

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

7 settembre 2022 (1)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 49 TFUE – Libertà di stabilimento – Restrizione – Giustificazione – Organizzazione del sistema di istruzione – Istituti di istruzione superiore – Obbligo di impartire i programmi di studi nella lingua ufficiale dello Stato membro interessato – Articolo 4, paragrafo 2, TUE – Identità nazionale di uno Stato membro – Difesa e promozione della lingua ufficiale di uno Stato membro – Principio di proporzionalità»

Nella causa C-391/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia), con decisione del 14 luglio 2020, pervenuta in cancelleria il 29 luglio 2020, nel procedimento avviato da

**Boriss Cilevičs,**

**Valērijs Agešins,**

**Vjačeslavs Dombrovskis,**

**Vladimirs Nikonovs,**

**Artūrs Rubiks,**

**Ivans Ribakovs,**

**Nikolajs Kabanovs,**

**Igors Pimenovs,**

**Vitālijs Orlovs,**

**Edgars Kucins,**

**Ivans Klementjevs,**

**Inga Goldberga,**

**Evija Papule,**

**Jānis Krišāns,**

**Jānis Urbanovičs,**

**Ļubova Švecova,**

**Sergejs Dolgopolovs,**

**Andrejs Klementjevs,**

**Regīna Ločmele-Luņova,**

**Ivars Zariņš**

con l'intervento di:

**Latvijas Republikas Saeima,**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen (relatore), vicepresidente, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin e J. Passer, presidenti di sezione, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi e N. Wahl, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per B. Cilevičs, V. Agešins, V. Dombrovskis, V. Nikonovs, A. Rubiks, I. Ribakovs, N. Kabanovs, I. Pimenovs, V. Orlovs, E. Kucins, I. Klementjevs, I. Goldberga, E. Papule, J. Krišāns, J. Urbanovičs, L. Švecova, S. Dolgopolovs, A. Klementjevs, R. Ločmele-Luņova e I. Zariņš, da B. Cilevičs;
- per il governo lettone, da K. Pommere e V. Soņeca, in qualità di agenti;
- per il governo francese, da E. de Moustier e N. Vincent, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e M.H.S. Gijzen, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da A. Posch, E. Samoilova e J. Schmoll, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da L. Armati, I. Rubene e L. Malferrari, in qualità di agenti;

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 marzo 2022,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE nonché dell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento di controllo di costituzionalità dell'Augstskolu likums (legge relativa agli istituti di istruzione superiore), avviato a seguito del ricorso dei sig.ri Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins, Ivans Klementjevs, Inga Goldberga, Evija Papule, Jānis Krišāns, Jānis Urbanovičs, Ļubova Švecova, Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova e Ivars Zariņš, membri del Latvijas Republikas Saeima (Parlamento della Repubblica di Lettonia; in prosieguo: il «Parlamento lettone»).

### **Contesto normativo**

#### *Costituzione lettone*

- 3 Ai sensi dell'articolo 1 della Latvijas Republikas Satversme (Costituzione della Repubblica di Lettonia; in prosieguo: la «Costituzione lettone»), la Lettonia è una repubblica democratica indipendente.
- 4 L'articolo 4 della Costituzione lettone è così formulato:  
«La lingua ufficiale della Repubblica di Lettonia è la lingua lettone. (...)».
- 5 L'articolo 105 di tale Costituzione dispone come segue:  
«Ogni persona ha diritto alla proprietà. Il diritto di proprietà non può essere esercitato in modo contrario all'interesse pubblico. Il diritto di proprietà può essere limitato solo dalla legge. L'espropriazione forzata per pubblica utilità è consentita solo in casi eccezionali, sulla base di una legge specifica e contro il pagamento di un giusto indennizzo».
- 6 L'articolo 112 di detta Costituzione prevede quanto segue:  
«Ogni persona ha diritto all'istruzione. Lo Stato garantisce l'accesso gratuito all'istruzione primaria e agli altri livelli dell'istruzione secondaria. L'istruzione primaria è obbligatoria».
- 7 L'articolo 113 della stessa Costituzione è formulato nel modo seguente:  
«Lo Stato riconosce la libertà di creazione scientifica, artistica o di altro tipo e garantisce la tutela del diritto d'autore e dei diritti di brevetto».

