

**Causa C-391/20**

**Domanda di pronuncia pregiudiziale**

**Data di deposito:**

29 luglio 2020

**Giudice del rinvio:**

Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia)

**Data della decisione di rinvio:**

14 luglio 2020

**Ricorrenti:**

Boriss Cilevičs e a.

**Istituzione che ha emanato l'atto impugnato:**

Saeima (Parlamento, Lettonia)

---

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (CORTE  
COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA DI LETTONIA)**

**ORDINANZA:**

**SULLA PRESENTAZIONE DI QUESTIONI ALLA CORTE DI  
GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

**AFFINCHÉ SI PRONUNCI IN VIA PREGIUDIZIALE**

**NEL PROCEDIMENTO N.° 2020-33-01**

*Riga, 14 luglio 2020*

La Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale della Repubblica di Lettonia) (*omissis*) [composizione del giudice del rinvio],

su richiesta di venti deputati della tredicesima legislatura della Saeima (Parlamento, Lettonia) — 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 — (*omissis*) [riferimenti procedurali] presentata nella fase scritta del procedimento, dopo aver esaminato, all'udienza del 14 giugno 2020, il procedimento «sulla conformità degli articoli 5, paragrafo 1, terza frase, e 56, paragrafo 3, dell'Augstskolu likums (legge in materia di istituti di istruzione superiore), e del punto 49 delle disposizioni transitorie di tale legge, agli articoli 1 e 105 della Latvijas Republikas Satversme (Costituzione della Repubblica di Lettonia, in prosieguo: la “Costituzione”))»,

**osserva quanto segue:**

### **I. Normativa lettone**

**1.** L'articolo 1 della Costituzione così dispone:

«La Lettonia è una repubblica democratica indipendente».

Ai sensi dell'articolo 4 della Costituzione:

«Il lettone è la lingua ufficiale della Repubblica di Lettonia. La bandiera della Lettonia è di colore rosso scuro con una banda bianca».

L'articolo 68 della Costituzione così dispone:

«Ogni accordo internazionale che disciplini materie che devono essere trattate per via legislativa richiede l'approvazione del Parlamento.

Attraverso la conclusione di accordi internazionali la Lettonia può, al fine di rafforzare la democrazia, delegare alle istituzioni internazionali alcuni dei poteri delle istituzioni statali. Il Parlamento può approvare accordi internazionali che delegano alle istituzioni internazionali alcuni dei poteri delle istituzioni statali in occasione di sessioni alle quali partecipano almeno due terzi dei membri del Parlamento; l'approvazione richiede la maggioranza di due terzi dei voti dei deputati presenti.

L'appartenenza della Lettonia all'Unione europea è decisa mediante referendum organizzato su proposta del Parlamento.

I cambiamenti significativi nelle condizioni di appartenenza della Lettonia all'Unione europea sono sottoposti a referendum se almeno la metà dei membri del Parlamento ne fa domanda».

L'articolo 105 della Costituzione così dispone:

«Ogni persona ha diritto alla proprietà. I beni oggetto del diritto di proprietà non devono essere utilizzati in misura contraria all'interesse pubblico. Il diritto di proprietà può essere limitato solo dalla legge. Un'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».

L'articolo 112 della Costituzione così dispone:

«Ogni persona ha diritto all'istruzione. Lo Stato garantisce l'accesso gratuito all'istruzione di base e agli altri livelli dell'istruzione secondaria. L'istruzione di base è obbligatoria».

Da parte sua, l'articolo 113 della Costituzione prevede quanto segue:

«Lo Stato riconosce la libertà di creazione scientifica, artistica o di altro tipo e garantisce la tutela del diritto d'autore e del diritto dei brevetti».

**2.** Il 2 novembre 1995 il Parlamento ha adottato la legge in materia di istituti di istruzione superiore, entrata in vigore il 1° dicembre dello stesso anno.

**2.1.** L'articolo 5 della legge in materia di istituti di istruzione superiore prevedeva inizialmente che tali istituti avessero il compito di coltivare e sviluppare le scienze e le arti. Con il likums «Grozījumi Augstskolu likumā» (legge che modifica la legge in materia di istituti di istruzione superiore) del 21 giugno 2018, la terza frase dell'articolo 5 della suddetta legge è stato modificato come segue: «Nell'ambito delle loro attività, essi coltivano e sviluppano le scienze, le arti e la lingua ufficiale».

