CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JÁN MAZÁK
presentate il 30 aprile 2009 [1]

I — Introduzione

1. Con ordinanza 29 febbraio 2008, pervenuta in cancelleria il 6 marzo 2008, l'Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (tribunale indipendente amministrativo del Land Vorarlberg) [2] (Austria) ha proposto alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 CE, vertente sull'interpretazione dell'art. 12 CE.

2. Il giudice del rinvio vuole, sostanzialmente, acclarare se il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità sancito da tale disposizione osti ad una normativa nazionale che prevede la messa a disposizione gratuita di un contrassegno di pedaggio annuale per autoveicoli per l'uso di strade federali con obbligo di pedaggio, limitatamente alle persone disabili aventi la residenza o il domicilio abituale nel territorio nazionale.

3. Tale questione è stata sollevata nell'ambito di un ricorso promosso dal sig. Gottwald, cittadino tedesco affetto da handicap grave, contro la decisione che lo condannava al pagamento di un'ammenda per aver percorso con un autoveicolo una strada austriaca soggetta a pedaggio, senza avere pagato il pedaggio dovuto.

II — Contesto normativo

4. Ai sensi dell'art. 10, n. 1, del Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 (legge austriaca relativa ai pedaggi delle strade federali) (in prosieguo: il «Bundesstraßen-Mautgesetz»), nella versione applicabile all'epoca dei fatti, l'utilizzo di tratte stradali a pedaggio con motoveicoli (vale a dire, motocicli ecc.) e automezzi di peso totale massimo non superiore a 3,5 tonnellate, è soggetto al pagamento di pedaggio a tempo.

5. Ai sensi dell'art. 11, n. 1, del Bundesstraßen-Mautgesetz, il pagamento del pedaggio a tempo deve essere effettuato prima dell'utilizzo delle tratte a pedaggio, mediante apposizione di un contrassegno sul veicolo.

1 — Lingua originale: l'inglese.
2 — In prosieguo: l'«Unabhängiger Verwaltungssenat».

6. A norma dell'art. 13, n. 2, del Bundesstraßen-Mautgesetz, l'Ufficio federale per gli affari sociali e i portatori di disabilità deve, su richiesta degli interessati, mettere gratuitamente a disposizione delle persone disabili aventi la residenza o il domicilio abituale nel territorio nazionale, in possesso di almeno un veicolo a motore registrato, di peso totale massimo autorizzato non superiore a 3,5 tonnellate, un contrassegno di pedaggio annuale per un veicolo a motore appartenente alla summenzionata categoria, nei limiti in cui tali persone siano in possesso di un documento per disabili ai sensi dell'art. 40 del Bundesbehindertengesetz (legge federale sulle persone portatrici di disabilità in cui si attesti che soffrono di una grave e permanente riduzione della capacità deambulatoria, e che non possono ragionevolmente utilizzare mezzi di trasporto pubblici a causa di un danno permanente alla salute o di cecità.

7. Dalle osservazioni del governo austriaco risulta che il requisito del «domicilio abituale» deve essere determinato conformemente all'art. 66, n. 2 del Jurisdiktionsnorm (legge 1° agosto 1895 sull'attribuzione della competenza giurisdizionale e sulla giurisdizione territoriale del giudice civile ordinario, RGBl. 111).

8. Ai sensi dell'art. 20, n. 1, del Bundesstraßen-Mautgesetz, i conducenti di veicoli a motore che percorrono un tratto stradale a pedaggio senza avere regolarmente pagato il pedaggio a tempo ai sensi dell'art. 10 commettono un illecito amministrativo e sono punibili con ammenda da EUR 300 a EUR 3 000 (al momento in cui è stato commesso il fatto di cui è causa, da EUR 400 a EUR 4 000).

III — Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

9. Il sig. Arthur Gottwald è un cittadino tedesco residente in Germania, affetto da paraplegia completa, con perdita di tutte le funzioni al di sotto della quarta vertebra ed è costretto su una sedia a rotelle. Egli possiede un documento di identità tedesco attestante una disabilità grave.

10. Il 26 agosto 2006 il sig. Gottwald, proveniente dalla Germania, si recava in Austria per trascorrervi una vacanza di alcuni giorni. Egli si trovava alla guida del proprio veicolo sull'autostrada Rheintal A 14, con obbligo di pedaggio, in direzione Tirolo, quando, nei pressi dell'uscita Wolfurt/Lauterach, veniva sottoposto ad un controllo ai sensi del Bundesstraßen-Mautgesetz, ed in tale occasione veniva rilevato che il suo veicolo non era munito di contrassegno valido.

