

UNA RILETTURA DEL CAMMINO COMUNITARIO
DELLA CORTE COSTITUZIONALE:
DAL PERIODO FONDATIVO ALLA RIVOLUZIONE *GRANITAL*

Angela Cossiri*

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. – 2. Prima di *Granital*: dal periodo fondativo alla svolta. – 2.1. Il primitivo approccio. – 2.2. Il criterio della competenza modulato *ratione temporis*. – 2.3. La “non applicazione”. – 3. Attori protagonisti e humus culturale. – 4. Nel prisma del realismo giuridico. – 5. Il contesto. – 5.1. In Europa. – 5.2. In Italia. – 6. Contingenze. – 7. Il caso giudiziario. – 7.1 Fatti di causa. – 7.2 Argomenti. – 8. *Granital* dopo 40 anni: qualche nota conclusiva.

1. *Premessa metodologica*

Oggetto di questo studio è un passaggio cruciale nella storia costituzionale dell'integrazione europea. Dopo la sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa contro ENEL* (in seguito: sentenza *Costa c. ENEL*)¹, il principio di primazia del diritto sovranazionale rispetto a quello interno era stato sancito nel livello comunitario, ma il recepimento di esso nell'ordinamento interno non era affatto scontato. In un sistema giuridico fondato sulla Costituzione rigida, l'adattamento alle esigenze comunitarie poneva interrogativi tecnici complessi, oltreché resistenze politiche.

La sentenza *Granital*², pronunciata dalla Corte costituzionale nel 1984, si colloca al termine di un tragitto giurisprudenziale lungo e sofferto: attraverso un “salto” di portata storica, basato su una costruzione dogmatica coerente e radicalmente innovativa, viene assicurata anche in Italia la diretta applicabilità del diritto comunitario *self-executing*. La Corte costituzionale stabilisce che l'ordinamento comunitario e quello interno sono auto-

* Professoressa associata di diritto costituzionale nell'Università di Macerata. Il presente lavoro si inserisce nell'ambito del PRIN 2022 REILS (Finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU, Missione 4, Componente C2, Investimento 1.1.).

¹ Sentenza della Corte del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa contro ENEL*, Causa 6/64.

² Sentenza della Corte costituzionale dell'8 giugno 1984, *Granital*, n. 170.

nomi e distinti, ma coordinati³. Qualora una norma nazionale sia incompatibile con una norma comunitaria *self-executing*, non si pone un problema di gerarchia, bensì di ripartizione delle competenze: entro le materie devolute alla Comunità attraverso il Trattato, il giudice nazionale è tenuto a non applicare la norma interna contrastante, assicurando così diretta efficacia alle norme comunitarie.

Il giudice costituzionale perviene così finalmente a condividere la posizione della Corte di giustizia, benché sulla base di premesse 'ideologiche' differenti: il Trattato CEE crea un diritto che può essere direttamente applicabile nell'ordinamento interno anche in caso di conflitto con la normativa nazionale, sicché i giudici nazionali devono scartare le norme interne anche di rango costituzionale che si appalesino contrarie al diritto comunitario, con il solo limite, precisa la Corte, dei "principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale" e dei "diritti inalienabili della persona umana". Nasce così la dottrina dei 'contro-limiti' che qui non si approfondirà, non essendo questo il *focus* di questo intervento⁴.

L'adozione del criterio della competenza ha il merito di superare il dilemma tra la supremazia assoluta del diritto comunitario e la sovranità nazionale, offrendo una soluzione che garantisce un equilibrio tra i due sistemi e una forma giuridica, dogmaticamente sostenibile, per l'integrazione a venire.

Il dualismo cooperativo emergente dall'interpretazione creativa italiana si distingue dal modello monistico rigido adottato in altri ordinamenti nazionali. La "strategia di armonizzazione" adottata non nega la primazia del diritto comunitario, ma la riconduce entro la primazia dell'ordinamento costituzionale, evitando un'applicazione automatica potenzialmente conflittuale. Da questo punto di vista la decisione è anche un esempio di come il diritto si evolva attraverso "forme nuove" che, pur dovendo garantire coerenza dogmatica, debbono essere in grado rispondere efficacemente alle esigenze di un mondo in costante evoluzione.

Il realismo giuridico insegna che il diritto non si sviluppa in astratto, ma risponde a esigenze concrete di sviluppo e progresso sociale.

³ *Ibidem*, punto 9: «i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato».

⁴ Si rinvia a P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2015 e – se si vuole al vivace dibattito – che ha fatto seguito alla Sentenza della Corte costituzionale del 22 ottobre 2014, n. 238.

