

Less is More (per ora)? Identità nazionale e limiti alle libertà di mercato nel caso Cilevičs

Federico Ferri (Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, *Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna) – 13 novembre 2022

SOMMARIO: 1. Principali elementi di fatto e di diritto alla base della causa. – 2. Brevi osservazioni sulla ricevibilità della questione pregiudiziale. – 3. Conclusioni dell'Avvocato generale e pronuncia della Corte: sovrapposizioni e divergenze. – 4. Considerazioni generali.

1. La [sentenza Cilevičs del 7 settembre 2022](#) ravviva il dibattito sui limiti alle libertà fondamentali del mercato interno a fronte del ricorso alla clausola dell'identità nazionale (o clausola identitaria) prevista dall'art. 4, par. 2, TUE. Il caso è di interesse anche perché trae origine da un rinvio pregiudiziale esperito dalla Corte costituzionale di uno Stato membro.

Gli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano il giudizio principale possono essere riassunti come segue.

Nel 2018, il Parlamento della Lettonia aveva modificato la legge nazionale sugli istituti di istruzione superiore. La riforma aveva investito anche gli artt. 5 e 56 della legge. L'art. 5 era stato emendato sì da imporre agli istituti di istruzione superiore privati di coltivare e sviluppare non solo le scienze e le arti, ma anche la lingua ufficiale della Repubblica lettone. In virtù di ciò, il nuovo art. 56 prescriveva che i programmi di studi di questi istituti fossero impartiti in lingua lettone. L'erogazione di corsi in lingua straniera sarebbe stata ammissibile in ipotesi eccezionali, tra l'altro con l'aggiunta di limitazioni di carattere temporale. E solamente due istituti regolati da leggi speciali potevano continuare a offrire corsi in lingua straniera: le scuole superiori di diritto e di scienze economiche di Riga.

In apparenza, la questione era stata affrontata in un'ottica esclusivamente interna, tant'è che alcuni membri del Parlamento nazionale avevano proposto un sindacato di legittimità costituzionale avverso quelle due disposizioni. Segnatamente, essi ritenevano che fossero intaccati gli artt. 1 (principio di legalità), 105 (diritto di proprietà) e 112 (diritto all'istruzione) della Costituzione, in quanto la riforma legislativa avrebbe limitato le prerogative economiche e l'autonomia di tali istituti, nonché la libertà accademica del loro personale docente e dei loro studenti.

Nella sostanza, però, sono emersi anche problemi di conformità tra diritto nazionale e diritto UE. L'opinione dei ricorrenti nel giudizio di costituzionalità era che gli emendamenti apportati alla legge nazionale sugli

istituti di istruzione superiore violassero la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi, *ex artt.* 49 e 56 TFUE, oltre alla libertà d'impresa, sancita dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali.

La Corte costituzionale, tra le altre cose, ha ricondotto la tutela della lingua lettone anche all'art. 4, par. 2, TUE, secondo cui l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale; inoltre, ha constatato che, ai sensi dell'art. 165 TFUE, il contenuto e l'organizzazione dell'istruzione superiore rientrano nella competenza degli Stati membri. Nonostante ciò, la Corte costituzionale ha riconosciuto che le libertà fondamentali del mercato interno dell'Unione si applicano anche nei settori per i quali detti Stati membri restano competenti. Pertanto, ha espresso dubbi circa la conformità dei predetti obblighi a carico di istituti di istruzione superiore privati con l'art. 49 TFUE e, in via ulteriore, anche con l'art. 56 TFUE e l'art. 16 della Carta. Ed è proprio sull'interpretazione di tali disposizioni nel contesto appena tratteggiato che la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi.