11. Di conseguenza, con decisione amministrativa a carattere penale del Bezirkshauptmannschaft Bregenz (autorità amministrativa locale) del 4 dicembre 2006, il sig. Gottwald è stato condannato a pagare un'ammenda di EUR 200, eccezionalmente ridotta ai sensi dell'art. 20 del Verwaltungsstrafgesetz (legge sulle sanzioni amministrative), per aver guidato un veicolo sulla rete stradale soggetta a pedaggio senza aver pagato il pedaggio a tempo prima di percorrere le strade con obbligo di pedaggio, mediante applicazione dell'apposito contrassegno sul veicolo. La

decisione addebitava pertanto al sig. Gottwald una violazione dell'art. 20, n. 1, in combinato disposto con gli artt. 10, n. 1 e 11, n. 1, del Bundesstraßen-Mautgesetz.

12. Nel procedimento principale, l'Unabhängiger Verwaltungssenat deve statuire sull'appello interposto dal sig. Gottwald avverso tale decisione.

13. Dall'ordinanza di rinvio emerge che il giudice remittente nutre dubbi circa la compatibilità dell'art. 13, n. 2, del Bundesstraßen-Mautgesetz, che prevede una misura di assistenza a favore delle persone disabili residenti in Austria, con il divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza di cui all'art. 12 CE.

14. Al riguardo, il giudice del rinvio osserva che la limitazione dell'esenzione dal pagamento del contrassegno di pedaggio alle persone disabili aventi la residenza o il domicilio abituale nel territorio nazionale costituisce, in linea di principio, una discriminazione indiretta fondata sulla cittadinanza ai sensi di tale disposizione, e può essere giustificata qualora la disparità di trattamento sia basata su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e se tale disparità di trattamento risulti proporzionata all'obiettivo legittimamente perseguito.

15. Il giudice del rinvio sostiene che l'art. 12 CE è applicabile, vuoi perché il sig. Gottwald intendeva iniziare una vacanza in Austria, e quindi si è recato in un altro Stato membro per ricevere un servizio [3], vuoi perché, in ogni caso, la situazione di cui trattasi è regolata dalle disposizioni del titolo V del Trattato sulla politica comune dei trasporti.

16. Sulla base di tali premesse, l'Unabhängiger Verwaltungssenat ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 12 CE debba essere interpretato nel senso che osta all'applicazione di una norma giuridica nazionale che prevede la messa a disposizione gratuita di un contrassegno di pedaggio annuale per autoveicoli, per l'uso di strade federali con obbligo di pedaggio, limitatamente alle persone portatrici di una particolare disabilità aventi la residenza o il domicilio abituale nel territorio nazionale».

3 — In proposito, il giudice del rinvio cita la sentenza 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan (Racc. pag. 195).

IV — Analisi giuridica

A — *Ricevibilità*

1. Principali argomenti delle parti

17. Hanno depositato osservazioni nel presente procedimento il sig. Gottwald, il governo austriaco e la Commissione. Tutte le citate parti erano presenti all'udienza del 12 marzo 2007.

18. Secondo il governo austriaco, la ricevibilità della presente domanda di pronuncia pregiudiziale è quantomeno dubbiosa.

19. Al riguardo, tale governo ritiene sostanzialmente che, a prescindere dalla questione se imporre la condizione della residenza per la concessione di un contrassegno di pedaggio gratuito sia conforme con il diritto comunitario, il sig. Gottwald doveva essere multato poiché aveva comunque infranto l'obbligo, sancito dall'art. 11, n. 1, del Bundesstraßen-Mautgesetz, di apporre il detto contrassegno sul veicolo prima di utilizzare le strade con obbligo di pedaggio.

20. La procedura eccezionale di cui all'art. 13, n. 2, del Bundesstraßen-Mautgesetz, cui si riferisce la questione pregiudiziale proposta, che prevede la concessione gratuita, su richiesta degli interessati e qualora siano soddisfatte talune condizioni, di un contrassegno annuale alle persone disabili, non è, di per sé, messa in discussione nel procedimento principale.

21. In tale contesto, il giudice del rinvio osserva che il sig. Gottwald non ha mai fatto domanda per ottenere tale contrassegno.

22. Il governo austriaco è perciò dell'opinione che la presente questione pregiudiziale non abbia alcun nesso con i fatti di causa e che la risposta della Corte sarebbe quindi di natura puramente ipotetica, sicché il rinvio dovrebbe essere dichiarato irricevibile conformemente alla giurisprudenza della Corte.

23. Al contrario, la Commissione sostiene la ricevibilità della questione in oggetto. Tale istituzione ricorda in proposito che spetta in principio al giudice nazionale stabilire se una questione di diritto comunitario sia rilevante per la causa principale di cui è investito. Nell'ordinanza di rinvio il giudice remittente ha espressamente dichiarato che tale è il presente caso. Inoltre, non sembra esclusa la possibilità che la risposta della Corte conduca almeno ad un'ulteriore riduzione dell'ammenda irrogata nel procedimento principale, eventualità che, alla luce della generosa giurisprudenza della Corte in materia di

ricevibilità delle questioni pregiudiziali, sarebbe sufficiente a dimostrare che la presente questione non è puramente ipotetica.