#### *Legge sugli istituti di istruzione superiore*

- 8 L'articolo 5 dell'Augstskolu likums (legge sugli istituti di istruzione superiore), del 2 novembre 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, n. 179), prevedeva che gli istituti di istruzione superiore avessero il compito di coltivare e sviluppare le scienze e le arti. Il Likums «Grozījumi Augstskolu likumā» (legge di modifica della legge sugli istituti di istruzione superiore), del 21 giugno 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, n. 132), ha modificato l'articolo 5, paragrafo 1, terza frase, della legge sugli istituti di istruzione superiore nel modo seguente:  
«Nell'ambito delle loro attività, [gli istituti di istruzione superiore] coltivano e sviluppano le scienze, le arti e la lingua ufficiale».
- 9 Conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, della legge sugli istituti di istruzione superiore, lo Stato e altre persone giuridiche o fisiche, ivi comprese persone giuridiche o fisiche straniere, possono creare istituti di istruzione superiore in Lettonia.
- 10 Con la legge di modifica della legge sugli istituti di istruzione superiore è stato modificato anche l'articolo 56 di quest'ultima. Di conseguenza, l'articolo 56, paragrafo 3, della legge sugli istituti di istruzione superiore prevedeva quanto segue:  
«Negli istituti di istruzione superiore, negli istituti che rilasciano una laurea di primo livello e in quelli che rilasciano un titolo di formazione tecnica, i programmi di studi sono impartiti nella lingua ufficiale. I programmi di studi in lingua straniera possono essere seguiti soltanto nei casi seguenti:
- 1) I programmi di studi seguiti in Lettonia da studenti stranieri e i programmi di studi organizzati nell'ambito della cooperazione prevista in programmi dell'Unione europea e in accordi internazionali possono essere impartiti nelle lingue ufficiali dell'Unione europea. Se gli studi che si prevede di svolgere in Lettonia sono di durata superiore a sei mesi o conferiscono più di 20 crediti, occorre includere, nel numero di ore obbligatorie di insegnamento che gli studenti stranieri sono tenuti a seguire, l'apprendimento della lingua ufficiale;
  - 2) Non può essere impartito nelle lingue ufficiali dell'Unione europea più di un quinto del numero di crediti del programma di studi, fermo restando che gli esami finali e statali e la redazione degli elaborati

di valutazione, di laurea o di master non saranno presi in considerazione a tal fine;

3 I programmi di studi da seguire in lingua straniera al fine di conseguire gli obiettivi prefissati (...) per le seguenti categorie di programmi d'istruzione: studi linguistici e culturali o programmi relativi allo studio linguistico. (...)

4 I programmi di studi congiunti possono essere erogati nelle lingue ufficiali dell'Unione europea».

11 La legge di modifica della legge sugli istituti di istruzione superiore ha aggiunto alle disposizioni transitorie di quest'ultima un punto 49, che recita nel modo seguente:

«Le modifiche dell'articolo 56, paragrafo 3, della presente legge, relative alla lingua in cui i programmi di studi sono impartiti, entrano in vigore il 1° gennaio 2019. Gli istituti di istruzione superiore, gli istituti che rilasciano una laurea di primo livello e quelli che rilasciano un titolo di formazione tecnica che impartiscono i programmi di studi in una lingua non conforme alle disposizioni dell'articolo 56, paragrafo 3, della presente legge possono continuare a impartire tali programmi di studi nella lingua interessata fino al 31 dicembre 2022. Dal 1° gennaio 2019 è vietato ammettere studenti nei programmi di studi impartiti in una lingua non conforme alle disposizioni dell'articolo 56, paragrafo 3, della presente legge».

### ***Legge sulla Scuola superiore delle scienze economiche di Riga***

12 L'articolo 19, paragrafo 1, del Likums «Par Rīgas Ekonomikas augstskolu» (legge sulla Scuola superiore delle scienze economiche di Riga), del 5 ottobre 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, n. 164), dispone quanto segue:

«Nel[la Scuola superiore delle scienze economiche di Riga] i corsi sono impartiti in inglese. La redazione e la discussione dei lavori necessari per conseguire il titolo di laurea di primo livello, il titolo di laurea magistrale o il titolo di dottorato e gli esami di qualificazione professionale sono svolti in inglese».

### ***Legge sulla Scuola superiore di diritto di Riga***

13 L'articolo 21 del Rīgas Juridiskās augstskolas likums (legge sulla Scuola superiore di diritto di Riga), del 1° novembre 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, n. 220), prevede quanto segue:

«[La Scuola superiore di diritto di Riga] offre programmi di studi che hanno ottenuto la corrispondente autorizzazione e che sono stati accreditati conformemente alle disposizioni normative. I corsi sono erogati in inglese o in un'altra lingua ufficiale dell'Unione europea».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

14 La Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia) è investita di un ricorso proposto da 20 membri del Parlamento lettone. Tale ricorso mira ad accertare la conformità dell'articolo 5, paragrafo 1, terza frase, e dell'articolo 56, paragrafo 3, della legge sugli istituti di istruzione superiore nonché del punto 49 delle disposizioni transitorie di tale legge alla Costituzione lettone, in particolare agli articoli 1, 105 e 112 di quest'ultima.

15 I ricorrenti nel procedimento principale sostengono al riguardo che tali disposizioni della legge sugli istituti di istruzione superiore violano il diritto all'istruzione. Infatti, poiché dette disposizioni impongono agli istituti di istruzione superiore privati di coltivare e sviluppare la lingua ufficiale della Repubblica di Lettonia, riducendo quindi le possibilità per questi ultimi di proporre programmi di studi in lingue straniere, esse limiterebbero l'autonomia di tali istituti nonché la libertà accademica del loro personale docente e dei loro studenti.

16 Inoltre, verrebbe limitato anche il diritto degli istituti di istruzione superiore privati di esercitare un'attività commerciale e di fornire, a titolo oneroso, un servizio di istruzione superiore conformemente

all'autorizzazione ottenuta.

