

## La promozione del lettone come lingua nazionale nel sistema educativo e l’assenza di discriminazione su parametro CEDU per i diritti della minoranza russofona

di Flavio Guella

**Title:** The promotion of Latvian as national language in the educational system and the absence of discrimination on ECHR parameter for the rights of the Russian-speaking minority

**Keywords:** Latvia; Russian-speaking minority; ECtHR; Non discrimination; Right to education

1. - Con due sentenze di data 14 e 16 novembre 2023 la Corte di Strasburgo ha deciso i casi *Džibuti e Valiullina*, incentrati entrambi su vicende nelle quali era richiesta la condanna della Lettonia per riforme legislative operate nell’ambito del sistema educativo, asseritamente lesive della minoranza russofona. Le decisioni della Corte hanno rigettato i ricorsi (n. 225/20, 56928/19 e altri), facendo salvi – in quanto ritenuti non irragionevolmente discriminatori – i provvedimenti adottati per incrementare l’uso della lingua nazionale nelle scuole.

Si è quindi statuito all’unanimità che non sussiste alcuna violazione del divieto di discriminazione (art. 14) e del diritto all’istruzione (art. 2 del Prot. n. 1) insita nei contenuti della riforma legislativa che, nel 2018, aveva aumentato il numero di materie che dovevano essere insegnate in lettone sia nelle scuole pubbliche, sia nelle scuole private riconosciute, con conseguente diminuzione del tempo di insegnamento in lingua russa (cfr. gli emendamenti 22 marzo 2018 alla legge generale sul sistema educativo del *Augstākā Padome* del 19 giugno 1991).

Nel 2019 la Corte costituzionale lettone (*Satversmes tiesa*) si è pronunciata sulla legittimità dei relativi interventi normativi, ritenendo la nuova disciplina conforme alla carta fondamentale (sentenze del 23 aprile e 13 novembre 2019; cfr. per spunti anche su questa casistica K. Maksimovtsova, *One “Natio-One Language”: The Ambiguity of the State Language Policy and Policy Towards Minorities in Contemporary Latvia and Ukraine*, in 19(1) *European Yearbook of Minority Issues* 239 (2022), per un’analisi generale della giustizia costituzionale lettone cfr. anche F. Duranti, *Constitutional justice in Latvia. A young Court, a strong institution*, in *DPCE online*, 4, 2022, 2103 ss.). In particolare, si è accertato che il legislatore, nel disciplinare l’uso delle lingue nell’istruzione generale, ha comunque garantito un equilibrio tra la promozione dell’uso della lingua ufficiale e i diritti degli appartenenti a minoranze di conservare la propria identità linguistica e culturale. Le misure adottate per incrementare l’uso della lingua nazionale nel sistema educativo sono state incentrate sull’espansione dell’insegnamento curriculare in lettone, senza precludere alcuna attività extracurriculare in lingua russa, e la

gradualità di tale intervento ha portato la Corte a giudicare lo stesso come proporzionato e necessario; ciò, in particolare, per garantire l'unità del sistema educativo e per assicurare un livello di conoscenza del lettone sufficiente ai residenti al fine di partecipare efficacemente alla vita pubblica.

La pronuncia della Corte EDU conferma sostanzialmente l'approccio – già delineato dal giudice costituzionale – allo standard di tutela del diritto all'istruzione, come diritto individuale di prestazione che naturalmente si sviluppa in lingua nazionale; e tale sviluppo è ammissibile proprio per la sua funzionalizzazione alla convivenza civile, senza che ne conseguano automatici profili discriminatori per le minoranze linguistiche. L'orientamento si presenta come particolarmente rilevante in un contesto storico di forte tensione con la Federazione Russa e di delicato bilanciamento tra la tutela della sovranità nazionale e dell'indipendenza delle piccole nazioni baltiche, esposte a pressioni di fatto provenienti dall'area economico-culturale russa, e la tutela dei singoli appartenenti invece alla minoranza russofona. Il precedente si inserisce inoltre in un filone giurisprudenziale in cui il sistema rimediale del Consiglio d'Europa ha già potuto ripetutamente prendere in considerazione lo status peculiare della minoranza russofona nei Paesi baltici (per un'analisi della condizionalità democratica UE e del Consiglio d'Europa rispetto alla transizione delle Repubbliche baltiche, per maggiori riferimenti cfr. – oltre a quanto di seguito citato – A. Di Gregorio, *Democratic transition and linguistic minorities in Estonia and Latvia*, Directorate-General for Internal Policies, PE 602.018, 2018), sviluppando un'interpretazione dello standard di tutela che coniuga protezione dei singoli e tutela delle comunità.