L'ingegnosa teoria *Granital* non è stato frutto solo di un'astratta elaborazione, bensì è anche il risultato di alcune condizioni di fatto. La Corte costituzionale ha deciso nel contesto di una serie di fattori concreti, scegliendo una via pragmatica: tra essi, la necessità di rispondere alle pressioni della Corte di giustizia delle Comunità Europee, che, con sentenze come *Simmenthal II* del 1978⁵, aveva già ribadito l'obbligo per i giudici nazionali di disapplicare le norme interne contrastanti con il diritto comunitario; quella di evitare un conflitto frontale tra le due giurisdizioni; quella di tutelare la rigidità del sistema costituzionale, senza pervenire a un'interpretazione che potesse essere percepita come un cedimento della sovranità nazionale; quella di scongiurare un congestionamento istituzionale. Attraverso questo scritto si cercherà di rileggere lo storico passaggio giurisprudenziale attraverso un approccio volto ad evidenziare anche le condizioni di contesto che l'hanno reso possibile.

Per condurre questo lavoro, sono stati impiegati strumenti metodologici di raro uso nella ricerca giuridica. Anzitutto, per la ricostruzione del caso di fronte al giudice costituzionale, è stato possibile accedere all'archivio storico della Corte costituzionale, attualmente non pubblico. Si ringraziano gli uffici istituzionali per aver reso disponibile alla consultazione il fascicolo di causa. In secondo luogo, sono stati utilizzati gli archivi storici di quotidiani per la ricostruzione del contesto politico, sociale ed economico in cui la decisione è maturata, oltre all'archivio storico di alcune riviste giuridiche e all'intervento del Presidente Elia nella conferenza stampa sull'attività della Corte nel 1984, prodromo delle attuali relazioni annuali della presidenza. In terzo luogo, ci si è concentrati sulle biografie scientifiche e istituzionali dei protagonisti della vicenda, al fine di comprendere da quale *humus* culturale sia germogliata la teoria che sorregge la decisione. Per la ricostruzione di questo *background*, è stato utilizzato – per quanto possibile – anche lo strumento dell'intervista ai testimoni dell'epoca. Si ringrazia in particolare il prof. Mario Patrono⁶ che, con generosità, si è reso disponibile a rispondere alle mie domande.

⁵ Sentenza della Corte del 9 marzo 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato contro Simmenthal S.p.A.*, Causa 106/77.

⁶ Dall'intervista di M. Patrono, resa all'autrice il 19 dicembre 2024: «Fu per me un Maestro, La Pergola? Sì, certamente lo fu, ma non nel senso classico del termine. Lo fu come esempio di studioso, io che lo incontravo tutti i giorni e lo guardavo lavorare instancabile dalla mattina alla sera. Lo fu in un senso 'naturale', voglio dire come orientamento tematico. Tanto per

2. *Prima di Granital: dal periodo fondativo alla svolta*

La questione dei rapporti tra ordinamento interno e comunitario, in particolare in riferimento all'individuazione dei criteri di risoluzione dei possibili contrasti tra norme comunitarie con effetto diretto e norme interne con esse contrastanti, ha subito, nei decenni immediatamente successivi al periodo fondativo delle Comunità europee, un'evoluzione significativa sempre nel segno di una linea di continuità di fondo. Questo sviluppo trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale, generalmente distinta in tre periodi, corrispondenti a diverse fasi caratterizzate da crescente integrazione tra i due ordinamenti⁷. Generalmente sono stati messi in luce gli aspetti di discontinuità tra le differenti pronunce intervenute nel corso di circa 2 decenni, tra la metà degli anni '60 e la metà degli anni '80. Nella prima parte di questo scritto si proverà invece a considerare la *Granital* come una dottrina a sviluppo progressivo, che trova i suoi prodromi nei precedenti. Evidenziata l'innovatività della decisione, si proseguirà con l'evidenziare ed esaminare i diversi fattori di contesto che hanno consentito l'adozione di questa pronuncia. Infine, si proporranno alcune note conclusive minime, considerando la longevità ultra-quarantennale

fare un esempio, la prima lettura che mi suggerì di fare fu I fondamenti della democrazia, un'opera tra le più ragguardevoli di Hans Kelsen, appena uscito (1966) a cura de Il Mulino. E c'era il libro che stava scrivendo, i Residui "contrattualistici", che pubblicò nel 1969. E mi parlava di Europa, di unità dell'Europa che un giorno lontano si sarebbe infine compiuta, e me ne parlava quasi tutti i giorni. Lo fu, un Maestro, il 'mio' Maestro, nel senso culturale del termine, e sempre in vita gli ho dato del Lei. Non lo fu, invece, nel senso classico del termine, come il Maestro che leggendo e correggendo le cose scritte dall'allievo lo forma dal punto di vista scientifico. Non eravamo pronti per questo impegno, né lui, né io. Io per intima spavalderia, per la convinzione che avevo di possedere dentro di me la capacità di fare da guida a me stesso, imparando da solo ciò che bisognava imparare. Sbagliavo sonoramente. Andai fuori strada non so quante volte, e mi ci volle parecchio tempo per rimettermi faticosamente sui binari giusti. Lui, La Pergola, a sua volta non lo era, pronto, perché anche lui, in un certo senso, era in via di formazione; in questo molto più avanti di me, naturalmente, ma anche lui in fase di consolidamento. E poi La Pergola era troppo garbato, troppo rispettoso della libertà degli altri, troppo poco presuntuoso per voler esercitare quel ruolo di Maestro in senso pieno. Mi guardava con la coda dell'occhio, quello sì, ma non si spingeva molto in là. Mi ha dato il tempo di sbagliare, di fare esperienza, di imparare – correndo tutti i rischi annessi e connessi – ad usare la bicicletta della scienza del diritto. Anche per questo gli sono infinitamente grato».

