

Desde uma Fatura de Eletricidade Não Paga Até ao Primado do Direito Europeu: Foi Assim Que Surgiu a Jurisprudência *Costa c. ENEL*¹

From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa v. ENEL

AMEDEO ARENA²

Universidade de Nápoles. Nápoles, Itália.

RESUMO: Embora a jurisprudência *Costa c. ENEL* seja o ponto de partida da maioria das discussões sobre o princípio do primado, a génese processual deste caso é, de certa forma, ainda pouco conhecida. O que levou Flaminio Costa a processar a Edison volta por uma fatura de apenas £1.925 (hoje, cerca de €22)? Porque é que o Julgado de paz de Milão decidiu envolver tanto o Tribunal Constitucional da República Italiana quanto o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias em uma disputa, aparentemente, “trivial”? E porque é que esses Tribunais adoptaram decisões tão divergentes? Finalmente, como terminou o processo judicial interno na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça? Com base em documentos judiciais parcialmente inéditos e graças a entrevistas com algumas das partes envolvidas, essa contribuição pretende lançar luz sobre alguns aspetos ainda pouco conhecidos do caso *Costa c. ENEL*, no contexto da nacionalização da eletricidade na Itália, no auge da Guerra Fria, e avaliar a contribuição que esta jurisprudência e o seu “arquiteto”, Gian Galeazzo Stendardi, deram para a afirmação do princípio do primado.

SUMÁRIO: 1 O cenário: a nacionalização do sector da eletricidade na Itália; 2 O herói burguês: Gian Galeazzo Stendardi; 3 Crónica de uma derrota anunciada: o processo perante o Tribunal Constitucional italiano; 4 Stendardi joga o tudo por tudo: o caso perante o Tribunal de Justiça europeu; 5 Epílogo: o contributo da jurisprudência *Costa c. ENEL* e de Stendardi para a afirmação do princípio do primado.

1 O CENÁRIO: A NACIONALIZAÇÃO DO SECTOR DA ELETRICIDADE NA ITÁLIA

A nacionalização da produção e da distribuição de energia eléctrica na Itália foi “uma medida de alcance excepcional, talvez a mais incisiva e

1 Esta contribuição retoma e revê o que é referido: A. Arena, *From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa v. ENEL*, *European Journal of International Law*, 2019, p. 1017-1037. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ejil/chz056>>. O autor gostaria de agradecer a Francisco Pereira Coutinho, Catarina Santos Botelho, Mariana Tavares, Chiara Sisler e Sílvia Bessa Venda pelo seu apoio na redação da versão Portuguesa deste artigo.

2 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-9349-6142>>.

chocante deste período do pós-guerra”³. Como é sabido, foi o *quid pro quo* que o Partido Socialista Italiano tinha pedido em troca do seu apoio externo ao Governo democrata-cristão presidido por Amintore Fanfani em 1962 e 1963⁴, que abriu o caminho para uma aliança de centro-esquerda que viria a dominar o panorama político italiano por vários anos⁵.

O apoio dos socialistas permitiu aos democratas-cristãos permanecer no poder, apesar do declínio eleitoral vivenciado entre o final dos anos 50 e o início dos anos 60⁶, e consolidar a sua política externa pró-americana, cujo coroaamento foi a colocação, no Sul da Itália, de dez bases de lançamento equipadas com mísseis nucleares “Jupiter”, de fabrico norte-americano⁷. Essas bases, que garantiram à Itália um lugar no tabuleiro de xadrez geopolítico da Guerra Fria mesmo na ausência de um programa autónomo de armas nucleares⁸, contribuíram para desencadear a crise dos mísseis de Cuba de 1962⁹ e, muito provavelmente, foi o compromisso do Presidente Kennedy de retirar os mísseis nucleares norte-americanos instalados na Itália e na Turquia que permitiu a superação de um dos momentos mais tensos de toda a Guerra Fria¹⁰.

No início da década de 60, no auge do “milagre económico” italiano¹¹, a produção e a distribuição de energia elétrica na Itália constituía um

3 Câmara dos Deputados da República Italiana (“Câmara dos Deputados”), Comissão especial para o exame do Projecto de Lei nº 3.906, de 26 de junho de 1962, “criação do organismo da electricidade e transferência para o mesmo das empresas que gerem as indústrias eléctricas”, Relatório de Minoria nº 3.906-A-bis, de 27 de julho de 1962, de G. Alpino e M. Trombetta (Partido Liberal Italiano), III Legislatura, p. 3.

4 Sobre este ponto, L. Bufarale, Riccardo Lombardi e la nazionalizzazione dell’energia elettrica, *Studi Storici*, 2014, p. 654-655.

5 Sobre o assunto, G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Milão, Feltrinelli, 1990; Y. Voulgaris, *L’Italia del centro-sinistra: 1960-1968*, Roma, Carocci, 1998.

6 O apoio aos democratas cristãos nas eleições para a Câmara de Deputados diminuiu de 42,35% em 1958 para 38,28% em 1963. Pelo contrário, o apoio do principal partido da oposição, o Partido Comunista Italiano, aumentou de 22,68% em 1958 para 25,26% em 1963.

7 Nesse sentido, L. Nuti, Italy and the Nuclear Choices of the Atlantic Alliance, 1955-63, in: B. Heuser e B. Thomas (editado por), *Securing Peace in Europe, 1945-62: Thoughts for the post-Cold War Era*, New York, St. Martin’s Press, 1992, p. 222-245.

8 Sobre esse ponto, M. Anastasi, Il quarto governo Fanfani e la crisi di Cuba del 1962, in: *Diacronie: Studi di Storia Contemporanea*, 2014, p. 11.

9 Ver carta do Presidente Khrushchev ao Presidente Kennedy, 27 de outubro de 1962, disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v06/d66>>: “>Os vossos mísseis estão... em Itália e estão apontados a nós... Está preocupado com Cuba... Acha... que tem o direito de exigir... a remoção de armas que considera ofensivas, mas não reconhece um direito semelhante para nós?” (tradução do autor).

10 Sobre o assunto, S. Khrushchev, *Memoirs of Nikita Khrushchev*, University Park, Penn State University Press, 2007, p. 350: “Além do compromisso de não invadir Cuba, o Presidente americano deu a sua palavra de que quando retirássemos os nossos mísseis de Cuba, os Estados Unidos retirariam os seus mísseis da Turquia e Itália. Kennedy pediu-nos para não darmos a conhecer este acordo” (tradução do autor).

11 Sobre esse assunto, G. Nardozi, The Italian “Economic Miracle”, *Rivista di Storia Economica*, 2003, p. 139-180.

oligopólio lucrativo nas mãos de dois grupos públicos e seis grupos privados (os chamados “barões elétricos”)¹², cada um deles controlando uma miríade de pequenas empresas de eletricidade e operando como monopolistas de facto em uma parte do território nacional¹³. Tal deu origem a diferenças significativas dos preços de eletricidade entre o Norte e o Sul da Itália, o que levou à introdução de tarifas nacionais uniformes em agosto de 1961¹⁴. Além disso, o Governo Fanfani tinha declarado que, sem uma gestão centralizada, o sector elétrico italiano não seria capaz de satisfazer as necessidades elétricas nacionais, que deveriam duplicar de dez em dez anos ao abrigo da chamada Lei de Ailleret¹⁵.

Nesse sentido, o Governo Fanfani apresentou um projeto de lei para a criação do Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (“ENEL”), que iria gerir um monopólio nacional de produção, transporte, transformação e distribuição de eletricidade de qualquer fonte produzida, assumindo as atividades de mais de 1.300 empresas de eletricidade¹⁶. Segundo a maioria, isso permitiria a implementação de uma estratégia ambiciosa de expansão da capacidade de produção e a plena exploração das oportunidades de interconexão¹⁷. As empresas nacionalizadas teriam direito a uma compensação, a ser paga em numerário durante dez anos, e à possibilidade de continuar a desenvolver atividade empresarial fora do sector eléctrico; aos acionistas dessas empresas seria oferecida a possibilidade de converter as suas participações em obrigações ENEL garantidas pelo Estado.

A lei da nacionalização foi fortemente contestada pelas forças políticas da oposição. O Partido Liberal Italiano (centro-direita), o Partido Democrático Italiano da Unidade Monárquica (direita) e o Movimento Social Italiano (extrema-direita) argumentaram que a compensação prevista na

12 Sobre esse assunto, E. Rossi, *Elettricità senza baroni*, Roma, Laterza, 1962.

13 Sobre esse ponto, L. Bufarale, Riccardo Lombardi e la nazionalizzazione dell'energia elettrica, *Studi Storici*, 2014, p. 646-647.

14 Comité interministerial de preços, medida de 29 agosto 1961 nº 941 “Unificação das tarifas da energia elétrica em todo o território nacional”, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (“GURI”), de 30 de agosto de 1961 nº 214; ver, também, F. Silari, La nazionalizzazione elettrica in Italia: conflitti di interessi e progetti legislative 1945-1962, in: *Italia contemporanea*, 1989, p. 56.

15 Sobre esse assunto, P. Ailleret, *Énergétique, les besoins d'énergie*, 1963.

16 Câmara dos Deputados, Projecto de Lei nº 3.906, de 26 de junho de 1962, “criação do organismo da eletricidade e transferência para o mesmo das empresas que gerem as indústrias eléctricas”, III Legislatura.

17 Câmara dos Deputados, Comissão especial para o exame do Projecto de Lei nº 3.906, de 26 de junho de 1962, “criação do organismo da eletricidade e transferência para o mesmo das empresas que gerem as indústrias eléctricas”, Relatório de maioria nº 3.906-A, de 23 de julho de 1962, de V. De' Cocci (Democrazia Cristiana), III Legislatura, p. 25-26.

lei não refletia o valor de mercado dos bens nacionalizados¹⁸, prejudicando, assim, os interesses dos acionistas das empresas elétricas¹⁹ e minando a confiança na bolsa de valores²⁰. Além disso, os partidos da oposição argumentaram que a nacionalização da eletricidade seria uma concessão perigosa da Democracia Cristã ao Partido Socialista Italiano²¹, pois abriria a porta a outras nacionalizações assim como ao caminho para a transição do país para um modelo de economia planificada²², se não mesmo para um verdadeiro e pleno regime comunista²³. Finalmente, alguns parlamentares²⁴ salientaram que o projecto de lei sobre a nacionalização era incompatível com os compromissos assumidos pela Itália com o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (“Tratado CEE”)²⁵. Apesar da forte oposição dos partidos minoritários, o projecto de lei de nacionalização foi aprovado por ambas as câmaras do Parlamento e tornou-se a Lei nº 1.643, de 6 de dezembro de 1962 (a “Lei ENEL”)²⁶.

18 Câmara dos Deputados, Comissão especial para o exame do Projecto de Lei nº 3.906, de 26 de junho de 1962, “criação do organismo da eletricidade e transferência para o mesmo das empresas que gerem as indústrias eléctricas”, Relatório de minoria nº 3.906-A-bis, de 27 de julho de 1962, de G. Alpino e M. Trombetta (Partito Liberale Italiano), III Legislatura, p. 27-29.

19 Câmara dos Deputados, Comissão especial para o exame do Projecto de Lei nº 3.906, de 26 de junho de 1962, “criação do organismo da eletricidade e transferência para o mesmo das empresas que gerem as indústrias eléctricas”, Relatório de minoria nº 3.906-A-ter, de 27 de julho de 1962, de V. Covelli, A. Casalnuovo e O. Preziosi (Partito Democratico Italiano di Unità Monarchica), III Legislatura, p. 15.

20 Câmara dos Deputados, Comissão especial para o exame do Projecto de Lei nº 3.906, de 26 de junho de 1962, “criação do organismo da eletricidade e transferência para o mesmo das empresas que gerem as indústrias eléctricas”, Relatório de minoria nº 3906-A-bis, de 27 de julho de 1962, de G. Alpino e M. Trombetta (Partito Liberale Italiano), III Legislatura, p. 22-23.

21 Ivi, p. 8-10.

22 Ivi, p. 57.

23 Câmara dos Deputados, Comissão especial para o exame do Projecto de Lei nº 3.906, de 26 de junho de 1962, “criação do organismo da eletricidade e transferência para o mesmo das empresas que gerem as indústrias eléctricas”, Relatório de minoria nº 3.906-A-ter, de 27 de julho de 1962, de V. Covelli, A. Casalnuovo e O. Preziosi (Partito Democratico Italiano di Unità Monarchica), III Legislatura, p. 17: “O Estado que sairá desta última empresa não será propriamente e logicamente socialista, mas algo híbrido, amorfo e contraditório que, para viver, necessitará de um verdadeiro e completo regime socialista”.

24 Câmara dos Deputados, Comissão especial para o exame do Projecto de Lei nº 3.906, de 26 de junho de 1962, “criação do organismo da eletricidade e transferência para o mesmo das empresas que gerem as indústrias eléctricas”, Relatório de minoria nº 3.906-A-quater, de 27 de julho de 1962, de E. De Marzio (Movimento Sociale Italiano), III Legislatura, p. 32; Câmara dos Deputados, Registro estenográfico da sessão plenária nº 666, de 31 de julho de 1962, discurso de G. Angioy (Movimento Sociale Italiano), III Legislatura, p. 32127-32134.

25 Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, *United Nations Treaty Series*, v. 296, p. 23, 1958.

26 Lei nº 1.643, de 6 de dezembro de 1962, “criação do organismo da eletricidade e transferência para o mesmo das empresas que gerem as indústrias eléctricas”, *GURI*, n. 316, 12 dez. 1962.

2 O HERÓI BURGUEZ: GIAN GALEAZZO STENDARDI

Um dos mais ferozes críticos da lei da nacionalização foi Gian Galeazzo Stendardi²⁷, advogado inscrito na Ordem dos Advogados de Milão e docente de direito público na Universidade Estatal de Milão²⁸. Stendardi provinha de uma família de origens nobres e de antiga tradição militar: os seus antepassados incluíam Goro da Montebenichi, um comandante do século XVI, cujo heroísmo na defesa da República Florentina contra os Lansquenets a soldo do Sacro Império Romano na Batalha de Gavinana (1530) inspirou, mais de três séculos depois, a historiografia da Unificação da Itália²⁹.

Stendardi era, igualmente, um homem de vontade inabalável: durante os protestos de 68, quando os estudantes abandonaram as aulas dos professores mais conservadores, ele continuou a ensinar mesmo com apenas um estudante na sala de aula³⁰. Stendardi era um conhecido simpatizante monárquico com uma boa dose de pragmatismo político³¹, como se pode ver pela sua escolha, em meados dos anos 60, de abandonar os dois partidos monárquicos, largamente minoritários³², para se juntar ao influente Partido Liberal Italiano³³, com o qual obteve um lugar na Câmara Municipal de Milão, de dezembro de 1969 a abril de 1970³⁴.

Criado no ideal fascista do “estado ético”, Stendardi foi bastante crítico do funcionamento das instituições políticas italianas do pós-guerra³⁵.

27 Ver *Corriere della sera*, 8 de junho de 1962, p. 6, que relata uma reunião no Teatro Odeon em Milão, onde Stendardi argumentou que a nacionalização da electricidade seria contrária à “letra e ao espírito” do Tratado CEE; *Corriere della sera*, 20 de julho de 1962, p. 6, que relata, desta feita, uma reunião no Teatro Dal Verme em Milão, durante a qual Stendardi sublinhou a necessidade de apresentar uma petição ao Presidente da República para se opor ao projecto de lei sobre a nacionalização e para iniciar uma ação legal para contestar quaisquer medidas de nacionalização.