Emblematica dell'atteggiamento è la vicenda del caso forse più noto della giurisprudenza su questioni baltiche, di cui alla sentenza *Ždanoka v. Latvia* (cfr. H.G. Hoogers, *Ždanoka v. Latvia - European Court of Human Rights: The boundaries of the right to be elected under Article 3 of the first Protocol to the European Convention on Human Rights*, in 3(2) *European Constitutional Law Review* 307 (2007)). Nel caso di specie, la Grande Camera aveva ritenuto che il divieto per un ex membro del disciolto partito comunista lettone di candidarsi al parlamento nazionale e alle elezioni amministrative non integrasse una violazione dell'art. 3 del Prot. n. 1 CEDU. A parere della Corte se una misura restrittiva in materia difficilmente può essere ritenuta in linea di principio ammissibile all'interno di un sistema politico democratico consolidato, essa può tuttavia considerarsi non solo ammissibile, ma anche necessaria – per salvaguardare i medesimi valori democratici – ove giustificata dal contesto storico-politico; in particolare, una compressione dell'elettorato passivo è misura ragionevole per contrastare la minaccia al nuovo ordine democratico rappresentata dal riemergere di idee le quali, se lasciate prosperare, possono degenerare in una restaurazione del precedente regime (inammissibile in un'ottica di democrazia protetta, che la stessa CEDU sottende).

2. - Anche nel caso qui annotato si rinviene questa tendenza a considerare la necessità che il sistema dei diritti fondamentali sia "protetto" da sé stesso. Nella fattispecie considerata, infatti, la CEDU è invocata a fronte di un'applicazione di diritti individuali i quali, se garantiti senza temperamenti, porterebbero all'erosione – da parte di una comunità russofona solo localmente minoritaria, e politicamente supportata dall'estero – della statualità e dell'identità nazionale dei parlanti le lingue autoctone delle tre nazionalità baltiche.

Per minoranze russofone del baltico si intendono infatti quei gruppi di etnia russa radicati in Estonia, Lettonia e Lituania, oggi consistenti in circa un milione di persone; comunità in calo rispetto al milione e settecentomila russofoni censiti nel 1989, data dell'ultimo rilevamento di epoca sovietica (ma che rimane comunque una quota significativa, a fronte di una popolazione delle tre repubbliche baltiche che

ammonta a poco più di sei milioni di abitanti). La consistenza di tali comunità è peraltro frutto di una migrazione interna relativamente recente, posto che nel 1920 la comunità russofona ammontava solo al 7,82% della popolazione lettone, all'8,2 di quella estone, e al 2,5 di quella lituana. Il processo di sovietizzazione portò in breve tempo l'incidenza del gruppo dei russi etnici a quote che si aggiravano attorno ad un terzo della popolazione complessiva, in un contesto in cui comunque – nell'ambito delle repubbliche sovietiche – quella russa era ovunque una minoranza dominante, in quanto appartenente al gruppo maggioritario a livello di Unione europea (per una ricostruzione storica cfr. L. Panzeri, *Il ripristino della sovranità delle Repubbliche baltiche a trent'anni dalla dissoluzione sovietica: aspetti storico-costituzionali*, in *Nomos*, 1, 2022; cfr. anche un'ampia analisi storica in *Savickis and Others v. Latvia* [GC] no. 49270/11, §§ 12-16, 9 giugno 2022).

Anche prima del 2004, quando queste tre Repubbliche aderirono ad Unione europea e alla NATO, non sono mancate le tensioni con il *Kin-State* dei gruppi russofoni, posto che la Federazione russa ha ripetutamente denunciato le limitazioni poste all'uso della lingua russa, anche con una formale contestazione in Consiglio di Sicurezza ONU del 1994, e successive rivendicazioni in sede di Unione europea e di Consiglio d'Europa. In un referendum del 2012 tre quarti degli elettori lettoni hanno comunque confermato l'esclusione del russo dallo status di (seconda) lingua ufficiale (cfr. S. Gherghina, N. Silagadze, *Policy agenda and legitimization: referendums on interethnic relations in Central and Eastern Europe*, in 24(4) *Nationalism and Ethnic Politic* 389 (2018), e l'insegnamento in questa lingua è stato negato come diritto da una costante giurisprudenza estone consolidatasi a partire dal 2016 (sulla base di una decisione della Corte Suprema del 2014 che escludeva lo *standing* delle singole istituzioni scolastiche le quali spesso, quando operavano in aree a predominante utenza russofona, avevano iniziato a contestare in giudizio le prescrizioni governative sull'uso della lingua ufficiale).

I dati numerici sono quindi fondamentali per fondare le giustificazioni politiche fornite alla normativa in materia di tutela della lingua autoctona, che registra un milione e mezzo di parlanti in Estonia e Lettonia ed altri tre milioni in Lituania; ciò a fronte di una comunità russofona globale di 140 milioni di parlanti residenti nella Federazione Russa, ed altri 95 nei paesi ex sovietici. Va peraltro evidenziato che questo atteggiamento di non favore per la conservazione della lingua russa come lingua ufficiale è comune, posto che solo cinque Stati provenienti dalla dissoluzione dell'URSS hanno tutelato il russo come seconda lingua riconosciuta a livello costituzionale (Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan). Peraltro, nelle Repubbliche baltiche la legittimità di un regime non favorevole al russo riposa anche sulla mancata sottoscrizione della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, la quale comunque non obbliga al riconoscimento delle lingue alloglotte come idiomi ufficiali, e che peraltro in quanto non ratificata non risulta applicabile a Lettonia, Estonia e Lituania neppure nelle sue – meno pervasive – prescrizioni minime (sulla Carta del Consiglio d'Europa del 1992 e i suoi contenuti cfr. J. Beqiraj, *La Carta europea delle lingue regionali e minoritarie: potenzialità e freni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1-2, 2016).

