

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

LA TEORIA DEI CONTROLIMITI A BRNO: RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE CECA CHE DICHIARA “ULTRA VIRES” UNA DECISIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Posted on 6 Marzo 2012 by [Tiziana Salvino](#)

Dal punto di vista del diritto comunitario, la sentenza C-399/09 *Landtová*, pronunciata dalla Corte di Giustizia, non è stata che un caso ordinario, dal momento che essa viene resa come interpretazione del regolamento 1408/71 a seguito di un rinvio pregiudiziale, sollevato nell'ambito della controversia che ha visto contrapporsi la signora Landtová, cittadina della Repubblica ceca e residente in detto Stato membro, e la Česká správa sociálního zabezpečení (istituto di previdenza sociale ceco) relativamente all'importo della pensione di vecchiaia parziale concessale da quest'ultima. Solo un'analisi più attenta, in effetti, è in grado di cogliere la dimensione di interesse relativa a tale pronuncia, poiché il retroscena evidenzia un netto conflitto tra la Corte costituzionale ed il supremo giudice amministrativo della Repubblica Ceca.

In seguito alla proclamazione di indipendenza della Repubblica Ceca e della Slovacchia, è stato stabilito che ogni singolo ordinamento avrebbe

dovuto decidere chi sarebbe stato responsabile del pagamento delle pensioni dei cittadini cecoslovacchi. L'articolo 20 dell'accordo concluso dalla Repubblica Ceca e dalla Repubblica Slovacca ("l'accordo CS") ha stabilito che il regime applicabile e l'autorità con competenza ad accordare tali prestazioni sarebbero stati determinati dallo Stato di residenza del datore di lavoro al momento dello scioglimento, ma alcuni lavoratori non potevano essere spostati dalla parte ceca, pur dipendendo da un datore con residenza nella Repubblica Slovacca. Ciò ha determinato l'insorgere di talune controversie, dal momento che le pensioni in Slovacchia erano significativamente inferiori a quelle della Repubblica Ceca e ciò ha indotto la Corte costituzionale a ritenere tale elemento lesivo del diritto alla sicurezza economica per la vecchiaia (sent. US 405/02), stabilendo un incremento speciale. Tuttavia, tale giurisprudenza non ha incontrato il favore del supremo giudice amministrativo, secondo il quale tale misura si sarebbe posta in aperto contrasto con il diritto dell'Unione, dal momento che la Corte, con il suo giudicato, ha determinato un cambiamento nel significato dell'accordo CS, influenzando il meccanismo di calcolo della pensione. In secondo luogo, così facendo, la Corte costituzionale ha determinato delle discriminazioni, poiché, se l'articolo 20 dell'accordo di CS si applica tanto ai cittadini cechi e slovacchi quanto a quelli dell'Unione, l'interpretazione della Corte restringeva il campo attuativo ai soli cittadini cechi, escludendo, di fatto tutti gli altri. Il Giudice delle leggi, tuttavia, ha respinto tali argomentazioni nella sentenza Pl. 06/04, resa senza aver sollevato rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, malgrado la decisione comportasse necessariamente l'interpretazione del regolamento in esame. In altre parole, la Corte ceca ha affermato che la sua interpretazione del regolamento prevarrà in ogni caso ed indipendentemente dal giudizio della Corte di Giustizia. Quest'ultima, nel tentativo di porre fine, fra l'altro, ai conflitti interni, ha stabilito che le disposizioni del regolamento CEE non ostano alla emanazione di una norma nazionale che "dispone il pagamento di un'integrazione della prestazione di vecchiaia quando l'importo di quest'ultima, accordato in applicazione dell'art. 20 della convenzione bilaterale fra la Repubblica ceca e la Repubblica slovacca, firmata il 29