⁷ V., *ex multis*, F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli 1996.

dello schema, ma anche i suoi elementi di debolezza emergenti *ex post*, alla luce della più recente evoluzione del sistema giuridico europeo.

2.1. *Il primitivo approccio*

Il primitivo approccio della Corte costituzionale alle antinomie tra diritto interno e comunitario si rintraccia nella sentenza *Costa-Enel*⁸, confermata poi da *Acciaierie S. Michele*⁹.

Da queste prime pronunce emergono due pilastri della giurisprudenza costituzionale: in primo luogo, la riconduzione all'art. 11 Cost. dell'integrazione comunitaria¹⁰ e, in secondo luogo, una concezione dualista del rapporto tra gli ordinamenti, per cui l'efficacia del diritto comunitario coincide con l'efficacia che gli viene riconosciuta dal diritto interno. In questa primissima fase, la Corte non apre spazi al "primato" del diritto comunitario sul diritto nazionale. Il

⁸ Sentenza della Corte costituzionale del 24 febbraio 1964, *Flaminio Costa contro ENEL*, n. 14. Nella controversia a proposito della compatibilità tra la legge istitutiva dell'Enel, che creava un monopolio nel settore dell'energia elettrica e il Trattato di Roma, il giudice conclude in questi termini: in caso di antinomia tra norme interne e diritto comunitario, si applica il principio generale della *lex posterior*, e quindi rimane fermo il dominio della legge nazionale successiva rispetto alla normativa comunitaria precedente. Cfr., in particolare, punto 6 cons. dir.: riferendosi all'art. 11 Cost., invocato dal giudice *a quo* quale parametro di costituzionalità, la Corte sostiene: «La norma significa che, quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria; ma ciò non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, non avendo l'art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto. Né si può accogliere la tesi secondo cui la legge che contenga disposizioni difformi da quei patti sarebbe incostituzionale per violazione indiretta dell'art. 11 attraverso il contrasto con la legge esecutiva del trattato». In sostanza l'art. 11 non attribuisce un particolare valore alla legge di esecuzione del Trattato internazionale, facendole assumere una differente posizione rispetto alle altre leggi.

⁹ Sentenza della Corte costituzionale del 24 giugno 1965, *S. Michele contro Amministrazione delle finanze*, n. 98.

¹⁰ Come noto, si tratta di un esempio di eterogenesi dei fini della disposizione costituzionale, originariamente introdotta dall'Assemblea costituente in vista dell'adesione italiana alla Società delle Nazioni; l'autorizzazione alle limitazioni di sovranità in funzione di pace e giustizia internazionale (principio internazionalistico), interpretata dal giudice costituzionale in chiave evolutiva, ha consentito di legittimare l'ingresso dell'Italia nella Comunità europea in questi primi anni, ma anche di accettarne i successivi sviluppi per vari decenni, senza che fosse necessaria una riforma costituzionale *ad hoc*.

diritto prodotto all'esterno, nel livello comunitario, viene considerato "di rango ordinario" e i rapporti tra le norme comunitarie direttamente applicabili – in questa fase i regolamenti – e le norme interne vengono risolti secondo il principio *lex posterior derogat priori*. Tra le due norme prevale quella più recente: i regolamenti comunitari abrogano norme di legge precedenti incompatibili e possono essere abrogati da atti di livello primario successivi. Secondo questa ricostruzione, le leggi interne adottate in contrasto con il diritto comunitario, implicano, sul piano internazionale, una responsabilità dello Stato italiano per inadempimento degli obblighi derivanti dal Trattato, ma restano pienamente valide ed efficaci nell'ordinamento nazionale. È una impostazione che trova corrispondenza, sul piano legislativo, nella prassi di introdurre con atti interni il contenuto normativo dei regolamenti comunitari.

Questa tesi, fatta propria dalla Corte costituzionale, si spiega considerando che l'Assemblea costituente aveva dibattuto in ordine alla collocazione del diritto internazionale convenzionale nel sistema delle fonti. A partire dal lavoro del Comitato composto da Ago, Morelli e Perassi, la Costituente aveva respinto l'ipotesi di una applicazione automatica del diritto internazionale pattizio e di prevalenza dei Trattati rispetto al diritto interno, a differenza di quanto invece potevano consentire altri Paesi. Alla luce di questa netta posizione, la diretta applicazione dei trattati istitutivi comunitari, senza mediazione di una fonte interna, incontrava comprensibili resistenze, a partire dalla prevalente dottrina internazionalistica.