**2.2.** Con la legge del 21 giugno 2018 che modifica la legge in materia di istituti di istruzione superiore, l'articolo 56 di tale legge è stato anch'esso modificato. All'inizio del paragrafo 3 di detto articolo, l'espressione «istituti di istruzione superiore a carattere statale» è stata sostituita dall'espressione «istituti di istruzione superiore e negli istituti che rilasciano una laurea di primo livello e un titolo di formazione tecnica». Pertanto, a partire dal 1° gennaio 2019, data di entrata in vigore di tali modifiche, l'articolo 56, paragrafo 3, della legge in materia di istituti di istruzione superiore è così formulato:

«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 una lingua straniera al fine di conseguire gli obiettivi prefissati conformemente alla classificazione dell'istruzione della Repubblica di Lettonia per le seguenti categorie di programmi d'istruzione: studi linguistici e culturali o programmi relativi allo studio linguistico. La commissione preposta all'autorizzazione decide in merito all'appartenenza del programma di studi in questione a dette categorie di programmi d'istruzione.

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

Pertanto, l'articolo 56, paragrafo 3, della legge in materia di istituti di istruzione superiore dispone che, in tutti gli istituti di istruzione superiore, compresi gli istituti privati situati in Lettonia, i programmi di studio sono impartiti nella lingua ufficiale. L'uso di lingue straniere per l'erogazione di tali programmi è possibile solo nei casi previsti da tale disposizione.

**2.3.** Con la legge del 21 giugno 2018, che modifica la legge in materia di istituti di istruzione superiore, è stato aggiunto alle sue disposizioni transitorie il punto 49, formulato come segue:

«Le modifiche apportate all'articolo 56, paragrafo 3, della presente legge, riguardanti la lingua in cui sono impartiti i programmi di studio, 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 nei quali i programmi di studio sono impartiti in una lingua non conforme al disposto dell'articolo 56, paragrafo 3, della presente legge possono continuare a erogare tali programmi nella lingua in questione fino al 31 dicembre 2022. A decorrere dal 1° gennaio 2019 non è consentita l'ammissione di studenti ai programmi di studio impartiti in una lingua non conforme al disposto dell'articolo 56, paragrafo 3, della presente legge[»].

**3.** In Lettonia esistono due istituti privati di istruzione superiore — la Rīgas Ekonomikas augstskola (scuola superiore di scienze economiche di Riga) e la Rīgas Juridiskā augstskola (scuola superiore di diritto di Riga) — il cui funzionamento è disciplinato da leggi speciali. Dette leggi contengono, tra l'altro, disposizioni relative alla lingua in cui sono impartiti i corsi nei suddetti istituti.

L'articolo 19, paragrafo 1, del Likums «Par Rīgas Ekonomikas augstskolu» (legge della scuola superiore di scienze economiche di Riga) dispone quanto segue:

«Nel presente istituto, i corsi sono impartiti in inglese. La redazione e la discussione dei lavori necessari per conseguire il titolo di laurea, il titolo di master o il titolo di dottorato e gli esami di qualificazione professionale sono svolti in inglese».

Da parte sua, l'articolo 21 del Rīgas Juridiskās augstskolas likums (legge della scuola superiore di diritto di Riga) prevede quanto segue:

«Il presente istituto offre programmi di studio 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».

## II. Diritto dell'Unione europea

4. L'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sancisce il diritto di stabilimento e l'articolo 56 la libera prestazione dei servizi. La libertà di stabilimento rientra altresì nella libertà d'impresa, riconosciuta dall'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

### III. Fatti all'origine della controversia e procedimento dinanzi alla Satversmes tiesa (Corte costituzionale)

5. Dinanzi alla Satversmes tiesa (Corte costituzionale) è stato avviato il procedimento n. 2019-12-01 «sulla conformità degli articoli 5, paragrafo 1, terza frase, e 56, paragrafo 3, della legge in materia di istituti di istruzione superiore, e del punto 49 delle disposizioni transitorie di tale legge, agli articoli 1, 105 e 112 della Costituzione della Repubblica di Lettonia».