ottobre 1992, recante misure dirette a definire la situazione dopo la scissione, il 31 dicembre 1992, della Repubblica federale ceca e slovacca, sia inferiore a quanto sarebbe stato percepito se la pensione di vecchiaia fosse stata calcolata in applicazione delle previsioni del diritto della Repubblica ceca". Tuttavia, la Corte di Lussemburgo, accogliendo in parte le argomentazioni del supremo organo amministrativo, ha precisato che *"Il combinato disposto degli artt. 3, n. 1, e 10 del regolamento n. 1408/71, nella sua versione modificata e aggiornata dal regolamento n. 118/97, come modificato dal regolamento n. 629/2006, osta ad una norma nazionale, come quella in discussione nella causa principale, che consente l'erogazione di un'integrazione della prestazione di vecchiaia unicamente ai cittadini cechi residenti nel territorio della Repubblica ceca, senza che ciò abbia necessariamente la conseguenza, sotto il profilo del diritto dell'Unione, di privare di tale integrazione una persona che soddisfi tali due condizioni"*. In tal senso, si può osservare come la Corte di Giustizia avesse tutte le intenzioni di "ammorbidire" le conseguenze della sua decisione, stabilendo che l'incremento speciale potesse essere mantenuto, ma a condizione della sua corresponsione a tutti i cittadini dell'UE. Tuttavia, la Corte costituzionale ceca ha ignorato le buone intenzioni provenienti dal giudice di Lussemburgo, spingendosi a dichiarare la sentenza emessa *ultra vires*. Non è, però, il fatto in sé ad essere condannabile, ma, piuttosto, lo sono le argomentazioni delle Corti, che risponde in maniera eccessivamente aggressiva alla cautela della Corte di Giustizia, sostenendo che l'Unione non ha alcuna competenza in materia di previdenza sociale, poiché, in base all'articolo 10 della Costituzione ceca, tale materia resta nelle competenze dello Stato. Pertanto, il Giudice delle leggi, ritenendo che il giudicato di Lussemburgo eccedesse le competenze cedute dagli Stati all'Unione, ha dichiarato che non darà attuazione alcuna alla sentenza in esame, riprendendo, peraltro, un'argomentazione già esposta, *in nuce*, nella sentenza PI. USA 19/08, sul Trattato di Lisbona. La sentenza della Corte ceca deve essere letta, altresì, alla luce delle dinamiche interne, poiché la posizione del Supremo giudice non trova appoggio negli altri organi di governo, i quali sembrano più propensi ad avallare l'interpretazione della Corte di Giustizia. Ciò, in qualche misura,

costringe la Corte costituzionale ad esporre le proprie motivazioni, mettendo in luce una singolare rivisitazione della dottrina dei controlimiti, condotta, per certi versi, alle sue estreme conseguenze o (piuttosto) a quelli reali, quantomeno in termini di operatività. Ciò che sorprende è l'ambito nel quale essa trova applicazione, poiché la Corte non si trova a difendere il "nucleo duro" della Costituzione, ma l'accordo concluso con l'Unione al momento dell'adesione, "dimenticando" (volontariamente?) taluni principi cardine del diritto dell'Unione Europa, quale il divieto di non discriminazione. È, dunque, corretta la definizione di coloro i quali hanno sostenuto che dare la dottrina *Solange* nelle mani dei giudici cechi avrebbe significato lasciare che "i bambini giocassero con i fiammiferi" (Jan Komarek, "Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution" nel suo commento per Verfassungsblog).

Che la Corte ceca abbia preso come riferimento la *Sentenza Lisbona* del Tribunale tedesco non appare elemento inequivocabile, dal momento che il riferimento alle pronunce del BVerfG appare "ornamentale", poiché, volgendo lo sguardo a tali decisioni, è facile notare le differenze, se non altro perché il BVerfG, oltre ad essere un attento conoscitore del diritto dell'Unione, ritiene necessaria la fase del rinvio pregiudiziale prima della dichiarazione *ultra vires* della sentenza. Tale fase, nel caso in esame, viene sopperita da una lettera della Corte ceca alla Corte di Lussemburgo, che non ha mai ricevuto risposta, atteso che la questione riguardava un caso sottoposto al Giudice comunitario e che il Giudice delle leggi ceco era, nel caso di specie, innegabilmente un soggetto non rientrante nella controversia.

Vi è, quindi, da domandarsi quali saranno le reazioni dell'Unione Europea a siffatte argomentazioni, le quali, come si accennava, non sono improprie di per sé stesse, dal momento che la Repubblica Ceca non è l'unica a sostenere la necessità che l'Unione non ecceda le proprie competenze, ma sono, senza dubbio, errate, quanto meno nella misura in cui vengono rese in violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale per le giurisdizioni di ultima istanza (ex art. 267 TUE) e perché non tengono conto delle competenze dell'Unione in materia di divieto di discriminazione in ragione della cittadinanza.