- 17 Le stesse disposizioni violerebbero, inoltre, il principio di legalità, sancito dall'articolo 1 della Costituzione lettone, in quanto i fondatori degli istituti di istruzione superiore privati potevano nutrire un legittimo affidamento nella possibilità di trarre profitto dalla gestione degli istituti di cui sono proprietari.
- 18 Inoltre, creando una barriera all'ingresso nel mercato dell'istruzione superiore nonché impedendo ai cittadini e alle imprese di altri Stati membri di fornire servizi di istruzione superiore in lingue straniere, l'articolo 5, paragrafo 1, terza frase, e l'articolo 56, paragrafo 3, della legge sugli istituti di istruzione superiore nonché il punto 49 delle disposizioni transitorie di tale legge violerebbero la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi garantite rispettivamente dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 56 TFUE, nonché la libertà d'impresa, sancita dall'articolo 16 della Carta.
- 19 Il Parlamento lettone deduce che tali disposizioni sono conformi agli articoli 1, 105 e 112 della Costituzione lettone, in quanto esse non costituiscono una limitazione a tali diritti fondamentali. Dette disposizioni non limiterebbero i diritti degli istituti di istruzione superiore privati, poiché il diritto all'istruzione comprenderebbe soltanto la tutela dei diritti degli studenti. Esse non limiterebbero neppure il diritto di proprietà, in quanto quest'ultimo non garantirebbe ai privati alcun diritto di ottenere profitti.
- 20 Anche ove si ritenga che tali diritti subiscano una limitazione, quest'ultima sarebbe prevista dalla legge e perseguirebbe un obiettivo legittimo rispetto al quale sarebbe proporzionata.
- 21 Il Parlamento lettone considera, inoltre, che il diritto dell'Unione non limita il potere degli Stati membri di adottare, in materia di istruzione, le norme necessarie alla tutela dei valori costituzionali di tali Stati. Pertanto, la Repubblica di Lettonia non sarebbe tenuta a garantire che l'istruzione superiore possa essere impartita in una lingua diversa dalla lingua ufficiale di detto Stato membro.
- 22 Infine, l'articolo 56, paragrafo 3, della legge sugli istituti di istruzione superiore prevederebbe disposizioni specifiche per l'attuazione di programmi di studi nelle lingue dell'Unione e non contrasterebbe con l'obiettivo di istituire uno spazio europeo dell'istruzione.
- 23 L'11 giugno 2020 la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale) ha pronunciato una sentenza con la quale ha deciso di scindere il procedimento principale, di cui era investita, in due cause.
- 24 Da un lato, ritenendo che l'articolo 5, paragrafo 1, terza frase, e l'articolo 56, paragrafo 3, della legge sugli istituti di istruzione superiore nonché il punto 49 delle disposizioni transitorie di tale legge disciplinino una materia che, ai sensi dell'articolo 165 TFUE, rientra nella competenza degli Stati membri e che inoltre non fosse opportuno che un eventuale rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte lasciasse in sospeso la questione della conformità di tali disposizioni di diritto lettone alla Costituzione lettone, il giudice del rinvio ha statuito sulla conformità di dette disposizioni agli articoli 112 e 113 di tale costituzione.
- 25 Il giudice del rinvio ha quindi dichiarato che l'articolo 5, paragrafo 1, terza frase, della legge sugli istituti di istruzione superiore è conforme alla Costituzione lettone. Per contro, esso ha dichiarato che l'articolo 56, paragrafo 3, di tale legge e il punto 49 delle disposizioni transitorie della stessa, nei limiti in cui queste ultime disposizioni si applicano agli istituti superiori privati, al loro personale docente e agli studenti, non sono conformi agli articoli 112 e 113 di detta costituzione.
- 26 Dall'altro lato, per quanto riguarda la compatibilità dell'articolo 5, paragrafo 1, terza frase, e dell'articolo 56, paragrafo 3, della legge sugli istituti di istruzione superiore, nonché del punto 49 delle disposizioni transitorie di tale legge con gli articoli 1 e 105 della Costituzione lettone, il giudice del rinvio ha deciso di proseguire l'esame della controversia principale. A tal riguardo, esso ritiene che il diritto di proprietà sancito da detto articolo 105 debba essere interpretato alla luce della libertà di stabilimento, sancita dall'articolo 49 TFUE, e che sia necessario precisare il contenuto di tale libertà fondamentale.