28 Sobre a relação de Stendardi com o seu mentor, Egidio Tosato, ver G. G. Stendardi, *Egidio Tosato nel ricordo di un suo assistente volontario*, in: M. Galizia (Ed.), *Egidio Tosato: costituzionalista e costituente*, Milão, Giuffrè, 2010, p. 43-47.

29 Sobre esse ponto, G. Abba, *Da Quarto al Volturno*, Pisa, Aonia edizioni, 2019 (1866), p. 44, onde se compara a lealdade de Goro a Ferruccio durante a batalha de Gavinana com a de Nino Bixio a Giuseppe Garibaldi durante a batalha de Calatafimi em 1860, a primeira vitória dos Mil contra o Reino das Duas Sicílias, que abriu o caminho para a Unificação da Itália.

30 Entrevista com Bruna Vanoli Gabardi (antiga advogada do escritório Stendardi), 27 de outubro de 2017.

31 Entrevista com Luca Stendardi (filho de Gian Galeazzo Stendardi), 27 de outubro de 2017.

32 Stendardi concorreu à Câmara dos Deputados em 1958 com o Partido Monárquico Nacional, que obteve 2,23% dos votos, e em 1963 com o Partido Democrata Italiano da Unidade Monárquica, que obteve 1,75% dos votos.

33 Stendardi representou o Partido Liberal Italiano nas eleições de 1968 para a Câmara dos Deputados, com um resultado de 5,82%, e nas eleições para o Município de Milão em 1964 e 1970, nas quais o partido recebeu, respectivamente, 21,1% e 11,07% dos votos.

34 Ver *Corriere della sera*, 10 de dezembro de 1969, p. 8, onde é anunciado que Stendardi iria substituir o falecido conselheiro liberal Italo Cattaneo.

35 Entrevista com Luca Stendardi (filho de Gian Galeazzo Stendardi), 27 de outubro de 2017.

Em particular, lamentou que a maioria democrata-cristã tenha permitido à minoria socialista ditar a agenda política nacional, em detrimento dos interesses do país, e que o Parlamento tenha caído nas mãos dos secretariados do partido, retirando efectivamente os eleitos do controlo do eleitorado³⁶. Em face deste estado de coisas, Stendardi defendeu uma “conceção ativista do Estado de direito”:³⁷ tal como Rudolf von Jhering tinha teorizado no *Der Kampf ums Recht*, Stendardi acreditava que a luta de cada indivíduo para defender os seus direitos em tribunal contribuía para o progresso de todo o sistema jurídico³⁸.

Autor de uma das primeiras obras monográficas sobre o Tribunal Constitucional da República italiana (o “Tribunal Constitucional”)³⁹, em meados da década de 1950 Stendardi foi um dos pioneiros dos litígios sobre a constitucionalidade das leis, participando no terceiro caso decidido pelo Tribunal Constitucional, relativo ao regime de responsabilidade objetiva dos editores de jornais previsto pelo Código Penal e pela Lei da Imprensa⁴⁰.

Sempre defensor da necessidade de uma “ordem europeia”⁴¹, Stendardi foi também um dos primeiros estudiosos italianos a tratar da relação entre o direito da Comunidade Económica Europeia (“CEE”) e o direito

36 Sobre esse ponto, A. Migliazza e G. G. Stendardi, *I partiti politici nella vita costituzionale italiana*, Milão, La Goliardica, 1955, p. 39-40, segundo os quais existe uma ligação de mandato entre os parlamentares e os secretariados dos respectivos partidos que é contrária aos princípios fundamentais da democracia representativa. Ver, também, F. Costa e G. G. Stendardi, *La Carta del Carnaro: considerazioni esegetiche*, in: Associazione amici del Vittoriale (editado por), *La reggenza italiana del Carnaro: disegno di un nuovo ordinamento dello Stato libero di Fiume*, Milão, Perelli, 1973, p. 48, onde se afirma que os secretariados do partido tinham um enorme poder na selecção dos candidatos, em detrimento do direito de escolha dos eleitores.

37 Ver A. Vauchez, *Brokering Europe: Euro-lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 131-132.

38 Sobre esse ponto, R. von Jhering, *La lotta pel Diritto*, traduzido por Ulrico Hoepli, Milano, Librai Editore, 1875 (1872), p. 183: “Cada um na sua própria condição é obrigado a defender a lei; cada um dentro da sua própria esfera é o seu guardião e executor... Afirmando o seu direito, na esfera restrita que ocupa, ele afirma e mantém a Lei”. Ver G. G. Stendardi, *Il soggetto privato nell'ordinamento comunitario europeo*, Milão, Giuffrè, 1967, p. 13: “A intervenção substancial permanece confiada ao sujeito privado, que se torna, a certa altura, não só o defensor de si mesmo, mas até mesmo o *defensor ordinis*”; ver, também, *ibid.*, p. 109-110, nota de rodapé 4: “O melhor guardião e defensor do sistema jurídico comunitário... é o indivíduo, cujos direitos foram violados. É o indivíduo, cujos direitos e expectativas foram prejudicados”.

39 Ver, nesse sentido, G. G. Stendardi, *La Corte costituzionale: il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, Milão, Giuffrè, 1957; G. G. Stendardi, *L'eccezione ai sensi dell'art. 23 L. 11 marzo 1953 n. 87 e l'ordinanza del giudice ordinario*, *Foro Padano*, 1956, IV, p. 89-92.

40 Tribunal Constitucional, Processo nº 39/56, *Processo Penal contra Elio Barucco*, Acórdão nº 3, de 15 de junho de 1956, *GURI*, nº 155, 23 jun. 1965, onde as questões de constitucionalidade relativas ao art. 57.º, parágrafo 1, do Código Penal, Decreto Real nº 1.398, de 19 de outubro de 1930, e ao art. 3.º da Lei sobre a imprensa, Lei nº 47, de 8 de fevereiro de 1948, foram rejeitadas.

41 Assim, G. G. Stendardi, em E. A. Albertoni et al. (ed.), *La generazione degli anni difficili*, Roma, Laterza, 1962, p. 270, no qual se afirma a necessidade de uma “ordem europeia dentro dos confins do antigo Império Romano”.

dos Estados-membros⁴². Na sua monografia sobre o assunto, publicada em 1958⁴³, declarou que as “regras constitucionais”⁴⁴ contidas no Tratado CEE, tais como as liberdades de circulação no mercado comum⁴⁵, prevaleceriam, em caso de conflito, sobre qualquer lei nacional, mesmo que promulgada em uma data posterior⁴⁶. A aprovação de tal lei teria constituído, antes de mais, uma violação do direito comunitário, que qualquer indivíduo poderia ter solicitado à Comissão da CEE (a “Comissão”)⁴⁷ ou, em última análise, ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (o “Tribunal de Justiça”) para verificar⁴⁸. Além disso, segundo Stendardi, a aprovação de leis em contraste com o direito comunitário constituía uma reapropriação dos poderes soberanos que a Itália tinha transferido para as Comunidades com base no art. 11.º da Constituição de 27 de dezembro de 1947⁴⁹, na sequência da ratificação dos tratados comunitários⁵⁰.

Assim, segundo Stendardi, existiam dois mecanismos processuais para implementar o primado do direito comunitário no sistema jurídico italiano: um controlo judicial “centralizado”, reservado ao Tribunal Constitucional, que poderia levar à *declaração de inconstitucionalidade* de leis nacionais incompatíveis com as regras comunitárias e um controlo judicial “difuso”, confiado a todos os Tribunais nacionais, que poderia resultar na *imediata*

42 Sobre esse ponto, G. G. Stendardi, *La legge istitutiva del Ministero delle Partecipazioni Statali ed i trattati istitutivi della Comunità Europea*, *Foro Padano*, 1958, III, p. 9-14, segundo o qual a lei que instituiu o Ministério das Participações Estatais contrastava com várias disposições dos Tratados CECA e CEE.

43 G. G. Stendardi, *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle Comunità europee*, Milão, Giuffrè, 1958.

44 Ivi, p. 39: “Todas as regras que estabelecem os fins da Comunidade, os meios para atingir esses fins, e os organismos comunitários podem ser consideradas, de um ponto de vista substantivo e não formal, como regras constitucionais”.

45 Ivi, p. 103, onde é feita referência, a título de exemplo, ao direito de estabelecimento e à livre circulação de capitais.

46 G. G. Stendardi, *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle Comunità europee*, Milão, Giuffrè, 1958, p. 50: “No exame destes conflitos, as normas constitucionais da Comunidade devem ser sempre consideradas aplicáveis”.

47 Ivi, p. 51, afirmando que “é da competência de qualquer pessoa singular ou colectiva pertencente a um dos Estados-membros intentar uma ação perante a Comissão a fim de obter provas da existência de uma disposição do Estado que seja contrária aos Tratados”.

48 Ivi, p. 107: “Será uma questão de invocar judicialmente esta ilegitimidade, procurando uma decisão, por exemplo, do Tribunal de Justiça das Comunidades”.

49 “A Itália... consente, em condições de igualdade com outros Estados, as limitações de soberania necessárias para uma ordem que garanta a paz e a justiça entre as Nações; promove e encoraja as organizações internacionais dirigidas para esse fim.”.

50 Nesse sentido, G. G. Stendardi, *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle Comunità europee*, Milão, Giuffrè, 1958, p. 106: “O Tratado é um ato que estabelece uma limitação da soberania do Estado italiano em relação a determinadas matérias, em conformidade com as disposições do art. 11.º da Constituição italiana. Toda a regulamentação ordinária, portanto, que tende a trazer de volta ao *status quo ante* a soberania do Estado no domínio em que a limitação já foi aceite, constitui uma violação de um princípio constitucionalmente estabelecido e realizado”.

desaplicação das leis em questão em disputas individuais. Em ambos os casos, era necessário recorrer ao Tribunal de Justiça a título prejudicial, uma vez que competia a este Tribunal determinar definitivamente se o direito comunitário era incompatível com a legislação em questão⁵¹.

Com base nessas premissas, Stendardi lançou a sua própria “mão cheia de desafios” à política energética promovida pelo Governo Fanfani em um ensaio publicado em 1962, no qual delineou claramente as consequências jurídicas que a aprovação de uma lei de nacionalização de empresas privadas implicaria: a violação de vários artigos da Constituição e do Tratado CEE, a ser verificada, respectivamente, pelo Tribunal Constitucional e pelo Tribunal de Justiça⁵².

Contudo, tal fiscalização judicial não poderia ser solicitada por indivíduos por meio de um recurso direto, mas apenas incidentalmente por iniciativa de um juiz. A fim de submeter a esses Tribunais as objeções alegadas por Stendardi contra a Lei ENEL⁵³, era, portanto, necessário identificar uma pessoa que fosse afetada por essa lei, instaurar um processo judicial perante um juiz e solicitar a esse juiz o reenvio do processo ao Tribunal Constitucional e ao Tribunal de Justiça.

Foi assim que Nicolino Flaminio Costa entrou em cena: tal como Stendardi, era advogado inscrito na Ordem dos Advogados de Milão e ativista monárquico⁵⁴; era também um cliente e, desde 17 de dezembro de 1962, acionista da Edisonvolta S.p.A., uma das empresas de eletricidade nacionalizadas⁵⁵. Quando, na primavera de 1963, Costa recebeu uma fatu-

51 Ivi, p. 107: “Seria necessário perseguir judicialmente esta ilegalidade, com vista a obter uma decisão, por exemplo, do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias”.

52 Sobre esse ponto, G. G. Stendardi, Problemi in materia di legittimità di espropriazione d'impresa, *Foro Padano*, 1962, III, p. 60.

53 Nesse sentido, B. Vanoli Gabardi, La “storia” della causa, in: B. Nascimbene (Ed.), *Costa-Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 82, relata que, como associada do escritório Stendardi, tinha participado em um “grande trabalho de investigação das razões da inconstitucionalidade” da Lei ENEL, que tinha sido levado a cabo “mesmo antes de encontrar o sistema para recorrer ao Tribunal Constitucional”.

54 Ver, entre outros, *Corriere della sera*, 15 de novembro de 1964, p. 9, que menciona o discurso de Costa, como orador, em um comício do Partido Monárquico Nacional; *Corriere della sera*, 14 de junho de 1970, p. 8, que se refere a Costa como um dos candidatos do Partido Democrático Italiano da Unidade Monárquica no contexto das eleições para a Região da Lombardia.

55 Costa adquiriu o certificado de ações da Edisonvolta nº 028364, por uma ação (de um capital social de setenta milhões de ações), em 17 de dezembro de 1962, ou seja, apenas cinco dias após a publicação da Lei ENEL na *GURI*.

ra de £1.925⁵⁶ da ENEL, em vez do seu fornecedor habitual de eletricidade (Edisonvolta), recusou-se a pagá-la⁵⁷.

No decurso do processo *Costa c. ENEL* perante o Julgado de paz (*Giudice Conciliatore*) de Milão, Stendardi, em nome de Costa, argumentou que a ENEL não tinha assumido validamente o contrato de fornecimento de eletricidade celebrado entre Costa e Edisonvolta, porque a Lei ENEL era incompatível tanto com a Constituição quanto com o Tratado CEE⁵⁸. Stendardi solicitou, assim, ao juiz de paz que remetesse o caso ao Tribunal Constitucional, para uma decisão sobre a constitucionalidade da Lei ENEL, e ao Tribunal de Justiça, para uma decisão sobre a conformidade da Lei ENEL com o Tratado CEE⁵⁹.

Os pedidos de Stendardi, contudo, só foram parcialmente deferidos: por despacho de 10 de setembro de 1963, o juiz de paz Antonio Carones remeteu o processo apenas para o Tribunal Constitucional e acrescentou que, “se necessário”, cabia a esse Tribunal solicitar uma decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça⁶⁰.

Esse despacho, prontamente criticado por Stendardi em uma publicação académica⁶¹, refletia uma característica essencial do estilo de Carones: a síntese⁶². Essa abordagem transparece claramente dos atos do processo pela publicação de escritos obscenos que o próprio Carones, um católico praticante⁶³, tinha instaurado, quase vinte anos antes, contra o editor de esquerda Giulio Einaudi, em relação à edição italiana do romance *Le mur*, de Jean-Paul Sartre⁶⁴: enquanto a defesa tinha apresentado um *dossier* de trinta

56 Aproximadamente 22 euros em 2020.

57 Sobre o ponto, B. Vanoli Gabardi, La “storia” della causa, in: B. Nascimbene (Ed.), *Costa-Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 82.

58 Ibid.

59 Ibid.

60 Julgado de paz de Milão (Carones), Processo nº 1350/63, *Costa c. ENEL*, despacho de 10 de setembro de 1963, *GURI*, n. 287, 2 nov. 1963, p. 5166.

61 Ver G. G. Stendardi, Discrezionalità e opportunità del giudice di merito nella remissione di una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Comunità europee, *Temi*, 1963, p. 1181-1184, onde se afirma que o Julgado de paz de Milão teria remetido por engano o pedido de decisão prejudicial do Tribunal de Justiça ao Tribunal Constitucional.

62 Entrevista com Benedetta e Giovanni Carones (netos de Antonio Carones), 3 de julho de 2020; entrevista com Francesco Mantovani (o advogado que adquiriu a firma de Antonio Carones), 3 de julho de 2020.

63 Nesse sentido, G. Carones, *La Mia Vita*, 2013, p. 39-40, onde o autor descreve o seu pai, Antonio Carones, como “uma pessoa de notável retidão... particularmente rigoroso e intransigente no que diz respeito ao catolicismo... extremamente religioso e observador”.