La fragilità di questa posizione sarebbe emersa entro un decennio: non si potevano considerare i Trattati istitutivi delle Comunità diritto internazionale *tout court* alla stessa stregua di un qualsiasi altro trattato.

2.2 Il criterio della competenza modulato *ratione temporis*

Superato il periodo transitorio di assestamento per l'instaurazione del mercato comune, in concomitanza con la realizzazione dell'unione doganale, l'avvio di quella economica, lo sviluppo delle politiche di settore, in particolare di quella agricola, e il conseguente pieno dispiegarsi della potestà regolamentare degli organi comunitari, si assiste ad un cambiamento di rotta della Corte costituzionale. A partire dalla sentenza *Frontini* del 1973¹¹, la Corte ammette l'affermazione nell'ordinamento italiano dei principi della diretta

¹¹ Sentenza della Corte costituzionale del 27 dicembre 1973, *Frontini*, n. 183. con nota di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 2401 ss.

applicabilità e, in una certa misura, della “prevalenza” del diritto comunitario sul diritto nazionale contrastante. Vediamo con quale argomentazione.

Secondo la Corte, «esigenze fondamentali di eguaglianza e certezza giuridica postulano che le norme comunitarie – non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno –, debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari»¹². Così, sul piano delle fonti del diritto, i rapporti tra il diritto interno e i regolamenti comunitari si definiscono in ragione di una applicazione – in questa fase ancora modulata *ratione temporis* – del criterio di competenza.

Per il legislatore interno, violare un regolamento comunitario precedente è una violazione dell'articolo 11 della Costituzione, realizzata mediante uno sconfinamento di competenza. Dunque, si richiede una dichiarazione di illegittimità costituzionale¹³. Per contro, ove la norma interna sia cronologicamente precedente e il regolamento comunitario sia successivo, per regolare l'antinomia continua ad applicarsi il criterio cronologico e la questione viene gestita dall'interprete in termini di abrogazione. In questa seconda fase, l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari viene dunque assicurata da un lato mediante l'abrogazione delle leggi ordinarie preesistenti, dall'altro mediante la dichiarazione di incostituzionalità delle leggi successive qualora in-

¹² Una precisazione sul “valore di legge” è poi inserita nella sentenza *Granital*: «l'ordinamento italiano – in virtù del particolare rapporto con l'ordinamento della CEE, e della sottostante limitazione della sovranità statale – consente, appunto, che nel territorio nazionale il regolamento comunitario spieghi effetto in quanto tale e perché tale. A detto atto normativo sono attribuiti “forza e valore di legge”, solo e propriamente nel senso che ad esso si riconosce l'efficacia di cui è provvisto nell'ordinamento di origine».

¹³ Sul punto si vedano anche la sentenza della Corte costituzionale del 3 dicembre 1975, *ICIC*, n. 232 e la sentenza della Corte costituzionale del 22 aprile 1977, *ICIC*, n. 163. La Corte dichiara illegittima per contrasto con l'art. 11 Cost. la norma di legge che impone diritti per la visita sanitaria ai confini dello Stato per il bestiame, le carni e i prodotti animali importanti da Paesi comunitari, in quanto considerati una misura ad effetto equivalente rispetto ai dazi doganali; dichiara, invece, non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione avente ad oggetto norme di legge precedenti ai regolamenti europei confliggenti: questi ultimi hanno implicitamente abrogato le disposizioni interne anteriori con essi incompatibili, che pertanto devono essere disapplicate dal giudice a quo, senza che sia necessario l'intervento della Corte costituzionale.

compatibili con il diritto comunitario autoapplicativo. La normativa comunitaria integra il parametro di costituzionalità della legge nazionale (e, in questo senso, l'art. 11 Cost. assume il ruolo di *European Clause*). Il fondamento teorico del ragionamento risiede nel fatto che il trasferimento dei poteri alla Comunità non implica, usando le parole della Corte, "una radicale privazione della sovranità statale"; perciò "il giudice nazionale non ha il potere di accertare e dichiarare incidentalmente alcuna nullità, dalla quale scaturisca, in relazione alle norme sopravvenute al regolamento comunitario, "un'incompetenza assoluta del nostro legislatore", ma è qui tenuto a denunciare la violazione dell'art. 11 Cost., promuovendo il giudizio di costituzionalità"¹⁴. Con la sentenza *Granital*, la Corte rimetterà in discussione solo quest'ultima conclusione e gli argomenti che la sorreggono, mentre confermerà integralmente l'assetto sotto gli altri profili, che non toccano il rapporto fra la regola comunitaria e quella posteriormente emanata dallo Stato. Anche da qui emerge che la dottrina che trova compimento in *Granital* si trova in linea di continuità con tratti e argomenti emergenti nel precedente cammino comunitario della Corte.

Sebbene i regolamenti comunitari, in quanto non appartenenti all'ordinamento italiano, non siano fonti sindacabili dal punto di vista della legittimità costituzionale, il giudice costituzionale si riserva il controllo sulla perdurante compatibilità del Trattato con i principi fondamentali dell'ordinamento e i diritti inalienabili della persona umana.