2. Va detto innanzitutto che la Corte di giustizia ha dichiarato ricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale, malgrado la Commissione fosse di diverso avviso. Ciò soprattutto perché la Corte costituzionale lettone, prima di attivare il rinvio pregiudiziale, aveva già rilevato un contrasto tra le disposizioni nazionali venute in rilievo ed alcune norme costituzionali. Poi aveva deciso di continuare il giudizio di costituzionalità su quelle medesime disposizioni con riguardo a una prospettiva specifica, ossia quella che si affaccia sul diritto primario UE in materia di mercato interno e libertà di impresa. In aggiunta, durante il procedimento instaurato presso la Corte di giustizia, il legislatore lettone aveva modificato la normativa contestata, al fine di conformarsi alla (prima) decisione della Corte costituzionale.

Su questo punto, rifacendosi a una giurisprudenza da tempo consolidata, le [conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou](#) e la sentenza della Corte di giustizia avanzano la medesima soluzione, che consiste nell'accordare una presunzione di rilevanza alla questione proposta dal giudice nazionale, dal momento che solo la manifesta assenza di rapporto tra quesito e causa interna potrebbe giustificare l'omesso sindacato sotteso al procedimento di cui all'art. 267 TFUE. Uno specifico corollario di questa statuizione, posto che nel caso concreto era stata la stessa Corte costituzionale lettone a indicare la volontà di procedere, è che una pronuncia della Corte di giustizia su elementi di diritto aggiuntivi rispetto a quelli che fungevano da parametro di validità della declaratoria di incostituzionalità ben potrebbe stimolare conseguenze giuridiche, tra cui nuovi orientamenti della giurisprudenza costituzionale o interventi aggiuntivi del legislatore nazionale.

Rispetto alle conclusioni dell'Avvocato generale, poi, la sentenza ha cura di precisare che la fattispecie in oggetto di causa non deve essere valutata come puramente interna (sul tema si rinvia a D. DIVERIO, *Situazioni puramente interne e principi generali dell'ordinamento dell'Unione*, in AA.VV. (a cura di), *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti*

offerti a Claudia Morviducci, Bari, 2019, p. 15 ss.; D.P. DOMENICUCCI, *Il rinvio pregiudiziale e i confini mobili delle “situazioni puramente interne”*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 77 ss.) e finisce dunque per giustificare l’applicazione – almeno in astratto – del diritto UE sulle libertà di mercato. D’altronde, le disposizioni nazionali che in ultima analisi potrebbero essere annullate sono potenzialmente riferibili anche a persone giuridiche o fisiche di altri Stati membri, così che la pronuncia finale della Corte costituzionale avrebbe un impatto “esterno” per lo meno indiretto.

3. Passando all’esame sul merito, la Corte di giustizia e l’Avvocato generale Emiliou offrono un’interpretazione del diritto UE che in linea di principio non osterebbe alle disposizioni nazionali che impongono – a fronte di talune eccezioni – anche agli istituti superiori privati di promuovere la lingua lettone e, di conseguenza, di astenersi dall’erogare programmi in lingua straniera. Tuttavia, i ragionamenti alla base della sentenza e delle conclusioni presentano differenze.

Tanto la Corte quanto l’Avvocato generale muovono dalla considerazione che la fattispecie deve essere analizzata nel quadro della libertà fondamentale che all’atto pratico risulta essere prevalente, vale a dire la libertà di stabilimento. Sul primo fronte del conflitto tra norme rileva dunque solo l’art. 49 TFUE: da un lato, esso di fatto assorbe i precetti dell’art. 16 della Carta; dall’altro, la libera prestazione di servizi, *ex art.* 56 TFUE, nel caso concreto è giudicata secondaria.

Sul fronte opposto, invece, si colloca l’art. 4, par. 2, TUE, che si estende alla promozione della lingua ufficiale di uno Stato membro al suo interno. E tale obiettivo, almeno in teoria, può giustificare restrizioni agli obblighi derivanti dalla libertà di stabilimento. Vale la pena sottolineare che l’Avvocato generale, a differenza della Corte, si era prodotto in un tentativo di chiarimento della portata della clausola dell’identità nazionale, circoscrivendola agli aspetti costituzionali “centrali” di ciascuno Stato membro.

