
Frankfurter Allgemeine

ZEITUNG FÜR DEUTSCHLAND

9 luglio 2025

Tagliare il nodo gordiano

Il contenimento del conflitto ultraviolento europeo



Di Benedikt Riedl (è assistente di ricerca presso la cattedra di diritto pubblico e filosofia dello Stato dell'Università Ludwig Maximilian di Monaco)

Immaginate il seguente scenario fittizio: avete votato per la CDU/CsU alle elezioni del Bundestag e questa ottiene la maggioranza assoluta. Friedrich Merz viene eletto Cancelliere federale. Il tema centrale della campagna elettorale della CDU/CSU è stato l'approfondimento dell'integrazione europea, preservando al contempo la sovranità fiscale tedesca. La Germania e gli altri Stati membri concordano nuovi trattati europei che concedono all'UE ulteriori poteri, ma - in linea con il programma elettorale della CDU/CSU - esplicitamente nessuna sovranità fiscale.

Un anno dopo, l'Europa sprofonda in una grave crisi economica. La Commissione propone un'imposta aggiuntiva europea sul valore aggiunto del cinque per cento, che si aggiunge all'imposta nazionale sul valore aggiunto. Il Parlamento europeo e il Consiglio sono d'accordo e la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) conferma la legge come misura ammissibile in caso di emergenza eccezionale.

Che cosa è successo?

Alla fine non avete potuto esercitare alcuna influenza con il vostro voto.

Cosa c'è di speciale in questo caso?

All'inizio si potrebbe pensare che non ce ne sia nessuna: se avessero votato per l'SPD e questa fosse stata messa in minoranza dalla CDU/CSU nella vita parlamentare di tutti i giorni, sarebbero anche usciti "a mani vuote". Nel nostro caso, invece, nel sistema di riferimento sovranazionale, la decisione è stata presa a livello europeo non solo sopra la testa del Bundestag, ma anche sopra quella dell'elettorato tedesco, per così dire. Questa decisione potrebbe anche essere accettata come un ovvio risultato della democrazia europea. La differenza decisiva, tuttavia, è che il Bundestag e gli altri parlamenti degli Stati membri non

hanno concesso all'UE alcuna competenza - la cosiddetta autorizzazione individuale - in materia fiscale. Non solo sono sottoposti a una decisione che non volevano, ma sono anche sottoposti a una decisione che né l'elettorato tedesco, né quello francese, né quello maltese, né quello rumeno possono legittimare nemmeno indirettamente, perché tutti gli Stati membri hanno riservato la competenza fiscale alla loro sovranità decisionale nazionale.

La legge sull'IVA della Commissione non è quindi solo carente dal punto di vista democratico. Inoltre, la Commissione agisce dove non ha alcuna competenza.

In termini giuridici, questo caso di studio riguarda il conflitto *ultra vires* ancora irrisolto all'interno dell'UE. *Ultra vires* ("al di là dei poteri") significa che le istituzioni dell'UE eccedono i poteri loro delegati dagli Stati membri. Tuttavia, in base al principio del conferimento (art. 5, par. 2 TUE), l'UE può agire solo nei settori ad essa espressamente delegati. Ciò solleva una questione istituzionale. Non è chiaro chi decida in ultima istanza dove finiscono le competenze dell'UE: le corti supreme nazionali o la CGUE? Non esiste alcuna disposizione del trattato in merito. La domanda "Quis iudicabit?" ("Chi deciderà?") è il fulcro del dibattito sull'*ultra vires* e scatena ripetutamente aspre dispute tra le corti. La ragione del conflitto *ultra vires* è la diversa comprensione del principio di validità del diritto dell'UE e del suo rapporto con il diritto nazionale (costituzionale).

I tribunali nazionali sottolineano che il diritto dell'UE diventa efficace solo attraverso le leggi nazionali di consenso, perché i trattati dell'UE sono accordi internazionali tra Stati. Pertanto, rivendicano il potere di applicare un controllo *ultra vires* come "freno di emergenza" se le istituzioni dell'UE superano le competenze delegate. La CGUE, invece, considera il diritto dell'UE come un ordinamento giuridico autonomo che si è separato dal diritto nazionale con i trattati istitutivi. Sulla base di questa premessa, chiede che le decisioni siano prese esclusivamente sui confini delle competenze, per evitare che i tribunali nazionali classifichino arbitrariamente gli atti del diritto dell'Unione come *ultra vires* e portino alla frammentazione del diritto dell'Unione.