Due elementi di questo quadro saranno forieri di provvide conseguenze.

Anzitutto l'innovazione introdotta con la sentenza *Frontini* è particolarmente rilevante poiché, censura la riproduzione normativa dei regolamenti comunitari¹⁵. Nel nuovo quadro, il legislatore interno non deve più riprodurre i regolamenti in un atto interno; tanto che si rende necessaria l'istituzione di un apposito conto corrente presso il Ministero del Tesoro per far fronte alle spese derivanti dal diritto europeo¹⁶. Il cambio di passo determina anche un

¹⁴ Sentenza della Corte costituzionale dell'8 giugno 1984, *Granital*, n. 170.

¹⁵ Sul punto si veda anche L'Ordinanza n. 205 del 15 luglio 1976 della Corte costituzionale italiana. Con nota di A. TIZZANO, *Sull'incostituzionalità delle leggi italiane incompatibili con i regolamenti comunitari*, in *Foro it.*, 1976, p. 2298.

¹⁶ Questo strumento finanziario fu istituito con la legge 3 ottobre 1977, n. 863, che autorizzò l'apertura di un conto corrente infruttifero denominato "Ministero del tesoro - Somme occorrenti per l'esecuzione dei regolamenti comunitari in attuazione dell'articolo 189 del trattato di Roma". La legge stabiliva che l'onere relativo a ciascun regolamento comunitario fosse determinato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per gli affari esteri e del Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri delle amministrazioni interessate. Con

cambio di paradigma nell'approccio degli operatori giuridici al diritto comunitario, con decisive conseguenze pratiche. In questo nuovo assetto, infatti i giudici ordinari si trovano a dover sollevare questioni di costituzionalità non solo nei confronti di norme interne contrastanti con il diritto comunitario, ma anche nei casi in cui esse si limitino a recepirne il contenuto, in violazione del principio della diretta applicabilità. Tale sviluppo conduce a una crescita del contenzioso costituzionale in materia comunitaria.

In secondo luogo, il meccanismo congegnato presenta alcune criticità sul piano pratico anche dal punto di vista dell'ordinamento interno. Anzitutto, la necessità del rinvio alla Corte costituzionale per la declaratoria di incostituzionalità delle norme interne contrastanti con il diritto comunitario determina sistematicamente un ritardo nell'applicazione effettiva delle disposizioni comunitarie, con un "effetto sospensivo" della loro efficacia conseguente al permanere in vigore, per un periodo indeterminato, di normative interne incompatibili con gli obblighi europei. La situazione prolunga le incertezze del diritto e incrementa la necessità di rimuoverne successivamente gli effetti, alimentando un circolo vizioso che incrementa il contenzioso. Inoltre, la necessità di una rimozione formale mediante sentenza costituzionale appesantisce il lavoro del Giudice costituzionale e crea un sistema farraginoso affidato all'*iter* giurisdizionale. Se tali ritardi sono sgraditi alla giurisdizione europea in ragione della contraddizione del principio della *primauté*, con il proliferare dei casi sollevati dai giudici, si può ipotizzare che l'appesantimento del carico di lavoro non sia apparso particolarmente gradito neppure alla Corte costituzionale. In sintesi, il meccanismo non risultava privo di elementi da riconsiderare anche in ottica pragmatica meramente interna.

2.3. La "non applicazione"

Il superamento della "*primauté* in versione italiana" si ha nella terza fase che prende avvio con la rivoluzionaria sentenza *Granital* del 1984¹⁷. La decisione segna una netta svolta in senso europeistico del giudice costituzionale italiano. La Corte valorizza l'efficacia diretta del diritto comunitario, ade-

lo stesso decreto, veniva disposto il prelievo dell'importo dal conto corrente infruttifero per il versamento ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata e la correlativa assegnazione agli stati di previsione della spesa delle amministrazioni competenti.

¹⁷ Sentenza della Corte costituzionale dell'8 giugno 1984, *Granital*, n. 170. Annotata da G. GEMMA, *Un'opportuna composizione di un dissidio*, in *Giur. Cost.*, 1984, p. 1098 ss.

guandosi, non nell'impostazione teorica, ma per quel che riguarda gli effetti, ai principi elaborati dalla Corte di giustizia nella sentenza *Simmenthal*¹⁸. In particolare, benché restando ancorata alla concezione dualista, la giurisprudenza costituzionale da qui in avanti fissa alcuni pilastri fondamentali: anzitutto il potere-dovere dei giudici comuni di non applicare il diritto interno contrastante col diritto comunitario auto-applicativo e la conseguente inconfigurabilità in tali casi di una questione di legittimità costituzionale. Si tratta di un postulato che, a partire dalla sentenza *Granital*, ha sempre trovato puntuale conferma nelle successive pronunce con le quali è stata dichiarata l'inammissibilità di questioni sollevate dai giudici al fine di ottenere declaratorie d'incostituzionalità di norme interne incompatibili con disposizioni comunitarie direttamente applicabili (cioè quelle che non lasciano margini discrezionali agli Stati)¹⁹. Secondo la Corte, la norma interna incompatibile non è applicabi-