In tali ordinamenti, inoltre, la questione della lingua si interseca con quella della cittadinanza, posto che con l'indipendenza nel 1991 la Lettonia e l'Estonia – in continuità giuridica con la loro statualità – hanno riapplicato le leggi sulla cittadinanza precedenti la Seconda guerra mondiale, riconoscendo automaticamente lo status di cittadino solo secondo il principio dello *ius sanguinis*. Se la Lituania, meno toccata da una pesante immigrazione, concesse infatti in maniera automatica la cittadinanza ai residenti, in Lettonia ed Estonia la popolazione sprovvista di legami familiari con cittadini registrati in epoca presovietica è stata al contrario assoggettata ad un processo di naturalizzazione a richiesta, postulante tra l'altro la dimostrazione della conoscenza della lingua

nazionale (con conseguente inaccessibilità dello status di cittadino per una parte non trascurabile della comunità russofona, specialmente di età avanzata, circostanza contestata anche in sede di Consiglio d'Europa; per un'ampia trattazione del tema della cittadinanza nelle Repubbliche baltiche si rinvia a L. Panzeri, *Nazione e cittadinanza nelle repubbliche baltiche. Profili costituzionali e sovranazionali*, Napoli, 2021, ma anche Id., *L'accesso alla cittadinanza degli appartenenti a minoranze: il caso della Lettonia, tra istanze nazionalistiche e condizionalità europea*, in *DPCE online*, 1, 2018, 79 ss. e G. Smith, *The ethnic democracy thesis and the citizenship question in Estonia and Latvia*, in 24(2) *Nationalities papers* 199 (1996).

Il mancato superamento del test linguistico, o la radicale mancata richiesta di naturalizzazione, ha condotto parte della comunità russofona allo status di “non cittadino residente in maniera stabile” (sulla problematicità di uno status di “non cittadinanza” nazionale ma anche UE, cfr. F. Forni, *Cittadinanza dell'Unione europea e condizione delle minoranze negli Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4/2010, 835 ss., e in particolare par. 6); status peraltro talvolta preferito dai diretti interessati per poter così non perdere la cittadinanza russa (posto il divieto di doppia cittadinanza per i naturalizzati), o comunque per fruire delle norme di favore che la Federazione Russa riserva ai soggetti di etnia russa non suoi cittadini, su basi di diritto interno o promuovendo soluzioni di diritto internazionale (cfr. M. Newcity, *International Law, Minority Language Rights and Russian (s) in the 'Near Abroad'*, in *The Russian Language Outside the Nation*, Edinburgh, 2014, 34 ss. e Z. Bocharova, *Russia Abroad in Search of the Legal Status of Russians Who Have not Accepted Other Citizenship*, in 12(2) *Istoriya* (2021)). Nel caso della Lettonia una quota significativa della minoranza russofona è quindi costituita dalla comunità dei non cittadini, costituente il 14,1% dell'intera popolazione; quota in tal modo di fatto esclusa dal diritto di voto su talune questioni, come lo stesso referendum sulla lingua del 2012.

3. - La riforma in materia di istruzione oggetto di ricorso (emendamenti del 22 marzo 2018) si inserisce in questo contesto generale, e persegue – in coerenza con il fatto che il lettone è l'unica lingua nazionale (*valsts valoda*) della Lettonia – un potenziamento del solo idioma nazionale come lingua veicolare nel sistema scolastico. Tale rafforzamento è stato perseguito appunto solo nel 2018, dopo 27 anni di indipendenza in cui l'istruzione ha continuato ad essere impartita in lettone e – in ampia parte – in russo, durante una lunga fase transitoria che ripetute opzioni politico-legislative nazionali hanno inteso gradualmente superare; tale riforma non è infatti la prima, ma nel corso del tempo varie modifiche al sistema dell'istruzione pubblica e privata hanno condotto all'insegnamento di un numero crescente di materie scolastiche, in un ammontare sempre maggiore di ore didattiche, in lingua lettone (per la serie completa delle riforme cfr. nella sentenza *Valiullina* il punto I, B, della sezione dedicata ai fatti).

L'incremento dell'uso del lettone registrato nei programmi scolastici varati sulla base della riforma del 2018 è particolarmente consistente, ma anche in questo caso l'uso del russo non è stato peraltro del tutto eliminato. Infatti, l'aumento della percentuale di materie insegnate in lettone nelle scuole pubbliche e private ancora prevede, in questa ottica di transizione graduale, non solo alcune esenzioni per le scuole in cui il mezzo di istruzione è un'altra lingua (dell'Unione europea o diverso idioma – potenzialmente anche il russo – adottata in conformità con specifici accordi internazionali), ma si conservano anche quote garantite di insegnamento in lingua russa. Sempre in un'ottica di gradualità, cioè, l'aumento obbligatorio è comunque ancora limitato ad almeno il 50% dell'insegnamento in lettone nelle classi dalla prima alla sesta, almeno l'80% nelle classi dalla settima alla nona, e il 100% è prescritto solo per i cicli ulteriori. Nelle scuole primarie e secondarie, le lingue minoritarie possono inoltre continuare ad essere insegnate come materie in sé, e

l'uso del russo come lingua veicolare è sempre ammesso per i corsi offerti quali materie complementari.