Questa disputa sulla validità del diritto dell'Unione è antica quanto l'UE stessa, è il "nodo gordiano" del diritto costituzionale europeo. Gran parte della comunità accademica parte dal presupposto che le posizioni delle Corti costituzionali degli Stati membri e della CGUE siano incompatibili, ma coerenti all'interno dei rispettivi ordinamenti giuridici, per cui il conflitto non può essere risolto. Non c'è quindi un "giusto" o uno "sbagliato" in questa questione - il nodo gordiano non può essere semplicemente tagliato. Il dibattito sul conflitto *ultra vires* si è finora concentrato sulla questione della ragione della sua validità e quindi sull'incompatibilità delle due prospettive del diritto dell'Unione e del diritto costituzionale nazionale. Invece di cercare di risolvere il "nodo gordiano", bisognerebbe piuttosto rimandarlo: dopo 70 anni di integrazione europea, si pone ora la questione se il controllo *ultra vires* possa essere sancito dal diritto dell'Unione stessa. Se vi sono indicazioni in tal senso nei trattati dell'UE, tale controllo potrebbe servire come strumento comune che vincola sia le corti costituzionali nazionali sia la CGUE. Ciò contribuirebbe a pacificare il conflitto fondamentale e a evitare abusi o frammentazioni del diritto dell'UE.

La domanda centrale della ricerca è quindi: la revisione *ultra vires* non è solo uno strumento nazionale, ma anche un rimedio legale ai sensi del diritto dell'Unione? L'approccio esplicativo dal punto di vista del diritto dell'Unione è molto più problematico di quello delle corti costituzionali degli Stati membri. Mentre queste ultime mantengono competenze di riserva per difendere un pezzo di sovranità nazionale, la derivazione del ricorso *ultra vires* dal diritto dell'Unione riguarda in realtà la localizzazione del dogma della "contrarietà al diritto europeo" nel diritto europeo stesso. Questo perché la revisione *ultra vires* è un istituto che limita l'esercizio del potere sovrano dell'UE.

A prima vista, sembra paradossale che un ordinamento giuridico sovranazionale finalizzato all'effettiva realizzazione del mercato interno preveda un simile meccanismo di autolimitazione, soprattutto se esercitato dalle corti costituzionali nazionali e quindi da attori giudiziari esterni. Certamente richiede una giustificazione. Tuttavia, i trattati dell'Unione non contengono alcuna disposizione esplicita sul conflitto ultra vires. Pertanto, l'argomentazione deve andare più a fondo e concentrarsi sui fondamenti democratici dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Una caratteristica essenziale di tutti i sistemi democratici degli Stati membri e - secondo l'articolo 10, paragrafo 1, del TUE - anche dell'UE è il legame tra il potere sovrano e i cittadini (catena di legittimità). A livello nazionale, ad esempio, è evidente il fatto che i cittadini, pur non avendo eletto direttamente Friedrich Merz come Cancelliere, sono entrati in carica attraverso l'elezione nel Bundestag, alla cui composizione hanno partecipato con il loro voto. Questo crea un legame democratico tra gli elettori e gli organi sovrani. Nel contesto dell'integrazione europea, questo legame diventa più complesso perché la democrazia dell'UE si basa su due pilastri legittimanti: il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. La democrazia europea richiede quindi una doppia catena di legittimazione per i cittadini dell'UE, a partire sia dal Parlamento europeo che dai parlamenti nazionali in quanto rappresentanti dei rispettivi elettorati nazionali.

