadini dell'Unione [56].

107. Inoltre, come la Corte ha già dichiarato nella sentenza D'Hoop, un cittadino di uno Stato membro che si rechi in un altro Stato membro e vi segua studi secondari esercita la libertà di circolazione garantita dall'art. 18 CE [57].

108. Infine, in materia di prestazioni di assistenza sociale, la Corte ha ricordato nella sentenza Bidar che un cittadino dell'Unione economicamente non attivo può invocare

54 — V. sentenze Martínez Sala, cit. alla nota 24 (punto 63); Grzelczyk, cit. alla nota 23 (punto 32), e Bidar, cit. alla nota 2 (punto 32)..

55 — Sentenze 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz (Racc. pag. I-7637, punti 15 e 16); Grzelczyk, cit. alla nota 23 (punto 33); Garcia Avello, cit. alla nota 23 (punti 22 e 23); Bidar, cit. alla nota 2 (punto 33), e Morgan e Bucher, cit. alla nota 28 (punto 23).

56 — Sentenze Grzelczyk, cit. alla nota 23 (punto 35), e Bidar, cit. alla nota 2 (punto 34).

57 — Sentenza 11 luglio 2002, causa C-224/98 (Racc. pag. I-6191, punti 29-34).

l'art. 12, primo comma, CE qualora abbia soggiornato legalmente nello Stato membro ospitante durante un certo periodo o disponga di un titolo di soggiorno [58].

109. Per quanto riguarda il caso in esame, non vi è dubbio che un cittadino dell'Unione, quale la sig.ra Förster, che si rechi in un altro Stato membro e compia in esso attività lavorative e studi, si avvale in tal modo del diritto di circolare e soggiornare liberamente in un altro Stato membro ai sensi dell'art. 18 CE. Inoltre, è pacifico che la sig.ra Förster è sempre stata legalmente soggiornante nei Paesi Bassi fin dall'inizio dei suoi studi, anche nella seconda metà del 2003.

110. Ne consegue che un cittadino dell'Unione che si trovi in una situazione come quella della sig.ra Förster, in linea di principio, può invocare l'art. 12 CE in tutte le situazioni rientranti nell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

111. A tale riguardo, nella sentenza Bidar la Corte ha dichiarato che, contrariamente alla precedente giurisprudenza Brown e Lair [59], e visti gli sviluppi del diritto comunitario intervenuti nel frattempo, un aiuto concesso, sia sotto forma di prestiti sovvenzionati sia di borse, agli studenti che soggiornano legalmente nello Stato membro ospitante a copertura delle loro spese di mantenimento rientra nel campo di applicazione del Trattato ai fini del divieto di discriminazione sancito dall'art. 12, primo comma, CE [60].

112. Alla luce di quanto precede si può quindi concludere, quanto meno in via provvisoria, che uno studente come quello di cui al caso in esame, che ha soggiornato legalmente per un certo periodo nello Stato membro ospitante, può, in linea di principio e fatte salve le condizioni che saranno esaminate in prosieguo, invocare l'art. 12 CE per ottenere un sussidio agli studi come quello in questione.

113. Tuttavia, sia dall'ordinanza di rinvio che dagli argomenti delle parti emergono dubbi circa l'incidenza della direttiva 93/96 su tale conclusione e sulla rilevanza del fatto che una persona si sposti in un altro Stato membro «principalmente» per motivi di studio. In

58 — V., in tal senso, sentenze Martínez Sala, cit. alla nota 24 (punto 24); Trojani, cit. alla nota 15 (punto 43), e Bidar, cit. alla nota 2 (punto 37).

59 — V. sentenze Lair, cit. alla nota 20 (punto 15), e Brown, cit. alla nota 31 (punto 18).

60 — V., in particolare, punti 42 e 48 (sentenza citata alla nota 2).

particolare, si è affermato che il caso in esame va tenuto distinto da quello di cui alla causa Bidar, in quanto il ricorrente in quella causa non era entrato nel Regno Unito principalmente per seguirvi degli studi e il suo diritto di soggiorno discendeva dall'art. 18 CE e dalla direttiva 90/364, anziché dalla direttiva 93/96.

114. È vero che, nella sentenza Bidar, la Corte ha dichiarato che l'art. 3 della direttiva 93/96 non osta a che un cittadino di uno Stato membro il quale, ai sensi dell'art. 18 CE e della direttiva 90/364, soggiorna legalmente nel territorio di un altro Stato membro invochi, durante tale soggiorno, il principio fondamentale di parità di trattamento sancito dall'art. 12, primo comma, CE [61].