64 Para um relato desse julgamento, ver A. Armano, *Maledizioni: processi, sequestri, censure a scrittori e editori in Italia dal dopoguerra a oggi, anzi domani*, Milano, BUR Rizzoli, 2014, p. 21-38 e p. 39-48, onde se refere a outro julgamento por publicações obscenas promovido por Antonio Carones, dessa vez contra o editor

e três páginas e o procurador um pedido de arquivamento de sessenta e cinco, Carones tinha iniciado um dos julgamentos criminais mais importantes do período pós-guerra com uma queixa de apenas duas páginas e tinha apresentado apenas sete páginas de observações adicionais no decurso do processo⁶⁵.

3 CRÔNICA DE UMA DERROTA ANUNCIADA: O PROCESSO PERANTE O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ITALIANO

Stendardi abriu a fase escrita do processo perante o Tribunal Constitucional com oitenta e nove páginas de críticas à constitucionalidade de Lei ENEL⁶⁶. Aí, argumentou que a lei era incompatível com várias disposições da Constituição: com o art. 67.⁶⁷, porque tal lei foi aprovada em contraste com a proibição de mandato imperativo, tendo alguns parlamentares votado a favor da nacionalização com base em ordens recebidas de secretários partidários ou promessas feitas a terceiros, e, portanto, não no interesse da nação; com o art. 43.⁶⁸, porque tal lei delegou aspetos essenciais do processo de nacionalização ao Poder Executivo e previu uma compensação inadequada em relação ao valor de mercado dos bens nacionalizados; com o art. 41.⁶⁹, uma vez que essa lei estabeleceu um monopólio sobre a produção e distribuição de eletricidade que restringia a liberdade de empreendimento; e com o art. 3.⁷⁰, uma vez que essa lei discriminou entre grandes e pequenas empresas de eletricidade (excluindo estas últimas da nacionaliza-

Alberto Mondadori, para a publicação da edição italiana do romance de David Herbert Lawrence, *L'amante di Lady Chatterley*.

65 Ver Tribunal de Turim, Processo Penal contra Giulio Einaudi, Processo nº 3905/1947, Arquivos do Estado de Turim.

66 Tribunal Constitucional, Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, deduções em nome de Flaminio Costa, 8 de outubro de 1963.

67 “Cada membro do Parlamento representa a Nação e exerce as suas funções sem restrições de cargo.”

68 “Para fins de utilidade geral, a lei pode originariamente reservar ou transferir, através de expropriações e sujeitas a indemnização, para o Estado, para entidades públicas ou comunidades de trabalhadores ou utilizadores, certas empresas ou categorias de empresas, que se relacionem com serviços públicos essenciais ou fontes de energia ou situações de monopólio e tenham o carácter de interesse geral preeminente.”

69 “A iniciativa económica privada é livre. Não pode ser realizada em contraste com a utilidade social ou de forma a prejudicar a segurança, a liberdade e a dignidade humana. A lei determina os programas e controlos adequados para que a atividade económica pública e privada possa ser dirigida e coordenada para fins sociais.”

70 “Todos os cidadãos têm igual dignidade social e são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, língua, religião, opiniões políticas, condições pessoais e sociais. É dever da República remover os obstáculos de natureza económica e social que, ao limitar a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização política, económica e social do país.”

ção) e entre empresas de eletricidade cotadas e não cotadas (estabelecendo critérios diferentes para o cálculo da compensação).

Além disso, em conformidade com a revisão jurisdicional “centralizada” delineada na sua monografia de 1958, Stendardi declarou que a Lei ENEL era incompatível com o art. 11.º da Constituição porque violava várias disposições do Tratado CEE⁷¹: os então arts. 93.º e 102.º, na medida em que a Comissão não tinha sido previamente informada pelo Governo italiano da sua intenção de adotar uma medida suscetível de conferir uma vantagem económica a certas empresas e de distorcer a concorrência no mercado comum; o art. 53.º, na medida em que a Lei ENEL impôs limitações ao direito de estabelecimento, concedendo à ENEL um direito exclusivo sobre a produção e distribuição de eletricidade na Itália; e o art. 37.º, n.º 2, na medida em que a Lei ENEL estabeleceu um novo monopólio a nível nacional no sector da eletricidade. Stendardi acrescentou que competia apenas ao Tribunal de Justiça interpretar as disposições supramencionadas do Tratado CEE e, por conseguinte, solicitou ao Tribunal Constitucional que submetesse o caso aos tribunais comunitários para uma decisão prejudicial⁷².

O Presidente do Conselho de Ministros da República italiana (o “Presidente do Conselho de Ministros”), representado por Luciano Tracanna, Advogado-Geral Adjunto do Estado, argumentou que o único conflito que poderia eventualmente surgir era entre a Lei ENEL e a lei anterior que ratificava o Tratado CEE⁷³, que não gozava de uma posição privilegiada na hierarquia das fontes em virtude do art. 11.º da Constituição e que, portanto, poderia muito bem ser alterada, derogada ou mesmo revogada por uma lei posterior⁷⁴. Citando um dos primeiros manuais italianos de direito comunitário, publicado pelo antigo juiz do Tribunal de Justiça Nicola Catalano⁷⁵, Tracanna afirmou que qualquer violação do Tratado CEE, embora suscetível

71 Tribunal Constitucional, Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, deduções em nome de Flaminio Costa, 8 de outubro de 1963, p. 79.

72 Ivi, p. 28-29.

73 Lei nº 1.203, de 14 de outubro de 1957, Ratificação e execução dos Tratados de Roma, *GURI*, n. 317, 23 dez. 1957.

74 Tribunal Constitucional, Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, réplica em nome do Primeiro-Ministro, 23 de janeiro de 1964, p. 37-38.

75 N. Catalano, *Manuale di diritto delle Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 144-146, em que se argumenta que as leis nacionais posteriores teriam revogado as disposições anteriores do Tratado CEE no âmbito do sistema jurídico italiano e que, embora esta situação fosse ilegal do ponto de vista do sistema jurídico comunitário, tal ilegalidade teria sido irrelevante para o sistema jurídico italiano.

de desencadear o processo por infração previsto pelo Tratado, era irrelevante do ponto de vista do sistema jurídico italiano⁷⁶.

No seu Acórdão nº 14, de 24 de fevereiro de 1964, o Tribunal Constitucional rejeitou todas as objeções à constitucionalidade da Lei ENEL⁷⁷. No que diz respeito à violação do Tratado CEE, o Tribunal Constitucional declarou que o art. 11.º era meramente uma “disposição permissiva”: permitia ao Parlamento italiano ratificar tratados, os quais implicavam uma limitação dos poderes soberanos da Itália, por meio de leis ordinárias em vez de leis constitucionais, mas não conferia aos primeiros um estatuto superior ao de outras leis ordinárias⁷⁸. O Tribunal Constitucional acrescentou que qualquer violação do Tratado CEE poderia implicar a “responsabilidade do Estado a nível internacional”, mas não poderia privar a lei ordinária em questão da sua “plena eficácia” no sistema interno ou determinar a sua inconstitucionalidade⁷⁹. Uma vez que o conflito entre a Lei (anterior) CEE e a Lei (posterior) ENEL tinha de ser resolvido com base no princípio *lex posterior derogat priori*⁸⁰, não havia, portanto, necessidade de solicitar ao Tribunal de Justiça uma decisão prejudicial sobre a interpretação do Tratado CEE⁸¹.

O processo perante o Tribunal Constitucional no caso *Costa c. ENEL* foi, para Stendardi, a crónica de uma derrota anunciada. Do ponto de vista jurídico, os juízes do Tribunal Constitucional abraçaram a concepção “dualista”, amplamente prevalecente na doutrina⁸², da relação entre direito italiano e direito comunitário, e afirmaram a prevalência no sistema jurídico nacional de leis posteriores sobre as disposições do Tratado CEE, uma solução que mesmo um federalista fervoroso como Nicola Catalano tinha previsto nos seus escritos no campo académico⁸³.

76 Tribunal Constitucional, Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, réplica em nome do Primeiro-Ministro, 23 de janeiro de 1964, p. 38.

77 Tribunal Constitucional, Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, Acórdão nº 14, de 24 de fevereiro de 1964, *GURI*, n. 67, 14 mar. 1964, parágrafos 1-5.

78 Ivi, ponto 6.

79 Ibid.

80 “Uma lei posterior prevalece sobre uma anterior.”

81 Tribunal Constitucional, Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, Acórdão nº 14, de 24 de fevereiro de 1964, *GURI*, n. 67, 14 mar. 1964, parágrafo 6.

82 Ver, entre outros, D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, Padova, Athenaeum, 1955, p. 56-61; G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1958, p. 66-88; R. Monaco, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Milano, UTET Giuridica, 1960, p. 126-143; *Contra*: R. Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, Priulla, 1963, p. 41-65, a favor de uma abordagem monista com prevalência das normas convencionais sobre as normas domésticas.

83 Nesse sentido, ver N. Catalano, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milão, Giuffrè, 1957, p. 63-64, onde se afirma que o princípio da *lex posterior* implica a aplicabilidade de leis nacionais posteriores, não obstante quaisquer disposições contrárias dos Tratados comunitários. Nesse sentido, ver, também, N.

De um ponto de vista político, declarar inconstitucional a Lei ENEL, à medida que proporcionou o apoio externo dos socialistas ao Governo Fanfani, teria sido um passo demasiado longe para um Tribunal que tinha entrado em funcionamento apenas alguns anos antes⁸⁴, operando em um contexto institucional⁸⁵ “inóspito” e que, até então, tinha estado principalmente preocupado em purgar o sistema nacional das leis da era fascista⁸⁶. O Tribunal Constitucional, defendendo a tese da *lex posterior*, tentou, assim, antecipar-se ao Tribunal de Justiça, afirmando a validade interna da Lei ENEL, independentemente do que os juízes comunitários pudessem vir a decidir sobre a compatibilidade de tal lei com o Tratado CEE.

O Tribunal Constitucional, contudo, não declarou inadmissível a questão levantada pelo juiz de paz, como algumas das partes tinham pedido⁸⁷. Em vez disso, os juízes do Tribunal Constitucional aproveitaram a oportunidade para afirmar a sua própria jurisdição para rever as leis de nacionalização com base no critério do “interesse geral superior”, nos termos do art. 43.º da Constituição⁸⁸. Além disso, o Tribunal Constitucional apro-

Catalano, *Manual de Direito das Comunidades Europeias*, Milão, Giuffrè, 1962, p. 145-146; N. Catalano, L’inserimento diretto delle disposizioni contenute nel trattato istitutivo della Comunità Economica Europea negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, *Foro Padano*, 1963, V, p. 35-36. Curiosamente, embora o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 14 de 1964 refletisse, em substância, as teses expostas nos escritos acima, Catalano criticou-o severamente e abraçou, a partir de 1964, a tese da inconstitucionalidade das leis contrárias ao direito comunitário. Sobre esse ponto, N. Catalano, Portata dell’art. 11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee, *Foro Italiano*, 1964, I, p. 465-478.

84 Embora o Tribunal Constitucional estivesse expressamente previsto na Constituição, o Parlamento nomeou os últimos cinco juízes necessários para a composição regular desse órgão em 1955, permitindo, assim, ao Tribunal Constitucional exercer a sua revisão da constitucionalidade das leis apenas a partir de 1956.

85 Assim, M. Cartabia, Of Bridges and Walls: the “Italian style” of Constitutional Adjudication, 2016, *Italian Journal of Public Law*, p. 38-39, onde lemos que, durante os primeiros anos de atividade do Tribunal Constitucional, “os principais partidos políticos no parlamento eram hostis; o poder judicial era desconfiado; e a maioria dos estudiosos de direito estavam desconfiados da fiscalização judicial da legislação”. Para um exame da hostilidade inicial da política e do poder judicial em relação ao Tribunal Constitucional, ver, também, A. Simoncini, The Success of a Constitutional Experiment: When History Matters – The Constitutional Court in Global Context, 2016, *Italian Journal of Public Law*, p. 81.

86 Sobre esse ponto, ver Tribunal Constitucional, *Statistiche relative alle dichiarazioni di incostituzionalità di leggi statali*, v. 1, 2014. Disponível em: <www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu261_a.pdf>.

87 Nesse sentido, Tribunal Constitucional, Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, réplica em nome de Edisonvolta, 23 de janeiro de 1964, p. 3-4, na qual se objeta que a questão da constitucionalidade levantada pelo juiz de paz é inadmissível, uma vez que o processo pendente perante ele poderia ter sido decidido de acordo com o art. 1.189.º do Código Civil, com base no qual o pagamento de Costa ao aparente credor (ENEL) teria tido o efeito de libertar o credor (Edisonvolta). Ver, também, Tribunal Constitucional, Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, deduções em nome do Presidente do Conselho de Ministros, 12 de outubro de 1963, p. 4-5, onde é feita referência ao mesmo argumento do “aparente credor”, sem contudo levantar uma objeção formal de inadmissibilidade.

88 Nesse sentido, E. Cheli, Corte costituzionale e iniziativa economica privata, in: N. Occhicupo (Ed.), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bolonha, Il Mulino, 1978, p. 306, segundo o qual a contrapartida da rejeição das questões de constitucionalidade da Lei ENEL foi uma extensão significativa dos poderes do Tribunal Constitucional.

veitou a oportunidade para pôr fim à querela sobre a constitucionalidade da Lei CEE⁸⁹, abraçando a leitura “permissiva” do art. 11.º da Constituição que o presidente do Tribunal Constitucional, Gaspare Ambrosini, tinha proposto doze anos antes no contexto dos trabalhos parlamentares sobre a ratificação do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (a “CECA”)⁹⁰.

O acórdão do Tribunal Constitucional no caso *Costa c. ENEL* suscitou grande preocupação nos círculos comunitários⁹¹: para o Serviço Jurídico dos executivos europeus, esse acórdão dava origem a um desequilíbrio permanente entre os Estados-membros que tinham aceito o primado do direito comunitário e os que não reconheciam esse princípio⁹², desequilíbrio esse que poderia ter “repercussões muito graves” na França, onde a Constituição reconhecia o primado sob condição de reciprocidade⁹³. Para um eurodeputado, a decisão do Tribunal Constitucional comprometia a realização dos objetivos do Tratado CEE e minava a aplicabilidade direta do direito comunitário⁹⁴. Acima de tudo, a decisão do Tribunal Constitucional punha em causa a competência prejudicial do Tribunal de Justiça: se os Tribunais nacionais, pelo menos na Itália, fossem obrigados a aplicar as leis nacionais apesar

89 Sobre esse ponto, G. Itzcovich, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Turim, Giappichelli, 2006, p. 213, onde se salienta que o Tribunal Constitucional se pronunciou sobre a constitucionalidade do direito da CEE sem ter sido expressamente convidado a fazê-lo pelo juiz de reenvio. Sobre o debate sobre o art. 11.º da Constituição como “cláusula europeia” no contexto do sistema jurídico italiano, ver M. Cartabia e L. Chieffi, 11, in: R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Milão, UTET Giuridica, 2006, p. 266.

90 Câmara dos Deputados, Comissões permanentes dos negócios estrangeiros e da indústria, Projecto de Lei nº 2.603, de 17 de março de 1952, “Ratificação e execução dos acordos assinados em Paris a 18 de abril de 1951”, Relatório de maioria nº 2.603-A, de 26 de maio de 1952, de G. Ambrosini e G. Quarello (Democrazia Cristiana), *I Legislatura*, p. 6-7, onde se afirma que o art. 11.º da Constituição teria permitido ao Parlamento ratificar o Tratado CECA por meio de uma lei ordinária, e não através de uma lei constitucional.