24. Il sig. Gottwald osserva che, anche se avesse formalmente presentato una richiesta per ottenere un contrassegno di pedaggio gratuito, tale richiesta sarebbe stata respinta.

2. Valutazione

25. Si deve anzitutto ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia, e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte [4].

26. Di conseguenza, se le questioni sottoposte vertono sull'interpretazione del diritto comunitario la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire [5].

27. La Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, oppure nel caso in cui la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte [6].

28. Tuttavia, secondo me ciò non accade nel presente caso.

29. Se è pur vero che il sig. Gottwald non ha richiesto un contrassegno gratuito, e anche assumendo che una persona disabile, come asserisce il governo austriaco, possa essere condannata al pagamento di un'ammenda per il solo motivo che non aveva apposto sul veicolo il detto contrassegno prima di utilizzare una strada con obbligo di pedaggio, nonostante avesse il diritto di ottenere gratuitamente tale contrassegno, resta il fatto che è

4 — V., inter alia, sentenze 5 marzo 2009, causa C-545/07, Apis-Hristovich (Racc. pag. I-1627, punto 28); 11 settembre 2008, causa C-11/07, Eckelkamp e a. (Racc. pag. I-6845, punto 27), e 16 dicembre 2008,causa C-213/07, Michaniki (Racc. pag. I-9999, punto 32).

5 — V., tra le altre, sentenze Apis-Hristovich, cit. alla nota 4 (punto 29); Eckelkamp e a., cit. alla nota 4 (punto 27), e Michaniki, cit. alla nota 4 (punto 33).

6 — V., tra le altre, le sentenze Apis-Hristovich, cit. alla nota 4 (punto 30); Eckelkamp e a., cit. alla nota 4 (punto 28), e Michaniki, cit. alla nota 4 (punto 34).

tutt'altro che certo che, nella causa principale, al giudice del rinvio sia precluso trarre qualsiasi conseguenza dalla soluzione della questione pregiudiziale data dalla Corte.

30. Più in particolare, come ammesso anche dal governo austriaco, non si può escludere il fatto che una pronuncia della Corte nel senso che una normativa nazionale come quella in questione viola l'art. 12 CE, in quanto non consente di concedere gratuitamente un contrassegno in circostanze analoghe a quelle applicabili al sig. Gottwald, possa essere preso in considerazione dal giudice del rinvio come ulteriore circostanza attenuante al momento di statuire sull'appello proposto dal sig. Gottwald.

31. Sono del parere che, alla luce della summenzionata giurisprudenza della Corte, la presente questione pregiudiziale sia quindi ricevibile.

B — *Nel merito*

1. Principali argomenti delle parti

32. Secondo il sig. Gottwald, l'art. 12 CE deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale come quella in questione nella causa principale.

33. Il ricorrente nella causa a qua sostiene, più precisamente, che tale disposizione sia applicabile poiché egli, in qualità di turista, ha ricevuto un servizio nel settore dei trasporti. Inoltre, una normativa come quella in questione restringe il diritto di circolare e di stabilirsi liberamente in un altro Stato membro ai sensi dell'art. 18 CE.

34. Il sig. Gottwald è del parere che, in quanto l'esenzione dal pagamento del pedaggio per l'uso dell'autostrada di cui trattasi è limitata alle persone disabili aventi la residenza o il domicilio abituale in Austria, tale misura costituisca una discriminazione indiretta fondata sulla cittadinanza, contraria all'art. 12 CE. Tale misura non è né necessaria né proporzionata. Al riguardo, siffatta disparità di trattamento risulta altresì sproporzionata tenuto conto del fatto che un'alta percentuale di non residenti — tra i quali è possibile che vi siano alcune persone disabili — percorre regolarmente le strade austriache a pedaggio.

35. Il sig. Gottwald rileva poi che il contrassegno annuale gratuito viene rilasciato senza verificare se le persone disabili interessate ne facciano o meno uso. Pertanto, la finalità sociale di tale misura non può essere considerata fondamentale. Inoltre, esiste già un permesso europeo di parcheggio per i disabili, per cui non si potrebbe sostenere che concedere alle persone disabili l'uso gratuito delle strade a pedaggio a prescindere dalla loro residenza costituirebbe un onere amministrativo particolare per l'Austria.