Resta ora da affrontare il conflitto in sé, per appurare se la restrizione invocata attraverso la clausola dell’identità sia idonea e proporzionata rispetto all’obiettivo perseguito.

Riguardo al primo punto, mentre l’Avvocato generale era dell’opinione che non fossero disponibili elementi di fatto e di diritto per compiere una scelta univoca, la Corte ritiene che la misura nazionale sindacata nel giudizio principale sia idonea, perché appare realmente rispondente all’obiettivo prefigurato e attuata in modo coerente e sistematico.

Quanto al *test* di proporzionalità, gli approcci di Avvocato generale e Corte divergono ulteriormente.

Per un verso, l’Avvocato generale puntualizzava che il giudizio finale sarebbe stato di competenza della Corte costituzionale lettone, tenendo presente che il concetto di identità nazionale dipende dalla valutazione di elementi molto specifici e radicati nel tessuto costituzionale di uno Stato

membro. Le conclusioni lasciano però intendere che l'obbligo (*rectius*, il divieto) discendente dalla legge lettone non sembra essere proporzionato, benché la valutazione definitiva sia lasciata al giudice del rinvio. Per l'Avvocato generale le eccezioni al divieto erano poche e deboli e le limitazioni imposte avrebbero interferito pesantemente con molti altri interessi pubblici e privati riconosciuti come meritevoli di tutela dal diritto primario UE. Gli esempi riferiti sono: la libertà accademica dei docenti ed il diritto di creare istituti di insegnamento (riconducibili agli artt. 13 e 14 della Carta); il diritto dei cittadini dell'Unione di non essere discriminati sulla base della lingua quando lavorano – o sono occupabili – nel settore dell'istruzione superiore di un altro Stato membro (riconducibile all'art. 21 par. 1, della Carta); i diritti delle minoranze linguistiche (riconducibili all'art. 22 della Carta, ma anche gli artt. 3, par. 3, e 2 TUE).

Dal canto suo, la Corte non si spinge fino ai punti toccati dall'Avvocato generale. Al contrario, si limita a precisare che, sebbene l'art. 4, par. 2, TUE riconosca agli Stati membri un ampio potere discrezionale nella scelta delle misure a difesa della lingua ufficiale, la clausola dell'identità nazionale non può essere utilizzata in modo da giustificare gravi pregiudizi ai diritti riconosciuti e garantiti ai singoli dal diritto UE. Affinché un simile pericolo sia scongiurato, una misura come quella adottata dal Parlamento lettone deve prevedere apposite eccezioni. Segnatamente, deve essere previsto l'uso di una lingua straniera almeno nei corsi impartiti nell'ambito di una cooperazione europea e internazionale e nei corsi inerenti alla cultura e alle lingue diverse dal lettone. Al di là di queste indicazioni, la Corte costituzionale lettone non riceve orientamenti di sorta, mantenendo pertanto un margine di manovra consistente per assumere la decisione finale.

4. La sentenza *Cilevičs* rappresenta un nuovo tassello di un mosaico ancora piuttosto indefinito, soprattutto con riferimento al ricorso alla clausola di identità nazionale come deroga alla completa applicazione del diritto UE (in argomento, v. *amplius* G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea: natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2018, p. 79 ss.). Di certo la causa, nel suo complesso, trascende i rapporti tra mercato interno e politiche nelle quali l'Unione ha competenze tenui, come istruzione e cultura (artt. 165 e 167 TFUE; per approfondimenti sull'argomento si rinvia a B. CORTESE, *Mercato interno e politiche culturali nazionali. La difficile ricerca di un equilibrio nel processo di auto-costituzione dell'ordinamento interindividuale comunitario*, in L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Venezia, 2015, p. 17 ss.).