La Corte costituzionale (*Satversmes tiesa*) ha esaminato nel 2019 la nuova legislazione nazionale relativa alla lingua di insegnamento nelle scuole, analizzandone la ragionevolezza alla luce della *ratio* giustificatrice della riforma; *ratio* che è individuata nella necessità dell'espansione dell'uso del lettone nella società, al fine di rafforzarne la posizione culturale, così peraltro anche ampliando le opportunità di integrazione delle minoranze nella società tramite l'istruzione (sulla partecipazione democratica delle minoranze linguistiche in Lettonia cfr. C. Taube, *Latvia: Political participation of linguistic minorities*, in 1(3) *International Journal of Constitutional Law* 511 (2003) e C. Schmid, *Ethnicity and language tensions in Latvia*, in 7(1) *Language Policy* 3 (2008)).

Il primo caso analizzato nella giurisprudenza costituzionale lettone (n. 2018-12-01) riguardava l'istruzione nelle scuole pubbliche, tema rispetto al quale la Corte ha ritenuto integrasse contenuto essenziale del diritto l'obbligo per lo Stato di istituire e mantenere un sistema educativo che garantisse a ogni singolo alunno il beneficio di un'istruzione; ciò anche se l'alunno è di lingua minoritaria, ma semplicemente ammettendone l'accesso al sistema educativo in lingua ufficiale, non garantendo un insegnamento in lingua propria. Il diritto all'istruzione assicurato dall'articolo 112 della Costituzione lettone non comprende infatti, in forma analoga alla maggior parte dei regimi costituzionali europei, il diritto degli alunni o dei loro genitori di scegliere la lingua di insegnamento nelle scuole pubbliche, posto che ciò contraddirebbe anche il principio di unità del sistema educativo (per la descrizione della giurisprudenza costituzionale e ulteriori riferimenti cfr. i punti 44 ss. della sentenza *Valiullina*).

La Corte costituzionale ha ritenuto che i parlanti lingue minoritarie non si trovassero in una situazione paragonabile a quella dei parlanti la lingua lettone, dato lo status costituzionale e l'importanza della lingua lettone per il funzionamento dello Stato democratico. In secondo luogo, l'istruzione in un'altra lingua dell'Unione europea fornirebbe agli studenti una conoscenza approfondita di tale lingua, consentendo così una deroga non irragionevole per le sole scuole francofone, anglofone o istituite in altre lingue dell'Unione. In terzo luogo, nessun accordo internazionale tra la Lettonia e altri Stati prevedeva il diritto di essere istruiti in una lingua minoritaria; di conseguenza, gli studenti che ricevevano un'istruzione in una delle lingue UE (o in conformità con un accordo internazionale) non si trovavano in una situazione paragonabile a quella dei parlanti il lettone.

Per quanto riguarda i diritti delle minoranze (art. 114 della Costituzione), la Corte ha sottolineato che l'obbligo per lo Stato è declinabile nel senso di un dovere di garantire alle persone l'opportunità di ricevere un'istruzione che rafforzi l'identità comune di una società democratica. Gli emendamenti hanno permesso a tutti i residenti e cittadini di diventare membri a pieno titolo della società lettone, preservando al contempo la cultura delle minoranze. Su questo piano si evidenzia l'assenza – nel ragionamento del giudice costituzionale – dei riferimenti tipici agli standard di tutela delle minoranze che sono consolidati nella Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, e il ragionamento è quindi stato non inaspettatamente sottoposto al vaglio della Corte EDU, più sensibile nei suoi argomenti ad una visione non meramente conservativa (ed individualistica) delle identità minoritarie, ed anzi orientata ad una vera e propria promozione delle stesse (per gli standard di tutela delle minoranze negli strumenti del Consiglio d'Europa cfr. S. Errico, *Protezione delle minoranze nazionali e sistema di controllo della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa del 1995*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2007, 442 ss.; A. Di Stasi, *La Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali tra sistema universale e sistema regionale*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2, 2000, 456 ss.; S. Bartole, *La Convenzione-*

*quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 1997, 567 ss.).