36. Il sig. Gottwald aggiunge che la concessione a titolo gratuito di un contrassegno annuale alle persone disabili non costituisce una prestazione sociale non contributiva, la cui erogazione potrebbe essere subordinata alla dimostrazione di un determinato grado di integrazione nella società dello Stato membro interessato. Egli osserva, infine, che, sfortunatamente, al momento attuale non esiste una classificazione comune dei gradi di disabilità all'interno della Comunità.

37. Per contro, benché il governo austriaco concordi sull'applicabilità dell'art. 12 CE al presente caso, esso sostiene che tale disposizione non osta ad una normativa come quella in questione.

38. Detto governo ritiene che la concessione gratuita di un contrassegno annuale alle persone disabili costituisca una prestazione sociale non contributiva. Come si può evincere dalla giurisprudenza, ad esempio, dal caso Grzelczyk [7], il diritto a tali prestazioni non può essere subordinato a condizioni diverse da quelle applicabili ai cittadini dello Stato membro interessato, il che, tuttavia, non accade nel presente caso.

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

39. Come tale governo ha poi sottolineato all'udienza, la prestazione di cui trattasi non è legata al classico requisito della residenza, in quanto è concessa anche alle persone disabili che abbiano semplicemente «il domicilio abituale» in Austria, come indica l'art. 66(2) del Jurisdiktionsnorm. Nel determinare tale domicilio abituale possono essere prese in considerazione circostanze di carattere privato e/o professionale, sicché, per esempio, anche le persone disabili che si limitano a svolgere un'occupazione regolare in Austria possono ottenere gratuitamente il contrassegno in parola.

40. Tuttavia, poiché il giudice remittente parte dal presupposto che la normativa in oggetto costituisce una discriminazione indiretta, tale disparità di trattamento basata sulla residenza può essere giustificata in base ad una finalità legittima come l'obiettivo di garantire che chi chiede un aiuto dia prova di un certo grado di integrazione nella società di tale Stato [8]. Il requisito relativo alla residenza o al domicilio ordinario risponde all'esigenza di garantire che tale condizione sia soddisfatta ed evita un'impennata dei costi afferenti a tale misura [9].

8 — Si fa riferimento alla sentenza 15 marzo 2005, causa C-209/03, Bidar (Racc. pag. I-2119, punto 61).

9 — Al riguardo, il governo austriaco ha precisato all'udienza che tali costi potrebbero quintuplicare rispetto ai costi attuali (circa 3 milioni di EUR nel 2008) se il contrassegno gratuito venisse concesso indipendentemente dalla residenza (o dal domicilio abituale), e, incluso, alle persone disabili che usino le strade a pedaggio solo in occasione di un breve soggiorno in Austria, come nel presente caso.

41. Il governo austriaco fa poi notare che il rilascio gratuito del contrassegno alle persone disabili ha l'obiettivo di facilitare la mobilità fisica delle persone che, a causa della loro disabilità, non possono avvalersi del trasporto pubblico. Inoltre, dal fatto che soltanto i contrassegni annuali sono messi a disposizione in tale contesto si deduce chiaramente che la prestazione in questione intende fornire sostegno alle persone che usano le strade a pedaggio su base regolare e per un lungo periodo e non a coloro che usano le autostrade austriache soltanto per un breve periodo. In tale ottica, una persona disabile residente in Austria che usi una strada a pedaggio solo occasionalmente o per un breve periodo sarebbe parimenti tenuta ad acquistare un contrassegno.

42. La Commissione ritiene che il presente caso debba essere esaminato alla luce dell'art. 12 CE, che è applicabile sia perché il sig. Gottwald si è avvalso del proprio diritto di circolare e soggiornare liberamente in un altro Stato membro di cui all'art. 18 CE, sia perché, in qualità di turista, egli ha esercitato la libertà di ricevere servizi ai sensi dell'art. 49 CE. La Commissione asserisce che la riscossione di aliquote di pedaggio diverse a seconda della residenza delle persone disabili che, a parte tale aspetto, si trovano in situazioni identiche, costituisce una discriminazione indiretta fondata sulla cittadinanza.

43. Tuttavia, mentre nelle osservazioni scritte la Commissione ha sostenuto che la misura nazionale in oggetto costituiva una discriminazione ingiustificata vietata dall'art. 12 CE, all'udienza essa ha concluso che, in base ai chiarimenti forniti dal governo austriaco, e tenuto conto degli obiettivi perseguiti attraverso il rilascio gratuito di un contrassegno annuale, della nozione di domicilio abituale e del fatto che anche una persona disabile residente in Austria che si trovasse in una situazione analoga al sig. Gottwald dovrebbe pagare un pedaggio, la legislazione austriaca in questione, in realtà, era conforme alla detta disposizione.