Tuttavia, ciò che desta maggiore interesse in *Cilevičs* è probabilmente quello che la Corte non dice, per lo meno in rapporto alle considerazioni sviluppate dall'Avvocato generale. In questa sede, ci si intende soffermare su due spunti offerti dal caso analizzato.

i) L'aspetto più problematico risiede nell'incertezza concettuale di una nozione, quella di identità nazionale, contenuta in una previsione normativa

giustiziabile, oltre che autonoma rispetto ad altre disposizioni che solitamente vengono richiamate assieme ad essa: tra queste, anche l'art. 3, par. 3, TUE e l'art. 22 della Carta (v. più nel dettaglio G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale*, cit., p. 66 ss.).

Benché non sia ancora stato chiarito l'insieme di prerogative che possono essere coperte dalla clausola identitaria, in dottrina di solito vengono avanzate tesi a sostegno di un'interpretazione restrittiva, onde evitare di creare surrettiziamente i presupposti per un uso abusivo dell'art. 4, par. 2, TUE da parte degli Stati membri (ad esempio, B. DE WITTE, [Article 4\(2\) TEU as a Protection of the Institutional Diversity of the Member States](#), in *European Public Law*, n. 3, 2021, p. 559 ss.). La disposizione dovrebbe quindi riferirsi essenzialmente ai principi strutturali e alle funzioni essenziali degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, e in ogni caso incontra il limite invalicabile del rispetto dei valori fondanti dell'Unione (G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale*, cit., p. 142; L.S. ROSSI, 2, 4, 6 (TUE)...*l'interpretazione dell' "Identity clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in AA.VV. (a cura di), *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 864 ss.).

Vi è poi un'ulteriore questione discendente dal problema appena riassunto e riconducibile sia allo "European composite constitutionalism", del quale la clausola identitaria è manifestazione tangibile (v. più dettagliatamente A. VON BOGDANDY, S.W. SCHILL, [Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty](#), in *Common Market Law Review*, n. 5, 2011, p. 1417 ss.), sia, nello specifico, alla "porosità" del mercato interno (S. WEATHERILL, [The Internal Market as a Legal Concept](#), Oxford, 2017, p. 141); capire cioè fino a che punto possa spingersi la Corte di giustizia per offrire criteri o indicatori suscettibili di ricostruire in tutto o in parte l'espressione in commento (sulla complessità del quesito v. anche L. BESSELINK, [National and constitutional identity before and after Lisbon](#), in *Utrecht Law Review*, n. 3, 2010, p. 44 ss.). Il rischio, infatti, è che l'eventuale interventismo dei giudici di Lussemburgo sconfini a ridosso di delicate "linee rosse" che demarcano il perimetro di aree sottoposte all'esclusiva responsabilità degli Stati membri. Invero, non mancano opinioni secondo cui spetterebbe alla Corte di giustizia, e non ai giudici nazionali, incluse le Corti costituzionali, stabilire cosa possa rientrare nella clausola identitaria e cosa debba rimanere fuori (di recente, P. IANNUCELLI, [La sentenza Randstad, ovvero la Corte di giustizia si accontenta \(apparentemente\) di fare l'arbitro in casa sua, 8 febbraio 2022](#), in AA.VV., *Quaderni AISDUE 2022/1*, Napoli, 2022, pp. 319 e 320).

A fronte di queste criticità, certamente idonee ad acuire tensioni latenti tra ordinamenti, l'Avvocato generale Emiliou ha assunto un approccio proattivo, realizzando una rapida analisi del campo di applicazione dell'art. 4, par. 2, TUE. Nel sostenere che solo gli aspetti costituzionali centrali di uno Stato possono essere ricondotti alla rispettiva struttura fondamentale, l'Avvocato generale ha indirettamente confermato la limitatezza del concetto di identità nazionale, secondo le opinioni di cui si è dato conto poc'anzi. Sennonché,