Il procedimento è stato avviato su richiesta di venti deputati al Parlamento lettone (in prosieguo: la «parte ricorrente»). Questo tipo di richiesta dà luogo a un controllo astratto delle norme. Tali ricorsi, proposti dinanzi alla Satversmes tiesa (Corte costituzionale) dai titolari [della facoltà] di [richiedere il] controllo astratto delle norme di diritto, tra cui figurano i deputati del Parlamento lettone, hanno lo scopo di tutelare gli interessi pubblici. Detti ricorsi costituiscono uno strumento essenziale per la tutela di importanti interessi statali e sociali. Il controllo astratto delle norme giuridiche è uno strumento finalizzato al coordinamento del sistema giuridico. Spetta quindi alla Satversmes tiesa (Corte costituzionale) valutare la conformità delle disposizioni controverse alle norme giuridiche di rango superiore con riferimento all'insieme delle persone alle quali il legislatore ha reso applicabile la normativa di cui trattasi [v. sentenza della Satversmes tiesa (Corte costituzionale) del 15 novembre 2016 nel procedimento 2015-25-01, punto 9].

6. Nel suo ricorso proposto dinanzi alla Satversmes tiesa (Corte costituzionale), la **parte ricorrente** ha fatto valere che gli articoli 5, paragrafo 1, terza frase, e 56, paragrafo 3, della legge in materia di istituti di istruzione superiore nonché il punto 49 delle disposizioni transitorie di tale legge (in prosieguo: le «disposizioni controverse») non erano conformi agli articoli 1, 105 e 112 della Costituzione.

La parte ricorrente ha sostenuto che le disposizioni controverse limitano l'autonomia degli istituti di istruzione superiore privati e la libertà accademica dei loro docenti e studenti, in quanto impongono a tali istituti l'obbligo di coltivare e sviluppare la lingua ufficiale e riducono la possibilità per tali istituti di offrire programmi di studio in lingue straniere. Secondo detta parte, il diritto all'istruzione sancito dall'articolo 112 della Costituzione risulterebbe così compresso.

La parte ricorrente ha altresì fatto valere che le disposizioni controverse limitano il diritto degli istituti di istruzione superiore di esercitare un'attività commerciale e di fornire a titolo oneroso il servizio di insegnamento superiore conformemente all'autorizzazione di cui essi sono titolari, nonostante tale diritto sia tutelato dal diritto di proprietà sancito dall'articolo 105 della Costituzione. Gli istituti di istruzione superiore privati non possono offrire programmi erogati integralmente in inglese o in altre lingue che non siano lingue ufficiali dell'Unione europea e che abbiano già ricevuto il corrispondente riconoscimento.

Secondo la parte ricorrente, le disposizioni controverse violano anche il principio di legalità sancito dall'articolo 1 della Costituzione, in forza del quale i fondatori di istituti di insegnamento superiore privati potevano fare legittimo affidamento sul fatto di poter ricavare utili dall'uso della loro proprietà. Poiché tali istituti avevano ottenuto le corrispondenti autorizzazioni e i loro programmi di studi erano stati accreditati, essi confidavano nella possibilità di continuare a esercitare l'attività commerciale in questione. Non è stata prevista alcuna disposizione che consenta una transizione graduale alla nuova normativa, né è stato previsto un meccanismo di compensazione.

La parte ricorrente ha altresì fatto valere che, creando una barriera all'ingresso nel mercato dell'istruzione superiore e impedendo ai cittadini e alle imprese di altri Stati membri dell'Unione europea di fornire servizi di istruzione superiore in lingue straniere, le disposizioni controverse pregiudicano i diritti di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi garantiti dal diritto dell'Unione europea, riconosciuti dagli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché la libertà d'impresa, sancita all'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

**7. L'istituzione che ha adottato l'atto impugnato, il Parlamento,** sostiene la conformità delle disposizioni controverse agli articoli 5, 105 e 112 della Costituzione.

**7.1.** Secondo il Parlamento, le disposizioni controverse non limitano i diritti degli istituti di istruzione superiore privati, dato che il diritto all'istruzione comprende solo la tutela dei diritti degli studenti. Lo Stato non è tenuto a garantire l'insegnamento superiore in una lingua diversa dalla lingua ufficiale. Il principio dell'unità del sistema d'istruzione esige che ai diversi tipi e livelli di formazione siano applicati requisiti linguistici di base uniformi. Pertanto, non si può ritenere che i diritti conferiti dall'articolo 112 della Costituzione siano stati limitati. Inoltre, anche ove si ritenga che tali diritti siano stati compressi, una siffatta limitazione sarebbe imposta dalla legge, perseguirebbe un obiettivo legittimo e sarebbe proporzionata a tale obiettivo.