2. Valutazione

44. Occorre osservare, anzitutto, che una prestazione sociale come quella controversa rientra pienamente, in quanto tale, nelle competenze degli Stati membri. Perciò, con riguardo al diritto comunitario, spetta in linea di principio a ciascuno Stato membro — per quanto opportuno possa essere — decidere se adottare o meno una prestazione sociale come quella in questione, che consiste nel rilascio, a determinate condizioni, di un contrassegno annuale gratuito alle persone disabili, o, allo stesso modo, ogni altra misura di questo tipo, come ad esempio, la messa a disposizione gratuita alle persone disabili di un contrassegno avente una validità di 10 giorni; gli Stati membri godono di un ampio potere discrezionale nell'ambito della politica sociale [10].

10 — In tale contesto, v. sentenze 22 maggio 2008, causa C-499/06, Halina Nerkowska (Racc. pag. I-3993, punto 23); 26 ottobre 2006, causa C-192/05, Tas-Hagen e Tas (Racc. pag. I-10451, punto 21), e 10 febbraio 2005, causa C-213/05, Geven (Racc. pag. I-6347, punto 27).

45. Tuttavia, dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che, nell'esercizio di tale competenza, lo Stato membro interessato deve comunque rispettare il diritto comunitario, e, in particolare, le disposizioni del Trattato relative alla libertà di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri 'nonché il divieto fondamentale di discriminazioni fondate sulla cittadinanza [11].

46. Nelle circostanze della fattispecie risulta che il sig. Gottwald non aveva intrapreso il detto viaggio in Austria allo scopo di esercitare i suoi diritti nel contesto della libera circolazione dei lavoratori, pertanto non sarebbe possibile far valere un diritto al contrassegno annuale gratuito, in quanto «vantaggio sociale», invocando la parità di trattamento sancita dall'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1612/68 [12], né si potrebbe reclamare tale misura ai sensi del regolamento (CEE) n. 1408/71 [13].

47. Cionondimeno, in quanto cittadino comunitario, il sig. Gottwald ha in via di principio diritto, nell'ambito di applicazione del Trattato e nei limiti in cui egli si trovi, a parte la suddetta situazione, in circostanze analoghe, a ricevere lo stesso trattamento, indipendentemente dalla sua cittadinanza [14].

48. Di conseguenza, in quanto il sig. Gottwald può avvalersi di tale diritto nelle attuali circostanze, nel caso di specie si tratta sostanzialmente di stabilire se il fatto di riservare la concessione gratuita di un contrassegno annuale alle persone disabili che abbiano almeno il domicilio abituale nello Stato membro interessato costituisca una discriminazione, fondata sulla cittadinanza, quindi vietata, o, in altre parole, se, tenuto conto delle circostanze specifiche della fattispecie, il motivo per cui ad una persona nella situazione del sig. Gottwald viene negata la concessione del detto contrassegno sia riconducibile alla cittadinanza oppure sia collegato ad un altro fattore oggettivo, indipendente da questa [15].

49. Pertanto, procederò ad analizzare in maniera più approfondita, in primo luogo, se la situazione di cui alla causa principale debba essere esaminata con riferimento al divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza sancito dall'art. 12 CE, come suggerisce il giudice del rinvio; in secondo luogo, e se fosse questo il caso, se la normativa in questione sia idonea, in linea di principio, a costituire una discriminazione ai sensi di tale disposizione e,

11 — Al riguardo, v., per esempio, sentenze Halina Nerkowska, cit. alla nota 10 (punto 24); Tas-Hagen e Tas, cit. alla nota 10 (punto 22), e 29 aprile 2004, causa C-224/02, Pusa (Racc. pag. I-5763, punto 22).

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

13 — Regolamento (CEE) del Consiglio 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)

14 — V., in particolare, sentenze 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello (Racc. pag. I-11613, punto 23) e Grzelczyk, cit. alla nota 7 (punto 31).

15 — È palese che nel caso presente non si tratta di una discriminazione fondata sull'handicap, ma piuttosto di una possibile discriminazione (indiretta) fondata sulla cittadinanza.

infine, se la disparità di trattamento che determina la discriminazione sia, ciononostante, fondata su considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità.

50. Per quanto riguarda, anzitutto, l'applicabilità dell'art. 12 CE nel caso presente, dalla costante giurisprudenza della Corte emerge che un cittadino dell'Unione può, in via di principio, avvalersi del diritto alla parità di trattamento indipendentemente dalla nazionalità, come sancisce tale disposizione, in tutte le situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione ratione materiae del diritto comunitario [16].

51. Dalla giurisprudenza della Corte emerge altresì chiaramente che 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 [17].

52. Ai fini del presente procedimento, secondo me, è sufficiente osservare che, essendosi recato in un altro Stato membro per trascorrervi una vacanza, il sig. Gottwald, in quanto cittadino comunitario, ha esercitato pienamente il diritto di circolare e di soggiornare liberamente negli Stati membri garantito dall'art. 18 CE. Per quest'unica ragione, la situazione di cui si discute nella causa principale non è puramente interna ma rientra nell'ambito di applicazione ratione materiae del diritto comunitario contemplato dall'art. 12 CE.