91 Sobre esse ponto, A. Vauchez, *Integration-through-Law Contribution to a Socio-history of EU Political Commonsense*, *EU Working Paper RSCAS*, 2008, n. 10, p. 18, onde se discutem as “estratégias de dramatização” postas em prática entre o acórdão do Tribunal Constitucional e o acórdão do Tribunal de Justiça no caso *Costa c. ENEL*.

92 Nesse sentido, M. Rasmussen, *From Costa v. ENEL to the Treaties of Rome: A Brief History of a Legal Revolution* in: M. Poiares Maduro e L. Azoulai (editado por), *The Past and Future of EU Law*, Oxford, Hart, 2010, p. 71-72.

93 Assim, a nota de 20 de março de 1964 de G. Bebr a M. Gaudet e G. Marchesini, *Arquivo Histórico da Comissão (“ASC”)-BAC-0371-1991-0757*, p. 2, transmitindo ao Serviço Jurídico dos executivos europeus a tradução para francês do acórdão do Tribunal Constitucional no processo *Costa c. ENEL* recebido por R. Chevallier, referendário do juiz do Tribunal de Justiça, R. Lecourt. Ver, também, a nota de M. Gaudet ao Presidente da Comissão W. Hallstein e aos Comissários L. Levi-Sandri e J. Rey, *JUR/CEE1456/64-GM/mk*, AHC-BAC-0371-1991-0757, ponto 3, salientando que o acórdão do Tribunal Constitucional no caso *Costa c. ENEL* representava uma “séria ameaça ao primado do direito comunitário” (tradução do autor).

94 Pergunta escrita nº 27, de 22 de maio de 1964, de Marinus van der Goes van Naters, no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias (“JOCE”)*, n. 129, 11 ago. 1964, p. 2161.

de quaisquer disposições comunitárias contraditórias, de que serviria uma decisão prejudicial sobre a interpretação ou validade de tais disposições⁹⁵?

4 STENDARDI JOGA O TUDO POR TUDO: O CASO PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA EUROPEU

Stendardi tinha outro Ás na manga. Assim que soube, em setembro de 1963, que o juiz Carones não tencionava solicitar uma decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça, apresentou outro caso ao Julgado de paz de Milão, *Costa c. ENEL II*, contestando a segunda fatura de £1.925 que Costa tinha, entretanto, recebido da ENEL⁹⁶.

Na sua réplica, apresentada em 15 de novembro de 1963, Stendardi reiterou a tese de que a Lei ENEL era contrária à Constituição e ao Tratado CEE e solicitou, uma vez mais, que o caso fosse remetido para o Tribunal Constitucional e para o Tribunal de Justiça. Stendardi também mencionou a tese da fiscalização judicial “difusa”, afirmando que, se o Tribunal de Justiça tivesse verificado a violação de uma ou mais disposições do Tratado CEE, o juiz de paz poderia imediatamente desaplicar a Lei ENEL, mesmo na ausência de uma declaração prévia de inconstitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional⁹⁷.

Dessa vez, o caso foi confiado ao juiz de paz Vittorio Emanuele Fabbri, advogado inscrito na Ordem dos Advogados de Milão e ativista monárquico como Stendardi e Costa⁹⁸. No seu longo despacho de 16 de janeiro de 1964⁹⁹, menos de seis semanas após o acórdão do Tribunal Constitucional no processo *Costa c. ENEL*, o juiz Fabbri aceitou a tese de Stendardi, segundo a qual, uma vez que não havia recurso judicial ao abrigo do direito interno contra as suas decisões¹⁰⁰, era obrigado a remeter o caso não só ao

95 Ver B. de Witte, *Retour à Costa: La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1984, p. 434.

96 Juiz de paz de Milão (Fabbri), Processo nº 1907/63, *Costa c. ENEL II*, petição inicial em nome de Flaminio Costa, 7 de outubro de 1963, solicitando uma declaração de que Costa não devia a quantia de £1.925 à ENEL, uma vez que “nunca celebrou qualquer contrato” com esta entidade.

97 Juiz de paz de Milão (Fabbri), Processo nº 1907/63, *Costa c. ENEL II*, réplica em nome de Flaminio Costa, 15 de novembro de 1963, p. 8. Argumentos semelhantes são também expostos em G. G. Stendardi, *La declaratoria di illegittimità di una legge nazionale ordinaria contraria alle norme del Trattato istitutivo della CEE*, *Foro Padano*, 1964, V, p. 19-20.

98 Ver *Corriere della sera*, 23 de junho de 1958, p. 2, onde é feita referência a Fabbri como “antigo secretário federal do Partido Monárquico Popular para a província de Milão”.

99 Juiz de paz de Milão (Fabbri), Processo nº 1907/63, *Costa c. ENEL II*, despacho de 16 de janeiro de 1964, *GURI*, n. 212, 29 ago. 1964, p. 3785.

100 *Ivi*, p. 3787.

Tribunal Constitucional, mas também ao Tribunal de Justiça¹⁰¹. O reenvio ao Tribunal Constitucional não tem aqui um interesse particular, uma vez que o despacho se centrou exclusivamente em questões de direito interno; o reenvio ao Tribunal de Justiça, por outro lado, é por si só digno de nota, uma vez que foi o primeiro pedido de decisão prejudicial apresentado por um Tribunal italiano.

Nas suas observações ao Tribunal de Justiça, Stendardi reiterou a sua opinião de que os arts. 37.º, 53.º, 93.º e 102.º do Tratado CEE eram incompatíveis com a Lei ENEL¹⁰², e não hesitou em definir essa lei como um “péssimo, prejudicial e nefasto precedente para o futuro de uma vida comunitária harmoniosa”¹⁰³, uma “medida digna do final da Idade Média, quando os tiranos visavam dividir cada vez mais a Europa”¹⁰⁴, bem como uma tentativa de “minar o sistema da livre economia de mercado na Itália”, a fim de preparar o caminho para a “passagem da economia italiana para o campo de aplicação dos princípios de Marx, Engels e Lênine”¹⁰⁵. Stendardi adotou uma posição extrema também em relação às consequências do alegado conflito entre a Lei ENEL e o Tratado CEE: como alternativa à fiscalização judicial “centralizada”, que o Tribunal Constitucional tinha expressamente excluído com o Acórdão nº 14, de 1964, Stendardi defendeu a tese da fiscalização judicial “difusa”, argumentando que uma decisão preliminar que estabelecesse que a Lei ENEL era contrária ao Tratado CEE teria permitido aos juízes nacionais italianos desaplicar imediatamente tal lei¹⁰⁶.

O Governo italiano, representado pelo ilustre professor de direito internacional Riccardo Monaco e por Luciano Tracanna, defendeu, pelo contrário, a “inadmissibilidade absoluta” do pedido de decisão prejudicial, argumentando que esse pedido não teria qualquer utilidade para o juiz de paz de Milão, o qual, como o Tribunal Constitucional tinha deixado claro alguns meses antes, *estava* obrigado a aplicar o direito interno independentemente de qualquer disposição contrária do Tratado CEE¹⁰⁷. O Governo italiano observou, ainda, que o despacho de reenvio se destinava a obter

101 Ivi, p. 3788.

102 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, observações em nome de Flaminio Costa, 15 de maio de 1964.

103 Ivi, p. 38.

104 Ivi, p. 36.

105 Ibid.

106 Ivi, p. 8-9 e p. 14-15.

107 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, observações em nome do Governo italiano, 20 de maio de 1964, p. 5.

uma decisão sobre a compatibilidade de uma lei nacional com o direito comunitário, uma apreciação que só poderia ser submetida aos tribunais comunitários a pedido da Comissão ou de um Estado-membro, exclusivamente no contexto de um processo por infração ao abrigo dos arts. 169.º e 170.º do Tratado CEE¹⁰⁸.

A Comissão, representada pelo conselheiro jurídico Giuseppe Marchesini, partilhou as reservas expressas pelo Governo italiano sobre a “utilização alternativa” do procedimento de reenvio prejudicial pelo tribunal de reenvio¹⁰⁹, mas, contudo, considerou oportuno apresentar as suas observações ao Tribunal de Justiça nesse processo, tendo em consideração a “questão alarmante” suscitada pelo Acórdão do Tribunal Constitucional nº 14, de 24 de fevereiro de 1964¹¹⁰, a saber, a precedência das leis nacionais posteriores sobre o Tratado CEE, a fim de “dar ao Tribunal de Justiça a oportunidade de exprimir o seu próprio entendimento sobre o problema da relação entre a lei do Tratado [CEE] e o direito nacional”¹¹¹. Por conseguinte, a Comissão observou que esse acórdão do Tribunal Constitucional não só corria o risco de comprometer o bom funcionamento do mercado comum na Itália, como teria inevitavelmente repercussões em toda a Comunidade, e esperava que essa linha de jurisprudência não fosse considerada estabelecida enquanto o Tribunal de Justiça não tivesse tido oportunidade de se pronunciar sobre o alcance dos compromissos assumidos pelos Estados-membros relativamente aos efeitos do Tratado CEE nos seus respectivos sistemas jurídicos¹¹².

Na audiência pública perante o Tribunal de Justiça, a 11 de junho de 1964, tanto Costa quanto Stendardi tomaram a palavra, mas apenas o primeiro se debruçou sobre a questão do primado¹¹³. Dirigindo-se pomposamente ao “supremo poder judicial da nossa nova grande pátria, que para

108 Ivi, p. 5-6.

109 O “uso alternativo” do reenvio prejudicial consiste em solicitar ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a compatibilidade de uma disposição nacional com o direito comunitário. Nesse sentido, ver A. Tizzano, Foglia-Novello atto II, ovvero la crisi dell’“uso alternativo” dell’art. 177 CEE, *Foro Italiano*, 1982, IV, p. 308; D. Galetta, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost?*, Heidelberg, Springer, 2011, p. 82-83.

110 Assim, a nota manuscrita de M. Gaudet a G. Marchesini, 25 de abril de 1964, ASC-BAC-371-1991-757.

111 Nota de M. Gaudet aos Comissários J. Rey, L. Levi-Sandri e H. von der Groeben, 11 de maio de 1964, JUR/CEE/1628/64-GM/yl, ASC-BAC-371-1991-757, ponto 5.

112 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, articulado em nome da Comissão, 22 de maio de 1964, p. 5.

113 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, Registo estenográfico da audiência pública, 11 de junho de 1964.

nós é, e para todos deve ser, a Comunidade”¹¹⁴, Costa contestou a alegação do Governo italiano de que o tribunal de reenvio seria obrigado a aplicar a Lei ENEL independentemente de quaisquer disposições contrárias do Tratado CEE e insistiu na admissibilidade do pedido de decisão prejudicial¹¹⁵. Costa declarou também que as preocupações expressas pela Comissão relativamente ao acórdão do Tribunal Constitucional eram válidas, mas acrescentou que este último poderia mudar a sua orientação na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça¹¹⁶. Finalmente, Costa declarou inaceitável que o Governo italiano insistisse na aplicação do Tratado CEE apenas quando este fosse útil e não constituísse um incómodo, uma vez que tal aplicação seletiva do direito comunitário era contrária ao princípio elementar *qui habet commoda, ferre debet onera*¹¹⁷.

O Advogado da ENEL, Professor Massimo Severo Giannini, um dos mais renomados estudiosos do direito administrativo, teve uma visão diametralmente oposta¹¹⁸, minimizando a importância do acórdão do Tribunal Constitucional¹¹⁹. Observou que o Tribunal Constitucional se tinha recusado a decidir sobre o conflito entre o direito comunitário e o direito italiano porque o seu poder de fiscalização era muito mais restrito do que, por exemplo, o do Supremo Tribunal dos EUA: o Tribunal Constitucional, de facto, só podia decidir sobre os contrastes entre a Constituição e as leis nacionais.

Luciano Tracanna, Advogado-Geral Adjunto do Estado, tomou a palavra em último lugar. Por meio de uma intrincada linha de argumentação, reiterou que o processo de decisão prejudicial não permitia aos particulares invocar a violação do Tratado CEE¹²⁰ e que, em qualquer caso, os tribunais nacionais não tinham competência para suspender a aplicação das leis¹²¹.

114 Ivi, p. I/1.

115 Ivi, p. III/2.

116 Ivi, p. III/5.

117 Ivi, p. III/6: “Aquele que colhe os benefícios deve [também] suportar os encargos”. Esse princípio está ligado à proibição de adotar contramedidas em legítima defesa, uma questão que um dos juizes do Tribunal de Justiça no caso *Costa c. ENEL*, Robert Lecourt, tinha abordado anteriormente nos seus escritos académicos. Sobre esse ponto, W. Phelan, *The Revolutionary Doctrines of European Law and the Legal Philosophy of Robert Lecourt*, *European Journal of International Law*, 2017, p. 953.

118 Nesse sentido, A. Sandulli, *Administrative Law Scholarship in Italy (1800-2010)*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2010, p. 1089.

119 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, Registo estenográfico da audiência pública, 11 de junho de 1964, p. VI/4.

120 Ivi, p. VII/6.

121 Ivi, p. IX/6.

Nas suas conclusões no caso *Costa c. ENEL*, o Advogado-Geral Maurice Lagrange, que tinha substituído o Advogado-Geral Karl Roemer neste processo a 9 de junho de 1964¹²², observou que a resolução de conflitos entre o Tratado CEE e as leis nacionais posteriores era, na realidade, um “problema de ordem constitucional”¹²³. Enquanto alguns Estados-membros, como os Países Baixos, tinham resolvido essa questão “de forma plenamente satisfatória”, na Itália continuavam a existir “dificuldades de princípio”¹²⁴. Em particular, no seu Acórdão nº 14, de 24 de fevereiro de 1964, o Tribunal Constitucional tinha decidido a prevalência da lei nacional posterior sobre o Tratado CEE, uma solução que poderia ter tido “consequências desastrosas” para o funcionamento do mercado comum¹²⁵. Assim, o Sr. Lagrange esperava que a Itália fosse capaz de encontrar “o meio constitucional que permit[isse] à Comunidade viver em plena conformidade com as regras instituídas pela carta comum”¹²⁶. No entanto, o Advogado-Geral Lagrange instou o Tribunal de Justiça a rejeitar a exceção de inadmissibilidade: “A única questão que talvez se colocasse”, acrescentou, era a de saber se os Tribunais italianos poderiam, de forma independente, recusar a aplicação de uma lei nacional contrária ao Tratado CEE ou se eram obrigados a remeter previamente a questão para o Tribunal Constitucional¹²⁷. Além disso, o Advogado-Geral observou que se tratava de uma questão de divisão interna de competências entre os Tribunais italianos e solicitou ao Tribunal de Justiça que proferisse a decisão prejudicial solicitada pelo tribunal de reenvio, uma vez que, “mesmo prematur[a] do ponto de vista processual interno”, tal decisão teria produzido efeitos “também em relação ao Tribunal Constitucional” e, portanto, “teria mesmo constituído uma economia de tempo”¹²⁸.

O conteúdo do acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de julho de 1964, no processo *Costa c. ENEL*, é bem conhecido¹²⁹. Referindo-se ao acórdão *Van Gend en Loos*, o Tribunal de Justiça estabeleceu uma distinção clara entre o Tratado CEE e os “tratados internacionais ordinários” e decla-

122 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, despacho do Presidente do Tribunal, 9 de junho de 1964, a pedido conjunto do Advogado-Geral Maurice Lagrange e do Advogado-Geral Karl Roemer.

123 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, conclusões do Advogado-Geral Lagrange, 25 de junho de 1964, EU:C:1964:51, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964, p. 564 e 568.