**7.2.** Nel suo controricorso, il Parlamento ha fatto valere che le disposizioni controverse non pregiudicano i diritti riconosciuti dall'articolo 105 della Costituzione, in quanto questi ultimi non conferiscono tutela legale al diritto delle persone di conseguire utili. Inoltre, occorre tener conto del fatto che gli istituti di

istruzione superiore privati operano in un settore di attività regolamentato in modo specifico, che è subordinato alla realizzazione degli obiettivi fissati dal legislatore e può perseguire uno scopo di lucro solo nell'ambito della realizzazione di tali obiettivi. Anche se si dovesse ritenere che le disposizioni di cui trattasi limitano i diritti riconosciuti dall'articolo 105 della Costituzione, una siffatta limitazione sarebbe proporzionata, in quanto gli istituti di istruzione superiore privati possono sempre erogare programmi di studi conformi ai requisiti della legge in materia di istituti di istruzione superiore, proporre corsi informali e svolgere attività di ricerca. Inoltre, il punto 49 delle disposizioni transitorie della legge in materia di istituti di istruzione superiore prevede un periodo transitorio sufficientemente lungo.

In udienza, il sig. Sandis Bērtaitis, rappresentante del Parlamento, ha fatto valere che il diritto dell'Unione non limita la facoltà di cui dispongono gli Stati membri di adottare, in materia di istruzione, norme necessarie alla tutela dei valori costituzionali. Ha inoltre sostenuto che l'articolo 56, paragrafo 3, della legge in materia di istituti di istruzione superiore prevede disposizioni specifiche per la realizzazione di programmi di studio nelle lingue dell'Unione europea, motivo per cui non si discosterebbe dallo spazio educativo dell'Unione europea.

**8.** L'11 giugno 2020 la **Satversmes tiesa** (Corte costituzionale) ha pronunciato la sentenza nel procedimento n. 2019-12-01 (in prosieguo: la «sentenza»).

**8.1.** Nella sua sentenza, la **Satversmes tiesa** (Corte costituzionale) ha concluso che il diritto di proprietà sancito dall'articolo 105 della Costituzione doveva essere interpretato alla luce della libertà di stabilimento riconosciuta dall'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Essa ha quindi ritenuto necessario chiarire il contenuto della libertà di stabilimento, considerando al contempo la possibilità di sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale. La **Satversmes tiesa** (Corte costituzionale) ha altresì osservato che non era auspicabile una situazione in cui, sottoponendo alla Corte un'eventuale domanda di pronuncia pregiudiziale, la questione della conformità alla Costituzione delle disposizioni controverse rimanesse irrisolta, almeno in parte, per un lungo periodo. Di conseguenza, la **Satversmes tiesa** (Corte costituzionale) ha deciso di scindere il procedimento esaminato in due: il procedimento relativo alla conformità delle disposizioni controverse all'articolo 112 della Costituzione e il procedimento relativo alla conformità delle disposizioni controverse agli articoli 1 e 105 della Costituzione. Per quanto riguarda il primo, occorre pronunciare la sentenza poiché, in tale contesto, le disposizioni controverse disciplinano un settore rientrante nella competenza degli Stati membri dell'Unione europea, conformemente all'articolo 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Per contro, per quanto riguarda il secondo procedimento, occorre riprendere il suo esame nel merito.

**8.2.** Tenuto conto dello stretto rapporto esistente tra l'insegnamento superiore e la libertà di creazione scientifica, artistica o di altro tipo, nella questione relativa alla conformità delle disposizioni controverse all'articolo 112 della Costituzione, oltre

alla questione della conformità di dette norme al diritto all'istruzione, la Satversmes tiesa (Corte costituzionale) ne ha valutato la conformità all'articolo 113 della Costituzione, che sancisce la libertà di creazione scientifica.

In tale sentenza, essa afferma che, con l'obbligo di coltivare e sviluppare la lingua ufficiale di cui all'articolo 5 della legge in materia di istituti di istruzione superiore, il legislatore ha concretizzato l'obbligo positivo dello Stato di istituire un quadro normativo per l'insegnamento superiore che garantisca che l'attività di tali istituti si svolga nell'interesse generale. Inoltre, si deve tener conto del fatto che la disposizione controversa conferisce agli istituti di istruzione superiore un ampio potere discrezionale quanto all'adempimento di tale funzione. Di conseguenza, l'articolo 5, paragrafo 1, terza frase, della legge in materia di istituti di istruzione superiore è conforme al combinato disposto dell'articolo 112 e dell'articolo 113 della Costituzione.