¹⁸ Sentenza della Corte del 9 marzo 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato contro Simmenthal S.p.A.*, Causa 106/77, con nota di F. RICCIOLI, *Preoccupanti contrasti tra la Corte costituzionale e la Corte comunitaria in Foro it.*, 1978, 201 ss. Si tratta di elementi ben noti, che qui è opportuno riprendere, evidenziando solo le sfumature dei differenti punti di vista delle Corti. Il Pretore di Susa si rivolge alla Corte di giustizia *ex art. 177* Trattato CE, domandando se l'art. 189 Trattato CE debba essere inteso nel senso che eventuali disposizioni nazionali contrastanti con i regolamenti comunitari vadano immediatamente disapplicate senza attenderne l'abrogazione o la dichiarazione di incostituzionalità. La Corte di giustizia, censurando l'impostazione sostenuta dalla Corte costituzionale italiana nella sent. 183/1973, afferma che, in forza degli impegni assunti dagli Stati membri, le norme comunitarie direttamente applicabili fanno parte integrante dell'ordinamento vigente sui territori degli Stati membri (concezione monista) ed hanno un rango superiore a quello delle norme interne. «Le disposizioni del trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti con il diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere *ipso iure* inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente», ma anche «di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con le norme comunitarie». Di conseguenza, ogni disposizione contraria ad esse è disapplicabile direttamente dal giudice adito nella controversia, che è tenuto ad applicare il diritto comunitario. Ogni prassi che riduce l'efficacia di esso, compresa la riserva del potere di disapplicazione ad un organo diverso dal giudice, secondo la Corte di giustizia, è incompatibile con il Trattato.

¹⁹ La Corte costituzionale italiana, in linea con la dottrina *Granital*, ha sempre ribadito che, in caso di contrasto tra una norma interna e una norma dell'Unione Europea direttamente applicabile, spetta al giudice comune non applicare la norma interna incompatibile, senza necessità di sollevare una questione di legittimità costituzionale. Di conseguenza, quando viene sollevata una questione di costituzionalità in tali circostanze, la Corte ne dichiara la manifesta inammissibilità, poiché il giudice remittente ha già il potere di risolvere il conflitto applicando diret-

le dal giudice ordinario investito del caso e non dà luogo a questione di costituzionalità: la pronuncia costituzionale non è necessaria al giudice del procedimento principale per la risoluzione della controversia²⁰.

Successivamente la dottrina *Granital* viene estesa, attraverso pronunce successive, ad ulteriori fattispecie. In particolare, la Corte riconosce la diretta applicabilità non solo dei regolamenti, ma anche delle sentenze interpretative della Corte di giustizia (del 19 aprile 1985, n. 113 relatore sempre La Pergola) e, in un secondo momento, di quelle dichiarative d'inadempimento (Sentenza della Corte Costituzionale del 4 luglio 1989, n. 389), nonché delle direttive *self-executing* nei rapporti verticali, cioè quando un privato intende far valere un suo diritto derivante dall'ordinamento comunitario nei confronti dello Stato (Sentenze della Corte costituzionale del 19 aprile 1990, n. 64 del 18 aprile 1991, n. 168).

tamente il diritto dell'Unione. Come noto, a partire dal 2017 sono emerse nella giurisprudenza costituzionale nuove ed ulteriori sfumature, ampiamente dibattute nella dottrina costituzionalistica, su cui non ci si concentrerà in quanto estranee al *focus* di questa ricerca.

²⁰A. BRIGUGLIO, in *Pregiudiziale comunitaria e processo civile*, 1996, p. 589 e ss., sostiene che la questione di costituzionalità non sarebbe irrilevante, bensì *tout court* inammissibile, lettura che consente di superare aporie di teoria generale che si volessero avanzare: qualsiasi contrasto tra disposizioni comunitarie direttamente applicabili e disposizioni interne, dal momento che il limite di sovranità attuativo dell'art. 11 Cost., implica la immediata applicazione del diritto comunitario, è risolubile in sede di scelta della *regola iuris* da applicare al caso concreto. La questione di legittimità costituzionale della norma interna incompatibile, posta in riferimento all'art. 11 Cost., è inammissibile perché pretende dalla Corte costituzionale non già un confronto tra legge ordinaria e parametro di costituzionalità, bensì una normale operazione ermeneutica. Appurato che le singole disposizioni comunitarie non sono più da considerarsi integrative del parametro di costituzionalità, residua solo l'ipotesi scolastica di una norma di rango legislativo che esplicitamente abroghi le leggi di esecuzione dei Trattati, o che imponga ai giudici di non applicare la normativa comunitaria direttamente applicabile emanata in una certa materia, ovvero posteriormente ad una certa data, ovvero quando derogato da disposizioni interne. Sebbene, per la Corte di giustizia, probabilmente una siffatta disposizione dovrebbe risultare *tamquam non esset*, essa, secondo la statuizione contenuta nella sent. 170/1984 (nella prospettiva della separazione degli ordinamenti accolta dalla Corte costituzionale), sarebbe suscettibile di dichiarazione di illegittimità costituzionale, perché tende a rimuovere il limite di sovranità attuativo dell'art. 11 Cost, rappresentato dall'esistenza del diritto comunitario, ovvero tende a rimuovere i principi dell'ordinamento comunitario complessivamente considerato. In questo caso, peraltro, non dovrebbe porsi il problema del rinvio *ex art. 177* Trattato CE alla Corte di giustizia, dal momento che, alla stregua della teoria dell'atto chiaro, la palese contraddizione delle norme cardine dei Trattati dovrebbe emergere con una tale evidenza da non richiedere alcun chiarimento pregiudiziale interpretativo circa la portata di quei principi