- 27 Secondo tale giudice, sebbene risulti, da un lato, dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, che l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, di cui la lingua ufficiale sarebbe una delle espressioni, e, dall'altro, dall'articolo 165 TFUE che il contenuto e l'organizzazione dell'istruzione superiore rientrano nella competenza degli Stati membri, la Corte ha riconosciuto che la libertà di stabilimento si applica anche nei settori per i quali detti Stati membri restano competenti.
- 28 Il giudice del rinvio esprime dubbi sulla questione se la normativa di uno Stato membro che impone, nel settore dell'istruzione superiore, anche nell'ambito degli istituti di istruzione superiore privati, l'uso della lingua ufficiale di detto Stato membro, pur prevedendo alcuni limiti a tale obbligo, costituisca una restrizione alla libertà di stabilimento sancita dall'articolo 49 TFUE.
- 29 Tale giudice ricorda inoltre che le disposizioni di cui trattasi nel procedimento principale non sono applicabili a due istituti superiori, vale a dire la Scuola superiore delle scienze economiche di Riga e la Scuola superiore di diritto di Riga, le quali rimangono disciplinate da leggi speciali.
- 30 Ciò premesso, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se una normativa come quella oggetto del procedimento principale costituisca una restrizione alla libertà di stabilimento sancita dall'articolo 49 [TFUE] o, in subordine, alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 [TFUE], nonché alla libertà d'impresa riconosciuta dall'articolo 16 della Carta (...).
  - 2) Di quali considerazioni si debba tenere conto nell'ambito della valutazione del carattere giustificato, idoneo e proporzionato di tale normativa rispetto al suo legittimo obiettivo di tutelare la lingua ufficiale quale manifestazione dell'identità nazionale».

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### ***Sulla ricevibilità e sulla persistenza dell'oggetto della controversia nel procedimento principale***

- 31 In primo luogo, per quanto riguarda la ricevibilità della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, occorre ricordare che le disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi non sono applicabili a una fattispecie i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 47).
- 32 La Corte ha tuttavia dichiarato che, quando il giudice del rinvio si rivolge a essa nell'ambito di un procedimento di annullamento di disposizioni applicabili non solo nei confronti dei cittadini nazionali, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri, la decisione che tale giudice adotterà a seguito della sua sentenza pronunciata in via pregiudiziale produrrà effetti anche nei confronti di questi ultimi cittadini, il che giustifica che essa risponda alle questioni sottoposte in relazione alle disposizioni del Trattato FUE relative alle libertà fondamentali nonostante il fatto che tutti gli elementi della controversia di cui al procedimento principale restino confinati all'interno di un solo Stato membro (v., in tal senso, sentenze dell'8 maggio 2013, Libert e a., C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, punto 35, nonché del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 51).
- 33 Orbene, ciò accade nel caso del procedimento di controllo di costituzionalità della legge sugli istituti di istruzione superiore, di cui trattasi nella presente causa. Infatti, dalla decisione di rinvio risulta che, da un lato, tale procedimento comporta un controllo astratto di talune disposizioni di detta legge, che mira ad esaminare la conformità di tali disposizioni alle norme giuridiche di rango superiore, tenuto conto di tutte le persone alle quali si applicano dette disposizioni. Dall'altro lato, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, di detta legge, lo Stato e altre persone giuridiche o fisiche, comprese le persone giuridiche o fisiche straniere, possono creare istituti di istruzione superiore in Lettonia.

- 34 Ne consegue che il giudice del rinvio ha indicato gli elementi concreti, menzionati al punto precedente, che consentono di stabilire un collegamento fra l'oggetto della controversia nel procedimento principale, i cui elementi sono tutti collocati all'interno dello Stato membro interessato, e gli articoli 49 e 56 TFUE, cosicché l'interpretazione di tali libertà fondamentali risulta necessaria ai fini della soluzione di detta controversia (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 54).
- 35 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il persistere della controversia di cui trattasi nel procedimento principale, la Commissione europea ha espresso dubbi sull'utilità di una risposta della Corte alle questioni sollevate, in quanto il giudice del rinvio ha stabilito che l'articolo 56, paragrafo 3, della legge sugli istituti di istruzione superiore e il punto 49 delle disposizioni transitorie di tale legge non sono conformi alla Costituzione lettone.
- 36 A tal riguardo, si deve ricordare che, come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, e come risulta dal punto 23 della presente sentenza, il giudice del rinvio ha deciso, con sentenza dell'11 giugno 2020, di scindere il procedimento principale, di cui era investito, in due cause.
- 37 Da un lato, come risulta dal punto 25 della presente sentenza, esso ha dichiarato che l'articolo 5, paragrafo 1, terza frase, della legge sugli istituti di istruzione superiore è conforme agli articoli 112 e 113 della Costituzione lettone. Per contro, l'articolo 56, paragrafo 3, della legge sugli istituti di istruzione superiore e il punto 49 delle disposizioni transitorie di tale legge, nei limiti in cui si applicano agli istituti di istruzione superiore privati, al loro personale docente e ai loro studenti, non sono conformi a detti articoli 112 e 113.
- 38 Dall'altro lato, detto giudice ha deciso di proseguire l'esame della controversia di cui trattasi nel procedimento principale per quanto riguarda la conformità dell'articolo 5, paragrafo 1, terza frase, e dell'articolo 56, paragrafo 3, della legge sugli istituti di istruzione superiore, nonché del punto 49 delle disposizioni transitorie di tale legge agli articoli 1 e 105 della Costituzione lettone, ritenendo che il diritto di proprietà sancito da quest'ultimo articolo dovesse essere interpretato alla luce della libertà di stabilimento sancita dall'articolo 49 TFUE di cui era necessario precisare il contenuto.
- 39 Inoltre, il giudice del rinvio ha deciso, al fine di concedere un termine ragionevole al legislatore nazionale per adottare una nuova normativa, di mantenere in vigore le disposizioni dichiarate incostituzionali e di differire la decorrenza degli effetti dell'invalidità di tali disposizioni al 1° maggio 2021.
- 40 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 24 delle sue conclusioni, le condizioni di ricevibilità di un rinvio pregiudiziale devono essere soddisfatte non soltanto alla data in cui la Corte è adita, ma anche durante l'intero procedimento. Infatti, nel caso in cui la contrarietà delle pertinenti disposizioni di diritto nazionale alla Costituzione nazionale, dichiarata dalla Corte costituzionale dello Stato membro interessato, abbia l'effetto di escluderle dall'ordinamento giuridico nazionale, la Corte, in linea di principio, non si trova più in condizione di statuire sulle questioni che le sono sottoposte. Tenuto conto dell'evoluzione del diritto nazionale applicabile alla controversia nel procedimento principale e senza alcuna precisazione da parte del giudice del rinvio sulla rilevanza delle questioni sollevate per la soluzione di tale controversia, queste ultime sarebbero considerate teoriche (v., in tal senso, sentenza del 27 giugno 2013, *Di Donna*, C-492/11, EU:C:2013:428, punti da 27 a 32).
- 41 Ciò premesso, occorre rammentare che 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 della controversia di cui trattasi nel procedimento principale, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza della questione che esso sottopone alla Corte [sentenza del 2 settembre 2021, *INPS (Assegni di natalità e di maternità per i titolari di permesso unico)*, C-350/20, EU:C:2021:659, punto 38].
- 42 Di conseguenza, se la questione sollevata verte sull'interpretazione o sulla validità di una norma di diritto dell'Unione, la Corte è, in linea di principio, tenuta a statuire. Ne consegue che una questione