rifacendosi alle [conclusioni dell'Avvocato generale Kokott nella causa V.M.A.](#), egli ha anche precisato che gli Stati membri godrebbero di un ampio margine di discrezionalità per determinare gli elementi che fanno parte del “nucleo” della (dunque, non dell'intero concetto di) identità nazionale (punto 86 delle conclusioni). Ebbene, questa attitudine non è tipica della giurisprudenza della Corte di giustizia, che solo di rado ha raggiunto certi livelli di dettaglio quando si è approcciata all'identità nazionale (M. BONELLI, [Has the Court of Justice embraced the language of constitutional identity?](#), in *Diritti comparati*, 26 aprile 2022). In più, è appena il caso di puntualizzare che la teoria dell'Avvocato generale Kokott nella causa V.M.A. sembra in realtà più equilibrata: effettivamente, le sue conclusioni non si limitano a sostenere che il contenuto preciso della nozione di identità nazionale potrebbe variare da uno Stato membro all'altro e che, a tal fine, debba essere determinato tenendo conto di elementi di diritto interno; esse aggiungono altresì che l'art. 4, par. 2, TUE, lungi dall'operare un mero rinvio alle concezioni del diritto costituzionale degli Stati membri, “introduce una nozione autonoma di diritto dell'Unione la cui interpretazione spetta alla Corte” (punto 70).

Il ragionamento della Corte di giustizia sul tema in discussione è risultato invece più cauto. È vero che in base alla sentenza *Cilevičs* (punto 82, ove si rinvia alla nota pronuncia [Sayn-Wittgenstein](#), punto 91) “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”. Tuttavia, il passaggio citato non concerne tanto l'esegesi del concetto di identità nazionale, quanto i presupposti per la valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni nazionali di cui trattasi. E ancora, quando la Corte accenna agli ampi poteri discrezionali di cui godono gli Stati membri non lo fa per consentire ai livelli nazionali di stabilire in via autonoma cosa sia l'identità nazionale e cosa ricada nella sfera di questa espressione, ma per chiarire come possono essere scelte le misure a difesa della lingua della Repubblica lettone.

È verosimile che la Corte abbia avvertito l'esigenza di non addentrarsi più di tanto nel territorio esplorato dall'Avvocato generale Emiliou, accontentandosi di riproporre il consolidato collegamento tra tutela della lingua nazionale e clausola identitaria nel quadro dell'art. 4, par. 2, TUE. D'altronde, l'opportunità di attingere alla propria giurisprudenza sul punto permetteva di saltare in via automatica il passaggio di un'eventuale ricostruzione concettuale dell'istituto. In proposito, è sufficiente rammentare che al caso di specie potevano essere applicate per analogia le conclusioni raggiunte nelle sentenze [Runevič-Vardyn e Wardyn](#) del 2011 (relativa alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione in forza dell'art. 21 TFUE) e [LAS](#) del 2013 (sulla libera circolazione dei lavoratori subordinati prevista dall'art. 45 TFUE).

Se ne ricava che da questo punto di vista la sentenza *Cilevičs* non altera lo *status quo* della giurisprudenza sulla clausola identitaria, quanto meno circa

l'ammissibilità in astratto del richiamo alla tutela della lingua nazionale come valida giustificazione a restrizioni di una libertà di mercato. Al contempo, la pronuncia non determina avanzamenti funzionali all'ottenimento di una visione più nitida del concetto di identità nazionale, cosa che permetterebbe di scongiurare in modo più efficace che la clausola *ex art. 4, par. 2, TUE* venga utilizzata dagli Stati membri per pregiudicare l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione. Ciò anche in considerazione del fatto che, in relazione all'attivazione della clausola identitaria ad opera di uno Stato membro, l'accurata identificazione delle ragioni per le quali si considera invocabile tale meccanismo dovrebbe essere intesa come una specificazione degli obblighi di leale cooperazione, in ossequio ad un'interpretazione del par. 2 dell'art. 4 TUE che tenga debitamente conto anche del successivo terzo paragrafo (in questo senso F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, pp. 207-208).

ii) Il secondo spunto di riflessione è dato dalle modalità di esecuzione e dall'esito del *test* di proporzionalità applicato alla misura interna.