Infine, il giudice costituzionale sancisce il dovere per la Pubblica Amministrazione di disapplicare leggi incompatibili col diritto comunitario direttamente applicabile, analogamente a quanto sono chiamati a fare i giudici comuni (Sentenza della Corte costituzionale del 4 luglio 1989, n. 389)²¹.

Come si comprende dalla giurisprudenza citata, si consolida, dalla fine degli anni '80 in avanti, l'idea che l'adesione dell'Italia alla CE (e poi all'UE) comporti un'integrazione giuridica profonda, con effetti diretti anche sulla legislazione interna. In questo contesto e tenuto conto del fatto che le competenze sovranazionali tendono sempre più ad allargarsi, attraverso la stipulazione di nuovi Trattati, ma anche in forza dell'allora art. 235 Trattato CE²², il processo di integrazione si intensifica e si approfondisce verso un rapporto tra i due ordinamenti sempre più stretto, che però non troverà mai compimento in una dimensione federale.

La riforma costituzionale del titolo V intervenuta nel 2001, mediante il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, costituzionalizza le linee di fondo delineate dalla giurisprudenza costituzionale.

Questi pilastri, emersi in sede giurisprudenziale e poi costituzionalizzati, sono circoscritti da subito entro due precise linee di confine.

In primo luogo, la Corte, anche all'interno della sfera di competenza sovranazionale, mantiene la riserva sul controllo di costituzionalità delle disposizioni comunitarie in riferimento ai principi fondamentali dell'ordinamento e ai diritti inalienabili della persona. Lo stesso principio internazionalistico di cui all'art. 11 Cost., infatti, non si erge al di sopra degli altri principi costituzionali, bensì si trova a dover convivere con essi in termini di bilanciamento. Si tratta della teoria ampiamente studiata dei controlimiti alla limitazione di sovranità, che qui non si approfondirà.

In secondo luogo, l'effetto di non applicazione della normativa interna confliggente con quella comunitaria autoapplicativa si determina solo

²¹ Sul punto, elementi di criticità si possono rinvenire in ordine al fatto che mentre il giudice può (o deve se è di ultima istanza) rivolgersi alla Corte di giustizia per chiarire l'interpretazione delle norme comunitarie utilizzando la via pregiudiziale, la pubblica amministrazione non ha questa facoltà e si trova dunque in posizione autarchica nell'interpretazione del diritto comunitario.

²² Secondo questa disposizione, «quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento Europeo, prende le disposizioni del caso».

“nell’ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi”²³, e non invece nel caso di norma comunitaria emanata in materia eccedente le attribuzioni dell’ordinamento sovranazionale. Merita evidenziazione a questo proposito il fatto che la Corte fa derivare l’effetto della non applicazione dalla presenza di un contenuto sostitutivo applicabile promanante dall’ordinamento esterno, non in relazione gerarchica o comunque di prevalenza, ma semplicemente competente a regolare la fattispecie sulla base del riparto materiale disegnato nel Trattato. Rileva, in questo senso, una distinzione presupposta dal giudice costituzionale tra disapplicazione e non applicazione: il diritto interno in contrasto non è “disapplicato”, in quanto la disapplicazione presupporrebbe un giudizio in ordine alla sua validità, quindi una norma interna viziata, da rimuovere con effetti *erga omnes* che qui non ci sono. Il diritto interno in contrasto è invece meramente “non applicato” nel caso di specie, in una operazione ermeneutica ordinaria del giudice (o della pubblica amministrazione) con effetti relativi alla fattispecie in decisione, quindi di volta in volta limitati *inter partes*. Usando le parole della sentenza *Granital*, «il regolamento comunitario fissa [...] la disciplina della specie. L’effetto connesso con la sua vigenza è perciò quello, non già di caducare, nell’accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. In ogni caso, il fenomeno in parola va distinto dall’abrogazione, o da alcun altro effetto estintivo o derogatorio, che investe le norme all’interno dello stesso ordinamento statutale, e ad opera delle sue fonti».