pregiudiziale che verte sul diritto dell'Unione gode di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto, da parte della Corte, di pronunciarsi su una siffatta questione è possibile soltanto qualora risulti in modo manifesto che l'interpretazione o l'esame di validità richiesto relativamente ad una norma di diritto dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 29 maggio 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a., C-426/16, EU:C:2018:335, punti 30 e 31).

- 43 Nel caso di specie, anche se il giudice del rinvio ha dichiarato che l'articolo 5, paragrafo 1, terza frase, della legge sugli istituti di istruzione superiore è conforme agli articoli 112 e 113 della Costituzione lettone, nondimeno tale giudice potrebbe, in considerazione delle risposte fornite dalla Corte alle questioni che esso le ha sottoposto, pervenire alla conclusione opposta per quanto riguarda la conformità di tale disposizione agli articoli 1 e 105 di detta Costituzione, interpretati alla luce delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi, nonché dell'articolo 16 della Carta.
- 44 Inoltre, in risposta ad una domanda di chiarimenti della Corte sulla necessità di mantenere la domanda di pronuncia pregiudiziale, in considerazione della dichiarazione di invalidità alla luce della Costituzione lettone delle disposizioni nazionali sulle quali vertono le questioni sollevate, i cui effetti decorrono dal 1° maggio 2021, e tenuto conto in particolare dell'adozione della legge di modifica della legge sugli istituti di istruzione superiore, entrata in vigore in tale data, il giudice del rinvio ha precisato di rimanere competente a valutare la costituzionalità di tali disposizioni.
- 45 Tale giudice sottolinea al riguardo che dette disposizioni, benché dichiarate incostituzionali, sono state in vigore per un certo periodo e, pertanto, potevano produrre effetti giuridici sfavorevoli per le persone giuridiche alle quali esse erano applicate, nonché dar luogo a controversie.
- 46 Poiché detto giudice è in particolare chiamato a stabilire se le disposizioni di cui trattasi nel procedimento principale dovessero essere rimosse dall'ordinamento giuridico lettone anche per il periodo anteriore alla decorrenza degli effetti della loro invalidità, si deve ritenere che una risposta della Corte alle questioni sollevate resti utile ai fini della soluzione della controversia nel procedimento principale.
- 47 Pertanto, occorre statuire sulla domanda di pronuncia pregiudiziale.

### *Nel merito*

- 48 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 49 e 56 TFUE nonché l'articolo 16 della Carta debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa di uno Stato membro che impone, in linea di principio, agli istituti di istruzione superiore l'obbligo di impartire gli insegnamenti esclusivamente nella lingua ufficiale di tale Stato membro.

### *Osservazioni preliminari*

- 49 Al fine di rispondere a tali questioni, occorre anzitutto rilevare che il giudice del rinvio fa riferimento alle disposizioni del Trattato FUE relative alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi, nonché a quelle della Carta.
- 50 Per quanto riguarda, in primo luogo, le libertà fondamentali, la Corte ha dichiarato che, qualora una misura nazionale incida simultaneamente su più di una di dette libertà, la Corte l'esamina, in linea di principio, riguardo ad una sola di esse qualora emerga che, nelle circostanze della specie, le altre siano del tutto secondarie rispetto alla prima e possano essere ad essa collegate (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punto 47).