Va comunque evidenziato che già nella pronuncia del tribunale costituzionale non mancano considerazioni sulla rilevanza di un diritto alla conservazione dell'identità minoritaria, ma la stessa – si evidenzia – non deve necessariamente passare per un'esclusione del sistema educativo in lingua nazionale, e ben può essere integrata da un insieme di diritti e garanzie sull'uso culturale della lingua russa separati da quello sull'uso ufficiale e scolastico del lettone. Ciò è ancora più evidente nella seconda sentenza (caso n. 2018-22-01), riguardante invece le scuole private. Rispetto a questo sistema parificato la Corte costituzionale ha evidenziato come la disposizione contestata non vieti l'uso delle lingue minoritarie nell'istruzione generale: le scuole private che hanno scelto di fornire un'istruzione generale – cioè, mutuata al fine del riconoscimento dei titoli – fanno parte del sistema di istruzione dello Stato, e gli standard anche linguistici di istruzione si applicano quindi non irragionevolmente anche a tali istituzioni scolastiche. Peraltro, il fatto che sia prescritto il legittimo uso ufficiale del lettone nei percorsi curriculari non preclude che in percorsi aggiuntivi e integrativi si possa, comunque, liberamente promuovere con autonomia privata – ricorrendo ad un'offerta formativa fuori dei canali del sistema educativo pubblico – l'uso della lingua russa.

La giurisprudenza lettone evidenzia così che non solo non vi è un divieto di impiego del russo in contesti educativi, ma la gradualità del processo di valorizzazione della lingua nazionale consente di non relegare la lingua russa ad un ruolo culturale marginale rispetto al percorso curricolare ufficiale (opzione che sarebbe comunque legittima). Al contrario, e salvo i soli cicli di istruzione più elevati, sia nella scuola pubblica, sia in quella privata che aspira al riconoscimento, sono consentiti ancora percentuali significative di uso del russo come lingua veicolare per gli insegnamenti principali, e un libero impiego della stessa lingua russa per attività non obbligatorie (sulla situazione del sistema educativo nelle repubbliche baltiche e il suo plurilinguismo, cfr. per un'analisi nella letteratura non giuridica R. Karklins, *Ethnic integration and school policies in Latvia*, in 26(2) *Nationalities papers* 283 (1998); O. Pisarenko, *The acculturation modes of Russian speaking adolescents in Latvia: Perceived discrimination and knowledge of the Latvian language*, in 58(5) *Europe-Asia Studies* 751 (2006); C. Schmid, B. Zepa, A. Snipe, *Language policy and ethnic tensions in Quebec and Latvia*, in 45(3-4) *International Journal of Comparative Sociology* 231 (2004); G. Hogan-Brun, *At the interface of language ideology and practice: The public discourse surrounding the 2004 education reform in Latvia*, in 5 *Language policy* 315 (2006)).

4. - Il ricorso alla Corte EDU matura quindi a fronte di un esaurimento dei rimedi interni, orientato da tale giurisprudenza costituzionale, insoddisfacente per i ricorrenti. In particolare, nei giudizi qui annotati tutti i ricorrenti sono persone fisiche appartenenti alla minoranza russofona, e più in particolare sono riconducibili sia a russofoni titolari di cittadinanza lettone (quindi anche, per coloro che erano nati prima del 1991, a individui già sottoposti a test linguistico in lettone), sia a “non cittadini residenti in modo permanente” in Lettonia, normalmente nati nel medesimo Stato (salvo i casi di due singoli ricorrenti nati in Russia e Georgia, quindi potenzialmente del tutto non parlanti la lingua lettone).

Più in particolare, i ricorrenti sono genitori di minori iscritti a istituti del sistema scolastico lettone, o direttamente scolari costituitisi in proprio, e la Corte di Strasburgo – analogamente a quanto era avvenuto di fronte alla giustizia costituzionale nazionale – viene attivata in due giudizi separati da coloro che frequentano scuole private lettoni (causa *Džibuti* e altri), o scuole pubbliche lettoni (causa *Valiullina* e altri). Si mantengono quindi separati i giudizi, posto che la Corte

EDU sembra poi valorizzare – anche se senza portarle a conseguenze decisive diversificate – le diverse intensità di tutela connesse ad un test di discriminazione e ingerenza nella vita familiare connesso ad un intervento normativo svolto su scuole sì equiparate, ma private, anziché su scuole propriamente pubbliche.

È vero, infatti, che il margine di apprezzamento nazionale che l'art. 2 del Prot. 1 lascia intravedere è non influenzato dalla natura pubblica o privata dell'istituzione scolastica coinvolta, posto che sul piano pretensivo il diritto all'istruzione non può essere rifiutato ad alcun residente (e quindi un'istruzione pubblica in lingua nazionale è diritto anche degli appartenenti alle minoranze), mentre su quello oppositivo lo Stato – nel regolare il sistema di educazione e insegnamento – deve comunque rispettare il diritto dei genitori di vedere salvaguardate le loro convinzioni religiose e filosofiche (e quindi anche l'identità culturale), ciò anche nella scuola pubblica. A livello però di ingerenza nella vita privata e familiare, e in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, è evidente che specifici profili di regolazione della scuola pubblica possono risultare non legittimamente estensibili anche alla scuola privata (sulla giurisprudenza della Corte EDU estesa alle scuole private, in particolare dal caso *O'Keeffe v. Ireland*, cfr. C. O'Mahony, *Public rights and private schools: state accountability for violations of rights in education*, in S. Fredman, M. Campbell, H. Taylor (Eds.), *Human Rights and Equality in Education*, Bristol, 2018, 11 ss.).