115. A mio parere, tuttavia, da quanto precede non discende che tale principio non sia applicabile a una persona il cui diritto di soggiorno derivi invece dalla direttiva 93/96. Fin dalla sentenza Baumbast e R, la Corte ha costantemente dichiarato che i cittadini dell'Unione possono comunque ricavare direttamente dall'art. 18, n. 1, CE il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro [62].

116. È vero che detta disposizione assoggetta il diritto di soggiorno ai limiti e alle condizioni previste dal Trattato e alle disposizioni adottate in applicazione dello stesso. Fra tali limitazioni e condizioni rientrano quelle stabilite, per quanto riguarda i lavoratori, dalla direttiva del Consiglio 68/360/CEE [63], per quanto riguarda gli studenti, dalla direttiva 93/96 e, per quanto riguarda i cittadini di Stati membri che non beneficiano di un diritto di soggiorno ai sensi di altre disposizioni di diritto comunitario, dalla direttiva 90/364 [64].

117. Tuttavia, risulta dalla sentenza Grzelczyk e, in misura ancora maggiore, dalla sentenza Trojani, che la Corte distingue tra, da un lato, il diritto di soggiorno e le condizioni cui esso è subordinato e, dall'altro, la possibilità per un cittadino dell'Unione di far valere il principio della parità di trattamento sancito dall'art. 12 CE, ad esempio per invocare vantaggi sociali. Ciò implica che gli Stati membri possano subordinare il diritto di soggiorno alle condizioni e limitazioni previste dalle varie direttive, ma quando e fintanto che un cittadino dell'Unione soggiorna legalmente nello Stato membro di cui trattasi, in virtù del diritto comunitario o anche solo del diritto nazionale, come nel caso del sig. Trojani [65], detto cittadino dell'Unione ha diritto alla parità di trattamento. Di

61 — Punto 46 (sentenza citata alla nota 2).

62 — Cit. alla nota 23 (punto 84).

63 — Direttiva 15 ottobre 1968, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 13).

64 — V. anche, in tal senso, sentenza 23 marzo 2006, causa C-408/03, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2647, punto 65).

65 — V., in tal senso, sentenza Trojani, cit. alla nota 15 (punto 37).

conseguenza, l'unico modo in cui uno Stato membro può evitare di concedere il vantaggio è porre fine al soggiorno del cittadino dell'Unione [66].

118. Si potrebbe quindi ritenere che tale giurisprudenza suggerisca che il diritto comunitario derivato da cui scaturiscono condizioni e limitazioni al diritto di soggiorno dev'essere considerato, per effetto del riferimento di cui all'art. 18, n. 1, CE, come un tipo di lex specialis rispetto a tale disposizione, ma non rispetto all'art. 12 CE.

119. Inoltre, la Corte ha già dichiarato nella sentenza Grzelczyk che, mentre l'art. 3 della direttiva 93/96 precisa che tale direttiva non costituisce il fondamento giuridico di un diritto al pagamento, da parte dello Stato membro ospitante, di borse di mantenimento per gli studenti che fruiscono di un diritto di soggiorno, nessuna disposizione della detta direttiva esclude i suoi beneficiari dalle prestazioni sociali [67].

120. In altre parole, anche se la direttiva 93/96 non conferisce alcun diritto a una borsa di mantenimento, tale diritto può ancora essere riconosciuto agli studenti che rientrano nell'ambito di applicazione di detta direttiva in forza di un'altra disposizione di diritto comunitario quale l'art. 12 CE.

121. Per quanto riguarda la questione dello studente di cui alla causa principale, spostatosi «principalmente per motivi di studio», lo stesso giudice del rinvio ha osservato che è difficile stabilire lo scopo per cui le persone si spostano nello Stato membro ospitante. Inoltre, tale scopo non è decisivo ai fini dell'applicazione della direttiva 93/96 ed è quindi irrilevante nel caso di specie.

122. Discende da quanto precede che l'art. 3 della direttiva 93/96 non osta a che un cittadino di uno Stato membro legalmente soggiornante nel territorio di un altro Stato membro possa invocare durante tale soggiorno il principio fondamentale della parità di trattamento sancito dall'art. 12, primo comma, CE per ottenere nello Stato membro ospitante un sussidio agli studi come quello in discussione nella causa principale, anche nel caso in cui il suo diritto di soggiorno sia fondato sulla detta direttiva.

123. Rimane da esaminare, con riguardo alla terza questione, sub b), c) e d), e alla quarta questione, se la suddetta disposizione

66 — V., in tal senso, sentenze Grzelczyk, cit. alla nota 23 (punti 37-42), e Trojani, cit. alla nota 15 (in particolare punti 36, 37 e 43-46); v. anche, in tal senso, sentenza Bidar, cit. alla nota 2 (punti 36 e 47).