- 51 Risulta altresì da una giurisprudenza consolidata che, al fine di stabilire la libertà fondamentale prevalente, dev'essere preso in considerazione l'oggetto della normativa in questione (sentenza del 3 marzo 2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, punto 51).
- 52 Inoltre, la Corte ha dichiarato che l'organizzazione, dietro corrispettivo, di corsi di insegnamento superiore è un'attività economica che rientra nel capo 2 del titolo IV della terza parte del Trattato FUE relativo al diritto di stabilimento quando è svolta da un cittadino di uno Stato membro in un altro Stato membro, in maniera stabile e continuativa, a partire da un centro di attività principale o secondario in quest'ultimo Stato membro [sentenze del 6 ottobre 2020, Commissione/Ungheria (Istruzione superiore), C-66/18, UE:C:2020:792, punto 160, nonché del 13 novembre 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punto 39].
- 53 Per contro, costituiscono «prestazioni di servizi» ai sensi dell'articolo 56 TFUE tutte le prestazioni che non sono offerte in maniera stabile e continuativa da un domicilio professionale nello Stato membro di destinazione, con la precisazione che nessuna disposizione del Trattato FUE consente di determinare, in termini astratti, la durata o la frequenza a partire dalla quale la fornitura di un servizio o di un certo tipo di servizi non può più essere considerata prestazione di servizi (v., in tal senso, sentenza del 10 maggio 2012, Duomo Gpa e a., da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283, punti 31 e 32).
- 54 Nel caso di specie, occorre rilevare che, come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, l'articolo 8, paragrafo 1, della legge sugli istituti di istruzione superiore disciplina la possibilità per lo Stato e altre persone giuridiche o fisiche, comprese le persone giuridiche o fisiche straniere, di creare istituti di istruzione superiore in Lettonia. Inoltre, la particolare natura dei servizi interessati, vale a dire le attività di istruzione superiore, implica che tali attività siano, in generale, esercitate in modo stabile e continuativo.
- 55 Pertanto, si deve concludere che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale rientra, in maniera prevalente, nella libertà di stabilimento.
- 56 Per quanto riguarda un eventuale esame di tale normativa alla luce dell'articolo 16 della Carta, occorre ricordare che, come dichiarato dalla Corte, un esame della restrizione introdotta da una normativa nazionale sulla scorta dell'articolo 49 TFUE comprende anche le eventuali restrizioni dell'esercizio dei diritti e delle libertà previsti dagli articoli da 15 a 17 della Carta, di modo che un esame separato della libertà di impresa sancita dall'articolo 16 della Carta non è necessario (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punto 50).
- 57 Ciò premesso, occorre rispondere alle questioni poste dal giudice del rinvio unicamente alla luce dell'articolo 49 TFUE.
- Sulla restrizione alla libertà garantita dall'articolo 49 TFUE*
- 58 Ai sensi dell'articolo 6 TFUE, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri in particolare nel settore dell'istruzione.
- 59 Sebbene il diritto dell'Unione non rechi pregiudizio a tale competenza degli Stati membri per quanto riguarda, da una parte, il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché le loro diversità culturali e linguistiche e, dall'altra, il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale, come risulta dall'articolo 165, paragrafo 1, e dall'articolo 166, paragrafo 1, TFUE resta il fatto che nell'esercizio di tale potere gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione, in particolare le disposizioni relative alla libertà di stabilimento (v., in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2007, Schwarz e Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, punto 70).
- 60 L'articolo 49, primo comma, TFUE dispone che, nel quadro delle disposizioni contenute nel capo 2 del titolo IV della terza parte del Trattato FUE, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate.

- 61 Devono considerarsi restrizioni alla libertà di stabilimento tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno interessante l'esercizio della libertà garantita dall'articolo 49 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2015, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 45).
- 62 Nel caso di specie, benché i cittadini di altri Stati membri possano stabilirsi in Lettonia e impartire programmi di studi a livello di istruzione superiore, una siffatta possibilità è, in linea di principio, condizionata dall'obbligo di impartire tali programmi soltanto nella lingua ufficiale di tale Stato membro.
- 63 Orbene, un siffatto obbligo è idoneo a rendere meno interessante, per tali cittadini, l'esercizio della loro libertà di stabilimento nello Stato membro che impone detto obbligo, il quale costituisce quindi una restrizione alla libertà garantita dall'articolo 49 TFUE. In particolare, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 75 delle sue conclusioni, tali cittadini non saranno in grado, allorché dispongono di un istituto in un altro Stato membro, di impiegare gran parte del personale amministrativo e del corpo docente in servizio presso tale istituto, con conseguenti costi non trascurabili.
- 64 Allo stesso modo, una siffatta restrizione sussiste anche nei confronti dei cittadini di altri Stati membri che, prima dell'adozione della legge sugli istituti di istruzione superiore, hanno esercitato tale libertà aprendo in Lettonia istituti che offrono un programma di studi in una lingua diversa dal lettone. Infatti, dopo la fine del periodo transitorio, detti cittadini dovranno adeguare il loro programma di studi alle prescrizioni di tale legge, il che può comportare costi non trascurabili, in particolare per quanto riguarda gran parte del loro personale amministrativo e del loro corpo docente.