53. Concordo tuttavia con la Commissione sul fatto che la situazione in esame è disciplinata dal diritto comunitario anche perché, nei limiti in cui il sig. Gottwald si è recato in Austria come turista, per trascorrere una vacanza in tale paese, egli deve essere considerato un destinatario di servizi, ed in quanto tale può avvalersi dell'art. 12 CE in combinato disposto con l'art. 49 CE sulla libera circolazione dei servizi [18].

54. Occorre quindi esaminare se una misura sociale come quella in parola soddisfi i requisiti dell'art. 12 CE nel senso che il

16 — V., in tal senso, per esempio, sentenze 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz (Racc. pag. I-7637); Garcia Avello, cit. alla nota 14 (punto 23), e Bidar, cit. alla nota 8 (punto 36).

17 — V., per esempio, sentenze 4 dicembre 2008, causa C-221/07, Krystyna Zablocka-Weyhermüller (Racc. pag. I-9029, punto 29); Garcia Avello, cit. alla nota 14 (punto 24); Bidar, cit. alla nota 8 (punto 33), e 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp (Racc. pag. I-6421, punto 18).

18 — V., in tal senso, sentenze Cowan, cit. alla nota 3 (punto 15); Bickel e Franz, cit, alla nota 16 (punto 15), e 16 gennaio 2003, causa C-388/01, Commissione/Italia (Racc. pag. I-721, punto 12). Mi sembra tuttavia opportuno esaminare il presente caso, conformemente alla questione formulata dal giudice del rinvio, alla luce del generale divieto di discriminazioni di cui all'art. 12 CE e non della specifica espressione data a tale divieto dall'art. 49 CE nel campo della libera circolazione dei servizi, in quanto l'uso delle strade con obbligo di pedaggio, come è inteso, in definitiva, nelle circostanze di cui alla causa principale, costituisce verosimilmente un mezzo per fruire del servizio, e non il servizio rilevante in sé e per sé. In altre parole, l'eventuale discriminazione lamentata sembra in qualche modo incidentale rispetto alla fruizione del servizio di cui trattasi. In ogni caso, comunque, la valutazione della misura in questione di seguito esposta si applica, mutatis mutandis, anche al divieto specifico di discriminazioni ai sensi dell'art. 49 CE.

beneficio di tale misura venga riservato alle persone disabili aventi la residenza o il domicilio abituale nello Stato membro interessato e non sia pertanto fruibile dalle persone nella situazione del sig. Gottwald.

55. Al riguardo si deve ricordare che la Corte ha costantemente sostenuto che l'art. 12 vieta non soltanto le discriminazioni palesi, basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, abbia in pratica le stesse conseguenze [19].

56. Tale principio vale tanto per la condizione della residenza quanto per quella relativa al domicilio abituale, di cui all'art. 13, n. 2, del Bundesstraßen-Mautgesetz, nei limiti in cui entrambe rischiano di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri [20].

57. Si deve pertanto concludere che la disposizione nazionale controversa nella causa principale rischia indubbiamente di operare una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità ai sensi dell'art. 12 CE.

58. Tuttavia, tale constatazione non è di per sé sufficiente per concludere che la detta disposizione è incompatibile con l'art. 12 CE. Siffatta incompatibilità non sussisterebbe se la discriminazione fosse basata su considerazioni oggettive, ossia, più precisamente, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale [21].

59. Non mi sembra da escludere che la normativa nazionale di cui trattasi sul rilascio gratuito del contrassegno in questione, in quanto si riferisce alla residenza e al domicilio abituale come condizioni, e tenuto conto della natura e della finalità di tale misura sociale, possa essere considerata obiettivamente giustificata e proporzionata. In tale contesto, occorre tenere presenti le seguenti considerazioni.

60. Si deve anzitutto ricordare che la Corte ha riconosciuto, con riferimento a svariati vantaggi e prestazioni sociali, che può essere legittimo assicurare l'esistenza di un nesso tra

19 — V., in tal senso, per esempio, sentenze 10 febbraio 1994, causa C-398/92, Mund & Fester (Racc. pag. I-467, punto 14), e Commissione/Italia, cit. alla nota 18 (punto 13).

20 — V., al riguardo, sentenze 23 gennaio 1997, Causa C-29/95, Pastoors (Racc. pag. I-285, punto 17; 29 aprile 1999, causa C-224/97, Ciola (Racc. pag. I-2517, punto 14), e 23 marzo 2004, causa C-138/02, Collins (Racc. pag. I-2703, punto 65).