La Satversmes tiesa (Corte costituzionale) ha rilevato che l'articolo 56, paragrafo 3, della legge in materia di istituti di istruzione superiore deve essere interpretato con riferimento al punto 49 delle disposizioni transitorie di tale legge, giacché tali norme costituiscono un quadro normativo unico. Tale normativa limita la libertà accademica dei docenti e degli studenti degli istituti di insegnamento superiore nonché l'autonomia di tali istituti, in quanto prevede restrizioni all'uso di lingue straniere nella realizzazione di programmi di studio in tali istituti. Tale limitazione è imposta dalla legge, persegue un obiettivo legittimo ed è idonea a conseguire detto obiettivo. Tuttavia, la Satversmes tiesa (Corte costituzionale) ha concluso che il legislatore non aveva esaminato se tale obiettivo legittimo potesse essere conseguito con strumenti meno restrittivi. Uno di tali strumenti potrebbe essere una valutazione globale della qualità di tutti gli istituti di istruzione superiore privati, sulla base della quale rilasciare l'autorizzazione per offrire programmi di studio in una lingua straniera. Analogamente, una normativa che deroghi all'articolo 56, paragrafo 3, della legge in materia di istituti di istruzione superiore per taluni settori scientifici o per un determinato livello di studi limiterebbe in misura minore la libertà accademica dei docenti e degli studenti degli istituti di istruzione superiore privati nonché l'autonomia di tali istituti. Di conseguenza, l'articolo 56, paragrafo 3, della legge in materia di istituti di istruzione superiore e il punto 49 delle sue disposizioni transitorie non sono conformi al combinato disposto dell'articolo 112 e 113 della Costituzione, nella misura in cui dette disposizioni controverse si applicano agli istituti privati di istruzione superiore.

#### **IV. Motivi per i quali la Satversmes tiesa (Corte costituzionale) ha presentato una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea**

**9.** In forza dell'articolo 8, paragrafo 1, della legge in materia di istituti di istruzione superiore, in Lettonia detti istituti possono essere creati dallo Stato o da altre persone giuridiche o fisiche, comprese le persone giuridiche o fisiche straniere. L'istruzione superiore è quindi un servizio che può essere fornito da imprese fondate da privati.

L'articolo 4 del Trattato [sull'Unione europea] dispone che l'Unione europea rispetta l'identità nazionale degli Stati membri. Peraltro, in forza dell'articolo 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo anche: «TFUE»), l'Unione europea rispetta le responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturale e linguistica. È quindi lecito concludere che il contenuto e l'organizzazione dell'istruzione superiore rientrano nella competenza degli Stati membri dell'Unione europea. Di conseguenza, le disposizioni controverse, che disciplinano il funzionamento degli istituti di istruzione al fine di promuovere la coltivazione e lo sviluppo della lingua ufficiale, si inseriscono in un settore che rientra nella competenza degli Stati membri dell'Unione europea. Tuttavia, la Corte ha riconosciuto che la libertà di stabilimento si applica anche in settori la cui competenza è lasciata agli Stati membri dell'Unione europea [v., ad esempio, sentenza dell'11 giugno 2020, KOB, C-206/19, (*omissis*) EU:C:2020:463, punto 20].

La libertà di stabilimento, ai sensi dell'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comporta l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini. Tale libertà si estende quindi sia alle persone fisiche sia alle persone giuridiche. Come dichiarato dalla Corte, la libertà di stabilimento dev'essere intesa in senso ampio. Quest'ultima comprende il diritto per i cittadini e le imprese degli Stati membri dell'Unione europea di partecipare, in modo permanente e ininterrotto, alla vita economica di un altro Stato membro a scopo di lucro [v. sentenza della Corte del 21 giugno 1974, *Reyners*, 2/74, (*omissis*) EU:C:1974:68, punto 25]. Pertanto, l'organizzazione, dietro corrispettivo, dei corsi di formazione superiore rientra anch'essa nell'ambito di applicazione della libertà di stabilimento qualora tale attività sia 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. Costituiscono restrizioni a tale libertà, ai sensi dell'articolo 49, primo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, tutte le misure che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio di tale libertà (v. sentenza del 13 novembre 2003, *Neri*, C-153/02, (*omissis*) EU:C:2003:614, punti 39 e 41).