*Sulla giustificazione della restrizione alla libertà garantita dall'articolo 49 TFUE*

- 65 Secondo una giurisprudenza consolidata, una restrizione alla libertà di stabilimento può essere ammessa solo a condizione, in primo luogo, di essere giustificata da una ragione imperativa di interesse generale e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che essa sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per conseguirlo [sentenza del 6 ottobre 2020, *Commissione/Ungheria (Istruzione superiore)*, C-66/18, EU:C:2020:792, punto 178].

– *Sull'esistenza di una ragione imperativa di interesse generale*

- 66 Come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, l'obbligo di impartire corsi di istruzione superiore in lingua lettone, che discende in particolare dall'articolo 56, paragrafo 3, della legge sugli istituti di istruzione superiore, mira a difendere e a promuovere l'uso della lingua ufficiale della Repubblica di Lettonia.
- 67 La Corte ha ricordato a tal proposito che le disposizioni del diritto dell'Unione non ostano all'adozione di una politica di difesa e valorizzazione di una o delle lingue ufficiali di uno Stato membro (sentenza del 16 aprile 2013, *Las*, C-202/11, EU:C:2013:239, punto 25).
- 68 Essa ha quindi dichiarato che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, quarto comma, TUE nonché dell'articolo 22 della Carta, l'Unione rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica. Conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, l'Unione rispetta parimenti l'identità nazionale dei suoi Stati membri, in cui è compresa anche la tutela della lingua ufficiale dello Stato membro interessato (sentenze del 12 maggio 2011, *Runevič-Vardyn e Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, punto 86, nonché del 16 aprile 2013, *Las*, C-202/11, EU:C:2013:239, punto 26).
- 69 Si deve riconoscere l'importanza che riveste l'istruzione ai fini della realizzazione di una tale politica di difesa e di valorizzazione dell'uso della lingua ufficiale di uno Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 28 novembre 1989, *Groener*, C-379/87, EU:C:1989:599, punto 20).

- 70 Pertanto, si deve considerare l'obiettivo di promuovere e stimolare l'uso di una delle lingue ufficiali di uno Stato membro come un obiettivo legittimo tale da giustificare, in linea di principio, una restrizione agli obblighi imposti dalla libertà di stabilimento sancita dall'articolo 49 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 16 aprile 2013, *Las*, C-202/11, EU:C:2013:239, punto 27, e del 21 giugno 2016, *New Valmar*, C-15/15, EU:C:2016:464, punto 50).
- *Sull'idoneità della restrizione in questione a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito*
- 71 Come risulta dal punto 65 della presente sentenza, si deve ancora valutare se la normativa di cui trattasi nel procedimento principale sia idonea a garantire la realizzazione di tale obiettivo legittimo e se essa non ecceda quanto necessario per conseguirlo.
- 72 A tal riguardo, spetta in ultima analisi al giudice del rinvio, che è il solo competente a valutare i fatti della controversia principale e ad interpretare il diritto nazionale, stabilire se ed entro quali limiti una siffatta normativa risponda a tali esigenze (v., in tal senso, sentenza del 13 aprile 2010, *Bressol e a.*, C-73/08, EU:C:2010:181, punto 64).
- 73 Tuttavia, la Corte, chiamata a fornire a tale giudice risposte utili, è competente a fornire indicazioni tratte dagli atti del procedimento principale come pure dalle osservazioni scritte sottoposte, idonee a mettere detto giudice in grado di decidere (v., in tal senso, sentenza del 13 aprile 2010, *Bressol e a.*, C-73/08, EU:C:2010:181, punto 65).
- 74 Nel caso di specie, la normativa di uno Stato membro che prevede l'obbligo per gli istituti di istruzione superiore di utilizzare, in linea di principio, la lingua ufficiale di tale Stato membro risulta idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di difesa e promozione di tale lingua. Infatti, tale normativa favorisce l'uso di detta lingua da parte di tutta la popolazione interessata e garantisce che la stessa lingua sia utilizzata anche nel contesto dell'istruzione di livello universitario.
- 75 Ciò premesso, si deve rammentare che detta normativa può essere ritenuta idonea a garantire tale obiettivo solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo e se viene attuata in modo coerente e sistematico (sentenza del 4 luglio 2019, *Commissione/Germania*, C-377/17, EU:C:2019:562, punto 89).
- 76 Tenuto conto della loro portata limitata, le eccezioni previste dalla stessa normativa non sono tali da ostacolare la realizzazione dell'obiettivo di difesa e promozione della lingua ufficiale di detto Stato membro.
- 77 Inoltre, occorre rilevare che, nel caso di specie, come precisato dal giudice del rinvio, la normativa lettone prevede che l'uso obbligatorio della lingua lettone non riguardi due istituti privati di istruzione superiore il cui funzionamento è disciplinato da leggi speciali, il che consente quindi a questi due istituti di continuare a proporre programmi di studi in lingua inglese o, se del caso, in un'altra lingua ufficiale dell'Unione.
- 78 Come risulta dalla risposta scritta del governo lettone ai quesiti posti dalla Corte, questi due istituti sono stati costituiti mediante accordi internazionali conclusi tra la Repubblica di Lettonia e il Regno di Svezia. Orbene, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che l'articolo 56, paragrafo 3, punto 1, della legge sugli istituti di istruzione superiore prevede precisamente che un programma di studi che si svolge in Lettonia può essere impartito in una lingua ufficiale dell'Unione diversa dalla lingua lettone nel caso in cui tale programma sia organizzato nell'ambito di accordi internazionali.
- 79 In tali circostanze, se è pur vero che i due istituti di istruzione superiore il cui funzionamento è disciplinato da leggi speciali godono di uno status speciale, poiché gli insegnamenti sono ivi impartiti in lingua inglese o, se del caso, in un'altra lingua ufficiale dell'Unione, nulla osta tuttavia a che altri istituti possano impartire la loro formazione in una lingua ufficiale dell'Unione diversa dalla lingua lettone, purché il loro funzionamento rientri nell'ambito di un accordo internazionale concluso tra la Repubblica di Lettonia e altri Stati.