67 — V. sentenza Grzelczyk, cit. alla nota 23 (punto 39).

consenta a uno Stato membro di subordinare il diritto dei cittadini di un altro Stato membro di ottenere un sussidio agli studi alla condizione che essi abbiano soggiornato nel primo Stato per cinque anni.

124. Risulta dalla sentenza Bidar 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 [68].

125. Come la Corte ha dichiarato in quella sentenza, è quindi 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 Stato [69].

126. Tuttavia, la Corte ha precisato che uno Stato membro non può pretendere che gli studenti interessati istituiscano un legame con il suo mercato del lavoro [70], condizione che la Corte, in varie occasioni, ha dichiarato legittima in relazione alle prestazioni sociali [71].

127. Nella sentenza Bidar, la Corte ha dichiarato che l'esistenza di un certo grado di integrazione nella società può essere considerata provata in seguito all'accertamento che lo studente di cui trattasi ha soggiornato per un certo periodo nello Stato membro ospitante. Essa ha ammesso che il requisito dei tre anni di residenza, stabilito dalla legislazione nazionale, in discussione in quella causa costituiva un periodo di tempo adeguato [72].

128. Il caso in esame solleva la questione se, alla luce di tale sentenza, un requisito consistente in cinque anni di soggiorno risponda al legittimo obiettivo di garantire che il richiedente dell'aiuto abbia dato prova di un certo grado di integrazione nella società. Come hanno sottolineato vari governi nelle loro osservazioni, gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale per

68 — Punto 56 (sentenza citata alla nota 2), con richiamo alla sentenza Grzelczyk, cit. alla nota 23 (punto 44).

69 — Punto 57. V. anche, in tal senso, sentenza Morgan e Bucher, cit. alla nota 28 (punto 43); v. altresì, per quanto riguarda l'applicazione di tale criterio nel contesto di una pensione concessa ai civili vittime di guerra o di repressioni di guerra, sentenze 26 ottobre 2006, causa C-192/05, Tas-Hagen e Tas (Racc. pag. I-10451, punto 34), e 22 maggio 2008, causa C-499/06, Nerkowska (Racc. pag. I-3993, punto 37).

70 — Sentenza Bidar, cit. alla nota 2 (punto 58).

71 — V. ad esempio, sentenze D'Hoop, cit. alla nota 57 (punto 38), e Collins, cit. alla nota 16 (punto 67).

72 — V., in tal senso, punti 59-61 (sentenza citata alla nota 2).

quanto riguarda la fissazione dei criteri di valutazione del livello di collegamento con la società in relazione a una prestazione sociale quale il sussidio agli studi in discussione nella causa principale. Tuttavia, essi sono tenuti a rispettare i limiti imposti dal diritto comunitario, in particolare il principio di proporzionalità [73].

129. Ovviamente, gli Stati membri sono autorizzati, entro certi limiti, ad applicare condizioni generali che non richiedano ulteriori valutazioni su base individuale, quale il requisito dei tre anni di residenza in discussione nella causa Bidar. Tuttavia, dalla giurisprudenza della Corte discende che la condizione prescritta può non avere un carattere tanto generale da impedire sistematicamente agli studenti, a prescindere dal loro effettivo grado di integrazione nella società, di compiere i loro studi alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro ospitante. In altre parole, il criterio utilizzato dev'essere indicativo del grado di integrazione nella società [74].

130. A mio parere, ciò non si verifica nel caso di un requisito consistente in un soggiorno di cinque anni, dato che si può ragionevolmente presumere che un certo numero di studenti possa raggiungere un sufficiente livello di integrazione nella società molto prima della fine di tale periodo. Ciò vale in particolare nel caso della sig.ra Förster, la quale ha anche esercitato attività lavorative nello Stato membro ospitante, oltre a seguirvi gli studi. Infatti, come ha affermato la stessa sig.ra Förster, un requisito consistente in un soggiorno di cinque anni potrebbe impedire agli studenti che si avvalgano del loro diritto di spostarsi liberamente in un altro Stato membro per seguirvi gli studi di beneficiare del diritto alla parità di trattamento, in quanto cittadini dell'Unione, in relazione ai sussidi agli studi, a prescindere dall'effettivo collegamento stabilito con la società dello Stato membro ospitante. Ciò, a mio parere, non può essere considerato proporzionato.

131. È vero che la direttiva 2004/38 non impone agli Stati membri di concedere aiuti al mantenimento durante gli studi prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente e pertanto prima che siano trascorsi cinque anni. Tuttavia, oltre al fatto che detta direttiva non è applicabile ai fatti di causa, essa non fa venir meno gli obblighi scaturenti dall'art. 12 CE e dal principio generale di proporzionalità.