**9.1.** All'udienza nel procedimento n. 2019-12-01, diverse persone chiamate a deporre hanno affermato dinanzi alla Satversmes tiesa (Corte costituzionale) che le disposizioni in questione potevano costituire una restrizione alla libertà di stabilimento prevista all'articolo 49 TFUE, in quanto l'articolo 56 della legge in materia di istituti di istruzione superiore crea una barriera difficilmente superabile all'ingresso di imprese straniere nel mercato lettone dell'istruzione superiore.

Secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di «restrizione», ai sensi degli articoli 49 e 56 TFUE, riguarda tutte le misure che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. L'articolo 49 TFUE osta all'applicazione di qualsiasi normativa

nazionale che produca l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna a uno Stato membro [v. sentenza del 5 luglio 2007, Commissione/Belgio, C-522/04, (*omissis*) EU:C:2007:405, punto 37]. La direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (in prosieguo: la «direttiva sui servizi») reca disposizioni di carattere generale volte ad agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi. L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva sui servizi prevede che gli Stati membri non possano subordinare la prestazione di servizi a requisiti discriminatori.

Parimenti, la nozione di restrizione comprende anche le misure non discriminatorie di uno Stato membro che pregiudichino l'accesso al mercato per le imprese di altri Stati membri, ostacolando in tal modo il commercio all'interno dell'Unione europea [v., ad esempio, sentenza della Corte del 28 aprile 2009, Commissione/Italia, C-518/06, (*omissis*) EU:C:2009:270, punti 62 e 64]. Per discriminazione indiretta si intende qualsiasi misura nazionale che, pur se applicabile indipendentemente dalla cittadinanza, renda meno attraente l'esercizio delle libertà garantite dal Trattato [v., ad esempio, sentenza della Corte del 3 marzo 2020, Vodafone Magyarország, C-75/18, (*omissis*) EU:C:2020:139, punti 42 e 43].

Risulta dalla giurisprudenza della Corte che i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato possono tuttavia essere ammessi a condizione che perseguano uno scopo legittimo compatibile con il Trattato e siano giustificati da motivi imperativi d'interesse pubblico, che siano idonei a garantire il raggiungimento dello scopo perseguito e non eccedano quanto necessario per raggiungerlo [v. sentenza della Corte del 5 luglio 2007, Commissione/Belgio, C-522/04, (*omissis*) EU:C:2020:139, punto 47]. La Corte ha esaminato le restrizioni alla libertà di stabilimento nel settore dell'istruzione superiore, ma, fino ad oggi, lo ha fatto [solo] per quanto riguarda le condizioni di accesso a una professione negli Stati membri e il riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore [v., ad esempio, sentenze del 10 luglio 2008, Commissione/Portogallo, C-307/07, (*omissis*) EU:C:2008:402, e del 29 gennaio 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, (*omissis*) EU:C:2009:37]. Secondo la *Satversmes tiesa* (Corte costituzionale), la controversia principale verte sull'accesso al mercato dei servizi di istruzione superiore. La Corte non ha ancora affrontato la questione dell'esercizio di un'attività imprenditoriale nel settore dell'istruzione superiore.

Ad oggi, la Corte di giustizia dell'Unione europea non ha esaminato la questione se una normativa di uno Stato membro che impone l'obbligo di coltivare una lingua nazionale e di utilizzarla nel settore dell'istruzione superiore, compreso negli istituti di istruzione superiore privati, costituisca una restrizione alla libertà di stabilimento e, in caso affermativo, se sia giustificata, se sia idonea e non ecceda quanto necessario per raggiungere tale obiettivo. Anche la giurisprudenza della Corte riguardante cause i cui elementi di fatto e di diritto sono diversi da