124 Ivi, p. 568.

125 Ivi, p. 569.

126 Ivi, p. 570.

127 Ivi, p. 571.

128 Ibid.

129 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, acórdão de 15 de julho de 1964, EU:C:1964:66, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964, p. 553.

rou que o sistema comunitário, em benefício do qual os Estados-membros limitaram “os seus direitos soberanos”, está “integrad[o] no sistema jurídico dos Estados-membros” e vincula “os seus nacionais” e os próprios “órgãos jurisdicionais nacionais”¹³⁰. Desta “integração no direito de cada Estado-membro” e dos “termos e [d]o espírito do Tratado”, o Tribunal de Justiça deduziu “a impossibilidade, para os Estados, de fazerem prevalecer” sobre o direito comunitário qualquer “medida unilateral posterior”, uma vez que tal prejudicaria “a realização dos objetivos do Tratado”, em violação do princípio da cooperação leal, daria origem a “uma discriminação proibida” com base na nacionalidade, esvaziaria de sentido as cláusulas do Tratado CEE que autorizam os Estados-membros a derrogar as suas disposições, negaria a aplicabilidade direta dos regulamentos e poria em causa os “fundamentos jurídicos” da Comunidade e a sua própria “natureza comunitária”¹³¹.

À luz desses argumentos, o Tribunal de Justiça rejeitou a exceção de inadmissibilidade e decidiu que o art. 177.º do Tratado CEE, relativo ao reenvio prejudicial, tinha de ser aplicado “não obstante toda e qualquer lei nacional [...] caso se coloque uma questão de interpretação do Tratado”¹³². Os tribunais nacionais dos Estados-membros receberam, assim, um “mandato europeu”¹³³, para não aplicarem leis nacionais incompatíveis com o direito comunitário¹³⁴.

No entanto, o acórdão do Tribunal de Justiça não pôs em causa a continuação da aplicabilidade da Lei ENEL. Com efeito, os juízes comunitários negaram o efeito direto dos arts. 93.º e 102.º do Tratado CEE, impedindo, assim, os particulares de invocarem essas disposições para contestarem a ausência de notificação à Comissão, por parte de um Estado-membro, de medidas que favorecem certas empresas ou distorcem a concorrência¹³⁵; declararam que o art. 53.º do Tratado CEE seria respeitado enquanto nenhuma nova medida nacional sujeitasse o estabelecimento de nacionais de outros Estados-membros a regras mais rigorosas do que as aplicáveis aos

130 Ivi, p. 555.

131 Ivi, p. 555 e 556.

132 Ibid.

133 A expressão é de M. Claes, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Oxford, Hart, 2006.

134 O Tribunal de Justiça esclareceu ainda o âmbito de tal “mandato” no seu acórdão de 9 de março de 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal*, Processo nº 106/77, EU:C:1978:49, p. 21.

135 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, acórdão de 15 de julho de 1964, EU:C:1964:66, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964, p. 557. O Tribunal de Justiça reconheceu igualmente o efeito direto do nº 3 do art. 93.º do Tratado CEE. Ver, também, Tribunal de Justiça, *Gebrüder Lorenz GmbH c. República Federal da Alemanha e Land Rheinland-Pfalz*, Processo nº 120/73, EU:C:1973:152, p. 8.

nacionais do país de estabelecimento¹³⁶; e consideraram que o art. 37.º do Tratado CEE não seria violado, na medida em que o novo monopólio não desse origem a novos casos de discriminação no que respeita às condições de fornecimento e de comercialização, cuja determinação foi deixada ao tribunal de reenvio¹³⁷.

Mais uma vez, não se pode dizer que esse resultado tenha sido inesperado. Decretar que as nacionalizações e os monopólios no setor dos serviços públicos eram contrários ao Tratado CEE teria conduzido a tensões, não só com a Itália, mas também com outros Estados-membros que tinham implementado ou tencionavam implementar políticas semelhantes, tais como a França¹³⁸. Além disso, o Tribunal de Justiça não dispunha de meios coercivos para executar tal decisão: não podia, na altura, impor sanções financeiras no final de um eventual processo de infração¹³⁹ e a responsabilidade dos Estados-membros pelo pagamento de indemnizações por violação do direito comunitário ainda não tinha sido introduzida pela jurisprudência no ordenamento da CEE¹⁴⁰.

Ao optar por um acórdão de baixo perfil político¹⁴¹ e por uma visão restritiva do alcance preclusivo e do efeito direto das disposições do Tratado CEE, o Tribunal de Justiça conseguiu afirmar uma versão incisiva do princípio do primado e salvaguardar o efeito útil do reenvio prejudicial sem desencadear qualquer reação significativa por parte dos governos dos Estados-membros¹⁴². Na Itália, em particular, o acórdão do Tribunal de Justiça escapou à atenção do público em geral, uma vez que não foi noticiado

136 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, acórdão de 15 de julho de 1964, EU:C:1964:66, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964, p. 559.

137 *Ibid.*, p. 559-561.

138 Sobre esse ponto, C. Vuillermot, *La nationalisation de l'électricité en France en 1946: le problème de l'indemnisation*, *Annales historiques de l'électricité*, 2003, p. 53 e seguintes.

139 O poder do Tribunal de Justiça para impor sanções no final do processo de infração foi introduzido pelo Tratado de Maastricht em 1992.

140 Tribunal de Justiça, Processos apensos nºs C-6/90 e C-9/90, *Andrea Francovich e Danila Bonifaci e outros c. Itália*, EU:C:1991:428, parágrafo 46. Sobre a responsabilidade civil extracontratual dos Estados-membros no âmbito da CEE, ver Tribunal de Justiça, Processo nº 6/60, *Jean-E. Humblet c. Estado belga*, EU:C:1960:48, *Colectânea*, 1954-1961, p. 548.

141 Nesse sentido, A. Vauchez, *Integration-through-Law Contribution to a Socio-history of EU Political Commonsense*, EU Working Paper RSCAS 2008/10, 2008, p. 19, segundo o qual o acórdão do Tribunal de Justiça no caso *Costa c. ENEL* é, na realidade, “bastante moderado, se não mesmo em benefício dos interesses dos Estados”.

142 Sobre esse ponto, K. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 186-192. Ver, também, G. Itzcovich, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 126, segundo o qual “precisamente por ser irrelevante de um ponto de vista político, o acórdão [*Costa c. ENEL*] poderia produzir um grande impacto jurídico”.

nos jornais, devido a uma greve dos tipógrafos que durou quatro dias¹⁴³. A doutrina, por seu lado, concentrou-se principalmente nas implicações do acórdão do Tribunal sobre a relação entre o direito comunitário e o direito italiano¹⁴⁴, deixando o destino da Lei ENEL apenas como pano de fundo¹⁴⁵.

Quando os autos foram devolvidos ao juiz de paz de Milão¹⁴⁶, este aceitou, mais uma vez, os argumentos de Stendardi. Na sua sentença de 4 de maio de 1966, o Juiz Fabbri considerou que a Lei ENEL tinha introduzido um novo monopólio que envolvia a discriminação entre cidadãos italianos e cidadãos de outros Estados-membros no mercado de fornecimento de eletricidade, contrária ao art. 37.º do Tratado CEE¹⁴⁷. Verificou também que tinha havido uma violação do art. 102.º do Tratado CEE, na medida em que o Governo italiano não tinha notificado previamente à Comissão a Lei ENEL¹⁴⁸. Sustentou, portanto, que a Lei ENEL e as suas medidas de execução não “produziam efeitos no presente caso” e que Costa não devia à ENEL a soma de £1.925 indicada na fatura que deu origem ao litígio¹⁴⁹.

Embora a sentença do juiz de paz de Milão, de 4 de maio de 1966, no caso *Costa c. ENEL II* tenha sido relatada nos jornais nacionais¹⁵⁰ e em algumas revistas jurídicas¹⁵¹, não deu origem a qualquer jurisprudência nacional. Contestando a afirmação de Fabbri, partilhada pelo Tribunal de Jus-

143 Sobre este ponto *La Stampa*, 15 de julho de 1964, p. 1.

144 Ver, nesse sentido, N. Catalano, Scope of the Treaties establishing the European Communities and limits to the sovereign powers of the Member States, *Foro Italiano*, 1964, IV, p. 152 et seq.; P. Gori, La preminenza del diritto della Comunità europea sul diritto interno degli Stati membri, *Giurisprudenza Italiana*, 1964, I, p. 1073 et seq.; E. Lapenna, Nota a C-6/64 *Costa v. ENEL*, *Rivista Diritto Europeo*, 1964, p. 255 et seq.

145 Ver, no entanto, C. Ribolzi, La nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia e la Comunità economica europea, *Foro Padano*, 1964, V, p. 34, segundo o qual, na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça *Costa c. ENEL*, o Estado italiano deveria ter consultado a Comissão em relação a qualquer intervenção futura a favor da ENEL.

146 Isso ocorreu em 6 de agosto de 1965, na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 66, de 12 de julho de 1965, no Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL II*, *GURI*, n. 178, 17 jul. 1965, que declarou infundadas todas as questões de legitimidade constitucional contra a Lei ENEL levantadas pelo Juiz Fabbri, por despacho de 16 de janeiro de 1964, no Processo nº 1907/63, *Costa c. ENEL II*.

147 Julgado de paz de Milão (Fabbri), Processo nº 1907/63, *Costa c. ENEL II*, sentença de 1 de maio de 1966, p. 12.

148 Ibid.

149 Ivi, p. 17-18.

150 Sobre esse ponto, *Corriere della sera*, 8 de maio de 1966, p. 8, onde a sentença de 1º de maio de 1966, emitida pelo Juiz Fabbri no caso *Costa c. ENEL II*, é definida como “revolucionária”.

151 Ver L. Ferrari Bravo, L'issue de l'affaire *Costa v. E.N.E.L.* devant le Conciliatore de Milan, 1967, *Cahiers de Droit Européen*, p. 200-228; L. Persico, Giudizio d'equità, contrasto tra legge interna e norme comunitarie e poteri del giudice nazionale, *Rivista Trimestrale Diritto e Procedura Civile*, 1967, p. 1650-1651.

tiça¹⁵² e pelo Advogado-Geral Lagrange¹⁵³, de que não havia lugar a recurso judicial, ao abrigo do direito interno, *in casu*¹⁵⁴, a ENEL recorreu para o Tribunal de Cassação (*Corte di Cassazione*) em setembro de 1966¹⁵⁵. No seu acórdão de 29 de janeiro de 1970, o Tribunal de Cassação decidiu que Costa não tinha nenhum “interesse em determinar quem era obrigado a pagar”, uma vez que o pagamento à ENEL teria tido “efeito de quitação total”, dado que aquela entidade “parecia legitimada para o receber em virtude de uma lei formal”¹⁵⁶. O Tribunal de Cassação anulou, por conseguinte, a sentença do juiz de paz de Milão, sem reenvio, e condenou as partes a suportar as suas próprias despesas¹⁵⁷.

Em última análise, embora o princípio do primado do direito comunitário tivesse sido claramente afirmado, a Lei ENEL mantinha-se firmemente em vigor, levando Stendardi à amarga consideração de que, no final, o acórdão do Tribunal de Justiça no processo *Costa c. ENEL* representava “um perigoso ponto de viragem para o sistema comunitário”¹⁵⁸, uma vez que demonstrava uma tendência para “limitar os casos em que os sujeitos individuais podem invocar a violação do Tratado [CEE]”¹⁵⁹, negando o papel central que, de acordo com Stendardi, os indivíduos deviam assumir no desenvolvimento do sistema comunitário¹⁶⁰.

152 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, acórdão de 15 de julho de 1964, EU:C:1964:66, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964, p. 554: “Nos termos deste artigo [177.º CEE], os *órgãos jurisdicionais nacionais cujas decisões são, como no caso subjudice, irrecorríveis* devem submeter ao Tribunal uma questão a título prejudicial sobre ‘a interpretação do Tratado’” (itálico acrescentado).

153 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, conclusões do Advogado-Geral Lagrange, 25 de junho de 1964, EU:C:1964:51, *Colectânea*, 1962-1964, p. 564: “Flaminio Costa, advogado em Milão, entende não ser devedor de uma factura no montante de 1 925 LIT, que lhe foi exigido por fornecimento de electricidade [...]. Interpôs recurso para o juiz [...] *competente em primeira e última instância*, em razão do valor do pedido” (itálico acrescentado).

154 Julgado de paz de Milão (Fabbri), Processo nº 1907/63, *Costa c. ENEL II*, despacho de 16 de janeiro de 1964, *GURI*, n. 212, 29 ago. 1964, p. 3787.

155 Sobre este ponto, *Corriere della Sera*, 3 de setembro de 1966, p. 8, onde é relatado que a ENEL foi assistida pelos Advogados Federico Setti e Franco Calesella.

156 Corte di Cassazione, *ENEL c. Costa*, Acórdão nº 185, de 29 de janeiro de 1970, *Foro Italiano*, 1970, I, p. 771.

157 Ibid.

158 G. G. Stendardi, *Il soggetto privato nell'ordinamento comunitario europeo*, Milão, Giuffrè, 1967, p. 121.

159 Ivi, p. 120.

160 Ivi, p. 17: “O sujeito individual privado tem uma parte, e não uma parte medíocre, de responsabilidade na boa e má sorte das organizações comunitárias”.

5 EPÍLOGO: O CONTRIBUTO DA JURISPRUDÊNCIA *COSTA C. ENEL* E DE STENDARDI PARA A AFIRMAÇÃO DO PRINCÍPIO DO PRIMADO

“*Tout va par degrés dans la nature, et rien par saut*”¹⁶¹. Da mesma forma, o princípio do primado do direito comunitário não surgiu *ex abrupto* do acórdão do Tribunal de Justiça no processo *Costa c ENEL*, mas gradualmente e com pequenos passos¹⁶².

De facto, no início dos anos 60, esse princípio já estava consolidado, ainda que apenas na sua dimensão “internacional”: com efeito, era adquirido que, nas relações entre as partes contratantes de um tratado, as disposições convencionais prevalecessem sobre o direito interno das partes¹⁶³. O mesmo não poderia ser dito, pelo menos em países com uma tradição dualista como a Itália, para a dimensão “interna” do primado dos tratados, ou seja, a prevalência das disposições convencionais sobre o direito interno nos sistemas jurídicos nacionais¹⁶⁴.

Quanto ao direito das Comunidades Europeias, mesmo que, em 1960, o Tribunal de Justiça tivesse decidido no acórdão *Humblet* que as disposições do Tratado CECA, “após a sua ratificação, têm força de lei nos Estados-membros e prevalecem sobre o direito interno”¹⁶⁵, a opinião prevalecente era a de que cabia a cada Estado-membro definir a hierarquia do direito

161 Ver G. Leibniz, *Nouveaux essais sur l'entendement humain*, 1765, v. 4, p. 16.

162 Sobre esse ponto, A. Arena, *Curia non facit salus: origini ed evoluzione del principio del primato prima della sentenza Costa v. ENEL*, in: E. Triggiani et al. (ed.), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, Cacucci, 2017, p. 949 e seguintes.

163 Ver Comissão de Direito Internacional, *Projecto de Declaração sobre Direitos e Deveres dos Estados*, 1949, anexo à Resolução nº 375 (IV) da Assembleia-Geral das Nações Unidas, 6 de dezembro de 1949, art. 14.º: “Cada Estado tem o dever de conduzir as suas relações com outros Estados de acordo com o direito internacional e com o princípio de que a soberania de cada Estado está sujeita à supremacia do direito internacional” (tradução do autor). Ver, também, F. Morgenthau, *Judicial Practice and the Supremacy of International Law*, *British Yearbook of International Law*, 1950, p. 43: “Parece ser geralmente aceite que o direito internacional é vinculativo para os Estados... e que estes últimos não podem invocar como desculpa a sua Constituição. Só estes factos são suficientes para estabelecer a supremacia do direito internacional sobre o direito interno” (tradução do autor).