Nelle fattispecie considerate, tuttavia, la Corte EDU riconosce un'analogia legittimità dell'intervento statale di progressivo rafforzamento della quota di insegnamento in lingua veicolare nazionale, indifferentemente a fronte di una scuola pubblica o di una scuola privata riconosciuta. Il diritto al rispetto della vita privata è infatti parametro ammissibile anche per vagliare il regime linguistico di insegnamento pubblico somministrato ai ricorrenti (e loro figli) che parlano russo nel contesto familiare e sono di etnia russa (o georgiano-russa, tataro o ebreo-russa), e che comunque hanno diritto in positivo – ai sensi della prima parte dell'art. 2, Prot. 1 – a ricevere istruzione ed educazione effettivamente fruibili (sui profili pretensivi e sociali del diritto all'istruzione tra l'ampia letteratura, e per più completi riferimenti, cfr. A.M. Poggi, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019 e G. Matucci (cur.), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019). Nella causa *Džibuti* la Corte si è infatti basata sulle proprie conclusioni già assunte – per quanto riguarda le scuole pubbliche – nella causa *Valiullina*, ritenendole pertinenti anche per quanto concerne le scuole private, posto che esse fanno comunque parte del sistema educativo, data la loro richiesta di equiparazione ai fini del rilascio di titoli di studio e l'accesso a finanziamenti pubblici (cfr. tra i numerosi richiami alla sentenza *Valiullina* in particolare quelli riportati ai punti 93 ss. della sentenza *Džibuti*).

In modo del tutto analogo, quindi, nei due giudizi è centrale il combinato disposto con il divieto di discriminazione (art. 14) e il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), posto che non solo esiste una libertà negativa da insegnamenti non rispettosi della propria identità culturale, ma anche un diritto a ricevere un'educazione di cui sia sostanzialmente possibile beneficiare (va peraltro notato che poi il parametro dell'art 8 non verrà utilizzato in questo senso “pretensivo”, né nell'alternativo significato “oppositivo”, come si vedrà *infra* a causa del relativo mancato esaurimento dei rimedi interni). I ricorrenti hanno peraltro lamentato, più in generale, che gli emendamenti del 2018 avevano limitato il loro diritto all'istruzione e che la differenza di trattamento tra gli alunni di lingua russa e lettone costituiva una discriminazione del gruppo, ciò in quanto percepire un insegnamento in lingua non propria lede l'identità personale e riduce la fruibilità del servizio.

A fronte di ricorsi che avevano posto in contestazione il fatto che l'uso del russo "in famiglia" fosse alla base di una discriminazione nel sistema educativo, la Corte ha esaminato i casi annotati in relazione al fattore lingua come unico supporto per la differenza di trattamento legale tra i ricorrenti e i parlanti la lingua nazionale, circostanza idonea a fondare una violazione dei tre parametri CEDU citati. La difesa erariale ha quindi principalmente evidenziato come il graduale incremento dell'uso del lettone come lingua di insegnamento vincolata non assume una finalità discriminatoria in quanto l'intervento legislativo sarebbe fondato sulla ragionevole esigenza di tutelare la portata sociale e collettiva dei diritti linguistici: favorire una maggiore conoscenza della lingua nazionale non preclude la conoscenza della lingua madre degli appartenenti alle minoranze, ma è funzionale alla tutela dell'ordine democratico dello Stato nel suo complesso e, anche, alla migliore partecipazione delle minoranze alle dinamiche inclusive della società.

Da parte sua, la Corte EDU ha ritenuto di non valorizzare la lettura discriminante del rafforzamento del ruolo della lingua nazionale nel sistema educativo, evidenziando come la promozione della conoscenza del lettone presso la comunità russofona – dopo decenni di dominazione sovietica – fosse funzionale a salvaguardare l'unità nazionale e a facilitare la parità di accesso al sistema educativo per i parlanti la lingua nazionale, obiettivi entrambi legittimi e non irragionevoli (cfr. i punti sub III e IV, B, della parte in diritto della sentenza *Valiullina*). La rivendicazione di una piena sovranità dopo l'indipendenza dello Stato è passata anche per l'adozione di provvedimenti tesi a correggere le disuguaglianze di fatto che esistevano in una società fortemente integrata nel tessuto politico ed economico dell'area di influenza russa, e la legittimità di misure che promuovono l'identità nazionale – pur continuando a garantire in una certa misura che i gruppi minoritari russofoni potessero imparare la loro lingua e preservare la loro cultura – riposerebbe quindi anche su un'esigenza di restaurazione e di retribuzione rispetto ad ingiustizie pregresse, oltre che di protezione (sull'esclusione difensiva di gruppi minoritari cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2021, 129 ss.).