quelli del caso di specie potrebbe essere pertinente nella presente fattispecie. Così, ad esempio, la Corte ha dichiarato che l'obbligo imposto da uno Stato membro alle emittenti televisive di destinare una determinata quota dei ricavi a opere la cui lingua originale è una delle lingue ufficiali di tale Stato membro costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi, alla libertà di stabilimento, alla libera circolazione dei capitali e alla libera circolazione dei lavoratori. Siffatta limitazione è stata giudicata conforme al diritto dell'Unione [v., ad esempio, sentenza della Corte del 5 marzo 2009, UTECA, C-222/07, (*omissis*) EU:C:2009:124, punto 24]. La Corte ha altresì concluso che una normativa che imponga la conclusione di contratti di lavoro nella lingua ufficiale di uno Stato membro può avere un effetto dissuasivo sui lavoratori e sui datori di lavoro che non parlano tale lingua provenienti da altri Stati membri e costituisce pertanto una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori. Tale restrizione è stata dichiarata incompatibile con l'articolo 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea [v. sentenza del 16 aprile 2013, Las, C-202/11, (*omissis*) EU:C:2013:239, punto 22].

Occorre altresì rilevare che, nelle conclusioni presentate il 5 marzo 2020, l'avvocato generale presso la Corte Juliane Kokott ha proceduto all'esame di talune disposizioni del diritto ungherese che prevedono che gli istituti di insegnamento superiore stranieri che intendano stabilirsi in Ungheria possono farlo solo se forniscono prestazioni di servizi di insegnamento superiore nello Stato in cui hanno la loro sede e se è stato concluso un accordo internazionale tra l'Ungheria e il paese interessato. Sebbene il governo ungherese abbia affermato che una siffatta normativa era necessaria per salvaguardare l'ordine pubblico e per garantire la qualità dell'insegnamento superiore, l'avvocato generale è giunto alla conclusione che essa non era compatibile né con l'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in combinato disposto con l'articolo 54 di detto Trattato, né con l'articolo 16 della direttiva sui servizi, né tantomeno con la libertà d'impresa sancita dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [v. conclusioni presentate dall'avvocato generale Kokott nella causa C-66/18, Commissione/Ungheria, (*omissis*) EU:C:2020:172, paragrafi da 130 a 140, da 153 a 161 e 175].

**9.2.** L'articolo 5 della legge in materia di istituti di istruzione superiore impone a tutti gli istituti che intendano rilasciare un diploma di istruzione superiore riconosciuto dalla Repubblica di Lettonia di sviluppare e coltivare la lingua ufficiale, ossia il lettone. Quanto all'articolo 56, paragrafo 3, di detta legge, esso limita le possibilità per gli istituti di insegnamento superiore privati di offrire ed erogare corsi in lingue straniere, poiché ciò è possibile solo nei casi specificati in tale disposizione [v. sentenza della Satversmes tiesa (Corte costituzionale) dell'11 giugno 2020 nel procedimento n. 2019-12-01, punto 29.4].

Le due disposizioni si applicano allo stesso modo agli istituti di insegnamento superiore pubblici e privati, nonché alle imprese stabilite in Lettonia e a quelle stabilite all'estero. Orbene, in forza dell'articolo 21 della legge della scuola superiore di diritto di Riga e dell'articolo 19, paragrafo 1, della legge della scuola

superiore delle scienze economiche di Riga, l'articolo 56, paragrafo 3, della legge in materia di istituti di istruzione superiore non è applicabile a questi due istituti di istruzione superiore stabiliti in Lettonia.

Pertanto, la *Satversmes tiesa* (Corte costituzionale) conclude quanto segue: la succitata giurisprudenza della Corte di giustizia evidenzia che l'obbligo di utilizzare la lingua ufficiale di uno Stato membro o di promuovere il suo sviluppo in un qualsiasi settore imprenditoriale potrebbe essere considerato una restrizione alla libertà di stabilimento. Tuttavia, tenuto conto della competenza degli Stati membri nel settore dell'istruzione, rimane dubbio se l'obbligo imposto agli istituti di istruzione superiore privati di coltivare e sviluppare la lingua ufficiale di uno Stato membro e di utilizzarla nei programmi di studi superiori costituisca parimenti una restrizione alla libertà di stabilimento.

Le disposizioni controverse si applicano allo stesso modo alle imprese lettoni e ai cittadini e alle imprese di altri Stati membri dell'Unione europea, circostanza che potrebbe indicare l'assenza di carattere discriminatorio dell'asserita restrizione. Tuttavia, secondo la *Satversmes tiesa* (Corte costituzionale), dalla giurisprudenza della Corte non risulta chiaramente se il fatto che l'articolo 56, paragrafo 3, della legge in materia di istituti di istruzione superiore non si applichi a due istituti di istruzione superiore domiciliati in Lettonia incida sulla natura di tale restrizione. Infatti, non è possibile concludere inequivocabilmente se una normativa che si applica indistintamente alle imprese lettoni e straniere ma che, allo stesso tempo, prevede deroghe per due imprese stabilite in Lettonia sia discriminatoria o meno.