21 — Al riguardo, v., per esempio, sentenze Mund & Fester, cit. alla nota 19 (punto 17); Bidar, cit. alla nota 8, punto 54; Bickel e Franz, cit. alla nota 16 (punto 27), e 15 settembre 2005, causa C-258/04, Ioannidis (Racc. pag. I-8275, punto 29).

il beneficiario di una prestazione o vantaggio sociale e lo Stato membro interessato, come, per esempio — a seconda delle circostanze e del tipo di vantaggio di cui si tratti — un effettivo collegamento tra la persona ed il mercato del lavoro dello Stato membro interessato, un collegamento con la società di questo o, più in particolare, un determinato grado di integrazione nella società dello Stato membro interessato [22].

61. In secondo luogo, dalla giurisprudenza della Corte emerge che la residenza può, in via di principio, costituire un criterio valido per provare l'esistenza di tale collegamento. Ancora una volta, la questione di stabilire se il detto nesso sia giustificato ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia ricordata nel precedente paragrafo, dipenderà, tra gli altri fattori, dalla prestazione o dal vantaggio in questione, e, in particolare, dal fatto che la condizione della residenza nella sua modalità specifica, ad esempio, di residenza per un determinato periodo di tempo, sia compatibile con il diritto comunitario e, più precisamente, proporzionata [23].

62. In tale ottica, per quanto riguarda la giustificazione e la proporzionalità delle condizioni relative alla residenza associate alla misura sociale in questione, si deve ricordare che tale misura consiste nel rilascio di un contrassegno annuale gratuito alle persone affette da un particolare grado di disabilità, vale a dire, in base alle disposizioni nazionali in esame, alle persone in possesso di un certificato di invalidità, in cui si indichi una riduzione grave e permanente della capacità deambulatoria e la ragionevole impossibilità di utilizzare i mezzi di trasporto pubblico a causa di un danno permanente alla salute o della cecità.

63. È pacifico, e coerente con la natura della misura come è stata descritta poc'anzi, il fatto che quest'ultima miri ad assistere le persone disabili supportandone la mobilità e l'integrazione sociale su base annuale.

64. Al riguardo, ritengo anzitutto che sia rispondente alla natura di tale misura, che intende sostenere la mobilità delle persone disabili esentandole, a determinate condizioni, dall'obbligo di pagare un pedaggio per l'uso di strade a pedaggio nel territorio nazionale, il fatto di definire il diritto a tale

22 — In proposito, v., tra le altre, sentenze 11 settembre 2007, causa C-287/05, Hendrix (Racc. pag. I-6909, punto 55); Tas-Hagen e Tas, cit. alla nota 10, punti 34 e 35); Halina Nerkowska, cit. alla nota 10, punto 37; Collins, cit. alla nota 20 (punto 67), e Bidar, cit. alla nota 8 (punto 54).

23 — In tale contesto, v., per esempio, Bidar, cit. alla nota 8 (punto 59); 18 novembre 2008, causa C-158/07, Förster (Racc. pag. I-8507, punti 50 e 58), e Halina Nerkowska, cit. alla nota 10 (punti 39 e 41).

prestazione, tra gli altri, in base al criterio della residenza, che è idoneo a dimostrare un determinato collegamento con il territorio dello Stato interessato e con la società di quest'ultimo.

65. In secondo luogo, si deve sottolineare che, come è stato chiarito all'udienza, la residenza, nella sua accezione abituale, non costituisce l'unico fattore di collegamento con lo Stato membro interessato che conferisce alle persone disabili in possesso dei requisiti necessari il diritto di richiedere un contrassegno annuale gratuito. In base alla nozione di domicilio abituale accolta dalla legge nazionale in questione, un nesso sufficiente può essere stabilito anche in base ad altri fattori che provino un collegamento stabile con lo Stato membro interessato, come, ad esempio, l'esercizio di un'occupazione o di attività private di tipo regolare in Austria.

66. In tale contesto, è pur vero che dalle condizioni poste dall'art. 13, n. 2, del Bundesstraßen-Mautgesetz, in quanto tali, non sembra deducibile che il rilascio di un contrassegno gratuito venga subordinato alla durata o alla frequenza dell'uso delle strade a pedaggio da parte del richiedente, né risulta, come ha osservato il sig. Gottwald senza essere contraddetto su tale punto, che siano effettuati controlli al riguardo presso le persone in possesso di tale contrassegno. Pertanto, trovo non convincente l'argomento, avanzato dal governo austriaco, secondo cui una persona disabile avente la residenza o il domicilio abituale in Austria, che usi in effetti le strade con obbligo di pedaggio solo saltuariamente o per brevi periodi di tempo sarebbe in ogni caso tenuta ad acquistare il contrassegno.