A fronte di una *ratio* ammissibile in principio, rimaneva poi da valutare la questione del se gli emendamenti alla normativa di regolazione dell'uso della lingua nel sistema educativo apportati nel 2018 fossero in sé sproporzionati. Su questo punto l'analisi della Corte EDU ha validato le conclusioni della Corte costituzionale secondo cui le misure erano necessarie per promuovere una graduale miglior conoscenza del lettone tra i giovani e, sempre dato il livello di partenza delle competenze linguistiche medie, la graduazione prospettata in legislazione – fino all'uso del cento per cento di insegnamento in lingua nazionale solo nei cicli più elevati – pare coerente con un approccio non solo di idoneità, ma anche di stretta necessità (sull'importanza in generale della proporzionalità, in modo trasversale, in tutta la giurisprudenza della Corte EDU – e oltre – cfr. G. Scaccia, *Proportionality and the Balancing of Rights in the Case-law of European Courts*, in *federalismi.it*, 4, 2019). Nel complesso, quella avanzata dalla difesa erariale è stata quindi riconosciuta una giustificazione obiettiva e ragionevole per la necessità di aumentare l'uso del lettone come lingua di insegnamento nel sistema scolastico generale, e la differenza di trattamento che ne consegue è stata giudicata coerente con gli obiettivi legittimi perseguiti, oltre che proporzionata (le eventuali difficoltà di fatto statisticamente gravanti sul gruppo minoritario interessato non equivalendo quindi ad una discriminazione legale sulla base della lingua; cfr. punti 81 ss. della sentenza *Valiullina*).

5. - Ad un livello di argomentazione più generale, le due pronunce della Corte di Strasburgo hanno confermato come il principio dell'insegnamento nella lingua madre, anche se invocato dai ricorrenti quale elemento decisivo su cui fondare le

contestazioni, non costituisce in realtà regola acquisita negli ordinamenti europei, ed è al contrario un profilo di tutela costantemente escluso dalla giurisprudenza in una sua pretesa assoluta doverosità (a salvaguardia della libertà di scelta nazionale sullo standard di tutela delle lingue minoritarie). Le parti contraenti hanno infatti conservato un ampio margine di apprezzamento nel definire la lingua utilizzata nel sistema scolastico, con piena discrezionalità sulla promozione dell'insegnamento nella sola lingua nazionale ufficiale (sul diritto all'istruzione in lingua madre come oggetto su cui non c'è consenso, e la più frequente presenza di diritti all'insegnamento della, piuttosto che nella, lingua madre cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., 212 ss.). Si è così ancora una volta ribadito come l'art. 2 del Prot. n. 1 non includa il diritto di accedere all'istruzione in una lingua particolare, ma garantisca unicamente il diritto all'istruzione in sé (quindi, ragionevolmente, anche somministrato unicamente in una delle lingue nazionali).

In altri termini, il diritto all'istruzione contemplato dalla CEDU non specifica la lingua in cui deve essere impartito l'insegnamento affinché sia rispettato l'accesso al sistema educativo; semplicemente, il diritto all'istruzione sarebbe privo di significato se non comportasse il diritto di essere istruiti in una lingua "ragionevole", ove per tale si deve intendere la lingua nazionale o, comunque, una delle lingue nazionali ufficiali qualora fossero più d'una (cfr. il caso linguistico belga, *Belgio c. Belgio*, n. 1474/62 e altri [Plenaria], 23 luglio 1968, ma cfr. anche *Catan e altri c. Repubblica di Moldavia e Russia* [GC]; *İrfan Temel e altri c. Turchia*; *Çölgeçen e altri c. Turchia*; cfr. inoltre la Guida all'articolo 2 del Prot. n. 1 – Diritto all'istruzione, 31 agosto 2019, p. 8). A fronte di ciò, i ricorrenti hanno pertanto mancato di dimostrare la sussistenza di conseguenze negative in connessione con l'opzione per un'istruzione in lingua lettone, data la loro perdurante possibilità di accesso ad un'istruzione in sé considerata, intesa come fruizione del servizio educativo fornito in coerenza con il quadro culturale ufficiale della nazione; dato che il lettone è l'unica lingua ufficiale in Lettonia (sui regimi di ufficialità della lingua in generale cfr. E. Cavasino, *Lingua ufficiale e uso di altre lingue tra funzioni della pubblica amministrazione ed autonomia privata*, in *federalismi.it*, 8/2017) e, posto che gli studenti avrebbero continuato a ricevere un'istruzione inclusiva in tale lingua, nessuna violazione del diritto all'istruzione garantito dalla CEDU è riscontrabile.

I ricorrenti hanno inoltre sollevato l'argomento specifico della differenza di trattamento dei russofoni rispetto ai parlanti lingue dell'Unione europea diverse dal lettone (o rispetto a coloro che parlano una lingua di uno Stato con cui la Lettonia ha concluso un accordo internazionale). La Corte EDU ha ribadito a riguardo l'ampio margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati nel fissare la lingua di insegnamento, come emerge dalle indicazioni interpretative riportate nella giurisprudenza citata in precedenza, ma ha inoltre ritenuto che la decisione di discriminare in positivo l'insegnamento in lingue di altri paesi dell'Unione – a fronte del particolare legame tra gli Stati appartenenti a questa organizzazione sovranazionale – non possa in ogni caso essere ritenuto lesivo della parità di trattamento con altri idiomi, posto un approccio di garanzia necessariamente differenziato a fronte di situazioni obiettivamente diverse. In questo senso, la promozione di un incremento del livello di comprensione delle lingue dell'Unione europea (privilegiate rispetto al russo) non rappresenta una politica né arbitraria né manifestamente irragionevole, ma selettiva su basi di coerente politica di incentivazione del plurilinguismo nella UE (sui profili di promozione del plurilinguismo nell'ordinamento dell'Unione, come indirizzo politico trasparente e ragionevole, cfr. S. Romaine, *Politics and policies of promoting multilingualism in the European Union*, in 12 *Language Policy* 115 (2013)).