164 Ver, entre outros, D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, Padova, Athenaeum, 1955, p. 56-61; G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1958, p. 66-88; R. Monaco, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Milano, UTET Giuridica, 1960, p. 126-143. Contra: R. Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, Priulla, 1963, p. 41-65.

165 Tribunal de Justiça, *Humblet c. Estado Belga*, Processo nº 6/60, acórdão de 15 de dezembro de 1960, EU:C:1960:48, *Colectânea*, 1954-1961, p. 548. Ver N. Catalano, *Intervento alla seduta del 1º giugno 1957*, in: Centro italiano di studi giuridici (por), *Actes officiels du Congrès international d'études sur la CECA*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 329-330: “Pelo próprio facto da ratificação e incorporação do Tratado [CECA] na ordem jurídica nacional, o Tratado tornou-se uma lei nacional... e tem a força para revogar leis anteriores incompatíveis” (tradução do autor). Deve recordar-se que Catalano tinha sido um dos juizes do Tribunal de Justiça na altura do acórdão *Humblet*.

comunitário no seu próprio sistema jurídico¹⁶⁶. Na Itália, em particular, uma grande parte da doutrina considerava que, no sistema jurídico nacional, os tratados comunitários tinham precedência sobre as leis anteriores, mas que as leis posteriores tinham precedência sobre esses tratados¹⁶⁷.

Contudo, em outubro de 1962, o Diretor-General do Serviço Jurídico dos executivos europeus, Michel Gaudet, salientou que uma tal abordagem fragmentária era incompatível com as características específicas da Comunidade¹⁶⁸ e que, ao atribuir ao Tribunal de Justiça a tarefa de emitir decisões prejudiciais sobre a interpretação do Tratado CEE, os Estados-membros tinham manifestado o desejo de substituir as autoridades nacionais pelo Tribunal de Justiça na determinação dos efeitos do direito comunitário nos seus respectivos sistemas jurídicos¹⁶⁹. Segundo este grande jurista francês, que durante anos tinha sido um defensor da construção de uma Europa federal¹⁷⁰, o bom funcionamento do mercado comum exigia que as disposições do Tratado CEE tivessem precedência sobre as leis nacionais, mesmo que fossem posteriores¹⁷¹. Essa opinião foi aceite como a posição oficial da Comissão na sua reunião de 31 de outubro de 1962¹⁷².

166 Nesse sentido, ver P. De Visscher, Rapport, in: Centro italiano di studi giuridici (por), *Actes officiels du Congrès international d'études sur la CECA*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 46, onde se afirma que a hierarquia das disposições dos Tratados comunitários nas ordens jurídicas nacionais deve ser determinadas "de acordo com os princípios constitucionais dos vários Estados-membros" (tradução do autor); Erades, Rapport Général, in: Association Néerlandaise pour le Droit Européen (por), *Deuxième colloque international de droit Européen: La Haye 24-26 octobre 1963*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1966, p. 9-48, onde é dada uma visão geral do estatuto dos Tratados comunitários nos vários Estados-membros.

167 Ver, entre outros, N. Catalano, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 63-64; N. Catalano, *Manuale di diritto delle Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 145-146; Migliazza, *La Corte di giustizia delle Comunità Europee*, 1961, p. 421; R. Monaco, Norme comunitarie e diritto statale interno, *Rivista di Diritto Europeo*, 1962, p. 13; N. Catalano e R. Monaco, Le problème de l'applicabilité directe et immédiate des normes des traités instituant les Communautés Européennes, in: Association Néerlandaise pour le Droit Européen (por), *Deuxième colloque international de droit Européen: La Haye 24-26 octobre 1963*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1966, p. 127.

168 Nota de M. Gaudet aos Comissários J. Rey e M. Caron, 23 de outubro de 1962, JUR/CEE/2636/62, ASC-BAC-371-1991-620, p. 4.

169 Ivi, p. 15.

170 Ver a carta de M. Gaudet a J. Monnet, 9 de janeiro de 1958, AFJM, AMKC30/3/18, Fondation Jean Monnet pour l'Europe. Sobre este ponto, J. Bailleux, Michel Gaudet, a Law Entrepreneur: The Role of the Legal Service of the European Executives in the Invention of EC Law and the Birth of the Common Market Law Review, *Common Market Law Review*, 2013, p. 359 e ss.

171 Nota de M. Gaudet aos Comissários J. Rey e M. Caron, 23 de outubro de 1962, JUR/CEE/2636/62, ASC-BAC-371-1991-620, p. 12.

172 Comissão, Ata da Reunião nº 204, de 31 de outubro de 1962, COM(62) PV 204, p. 19, disponível no Arquivo Histórico da Comissão Europeia, ficheiro BAC-209-1980-54.

O acórdão¹⁷³ *Van Gend en Loos*, de 5 de fevereiro de 1963, deixou claro que certas disposições do Tratado “atribu[em] direitos individuais que os órgãos jurisdicionais nacionais devem tutelar”¹⁷⁴. A fim de facilitar a aceitação, a nível nacional, do princípio do efeito direto, o Tribunal de Justiça optou deliberadamente por não abordar a questão do primado “interno”¹⁷⁵, também porque o direito constitucional holandês, no caso em questão, não previa o poder dos tribunais nacionais de não aplicar leis nacionais contrárias às disposições convencionais *self-executing*¹⁷⁶.

Contudo, o silêncio do Tribunal de Justiça foi particularmente “en-surdecedor” para os Estados-membros com uma tradição dualista como a Itália¹⁷⁷, uma vez que deixou em aberto a questão de saber se, em uma situação semelhante, os tribunais desses Estados-membros deveriam, tal como o *Tariefcommissie* holandês, proteger os direitos dos indivíduos resultantes das regras comunitárias que são diretamente eficazes “independente[mente] da legislação dos Estados-membros”¹⁷⁸.

173 Tribunal de Justiça, Processo nº 26/62, *Van Gend en Loos*, acórdão de 5 de fevereiro de 1963, EU:C:1963:1, na *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964, p. 207.

174 Ivi, p. 212.

175 Sobre esse ponto, J. Weiler, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, *Yearbook of European Law*, 1981, p. 276-277, que fala de um “desenho premeditado e politicamente sagaz para introduzir gradualmente o desenvolvimento da supranacionalidade normativa, a fim de facilitar a sua transposição jurídica e política pelos Estados-membros” (tradução do autor); ver, também, M. Rasmussen, *Revolutionizing European Law: A History of the Van Gen den Loos Judgment*, *International Journal of Constitutional Law*, 2014, p. 154, onde lemos que Alberto Trabucchi, juiz do Tribunal de Justiça, sugeriu aos outros juizes que não abordassem a questão do primado no Acórdão *Van Gend en Loos*, a fim de evitar obstáculos constitucionais em alguns Estados-membros. O texto completo da carta de Trabucchi aos outros juizes pode ser encontrado em G. Perini, Alberto Trabucchi giurista europeo. Alle radici del diritto in Europa: una testimonianza inedita, in: *La formazione del diritto europeo – Giornata di studio per Alberto Trabucchi nel centenario della nascita* (Pádua, Cedam, 2009), p. 171-174.

176 Nesse sentido, Tribunal de Justiça, Processo nº 26/62, *Van Gend en Loos*, conclusões do Advogado-Geral Roemer, 12 de dezembro de 1962, EU:C:1962:42, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964, p. 220, onde é feita referência ao art. 66.º da Constituição holandesa, que estabelecia o primado dos tratados internacionais sobre o direito interno, desde que as suas disposições fossem “*self-executing*”; ver, também, L. Erades, *Rapport Général, Association Néerlandaise pour le Droit Européen* (por), *Deuxième colloque international de droit Européen: La Haye 24-26-26, Deuxième colloque international de droit Européen: La Haye 24-26*, p. 24; L. Erades, *Rapport Général*, in: *Association Néerlandaise pour le Droit Européen* (por), *Deuxième colloque international de droit Européen: La Haye 24-26 octobre 1963*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1966, p. 29.

177 Ver, entre outros, N. Catalano, *L’inserimento diretto delle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della CEE negli ordinamenti giuridici degli Stati membri*, *Foro Padano*, 1963, p. 36, segundo o qual os juizes italianos não deveriam ter solicitado uma decisão prejudicial sobre a interpretação das regras do Tratado CEE em contraste com o direito nacional, porque, tendo obtido tal interpretação, não teriam tido competência para resolver tal conflito; N. Ronzitti, *L’art. 12 del trattato istitutivo della C.E.E. ed i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti degli Stati membri*, *Foro Italiano*, 1964, IV, p. 100, em que se afirma que contra uma lei italiana contendo novos direitos alfandegários não haveria recurso jurisdicional no sistema nacional.

178 Tribunal de Justiça, Processo nº 26/62, *Van Gend en Loos*, acórdão de 5 de fevereiro de 1963, EU:C:1963:1, na *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964, p. 210.

Por conseguinte, a decisão do Tribunal de Justiça no processo *Costa c. ENEL* é, justamente, considerada como uma “revolução jurídica”¹⁷⁹, na medida em que, embora não tenha criado o princípio do primado “interno” *ex nihilo*¹⁸⁰, representou um passo fundamental na afirmação desse princípio¹⁸¹, confiando aos tribunais nacionais a tarefa de desaplicar as regras internas contrárias ao direito comunitário.

Não se pode excluir que, sem o caso *Costa c. ENEL*, o primado “interno” do direito comunitário também teria sido estabelecido¹⁸². Afinal, vários estudiosos¹⁸³, o Serviço Jurídico dos executivos europeus¹⁸⁴, a Comissão¹⁸⁵ e mesmo alguns juízes do Tribunal de Justiça¹⁸⁶ já tinham expressado essa opinião antes de 1964.

179 Ver M. Rasmussen, *From Costa v. ENEL to the Treaties of Rome: A Brief History of a Legal Revolution*, in: M. Poiares Maduro e L. Azoulay (editado por), *The Past and Future of EU Law*, Oxford, Hart, 2010, p. 69.

180 Sobre esse ponto, A. Arena, *The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption*, in: R. Schütze e T. Tridimas (editado por), *Oxford Principles of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 311; A. Pellet, *Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 1997, p. 263; B. de Witte, *Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order*, in: G. de Búrca e P. Craig (por), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 361.

181 Nesse sentido, J. Weiler, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, *Yearbook of European Law*, 1981, p. 275-276.

182 Sobre a utilização do raciocínio contrafactual na investigação jurídica, ver G. Mitchell, *Case Studies, Counterfactuals, and Causal Explanations*, *University of Pennsylvania Law Review*, 2004, p. 1517; sobre a consistência desta metodologia com o direito internacional, ver R. Mushkat, *Counterfactual Reasoning: An Effective Component of the International Law Methodological Armor?*, *German Law Journal*, 2017, p. 59.

183 Nesse sentido, *Compte rendu des séances tenue au Palais des Congrès de Stresa le Samedi 1 Juin 1957*, in: Centro Italiano di Studi Giuridici (por), *Actes officiels du Congrès d'études sur la C.E.C.A. (Milan-Stresa, 31 – Mai 9 Juin 1957)*, (Milão, Giuffrè, 1959), com particular referência às intervenções de F. Luchaire, p. 341, R. Quadri, p. 381 e P. Gaudemet, p. 390. Ver, também, *Fédération Internationale pour le Droit Européen, Résolutions du II Colloque FIDE (La Haye, 24-26 octobre 1963)*, *Bulletin de l'Association des Juristes Européens*, 1964, p. 78-79, onde os mais de duzentos participantes no Segundo Congresso do Fide declararam unanimemente que era “absolutamente necessário garantir o primado do direito comunitário sobre o direito nacional posterior em todos os Estados-membros”, a ser alcançado “através de alterações constitucionais ou por uma orientação jurisprudencial baseada na transferência dos poderes dos Estados-membros” (tradução do autor). Deve salientar-se que o texto da resolução foi deliberadamente redigido de modo a “deixar a porta aberta aos juristas que encontrem uma forma de instaurar ou fazer com que outros instaurem um processo perante o Tribunal de Justiça”. Ver, a esse respeito, *Fédération internationale pour le droit européen, Deuxième colloque international de droit européen: La Haye 24-26 octobre 1963*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1966, p. 289.

184 Ver nota de M. Gaudet aos Comissários J. Rey e M. Caron, 23 de outubro de 1962, JUR/CEE/2636/62, p. 4.

185 Comissão, Ata da Reunião nº 204, de 31 de outubro de 1962, COM(62) PV 204, p. 19, disponível no Arquivo Histórico da Comissão Europeia, ficheiro BAC-209-1980-54.

186 Para esse efeito, A. M. Donner, *National Law and the Case Law of the Court of Justice of the European Communities*, *Common Market Law Review*, 1963, p. 14, onde se afirma que, se tivesse sido exigido, o Tribunal de Justiça em *Van Gen den Loos* “teria presumivelmente decidido que o Tratado CEE prevalece sobre o direito nacional” (tradução do autor). A. Trabucchi, *Un nuovo diritto, Rivista di Diritto Civile*, 1963, I, p. 260, segundo o qual o direito comunitário dava origem a “direitos que [...] podem ser invocados pelos cidadãos também contra vários atos imperativos do Estado e que os órgãos jurisdicionais nacionais devem fazer respeitar”. Considere-se, além disso, que três juízes do Tribunal de Justiça (A. Donner, R. Lecourt, R. Rossi) e cinco referendários (R. Chevallier, G. Rasquin, P. Gori, S. Neri, K. Wolf) participaram, em outubro de 1963, no Segundo Congresso Fide, durante o qual foi aprovada uma resolução que defendia o reconhecimento do primado do direito comunitário em todos os Estados-membros.

Mas, com toda a probabilidade, o princípio do primado ter-se-ia desenvolvido de uma forma diferente de como o conhecemos hoje. De facto, pode assumir-se que, sem o acórdão do Tribunal Constitucional no processo *Costa c. ENEL*, de 24 de fevereiro de 1964 – que, como relatado, pôs em causa a competência prejudicial do Tribunal de Justiça e a própria sobrevivência da CEE –, o Tribunal de Justiça não teria confiado aos tribunais nacionais a tarefa de não aplicar leis nacionais incompatíveis com o direito comunitário já em 1964¹⁸⁷.

Se o Tribunal Constitucional tivesse sido chamado a resolver um conflito entre o direito comunitário e uma lei de menor importância para a estabilidade política e económica nacional do que a Lei ENEL, os juízes constitucionais italianos poderiam ter estado predispostos para decidir sobre a compatibilidade dessa lei com o art. 11.º da Constituição, alargando, assim, o seu controlo judicial aos conflitos com o direito comunitário sem se afastarem da conceção dualista consolidada das relações entre o direito comunitário e o direito italiano¹⁸⁸.