Va detto anticipatamente che il giudizio di proporzionalità sulle misure interne che esprimono l'identità nazionale di uno Stato membro è un processo denso di insidie. Non a caso, anche per evitare quello che è stato definito un "*casual and spurious use*" dell'art. 4, par. 2, TUE, in dottrina è stata proposta una sequenza di punti chiave da seguire per comprendere se la misura interna, in apparente contrasto con il diritto UE, sia giustificabile mediante la clausola di identità nazionale (G. DI FEDERICO, [*The Potential of Article 4\(2\) TEU in the Solution of Constitutional Clashes Based on Alleged Violations of National Identity and the Quest for Adequate \(Judicial\) Standards*](#), in *European Public Law*, n. 3, 2019, p. 371 ss.): in specie, dopo avere ravvisato una ragione imperativa che consenta di attivare la clausola, occorrerebbe verificare la presenza di un collegamento sufficientemente intenso tra misura interna e principio strutturale costituzionale o funzione essenziale invocata dallo Stato membro, nonché dimostrare la sussistenza di un pregiudizio sufficientemente serio per l'identità nazionale dello Stato in questione in assenza di detta misura.

Nel caso *Cilevičs* spicca nuovamente l'intensità delle conclusioni dell'Avvocato generale, che si sviluppano lungo una linea di pensiero per certi versi sinusoidale. E ancora una volta le considerazioni prospettate suscitano più considerazioni.

Innanzitutto, non è trascurabile il fatto che l'Avvocato generale abbia proposto di affidare la valutazione in concreto della proporzionalità al giudice del rinvio, ritenendo che fosse nelle condizioni ideali per procedere (punti 91-92 delle conclusioni). Si tratterebbe di un potere considerevole, che ha come risolto la conduzione di un sindacato estremamente complesso. Eppure, la postilla, aggiunta alla statuizione, è che la Corte di giustizia può senz'altro offrire al giudice interno "tutti gli elementi di interpretazione che possano essere loro utili per procedere a tale analisi" (punto 93), operazione che in sostanza consentirebbe ai giudici dell'Unione di orientare la decisione finale,

se del caso anche in maniera decisiva. Anzi, a ben vedere è lo stesso Avvocato generale che avanza criteri per suggerire l'incompatibilità della legge lettone con il diritto UE. Vi è chi ha comprensibilmente ritenuto che sia questo l'elemento più peculiare delle conclusioni (X. P. ARZOZ, [When protecting the national language is broadly compatible with EU law \(but the national court is kindly invited to reach the opposite conclusion\): AG Emiliou on higher education language policy in Latvia – Case Boriss Cilevičs and Others \(C-391/20\)](#), in [eulawlive.com](#), 21 March 2022).

La soluzione della Corte è stata più prudente, quasi didascalica (o forse pragmatica?), e va collocata in un panorama giurisprudenziale a tratti frammentato, contrassegnato da sentenze che talvolta lasciano al giudice interno il potere/onere di condurre il *test* di proporzionalità e talaltra completano autonomamente detta valutazione, per giunta con esiti potenzialmente differenti (per una ricognizione in proposito si rinvia a E. ORBÁN, [Constitutional identity in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union](#), in [Hungarian Journal of Legal Studies](#), 10 May 2022, p. 21 ss.). Basta prendere ad esempio le cause *Runevič -Vardyn e Wardyn* e *LAS* – richiamate *supra* – ove la tutela della lingua nazionale era invocata dallo Stato membro come limite all'applicazione delle libertà di circolazione in nome dell'identità nazionale. Mentre con la prima sentenza la Corte aveva riconosciuto un certo margine di manovra al giudice interno ai fini della decisione finale, con la seconda pronuncia aveva concluso autonomamente che la misura nazionale era sproporzionata. Ciò non toglie che anche quando l'approccio della Corte al *test* di proporzionalità applicato alla clausola di identità nazionale è stato deferente, si è ravvisato che il giudice del rinvio normalmente ha ricevuto indicazioni piuttosto precise (M. STARITA, [L'identità costituzionale degli Stati membri dell'Unione europea nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia](#), in [Diritto e questioni pubbliche](#), n. 1, 2015, p. 255). Pertanto, l'argomentazione molto succinta della Corte nella sentenza *Cilevičs* mal si concilia con l'opinione di chi reputa che in casi come quello in analisi il requisito del rispetto della proporzionalità dovrebbe essere vagliato in modo scrupoloso (per tutti, E. CLOOTS, [National Identity in EU Law](#), Oxford, 2015, p. 288 ss.).