Il Parlamento europeo, ad esempio, elabora proposte legislative su questioni transfrontaliere come la protezione dei dati o dell'ambiente, al fine di creare standard uniformi in tutta l'Unione. tuttavia, i suoi poteri legislativi rimangono limitati alle aree che gli Stati membri gli hanno delegato. È qui che entrano in gioco i parlamenti degli Stati membri: essi decidono quali competenze sono delegate all'UE e in che misura, e devono approvare qualsiasi modifica alle basi del trattato. Pertanto, finché i parlamenti nazionali sono l'organo centrale della democrazia parlamentare degli Stati membri, devono avere un'influenza sostanziale sulle decisioni dell'UE. A ben vedere, ciò deriva anche dal diritto dell'UE stesso: l'articolo 10, paragrafo 2, comma 2, del TUE richiede la responsabilità democratica dei rappresentanti del Consiglio europeo e del Consiglio nei confronti dei parlamenti nazionali e quindi dei cittadini.

Se le istituzioni dell'Unione eccedono le loro competenze, non solo violano i diritti di sovranità nazionale, ma soprattutto l'autodeterminazione democratica dei cittadini dell'Unione. Solo se i parlamenti nazionali non vengono scavalcati, i cittadini manterranno un controllo e una capacità di indirizzo sufficienti. Solo in questo modo le decisioni prese alle urne potranno essere realizzate nella pratica.

Se, al contrario, i poteri dei parlamenti vengono svuotati, superando le loro competenze in violazione del trattato, un pilastro della democrazia europea viene meno, cosicché l'edificio europeo e quindi la legittimazione democratica dell'UE nel suo complesso non sono più sufficientemente garantiti. La catena di legittimità che attraversa le democrazie nazionali si spezza e i cittadini sono soggetti a un'azione sovrana che non hanno mai legittimato.

Nello Stato nazionale, l'atto del voto garantisce il controllo democratico: gli elettori possono votare il Parlamento e quindi il governo. Se, nello scenario fittizio, la CDU/CSU avesse promesso di non aumentare l'IVA, ma poi l'avesse portata comunque al 24%, i cittadini avrebbero potuto facilmente votare per l'FDP o per un altro partito alle successive elezioni generali per annullare l'aumento. Tuttavia, una volta che compiti e poteri sono stati trasferiti all'UE, i cittadini degli Stati membri non possono facilmente invertire la rotta.

Nell'esempio iniziale, hanno votato per la CDU/CSU proprio per questo motivo, per impedire il trasferimento della sovranità fiscale. Se ora le istituzioni dell'UE superano le loro competenze, si crea una

frattura nel rapporto di legittimazione tra il potere dell'Unione e l'elettorato, e ai cittadini vengono negate sanzioni efficaci.

Tuttavia, la possibilità di essere deselezionati, la reversibilità e semplicemente l'assenza di alternative sono un prerequisito necessario per tutte le democrazie. È qui che entra in gioco il controllo ultra vires, che consente di controllare gli atti dell'Unione da parte dei tribunali se le istituzioni europee oltrepassano i limiti di competenza stabiliti dai trattati e quindi, in ultima analisi, dagli elettori. Questo controllo giurisdizionale finale svolge una "funzione compensativa" propria della democrazia, in quanto sostituisce le sanzioni disponibili nel sistema di riferimento nazionale.

Infine, il controllo ultra vires fornisce ora ai cittadini un ulteriore strumento di controllo giurisdizionale. La ragion d'essere del controllo ultra vires è quindi autenticamente democratica. L'ammissibilità fondamentale del controllo ultra vires, anche rispetto al parametro del diritto dell'UE, è quindi in particolare un requisito della democrazia europea, al fine di salvaguardare l'influenza democratica dei cittadini sulle decisioni dell'UE, anche attraverso i tribunali, se necessario.

L'istituzione del controllo ultra vires, che inizialmente sembra essere "contrario al diritto europeo", può quindi essere derivata dal principio stesso della democrazia europea. L'analisi precedente dimostra che il nodo gordiano apparentemente teorico del diritto costituzionale europeo ha implicazioni concrete e rilevanti per la democrazia per voi cittadini. Sebbene la procedura proposta in quattro fasi per la pacificazione del conflitto ultra vires non sciolga questo nodo, essa aiuta a gestire il conflitto a livello istituzionale. Nel nostro esempio, il Bundestag non è stato in grado di impedire una legislazione fiscale a livello dell'Unione contraria alla sua competenza. È proprio questa funzione che rende il controllo ultra vires - inteso come compito giudiziario comune - ciò che è: il motore di un'integrazione europea stabile e democraticamente legittimata a lungo termine.