67. Tuttavia, tale considerazione, in primo luogo, non mette in discussione il fatto che, come ha evidenziato il governo austriaco, la misura sociale in questione intende sostenere la mobilità delle persone disabili che hanno la necessità di usare le strade a pedaggio su base relativamente regolare.

68. In secondo luogo, resta il fatto che, comunque, la misura in parola consiste nel rilascio di un contrassegno *annuale* gratuito. Mi sembra pertanto obiettivamente giustificato e non sproporzionato, considerato l'ampio potere discrezionale di cui godono gli Stati membri in merito alle prestazioni sociali di loro competenza [24], prevedere che il diritto di ottenere tale contrassegno sia determinato in base almeno all'esistenza di

24 — Al riguardo v., per esempio, sentenza Tas-Hagen e Tas, cit. alla nota 10 (punto 36); v., inoltre il precedente paragrafo 44.

un certo collegamento stabile, come prova il domicilio abituale, tra il beneficiario del contrassegno annuale e lo Stato membro in cui sono situate le strade a pedaggio di cui trattasi [25].

69. Di conseguenza, sono dell'opinione che il rilascio di un contrassegno annuale gratuito alle persone disabili, alla condizione che abbiano la residenza o il domicilio abituale nello Stato membro interessato, non contravvenga al divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità sancito dall'art. 12 CE, non essendo necessario esaminare, nel caso presente, con riferimento alle persone non aventi la residenza né il domicilio abituale in Austria, in che misura le difficoltà inerenti alla verifica del grado di disabilità richiesto, in mancanza di un certificato austriaco di invalidità, possa giustificare il diniego della prestazione in oggetto.

70. In ogni caso, riguardo alle circostanze particolari della fattispecie, si deve infine ricordare che soltanto chi si trovi nella medesima situazione può chiedere di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza, il medesimo trattamento giuridico [26].

71. Muovendo da tale prospettiva, si deve riconoscere che una persona disabile come il sig. Gottwald, che si reca nello Stato membro interessato con il solo scopo di trascorrervi una breve vacanza e che, quindi, possiede con tale Stato membro un legame squisitamente temporaneo, si trova, rispetto alla concessione di una prestazione sociale come il rilascio di un contrassegno annuale gratuito, intesa a favorire la mobilità e l'integrazione sociale delle persone disabili su base annuale, in una situazione obiettivamente diversa da quella di una persona disabile avente la residenza o, comunque, il domicilio abituale nello Stato membro considerato e per la quale l'uso di strade con obbligo di pedaggio può quindi avere un'importanza sostanzialmente diversa, per quanto concerne la mobilità e l'integrazione sociale del beneficiario in tale Stato membro.

72. Alla luce delle precedenti considerazioni, ritengo che la presente questione pregiudiziale debba essere risolta nel senso che l'art. 12 CE, letto in collegamento con l'art. 18 CE, deve essere interpretato nel senso che non osta all'applicazione di una normativa nazionale come quella di cui si discute nella causa principale, avente lo scopo di sostenere la mobilità e l'integrazione sociale delle persone disabili su base annuale, che prevede la concessione gratuita di un contrassegno di pedaggio annuale per autoveicoli, per l'uso di strade federali con obbligo di pedaggio, limitatamente alle persone portatrici di una particolare disabilità aventi la residenza o il domicilio abituale nel territorio dello Stato membro interessato, comprese quindi le persone disabili che svolgono regolarmente un'occupazione e/o un'attività privata in tale Stato membro.

25 — La giustificazione e la proporzionalità delle condizioni della residenza e del domicilio abituale dovrebbero evidentemente essere valutate in maniera diversa qualora venissero rilasciati contrassegni a breve termine alle stesse condizioni.

26 — In tale contesto, v. sentenza 8 luglio 2004, cause riunite C-502/01 e C-31/02, Gaumain-Cerri e Barth (Racc. pag. I-6483, punti 34 e 35), e supra, paragrafo 47 (e giurisprudenza ivi citata).

V — Conclusione

73. Propongo pertanto alla Corte di risolvere la presente questione pregiudiziale nel seguente modo:

«L'art. 12 CE, letto in collegamento con l'art. 18 CE, deve essere interpretato nel senso che non osta all'applicazione di una normativa nazionale come quella di cui si discute nella causa principale, avente lo scopo di sostenere la mobilità e l'integrazione sociale delle persone disabili su base annuale, che prevede la concessione gratuita di un contrassegno di pedaggio annuale per autoveicoli, per l'uso di strade federali con obbligo di pedaggio, limitatamente alle persone portatrici di una particolare disabilità aventi la residenza o il domicilio abituale nel territorio dello Stato membro interessato, comprese quindi le persone disabili che svolgono regolarmente un'occupazione e/o un'attività privata in tale Stato membro».