Semmai, conviene annotare che la Corte individua quale limite operativo della clausola identitaria il “grave” pregiudizio alle libertà fondamentali dei singoli. Tale posizione chiarisce un aspetto che in precedenza aveva stimolato qualche lieve divergenza di vedute in seno alla Corte. A titolo di esempio, la sentenza *Runevič -Vardyn e Wardyn* – citata nella sentenza *Cilevičs* – alludeva a “seri inconvenienti” (punto 78), laddove l'Avvocato generale Jääskinen, nelle [conclusioni della causa LAS](#), spiegava invece che l'identità nazionale non avrebbe potuto essere fatta valere per giustificare «una restrizione» (sottinteso, non necessariamente grave) alle libertà fondamentali riconosciute ai cittadini dell'Unione (punto 57).

Anche riguardo ai mezzi da mettere in atto per scongiurare questo pericolo, la Corte lascia al giudice del rinvio (oltre che, in via indiretta, al legislatore nazionale) una libertà di azione abbastanza marcata, evitando di

immaginare possibili contrasti tra il divieto imposto dalla legge lettone e i diritti fondamentali messi in luce dall'Avvocato generale Emiliou. In effetti, norme come gli artt. 13, 14 e 22 della Carta, che inglobano, rispettivamente, la libertà accademica, il diritto all'istruzione e i diritti delle minoranze linguistiche, hanno avuto sinora un ruolo limitato nella prassi giurisprudenziale della Corte di giustizia (ad es., sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, causa C-66/18, *Commissione c. Ungheria* (Enseignement supérieur)). Per informazioni recenti, v. S. SAYERS, *Article 13 – Freedom of the Arts and Sciences*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, II ed., Oxford, 2021, p. 405 ss.; G. GORI, *Article 14 – Right to Education*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *op. cit.*, p. 429 ss.; R. CRAUFURD SMITH, *Article 22 – Cultural, Religious and Linguistic Diversity*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *op. cit.*, p. 639 ss.). Parimenti, si ritiene appropriata l'omissione di qualsivoglia riferimento ai diritti delle minoranze nel contesto dei valori fondanti UE: la Corte ha giustamente preferito non sbilanciarsi su questioni che implicano un'ottima conoscenza del contesto politico e sociale del singolo Stato membro.

In conclusione, la sentenza *Cilevičs* certifica oltremodo il *self-restraint* della Corte di giustizia in rapporto all'evoluzione concettuale e – in parte – operativa dell'identità nazionale. È possibile che la sentenza abbia disatteso gli auspici di quei commentatori che da tempo invocano un maggiore attivismo della Corte per fronteggiare possibili forzature interpretative della giurisprudenza costituzionale degli Stati membri tramite operazioni eventualmente tese a “ri-nazionalizzare” la clausola dell'art. 4, par. 2, TUE (ad esempio, P. FARAGUNA, [On the Identity Clause and Its Abuses: 'Back to the Treaty'](#), in *EPL*, n. 3, 2021, p. 446). Forse non era questa l'occasione “propizia” per procedere in tal senso, anche alla luce delle iniziative già assunte dalla Corte costituzionale e dal Parlamento della Lettonia nei confronti della normativa interna contestata. È però ragionevole attendersi che l'orientamento mantenuto dalla Corte in *Cilevičs* sia solo una tappa provvisoria, perché la questione giuridica di fondo è destinata a riproporsi (e a riprodursi).