73 — V., in tal senso, sentenze Tas-Hagen e Tas, cit. alla nota 69 (punto 36); 11 settembre 2007, causa C-76/05, Schwarz e Gootjes-Schwarz (Racc. pag. I-6849, punto 79); Morgan e Bucher, cit. alla nota 28 (punto 46), e. Nerkowska, cit. alla nota 69 (punto 38).

74 — V., in tal senso, il ragionamento svolto nella sentenza Bidar, cit. alla nota 2 (punti 61 e 62), in relazione al requisito secondo cui lo studente dev'essere stabilito nello Stato membro ospitante, e sentenza Morgan e Bucher, cit. alla nota 28 (punto 46).

132. Semmai, un periodo di cinque anni di soggiorno continuato nello Stato membro ospitante segna il limite esterno entro il quale è ancora possibile sostenere che uno studente che segua gli studi in un altro Stato membro non ha raggiunto un grado sufficiente di integrazione nella società di detto Stato per avere diritto alla parità di trattamento, quale previsto dall'art. 12 CE, in relazione a prestazioni sociali quali le borse di mantenimento per studenti.

133. Qualora uno studente abbia già soggiornato nello Stato membro ospitante per tre anni, come nel caso di specie, sembrerebbe sproporzionato, anche qualora non fossero trascorsi cinque anni, negare il sussidio agli studi se lo studente può ragionevolmente dimostrare di essere già sostanzialmente integrato nella società dello Stato membro ospitante.

D — *Sulla quinta questione relativa alla certezza del diritto*

134. Infine, ritengo che il ragionamento di cui sopra non sia inficiato dal fatto che il requisito del soggiorno è opponibile solo ai cittadini di altri Stati membri. Come ha osservato la Commissione, si può legittimamente presumere che i cittadini di uno Stato membro presentino un effettivo collegamento con la società di tale Stato.

1. Principali argomenti delle parti

135. La terza questione, sub b), c) e d), e la quarta questione vanno quindi risolte nel senso che l'art. 12 CE, in combinazione con il principio di proporzionalità, osta a che uno Stato membro neghi un sussidio agli studi come quello in discussione a uno studente economicamente non attivo proveniente da un altro Stato membro, che abbia già soggiornato legalmente per tre anni nello Stato membro ospitante, per il solo motivo che detto studente non ha soggiornato per cinque anni in tale Stato prima di seguire gli studi in questione, qualora altri fattori, che devono essere adeguatamente dimostrati dall'interessato, indichino un sufficiente grado di integrazione nella società dello Stato membro ospitante.

136. La sig.ra Förster afferma che sia l'ordine di rimborso controverso che l'impugnazione

da lei proposta contro di esso sono antecedenti alle Linee guida 9 maggio 2005. Sarebbe contrario al principio della certezza del diritto e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali adottare norme che limitino i suoi diritti dopo che essa ha invocato l'art. 12 CE [75].

137. Nella stessa ottica, la Commissione propone di risolvere la quinta questione in senso negativo e sostiene che il giudice a quo, nell'interpretazione delle norme del suo diritto nazionale, deve tenere conto dei principi generali del diritto, soprattutto quelli della certezza del diritto e di non retroattività.

138. I governi tedesco, austriaco e olandese affermano, viceversa, che se la sentenza della Corte consente retroattivamente alle persone di trarre maggiori diritti dall'art. 12 CE rispetto a prima, nell'applicare detta sentenza si possono anche opporre condizioni relative a periodi del passato. Ciò, secondo il governo olandese, sarebbe conforme alla giurisprudenza Collins [76].

2. Valutazione

139. Esaminerò la quinta questione per scrupolo di completezza, nonostante le soluzioni suggerite per le precedenti questioni. Risulta dall'ordinanza di rinvio che il giudice a quo vuole accertare, in sostanza, se il principio della certezza del diritto, quale applicato nella sentenza Collins, osti a che le autorità olandesi neghino il sussidio agli studi per la seconda metà del 2003 sulla base del requisito di soggiorno di cui alle Linee guida 9 maggio 2005, adottate in seguito alla sentenza Bidar, se tali Linee guida conferiscono maggiori diritti — nella fattispecie un accesso più agevole alle borse di studio — rispetto a prima. Precedentemente, i sussidi agli studi venivano concessi solo agli studenti di altri Stati membri che ne avessero diritto ai sensi dell'art. 39 CE o dell'art. 43 CE.