Em uma análise mais atenta, o Tribunal Constitucional, presidido pelo democrata-cristão Gaspare Ambrosini, poderia ter visto em uma tal fiscalização uma espécie de “garantia” contra os riscos inerentes à recente viragem à esquerda da política italiana no auge da Guerra Fria. E, por sua vez, o Tribunal de Justiça, pelo menos durante um certo tempo, poderia ter considerado uma tal fiscalização “centralizada” como um “meio constitucional” adequado para garantir o primado “interno” do direito comunitário sobre as leis nacionais posteriores: uma solução, além disso, contemplada

187 Sobre esse ponto, P. Gori, La “storia” della causa, in: B. Nascimbene (Ed.), *Costa v. ENEL*: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo, Milano, Giuffrè, 2015, p. 87, onde se afirma que o acórdão do Tribunal Constitucional no caso *Costa c. ENEL* tornou clara a insustentabilidade de uma situação em que a regulamentação da relação entre o direito comunitário e o direito interno era remetida para o direito constitucional de cada Estado-membro. Ver, também, J. Reestman e M. Claes, For History's Sake: On *Costa v. ENEL*, André Donner and the Eternal Secret of the Court of Justice's Deliberations', *European Constitutional Law Review*, 2014, p. 192, segundo os quais o acórdão do Tribunal Constitucional no caso *Costa c. ENEL* teria funcionado como um “gatilho” para a afirmação do princípio do primado pelo Tribunal de Justiça. J. Ziller, Les réactions des milieux institutionnels, nationaux et scientifiques de l'époque, in: Corte di giustizia dell'Unione europea (por), *50ème Anniversaire de l'arrêt Van Gend en Loos*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2013, p. 42, segundo o qual “o Tribunal de Luxemburgo reagiu ao de Roma” (tradução do autor).

188 Ver Tribunal Constitucional, Processos nºs 50, 296, 297 e 298/75, *Industria chimica Italia centrale c. Ministero del commercio con l'estero*, Acórdão nº 232, de 22 de outubro de 1975, *GURI*, n. 293, 5 nov. 1975, que declarou inconstitucionais, ao abrigo do art. 11.º da Constituição, certas disposições de um decreto-lei em conflito com o direito comunitário.

mesmo por um “supranacionalista da primeira hora”¹⁸⁹ como o Advogado-Geral Lagrange¹⁹⁰.

Mas o acórdão do Tribunal Constitucional de 24 de fevereiro de 1964 no caso *Costa c. ENEL* tinha deixado claro que, pelo menos por enquanto, uma fiscalização “centralizada” da conformidade das leis nacionais com o direito comunitário estava fora de questão. Foi isso que levou o Tribunal de Justiça a “contornar” o Tribunal Constitucional, forjando uma aliança com os tribunais comuns dos Estados-membros.

De acordo com a tese de “*judicial empowerment*”, esta aliança revelou-se frutuosa, uma vez que os juízes nacionais foram atraídos pela perspectiva “inebriante” de “interagir com o mais alto tribunal da Comunidade” e exercer, de facto, “uma fiscalização judicial das leis”¹⁹¹, ou seja, uma prerrogativa que os sistemas nacionais normalmente só confiam aos tribunais constitucionais. Os tribunais nacionais tornaram-se, assim, o “motor” da integração europeia¹⁹² por meio de um recurso “amplo e entusiástico” ao reenvio prejudicial¹⁹³.

No entanto, a estória do caso *Costa c. ENEL* conta, pelo menos em parte, outra verdade. A atitude do primeiro juiz de paz de Milão em relação ao procedimento prejudicial foi, em um olhar mais atento, mais “timidez” do que “entusiasmo”. Pelo despacho de 10 de setembro de 1963, é evidente que Carones não se sentiu de todo atraído pela perspectiva de aprofundar a complexa questão da relação entre o sistema jurídico italiano e o sistema jurídico comunitário; por conseguinte, limitou-se a afirmar que, “se necessário”, cabia ao Tribunal Constitucional fazer um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça¹⁹⁴.

189 Sobre esse ponto, J. Bailleux, Comment l'Europe vint au droit, *Revue Française de Science Politique*, 2010, p. 317, onde se afirma que, depois do “cisma” da doutrina internacionalista na reunião de Stresa em 1957, Maurice Lagrange assumiu a direcção dos supranacionalistas e publicou o seu “manifesto inaugural”: Lagrange, L'ordre juridique de la CEE vu à travers la jurisprudence de la Cour de Justice, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 1958, p. 841.

190 Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, conclusões do Advogado-Geral Lagrange, 25 de junho de 1964, EU:C:1964:51, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964, p. 568 e 571.

191 Assim, J. Weiler, The Transformation of Europe, *The Yale Law Journal*, 1991, p. 2426 (tradução do autor).

192 Assim, K. Alter, The European Court's Political Power, *West European Politics*, 1996, p. 467 (tradução do autor).

193 Assim, J. Weiler, The Transformation of Europe, *Yale Law Journal*, 1991, p. 2426 (tradução do autor).

194 Julgado de paz de Milão (Carones), Processo nº 1350/63, *Costa c. ENEL*, despacho de 10 de setembro de 1963, *GURI*, n. 287, 2 nov. 1963, p. 5166.

Estudos recentes mostraram que esse não foi, de forma alguma, um caso isolado¹⁹⁵. Pelo contrário, a atitude de Carones reflete uma forma de “resistência” à europeização, profundamente enraizada nos sistemas judiciais de vários Estados-membros¹⁹⁶. Uma das razões para a baixa utilização do reenvio prejudicial é a falta de familiaridade dos juízes nacionais com este procedimento¹⁹⁷: em um inquérito conduzido pelo Parlamento Europeu em 2011, seis em cada dez juízes nacionais reconheceram que não tinham conhecimentos suficientes sobre a forma de apresentar um pedido de reenvio prejudicial perante o Tribunal de Justiça¹⁹⁸.

Outro fator inibidor do diálogo com o Tribunal de Justiça é a considerável carga de trabalho a que os juízes nacionais estão sujeitos, para que possam ser levados a considerar o tempo exigido pelo processo prejudicial incompatível com o seu dever de resolver litígios concretos em um prazo razoável¹⁹⁹, uma tarefa em que o próprio juiz de paz Carones se destacou, como se pode ver pelo elogio que recebeu alguns anos antes do Presidente da Câmara de Milão pelo seu serviço na magistratura honorária²⁰⁰.

O comportamento do juiz de paz de Milão Fabbri, envolvido no processo *Costa c. ENEL II*, parece mais coerente com a tese do “*judicial empowerment*”: remeteu o caso para o Tribunal de Justiça; na sequência do acórdão deste último, desaplicou a Lei ENEL e, no final, pronunciou-se a favor de Costa, afirmando o primado do direito comunitário, apesar de uma decisão claramente oposta do Tribunal Constitucional.

No entanto, em uma análise mais atenta, a decisão de Fabbri de remeter o caso para o Tribunal de Justiça surgiu não tanto da iniciativa espon-

195 Sobre esse ponto, T. Pavone, In This Bureaucratic Silence EU Law Dies: Fieldwork and the (Non)-Practice of EU Law in National Courts, in: M. Madsen, F. Nicola, A. Vauchez (por), *Researching EU Law: New Approaches and Methodologies*, em processo de publicação.

196 Ver M. Pollack, The New EU Legal History: What's New, What's Missing?, *American University International Law Review*, 2013, p. 1273; K. Leijon, National courts and preliminary references: supporting legal integration, protecting national autonomy or balancing conflicting demands?, *West European Politics*, 2020, p. 12-13.

197 Por exemplo, o juiz italiano no conhecido caso *Francovich* fez um reenvio prejudicial... ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em Estrasburgo! Foi apenas “graças à iniciativa de um carteiro astuto” que o pedido foi “redirecionado para o destinatário correto no Luxemburgo” (tradução do autor). Assim, A. Bartolini e A. Guerrieri, The Pyrrhic Victory of Mr. Francovich and the Principle of State Liability in the Italian Context, in: F. Nicola e B. Davies (ed.), *EU Law Stories*, New York, Cambridge University Press, 2017, p. 341.

198 Parlamento Europeu, Direcção-Geral de Políticas Internas, *Judicial training in the EU Member States*, PE 453.198, 2011, p. 26.

199 T. Pavone, The Ghostwriters: Lawyers and the Politics behind the Judicial Construction of Europe, tese de doutoramento apresentada na Universidade de Princeton, 2019, p. 172.

200 Em 1956, o Presidente da Câmara de Milão atribuiu a Antonio Carones a Medalha de prata de mérito Cívico pela sua “apreciada, inteligente e assídua atividade como magistrado honorário”.

tânea de um juiz ambicioso, que aproveitou uma disputa já existente sobre uma conta de eletricidade para levantar a questão do primado do direito comunitário, mas sim de um caso construído “à medida” por um profundo conhecedor da relação entre o direito interno e o direito comunitário, como Stendardi²⁰¹.

De facto, todos os elementos disponíveis sugerem que não teria havido uma decisão *Costa c. ENEL* sem Stendardi: em primeiro lugar, identificou Costa, um cliente e acionista de uma das empresas de eletricidade nacionalizadas e, portanto, o queixoso “ideal” para um litígio contra a ENEL; depois, convenceu dois juízes de paz – que, presumivelmente, não estavam particularmente familiarizados com a fiscalização de constitucionalidade incidental no direito italiano e com o procedimento de decisão prejudicial no direito comunitário – a apresentarem os seus primeiros reenvios ao Tribunal Constitucional e ao Tribunal de Justiça²⁰²; depois, confrontou em tribunal alguns dos advogados e estudiosos italianos mais conhecidos da época²⁰³; e, finalmente, obteve do Tribunal de Justiça uma decisão histórica que não só refletia a sua própria conceção do primado, mas que retomou – quase literalmente! – uma frase da sua monografia de 1958 sobre a relação entre o direito italiano e o direito comunitário²⁰⁴.

Em última análise, Stendardi não só preconizou o princípio do primado do direito comunitário, como também fez com que as suas teorias se tornassem realidade, iniciando a cadeia de acontecimentos que deu origem

201 Assim, B. Vanoli Gabardi, La “storia” della causa, in: B. Nascimbene (Ed.), *Costa-Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 83, segundo a qual o caso *Costa c. ENEL* foi um “litígio construído, obviamente, não apenas no interesse do Sr. Costa”.

202 O despacho do juiz de paz Carones, de 10 de setembro de 1963, no Processo nº 1350/63, *Costa c. ENEL*, foi a primeira referência ao Tribunal Constitucional feita pelo juiz de paz de Milão; o despacho do juiz de paz Fabbri, de 16 de janeiro de 1964, no Processo nº 1907/63, *Costa c. ENEL II*, foi o primeiro reenvio ao Tribunal de Justiça por um juiz italiano.

203 A ENEL foi representada pelos conhecidos estudiosos Francesco Santoro Passarelli, Luigi Galateria e Massimo Severo Giannini, bem como por Leopoldo Piccardi, Advogado e antigo juiz do Conselho de Estado; o Conselho de Ministros foi assistido por Luciano Tracanna, Advogado-Geral do Estado, e por Riccardo Monaco, famoso professor de direito internacional que, em outubro de 1964, foi nomeado juiz do Tribunal de Justiça.

204 Ver G. G. Stendardi, *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle Comunità europee*, Milão, Giuffrè, 1958, p. 59, segundo o qual “a formação da Comunidade não teria significado se as instâncias comunitárias pudessem ver as suas decisões anuladas por atos unilaterais de Estados dotados de força superior”. Ver Tribunal de Justiça, Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, acórdão de 15 de julho de 1964, EU:C:1964:66, *Colectânea*, 1962-1964, p. 556, que declara que os efeitos vinculativos da legislação comunitária “serial[m] destituí[d]os de significado se um Estado pudesse, unilateralmente, anular os seus efeitos através de um acto legislativo oponível aos textos comunitários”. Considere-se, também, a entrevista com Fabio Pappalardo e Simone Ricci (funcionários da Direção da Biblioteca do Tribunal de Justiça), 13 de agosto de 2020, que relatam que a monografia de Stendardi de 1958 esteve disponível na Biblioteca do Tribunal de Justiça a partir de 20 de janeiro de 1959, pelo que pode ter sido consultada pelos juízes ou pelos seus referendários no decurso do processo *Costa c. ENEL*.

ao acórdão do Tribunal de Justiça que muitos consideram o equivalente europeu do acórdão *Marbury v. Madison* do Supremo Tribunal dos Estados Unidos²⁰⁵. Stendardi merece, portanto, ser reconhecido como um dos primeiros “*Euro-lawyers*” italianos²⁰⁶, um grupo de advogados empreendedores que, por meio de casos *ad hoc*, solicitaram a apresentação de questões prejudiciais a fim de promoverem a “construção judicial da Europa”²⁰⁷, bem como um dos principais arquitetos da jurisprudência *Costa c. ENEL* sobre o primado, uma característica essencial do ordenamento da União Europeia, tal como a conhecemos hoje²⁰⁸.

REFERÊNCIAS

- ABBA, G. *Da quarto al voltorno*. Pisa: Aonia Edizioni, 2019 (1866).
- AILLERET, P. *Énergétique, les besoins d'énergie*, 1963.
- ALTER, K. *Establishing the Supremacy of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- ALTER, K. The European Court's Political Power. *West European Politics*, 1996.
- ANASTASI, M. Il quarto governo Fanfani e la crisi di Cuba del 1962. In: *Diacronie: Studi di Storia Contemporanea*, 2014.
- ANZILOTTI, D. *Corso di diritto internazionale*. Padova: Athenaeum, 1955.
- ARENA, A. Curia non facit salus: origini ed evoluzione del principio del primato prima della sentenza *Costa v. ENEL*. In: TRIGGIANI, E. et al. (ed.). *Dialoghi con Ugo Villani*. Bari: Cacucci, 2017.
- ARENA, A. The twin doctrines of primacy and pre-emption. In: SCHÜTZE, R.; TRIDIMAS, T. (editado por). *Oxford Principles of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- ARMANO, A. *Maledizioni: processi, sequestri, censure a scrittori e editori in Italia dal dopoguerra a oggi, anzi domani*. Milano: BUR Rizzoli, 2014.

205 Ver, nesse sentido, J. Weiler, Editorial, *European Journal of International Law*, 2019, p. 719; M. G. Puder, Supremacy of the Law and Judicial Review in the European Union: Celebrating *Marbury v. Madison* with *Costa v. Enel*, *George Washington International Law Review*, 2004, p. 567-586.

206 Sobre esse tema, ver A. Vauchez, *Brokering Europe: Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

207 Assim, T. Pavone, The Ghostwriters: Lawyers and the Politics behind the Judicial Construction of Europe, tese de doutoramento apresentada na Universidade de Princeton, 2019.

208 A “Declaração sobre o primado do direito comunitário”, anexada à Ata Final da Conferência que adota o Tratado de Lisboa, remete para o Parecer do Serviço Jurídico do Conselho sobre o primado do direito comunitário nº 11.197/07 (JUR 260), onde se afirma que “o primado do direito comunitário é um princípio fundamental desse mesmo direito” e se cita o acórdão do Tribunal de Justiça no processo *Costa c. ENEL* como “o primeiro acórdão desta jurisprudência constante”, *JOUE*, n. 306, de 17.12.2007, p. 256.

BAILLEUX, J. Comment l'Europe vint au droit. *Revue Française de Science Politique*, 2010.

BAILLEUX, J. Michel Gaudet, a Law Entrepreneur: the role of the legal service of the European Executives in the invention of EC Law and the Birth of the Common Market Law Review. *Common Market Law Review*, 2013.

BARTOLINI, A.; GUERRIERI, A. The Pyrrhic Victory of Mr. Francovich and the principle of state liability in the Italian context. In: NICOLA, F.; DAVIES, B. (ed.). *EU Law Stories*, New York: Cambridge University Press, 2017.

BUFARALE, L. Riccardo Lombardi e la nazionalizzazione dell'energia elettrica. *Studi Storici*, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissões permanentes dos negócios estrangeiros e da indústria. Projecto de Lei nº 2.603, de 17 de março de 1952.

CARONES, G. *La Mia Vita*. 2013.

CARTABIA, M. Of bridges and walls: the "Italian style" of constitutional adjudication. *Italian Journal of Public Law*, 2016.

CARTABIA, M.; CHIEFFI, L. Art. 11. In: BIFULCO, R.; CELOTTO, A.; OLIVETTI, M. *Commentario alla Costituzione*. Milão: UTET Giuridica, 2006.