Il principio di proporzionalità è stato esaminato in modo esaustivo nella giurisprudenza della Corte [v., ad esempio, sentenze della Corte del 22 gennaio 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, (*omissis*) EU:C:2013:28, punto 50, e dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland e Seitlinger e a.*, C-293/12 e C-594/12, (*omissis*) EU:C:2014:238, punto 46]. Tuttavia, anche supponendo che le disposizioni di cui trattasi nel caso di specie limitino la libertà di stabilimento, permane il dubbio se l'interpretazione dell'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea consenta di concludere che una siffatta restrizione è giustificata, idonea e non eccede quanto necessario per raggiungere il legittimo obiettivo di tutela della lingua ufficiale perseguito da tale restrizione. Secondo la *Satversmes tiesa* (Corte costituzionale), la lingua ufficiale è considerata una delle manifestazioni dell'identità nazionale.

**10.** L'articolo 68 della Costituzione prevede, e la *Satversmes tiesa* (Corte costituzionale) ha dichiarato, che il diritto dell'Unione è divenuto parte integrante dell'ordinamento giuridico lettone con la ratifica del Trattato relativo all'adesione della Lettonia all'Unione europea. Pertanto, al fine di chiarire il contenuto della normativa nazionale e di applicarla, occorre tener conto del diritto dell'Unione europea e dell'interpretazione datane dalla giurisprudenza della Corte [v. sentenza della *Satversmes tiesa* (Corte costituzionale) del 6 marzo 2019 nel procedimento n. 2018-11-01, punto 16.2].

Dagli obblighi assunti dalla Lettonia per effetto della sua adesione all'Unione europea discende che l'articolo 105 della Costituzione deve essere interpretato alla luce della libertà di stabilimento sancita dall'articolo 49 TFUE [v. sentenza della Satversmes tiesa (Corte costituzionale) dell'11 giugno 2020 nel procedimento n. 2019-12-01, punto 23.1]. Nel presente procedimento è quindi necessario chiarire il contenuto dell'articolo 49 TFUE.

L'articolo 267 TFUE dispone che la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione dei trattati dell'Unione europea, nonché sulla validità e l'interpretazione degli atti dell'Unione europea. La Satversmes tiesa (Corte costituzionale) è una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non può proporsi un ricorso giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, TFUE. Di conseguenza, la Satversmes tiesa (Corte costituzionale) deve adempiere il suo obbligo di rinvio, salvo che non abbia constatato che la questione non è pertinente, o che la disposizione di cui è causa ha già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte, oppure che la corretta applicazione del diritto si impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi [v., ad esempio, sentenza della Corte del 6 ottobre 1982, CILFIT/Ministero della Sanità, C-283/81, (*omissis*) EU:C:1982:335, punto 21]. Come risulta dalla giurisprudenza della Corte menzionata supra nella presente decisione, l'interpretazione e la corretta applicazione dell'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non si impongono con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi. Benché la Corte abbia interpretato più volte tale disposizione del Trattato, essa non ha fornito un'interpretazione riguardante la restrizione alla libertà di stabilimento nel settore dell'istruzione superiore.

Di conseguenza, la Satversmes tiesa (Corte costituzionale) ritiene che, nel procedimento n. 2020-33-01, sussistano circostanze che giustificano la decisione di adire la Corte in via pregiudiziale.

Alla luce delle suesposte considerazioni e (*omissis*) conformemente all'articolo 267 TFUE, la Satversmes tiesa (Corte costituzionale)

**dispone:**

**1. di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:**

**1.1.** Se una normativa come quella oggetto del procedimento principale costituisca una restrizione alla libertà di stabilimento sancita dall'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o, in subordine, alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 [di detto Trattato], nonché alla libertà d'impresa riconosciuta dall'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

**1.2.** 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.

**2. di sospendere il procedimento fino alla pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea.**

La presente decisione non può formare oggetto di impugnazione.

*(omissis)* [firme e questioni formali]

DOCUMENTO DI LAVORO