75 — La sig.ra Förster si richiama alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 9 dicembre 1994, Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis/Grecia, Serie A n. 301-B.

76 — Cit. alla nota 16.

140. Il principio della certezza del diritto costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, il quale esige che, nelle materie disciplinate dal diritto comunitario, la normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi. Esso è inoltre diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario [77]. Pertanto, nella sentenza Collins, la Corte ha dichiarato che l'applicazione di una condizione relativa alla residenza da parte delle autorità nazionali deve fondarsi su criteri chiari e conosciuti in anticipo [78].

141. Tuttavia, dalla giurisprudenza emerge altresì che, secondo la Corte, rileva anche se la norma in questione abbia conseguenze positive o negative sui singoli. Nel caso delle norme che impongono obblighi ai singoli, la rigorosa osservanza delle condizioni scaturenti dal principio della certezza del diritto e della tutela dei singoli riveste particolare importanza [79].

142. Ritengo pertanto che il principio della certezza del diritto e della tutela dei singoli non osti all'applicazione retroattiva di una norma, purché tale applicazione collochi l'interessato in una situazione giuridica più vantaggiosa [80].

143. La quinta questione va quindi risolta nel senso che il principio della certezza del diritto non osta a che uno Stato membro applichi una normativa quale le Linee guida 9 maggio 2005 in relazione a periodi del passato, purché tale applicazione collochi l'interessato in una posizione giuridica più favorevole.

77 — V., in tal senso, sentenze 21 giugno 1988, causa 257/86, Commissione/Italia (Racc. pag. 3249, punto 12), e 14 aprile 2005, causa C-110/03, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-2801, punto 30).

78 — Cit. alla nota 16 (punto 72).

79 — V., in tal senso, sentenze 15 dicembre 1987, causa 239/86, Irlanda/Commissione (Racc. pag. 5271, punto 17); 13 febbraio 1996, causa C-143/93, Van Es Douane Agenten (Racc. pag. I-431, punto 27), e 7 giugno 2005, causa C-17/03, Vereniging voor Energie, Milieu en Water e a. (Racc. pag. I-4983, punto 80).

80 — La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo richiamata dalla sig.ra Förster, cit. alla nota 75, in cui detto giudice ha dichiarato che sussisteva una violazione dell'art. 6, n. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a mio parere non è rilevante, dato che riguarda una forma di interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia diretta ad influire sulla soluzione di una controversia (v. punti 49 e 50).

V — Conclusione

144. Pertanto, propongo alla Corte di risolvere le questioni poste nel modo seguente:

— L'art. 7 del regolamento (CEE) della Commissione 29 giugno 1970, n. 1251, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego, non si applica a uno studente che si trovi in una situazione come quella in discussione nel caso di specie, qualora detto studente non rientri in nessuna delle categorie di lavoratori indicate all'art. 2 di detto regolamento.

— Uno studente in una situazione come quella in discussione nel presente procedimento, in linea di principio, può invocare nello Stato membro ospitante il proprio diritto, in quanto lavoratore comunitario ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, agli stessi vantaggi sociali accordati ai lavoratori nazionali con riguardo a un sussidio agli studi come quello controverso. Tuttavia, spetta in definitiva al giudice nazionale stabilire se nel caso di specie sussistano effettivamente le varie condizioni relative al mantenimento dello status di lavoratore dopo la cessazione dell'attività lavorativa.

— L'art. 3 della direttiva del Consiglio 29 ottobre 1993, 93/96/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti, non osta a che un cittadino di uno Stato membro, il quale abbia soggiornato legalmente per un certo periodo nel territorio di un altro Stato membro, invochi il principio fondamentale della parità di trattamento sancito dall'art. 12, primo comma, CE per ottenere un sussidio agli studi come quello in discussione nella causa principale nello Stato membro ospitante, neanche qualora il suo diritto di soggiorno si fondi su tale direttiva.

— L'art. 12 CE, in combinazione con il principio di proporzionalità, osta a che uno Stato membro possa negare un sussidio agli studi come quello in discussione a uno studente economicamente non attivo proveniente da un altro Stato membro, che abbia già soggiornato legalmente per tre anni nello Stato membro ospitante, per il solo motivo che detto studente non ha soggiornato per cinque anni in tale Stato prima del periodo di studi in questione, se altri fattori, che devono essere adeguatamente dimostrati dallo studente, indicano un sufficiente grado di integrazione nella società dello Stato membro ospitante.

— Il principio della certezza del diritto non osta a che uno Stato membro applichi una normativa quali le Linee guida 9 maggio 2005 a periodi del passato, purché tale applicazione collochi l'interessato in una posizione giuridica più favorevole.