CATALANO, N. Intervento alla seduta del 1º giugno 1957. In: Centro italiano di studi giuridici (por). *Actes officiels du Congrès international d'études sur la CECA*. Milano: Giuffrè, 1957.

CATALANO, N. *La Comunità economica europea e l'Euratom*. Milano: Giuffrè, 1957.

CATALANO, N. L'inserimento diretto delle disposizioni contenute nel trattato istitutivo della Comunità Economica Europea negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. *Foro Padano*, 1963.

CATALANO, N. *Manuale di diritto delle Comunità Europee*. Milano: Giuffrè, 1962.

CATALANO, N. Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee. *Foro Italiano*, 1964.

CATALANO, N. Scope of the Treaties establishing the European Communities and limits to the sovereign powers of the Member States. *Foro Italiano*, 1964.

CATALANO, N.; MONACO, R. Le problème de l'applicabilité directe et immédiate des normes des traités instituant les Communautés Européennes. In: Association Néerlandaise pour le Droit Européen (por). *Deuxième colloque international de droit Européen: La Haye 24-26 octobre 1963*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1966.

CHELI, E. Corte costituzionale e iniziativa economica privata. In: OCCHIOCUPO, N. (ed.). *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*. Bolonha: Il Mulino, 1978.

CLAES, M. *The National Courts' Mandate in the European Constitution*. Oxford: Hart, 2006.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Projecto de Declaração sobre Direitos e Deveres dos Estados*, 1949, anexo à Resolução nº 375 (IV) da Assembleia-Geral das Nações Unidas, 6 de dezembro de 1949.

CORTE DI CASSAZIONE. *ENEL c. Costa*, Acórdão nº 185, de 29 de janeiro de 1970. *Foro Italiano*, 1970.

COSTA, F.; STENDARDI, G. G. La Carta del Carnaro: considerazioni esegetiche. In: Associazione amici del Vittoriale (editado por). *La reggenza italiana del Carnaro: disegno di un nuovo ordinamento dello Stato libero di Fiume*. Milão: Perelli, 1973.

DE VISSCHER, P. Rapport. In: Centro italiano di studi giuridici (por). *Actes officiels du Congrès international d'études sur la. CECA*. Milano: Giuffrè, 1957.

DONNER, A. M. National Law and the Case Law of the Court of Justice of the European Communities. *Common Market Law Review*, 1963.

ERADES, L. Rapport Général. In: Association Néerlandaise pour le Droit Européen (por). *Deuxième colloque international de droit Européen: La Haye 24-26 octobre 1963*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1966.

FERRARI BRAVO, L. L'issue de l'affaire *Costa v. ENEL* devant le Conciliatore de Milan. *Cahiers de Droit Européen*, 1967.

GALETTA, D. *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost?* Heidelberg, Springer, 2011.

GORI, P. La preminenza del diritto della Comunità europea sul diritto interno degli Stati membri. *Giurisprudenza Italiana*, 1964.

GORI, P. La "storia" della causa. In: NASCIMBENE, B. (ed.). *Costa v. ENEL: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*. Milano: Giuffrè, 2015.

ITZCOVICH, G. *Teorie e ideologie del diritto comunitario*. Turim: Giappichelli, 2006.

JULGADO DE PAZ DE MILÃO (CARONES). Processo nº 1.350/63, *Costa c. ENEL*, despacho de 10 de setembro de 1963, *Guri*, n. 287, 2 nov. 1963.

JULGADO DE PAZ DE MILÃO (FABBRI). Processo nº 1907/63, *Costa c. ENEL II*, sentença de 1º de maio de 1966.

JULGADO DE PAZ DE MILÃO (FABBRI). Processo nº 1907/63, *Costa c. ENEL II*, despacho de 16 de janeiro de 1964, *Guri*, n. 212, 29 ago. 1964.

KHRUSHCHEV, S. *Memoirs of Nikita Khrushchev*. University Park, Penn State University Press, 2007.

LEI Nº 1.203, DE 14 DE OUTUBRO DE 1957. Ratificação e execução dos Tratados de Roma. *Guri*, n. 317, 23 dez. 1957.

LEI Nº 1.643, DE 6 DE DEZEMBRO DE 1962. *Guri*, n. 316, 12 dez. 1962.

LEIBNIZ, G. *Nouveaux essais sur l'entendement humain*, v. 4, 1765.

LEIJON, K. National courts and preliminary references: supporting legal integration, protecting national autonomy or balancing conflicting demands? *West European Politics*, 2020.

MIGLIAZZA, A. *La Corte di giustizia delle Comunità Europee*, 1961.

MIGLIAZZA, A.; STENDARDI, G. G. *I partiti politici nella vita costituzionale italiana*. Milão: La Goliardica, 1955.

MITCHELL, G. Case studies, counterfactuals, and causal explanations. *University of Pennsylvania Law Review*, 2004.

MONACO, R. *Manuale di diritto internazionale pubblico*. Milano: UTET Giuridica, 1960.

MONACO, R. Norme comunitarie e diritto statuale interno. *Rivista di Diritto Europeo*, 1962.

MORELLI, G. *Nozioni di diritto Internazionale*. Padova: Cedam, 1958.

MORGENSTERN, F. Judicial Practice and the Supremacy of International Law. *British Yearbook of International Law*, 1950.

MUSHKAT, R. Counterfactual reasoning: an effective component of the International Law Methodological Armor? *German Law Journal*, 2017.

NARDOZZI, G. The Italian "Economic Miracle". *Rivista di Storia Economica*, 2003.

NATERS, M. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias ("JOCE")*, n. 129, 11 ago. 1964.

NUTI, L. Italy and the Nuclear Choices of the Atlantic Alliance. 1955-63. In: HEUSER, B.; THOMAS, B. (editado por). *Securing Peace in Europe, 1945-62: thoughts for the post-Cold War Era*. New York: St. Martin's Press, 1992.

PARLAMENTO EUROPEU. Direcção-Geral de Políticas Internas. *Judicial training in the EU Member States*, PE 453.198, 2011.

PAVONE, T. In this bureaucratic silence EU law dies: fieldwork and the (non)-practice of EU Law in National Courts. In: MADSEN, M.; NICOLA, F.; VAUCHEZ, A. (por). *Researching EU Law: New Approaches and Methodologies*, em processo de publicação.

PAVONE, T. *The Ghostwriters: lawyers and the politics behind the judicial construction of Europe*. [tese de doutoramento apresentada na Universidade de Princeton], 2019.

PELLET, A. *Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire*. Kluwer: Alphen aan den Rijn, 1997.

PERSICO, L. Giudizio d'equità, contrasto tra legge interna e norme comunitarie e poteri del giudice nazionale. *Rivista Trimestrale Diritto e Procedura Civile*, 1967.

PERINI, G. Alberto Trabucchi giurista europeo. Alle radici del diritto in Europa: una testimonianza inedita. In: *La formazione del diritto europeo* – Giornata di studio per Alberto Trabucchi nel centenario della nascita. Pádua: Cedam, 2009.

PHELAN, W. The Revolutionary Doctrines of European Law and the Legal Philosophy of Robert Lecourt. *European Journal of International Law*, 2017.

POLLACK, M. The New EU Legal History: what's new, what's missing? *American University International Law Review*, 2013.

PUDER, M. G. Supremacy of the Law and Judicial Review in the European Union: Celebrating Marbury v. Madison with Costa v. Enel. *George Washington International Law Review*, 2004.

QUADRI, R. *Diritto internazionale pubblico*. Palermo: Priulla, 1963.

RASMUSSEN, M. From Costa v. ENEL to the Treaties of Rome: a brief history of a legal revolution. In: POIARES MADURO, M.; AZOULAI, L. (editado por). *The Past and Future of EU Law*. Oxford: Hart, 2010.

RASMUSSEN, M. Revolutionizing European Law: a history of the Van Gen den Loos Judgment. *International Journal of Constitutional Law*, 2014.

REESTMAN, J.; CLAES, M. For history's sake: on Costa v. ENEL, André Donner and the Eternal Secret of the Court of Justice's Deliberations'. *European Constitutional Law Review*, 2014.

RIBOLZI, C. La nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia e la Comunità economica europea. *Foro Padano*, 1964.

RONZITTI, N. L'art. 12 del trattato istitutivo della C.E.E. ed i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti degli Stati membri. *Foro Italiano*, 1964.

ROSSI, E. *Elettricità senza baroni*. Roma: Laterza, 1962.

SANDULLI, A. Administrative Law Scholarship in Italy (1800-2010). *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2010.

SILARI, F. La nazionalizzazione elettrica in Italia: conflitti di interessi e progetti legislative. 1945-1962. In: *Italia contemporanea*, 1989.

SIMONCINI, A. The success of a constitutional experiment: when history matters – The Constitutional Court in global context. *Italian Journal of Public Law*, 2016.

STENDARDI, G. G. Discrezionalità e opportunità del giudice di merito nella remissione di una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Comunità Europee. *Temi*, 1963.

STENDARDI, G. G. *Egidio Tosato nel ricordo di un suo assistente volontario*. In: GALIZIA, M. (ed.). *Egidio Tosato: costituzionalista e costituente*. Milão: Giuffrè, 2010.

STENDARDI, G. G. *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle Comunità Europee*. Milão: Giuffrè, 1958.

STENDARDI, G. G. *Il soggetto privato nell'ordinamento comunitario europeo*. Milão: Giuffrè, 1967.

STENDARDI, G. G. *La Corte costituzionale: il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*. Milão: Giuffrè, 1957.

STENDARDI, G. G. La declaratoria di illegittimità di una legge nazionale ordinaria contraria alle norme del Trattato istitutivo della CEE. *Foro Padano*, 1964.

STENDARDI, G. G. La legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali ed i trattati istitutivi della Comunità Europea. *Foro Padano*, 1958.

STENDARDI, G. G. *L'eccezione ai sensi dell'art. 23 L. 11 marzo 1953 n. 87 e l'ordinanza del giudice ordinario*. *Foro Padano*, 1956.

STENDARDI, G. G. Problemi in materia di legittimità di espropriazione d'impresa. *Foro Padano*, 1962.

STENDARDI, G. G.; ALBERTONI, E. A. et al. (ed.). *La generazione degli anni difficili*. Roma: Laterza, 1962.

TAMBURRANO, G. *Storia e cronaca del centro-sinistra*. Milão: Feltrinelli, 1990.

TIZZANO, A. Foglia-Novello atto II, ovvero la crisi dell'“uso alternativo” dell'art. 177 CEE, *Foro Italiano*, 1982.

TRABUCCHI, A. Un nuovo diritto. *Rivista di Diritto Civile*, 1963.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Processo nº 39/56, *Processo Penal contra Elio Barucco*, Acórdão nº 3, de 15 de junho de 1956, *Guri*, nº 155, 23 jun. 1965.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, Acórdão nº 14, de 24 de fevereiro de 1964, *Guri*, n. 67, 14 mar. 1964.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, deduções em nome de Flaminio Costa, 8 de outubro de 1963.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, deduções em nome do Presidente do Conselho de Ministros, 12 de outubro de 1963.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, réplica em nome do Primeiro-Ministro, 23 de janeiro de 1964.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, réplica em nome do Primeiro-Ministro, 23 de janeiro de 1964.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Processo nº 192/63, *Costa c. ENEL*, réplica em nome de Edisonvolta, 23 de janeiro de 1964.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Processos nºs 50, 296, 297 e 298/75, *Industrie chimiche Italia centrale c. Ministero del commercio con l'estero*, Acórdão nº 232, de 22 de outubro de 1975, *Guri*, n. 293, 1975.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Statistiche relative alle dichiarazioni di incostituzionalità di leggi statali*, v. 1, 2014. Disponível em: www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu261_a.pdf.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, conclusões do Advogado-Geral Lagrange, 25 de junho de 1964, EU:C:1964:51, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Gebrüder Lorenz GmbH c. República Federal da Alemanha e Land Rheinland-Pfalz*. Processo nº 120/73, EU:C:1973:152.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Humblet c. Estado Belga*, Processo nº 6/60, acórdão de 15 de dezembro de 1960, EU:C:1960:48, *Colectânea*, 1954-1961.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 26/62, *Van Gend en Loos*, acórdão de 5 de fevereiro de 1963, EU:C:1963:1. *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 26/62, *Van Gend en Loos*, acórdão de 5 de fevereiro de 1963, EU:C:1963:1, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 26/62, *Van Gend en Loos*, conclusões do Advogado-Geral Roemer, 12 de dezembro de 1962, EU:C:1962:42, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, acórdão de 15 de julho de 1964, EU:C:1964:66, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, acórdão de 15 de julho de 1964, EU:C:1964:66, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, acórdão de 15 de julho de 1964, EU:C:1964:66, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, acórdão de 15 de julho de 1964, EU:C:1964:66, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, acórdão de 15 de julho de 1964, EU:C:1964:66, *Colectânea*, 1962-1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, articulado em nome da Comissão, 22 de maio de 1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, conclusões do Advogado-Geral Lagrange, 25 de junho de 1964. EU:C:1964:51, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, conclusões do Advogado-Geral Lagrange, 25 de junho de 1964, EU:C:1964:51, *Colectânea de Jurisprudência*, 1962-1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, despacho do Presidente do Tribunal, 9 de junho de 1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, observações em nome de Flaminio Costa, 15 de maio de 1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, observações em nome do Governo italiano, 20 de maio de 1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, Registo estenográfico da audiência pública, 11 de junho de 1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo nº 6/64, *Costa c. ENEL*, Registo estenográfico da audiência pública, 11 de junho de 1964.

TRIBUNAL DE TURIM. Processo Penal contra Giulio Einaudi, Processo nº 3905/1947, Arquivos do Estado de Turim.

VANOLI GABARDI, B. La “storia” della causa. In: NASCIMBENE, B. (ed.). *Costa-Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant’anni dopo*. Milano: Giuffrè, 2015.

VAUCHEZ, A. *Brokering Europe: euro-lawyers and the making of a transnational polity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

VAUCHEZ, A. *Integration-through-law contribution to a socio-history of EU political commonsense*. EUI Working Paper RSCAS, 2008/10, 2008.

VON JHERING, R. *La lotta pel Diritto*. Tradução: Ulrico Hoepli. Milano: Libraio Editore, 1875 (1872).

VOULGARIS, Y. *L’Italia del centro-sinistra: 1960-1968*. Roma: Carocci, 1998.

VUILLERMOT, C. La nationalisation de l’électricité en France en 1946: le problème de l’indemnisation. *Annales Historiques de l’Électricité*, 2003.

WEILER, J. Editorial. *European Journal of International Law*, 2019.

WEILER, J. The Community System: the dual character of supranationalism. *Yearbook of European Law*, 1981.

WEILER, J. The transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, 1991.

WITTE, B. de. Direct effect, primacy and the nature of the legal order. In: BÚRCA, G. de; CRAIG, P. (por). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

WITTE, B. de. Retour à Costa: la primauté du droit communautaire à la lumière du droit international. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1984.

ZILLER, J. Les réactions des milieux institutionnels, nationaux et scientifiques de l’époque. In: Corte di giustizia dell’Unione europea (por). *50ème Anniversaire de l’arrêt Van Gend en Loos*. Luxembourg: Office des Publications de l’Union Européenne, 2013.

Sobre o autor:**Amedeo Arena** | *E-mail:* a.arena@unina.it.

Professor Associado de Direito da União Europeia, Departamento de Direito, Universidade de Nápoles “Federico II”; Visiting Fellow, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Istituto Universitario Europeo.

Artigo convidado.