A livello sistemico quindi non si registrano vizi, se si guarda alla discriminazione rispetto a gruppi (regole generali nel diritto internazionale su uso della lingua propria, o discriminazione del russo rispetto ad altre lingue UE); neppure vi è lesione del nucleo fondamentale del diritto all'istruzione, posto che la gradualità non rende discriminatorio né irragionevole che anche un soggetto residente che non conosca il lettone comunque, in Lettonia, venga gradualmente avviato all'educazione in quella lingua. Ciò è già risolutivo della questione, sul piano della discriminazione, per la posizione assunta dalla Corte EDU nelle due sentenze annotate.

L'argomentazione, per tale parte, si inserisce coerentemente nelle valutazioni circa la tutela dei diritti linguistici in un'ottica di gruppo, che legge i diritti all'uso della lingua propria secondo le tipiche categorie del diritto individuale ad esercizio collettivo, con esperienze molto note nel panorama comparato (peraltro estremamente variegata tra loro, dalle lingue nazionali sensibili tutelate *ex novo*, con i casi della regolazione dell'ebraico o del catalano, fino alla vicenda italiana della valorizzazione della lingua nazionale a discapito dell'inglese in contesto universitario, passando per le classiche esperienze di insegnamento integrato o separato, anch'esse sperimentate nel nostro ordinamento in realtà – protette o c.d. superprotette – diverse; cfr. i modelli scolastici in Alto Adige/*Südtirol* rispetto alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, la Corte cost. n. 42/2017 anche in connessione con la Corte di Giustizia nel caso *Boriss Cilevics e a.*, causa C-391/20, e i diritti linguistici nella sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 31/2010). Restano però i profili di tutela della lingua propria di carattere non collettivo, ma strettamente privato, ovvero quei profili che nel caso di specie sono riconducibili alle contestazioni operate in base all'art. 8 CEDU.

Il piano strettamente individuale dell'autodeterminazione linguistica e/o educativa del singolo (o del nucleo familiare), al di fuori di una logica minoritaria, sollecita infatti diverse ed ulteriori valutazioni, sulle quali comunque nel caso lettone sarebbe stato ragionevole prospettare – *a fortiori* – una prognosi decisoria non preclusiva delle scelte legislative sopra descritte. Si tratta della prospettiva del rispetto dell'identità del singolo, e non del gruppo, che anch'essa presenta una casistica nel panorama comparato tanto interessante quanto poco pertinente al tema dell'insegnamento in lingua propria (e fondamentalmente attinente invece al diritto ad un'educazione in famiglia, casalinga, su cui cfr. H. Blok, M.S. Merry, S. Karsten, *The legal situation of home education in Europe*, in *The Wiley handbook of home education*, Hoboken, 2021, 395 ss. e A.J. Petrie, *Home education and the law*, in 10(2-3) *Education and the Law* 123 (1998)); in quest'ottica, la rivendicazione è solitamente quella di un diritto a non essere assimilati in un contesto socio-culturale promosso dal sistema scolastico istituzionalizzato, optando per un'educazione in proprio che degrada il diritto all'istruzione da diritto pretensivo a mera libertà negativa, di non ingerenza dello Stato.

In quest'ultima prospettiva i ricorsi presentano spunti di interesse, nelle parti in cui veniva evocata la lesione del parametro CEDU del rispetto della vita privata e familiare. Va tuttavia notato in primo luogo che la prognosi decisoria connessa a tale riferimento ulteriore sembra prospettarsi – come si diceva – *a fortiori* negativa, data la minor pervasività dello standard di tutela dell'individuo in sé, a fronte del bilanciamento con le stesse esigenze unitarie, sottese alla promozione della lingua nazionale, come emergenti già nell'analisi del parametro dell'art. 2, Prot. 1 (più forte nel bilanciamento in questione rispetto al parametro dell'art. 8). In secondo luogo, tale ulteriore bilanciamento non è comunque stato in concreto vagliato dalle sentenze qui annotate, posto che in entrambi i casi la Corte EDU ha ritenuto i ricorsi – nella parte in cui sono stati promossi ai sensi dell'art. 8 – irricevibili per mancato esaurimento delle vie di rimedio interne (cfr. i punti *sub* II, B, della parte in diritto della sentenza *Valiullina*); non era infatti stato chiesto alla Corte

costituzionale nazionale di esaminare gli emendamenti legislativi del 2018 per quanto riguarda l'impatto sulla vita privata e familiare dei ricorrenti, come invece si pretendeva avrebbe dovuto fare la Corte europea.

Flavio Guella  
Facoltà di Giurisprudenza  
Università di Trento  
[flavio.guella@unitn.it](mailto:flavio.guella@unitn.it)