80 Ne consegue che il regime derogatorio applicabile a questi due istituti potrebbe applicarsi a qualsiasi istituto che si trovi in una situazione analoga. Inoltre, tale categoria di istituti si distingue in maniera rilevante dagli istituti soggetti all'obbligo di principio di insegnare nel caso di specie in lingua lettone, in quanto i primi si inseriscono in una logica di cooperazione universitaria internazionale specifica. Pertanto, alla luce dell'obiettivo specifico che esse perseguono e tenuto conto della loro portata limitata, l'esistenza di disposizioni che consentono ad alcuni istituti di istruzione superiore di godere di un regime derogatorio nell'ambito di una cooperazione prevista da programmi dell'Unione e da accordi internazionali non è tale da privare di coerenza la normativa di cui trattasi nel procedimento principale.

– *Sulla necessità e sulla proporzionalità della restrizione in questione*

81 Si deve ricordare che le misure restrittive di una libertà fondamentale possono essere giustificate soltanto se l'obiettivo perseguito non possa essere raggiunto mediante misure meno restrittive (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punto 90).

82 Inoltre, non è indispensabile che la misura restrittiva adottata dalle autorità di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa da tutti gli Stati membri relativamente alle modalità di tutela del diritto fondamentale o del legittimo interesse in questione. Al contrario, la necessità e la proporzionalità delle disposizioni adottate in materia non sono escluse per il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un regime di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato (sentenza del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punto 91).

83 È vero che gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale nella scelta delle misure atte a realizzare gli obiettivi della loro politica di difesa della lingua ufficiale, dal momento che una siffatta politica costituisce l'espressione dell'identità nazionale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE (v., in tal senso, sentenza del 16 aprile 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punto 26). Tuttavia, resta il fatto che tale potere discrezionale non può giustificare che siano gravemente pregiudicati i diritti conferiti ai singoli dalle disposizioni dei trattati che sanciscono le loro libertà fondamentali (v., in tal senso, sentenza del 12 maggio 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punto 78).

84 Occorre rilevare che una normativa di uno Stato membro che imponga, senza alcuna eccezione, che i programmi di studi a livello di istruzione superiore siano impartiti nella lingua ufficiale di tale Stato membro eccederebbe quanto necessario e proporzionato per conseguire l'obiettivo perseguito da detta normativa, vale a dire la difesa e la promozione di tale lingua. Infatti, una normativa del genere porterebbe, in realtà, a imporre, in modo assoluto, l'uso di tale lingua in tutti i programmi di studi a livello di istruzione superiore, ad esclusione di qualsiasi altra lingua e senza tener conto delle ragioni che possono giustificare l'offerta di diversi programmi di studi a livello di istruzione superiore in altre lingue.

85 Per contro, gli Stati membri ben possono stabilire, in linea di principio, un obbligo di utilizzare la loro lingua ufficiale nell'ambito di tali programmi, purché un siffatto obbligo sia accompagnato da eccezioni le quali garantiscano che una lingua diversa da quella ufficiale possa essere utilizzata nell'ambito dei corsi universitari.

86 Nel caso di specie, siffatte eccezioni, al fine di non eccedere quanto necessario a tale scopo, dovrebbero consentire l'uso di una lingua diversa da quella lettone, almeno per quanto riguarda i corsi impartiti nell'ambito di una cooperazione europea o internazionale e i corsi relativi alla cultura e alle lingue diverse dal lettone.

87 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa di uno Stato membro che impone, in linea di principio, agli istituti di istruzione superiore l'obbligo di impartire gli insegnamenti esclusivamente nella lingua ufficiale di tale Stato membro, purché una siffatta normativa sia giustificata da motivi connessi alla tutela dell'identità nazionale di quest'ultimo, vale a dire che sia necessaria e proporzionata alla tutela dell'obiettivo legittimamente perseguito.

## Sulle spese

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

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

**L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa di uno Stato membro che impone, in linea di principio, agli istituti di istruzione superiore l'obbligo di impartire gli insegnamenti esclusivamente nella lingua ufficiale di tale Stato membro, purché una siffatta normativa sia giustificata da motivi connessi alla tutela dell'identità nazionale di quest'ultimo, vale a dire che sia necessaria e proporzionata alla tutela dell'obiettivo legittimamente perseguito.**

Firme

---

<sup>1</sup> Lingua processuale: il lettone.