Sul piano teorico, la dottrina *Granital* potrebbe presentare una aporia irrisolta, considerata soprattutto dalla dottrina comunitaristica, che mantiene un punto di vista monistico²⁴: la norma nazionale incompatibile con il diritto comunitario non viene formalmente espunta dall’ordinamento, ma permane in una condizione di non applicabilità per gli interpreti, in attesa di un’eventuale rimozione da parte del legislatore nazionale. Se dal punto di vista dell’ordinamento interno e del criterio della competenza, la costruzione dogmatica appare coerente, dato che il meccanismo corre sul filo della non appli-

²³ Sentenza della Corte costituzionale del 4 luglio 1989, n. 389 e anche Sentenza della Corte costituzionale del 7 novembre 1995, n. 482, parla di prevalenza della disciplina comunitaria “nell’ambito delle competenze ad essa riservate”.

²⁴ Questa soluzione ha sollevato perplessità nella dottrina comunitaria, che ha evidenziato come il modello delineato dalla Corte costituzionale italiana non garantisca una piena attuazione del principio di primato del diritto europeo.

cazione, i conti non tornano dal punto di vista dell'ordinamento sovranazionale, il quale assume la pretesa della sovraordinazione gerarchica (che la *Granital* non concede).

Di più significativa portata appare una seconda obiezione: la dottrina *Granital* è uno «schema teoricamente ingegnoso, ma fondato su basi di argilla, perché fa perno sulla distinzione degli ambiti di applicazione dei due ordinamenti – quello comunitario e quello nazionale – distinzione però del tutto opinabile e affidata all'interpretazione dei trattati, cioè al giudizio – tutt'altro che univoco e oggettivo – della Corte di giustizia»²⁵. È una obiezione di parecchi anni successiva al tempo della sentenza e tiene conto ovviamente dell'enorme espansione delle competenze Ue, realizzatasi per molte vie, inclusa quella giurisprudenziale. Se i giudici nazionali sono in prima battuta chiamati a garantire primato e effetti diretti del diritto UE, è poi la Corte di giustizia, anche attraverso l'attivazione sfrenata della competenza pregiudiziale da parte dei giudici comuni, a mantenere il monopolio interpretativo dei confini materiali delle competenze sovranazionali. Potrebbe dirsi un difetto grave, benché sopravvenuto e conseguente al mancato compimento di un orizzonte federale, in cui negli anni '80 si confidava.

3. Attori protagonisti e humus culturale

Il modello di coordinamento tra ordinamenti basato sulla separazione delle competenze e sull'attribuzione al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne incompatibili con il diritto comunitario, pur mantenendo un'impostazione formalmente dualista, come visto risolve problemi teorici e pratici del tempo. Allontanandosi per un attimo dalla prospettiva formalistica, si proverà qui a leggere la decisione, considerando anche i fattori esterni al ragionamento giuridico, che hanno consentito l'elaborazione di questa costruzione teorica, a partire dalle biografie scientifiche e dal background culturale dei protagonisti. L'apertura internazionale, la sensibilità federalista e il convinto europeismo degli attori sono gli ingredienti senza i quali questa elaborazione non avrebbe visto la luce.

Giudice relatore e redattore del caso sollevato in Corte costituzionale è

²⁵ R. BIN, *Chi è il giudice dei diritti? Il modello costituzionale e alcune deviazioni*, in *Rivista AIC*, 4/2018.

Antonio La Pergola (1931-2007)²⁶, accademico italiano fortemente contaminato dalla cultura giuridica statunitense in un'epoca in cui non era affatto comune e con una carriera istituzionale di primario rilievo²⁷.

La Pergola si laurea in giurisprudenza presso l'Università di Catania nel 1952, sotto la guida di Vincenzo Gueli. Successivamente nel 1954, dopo altre esperienze di studio nel mondo anglosassone, ottiene una borsa per la Harvard Law School, dove nel 1955 consegue il Master of Laws. Durante la sua esperienza ad Harvard, integra lo studio della tradizione di *civil law*, di gran lunga prevalente nella scienza giuridica continentale di quegli anni, con l'approccio di *common law*, sviluppando un interesse particolare per i sistemi federali²⁸ e i processi di integrazione. La Pergola si avvale poi delle categorie studiate nel contesto federale statunitense per leggere in maniera originale l'evoluzione del processo di integrazione europea²⁹.

²⁶ Treccani, *Enciclopedia Italiana*, voce "Antonio La Pergola"; Corte Costituzionale, *Atti della giornata in onore di Antonio La Pergola*, 2008; N. OLIVETTI RASON, A. REPOSO, *In Memoriam: Antonio La Pergola*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2007, p. 57 ss; C. PINELLI, *Antonio La Pergola, giurista-costruttore*, in *Diritto pubblico* 2007, 571-579; *Liber amicorum Antonio La Pergola*, IPZS, Roma, 2008.; G. CARVALE, *Alla scuola di Costantino Mortati: Antonio La Pergola*, in *Nomos*, 2014.

²⁷ Nel corso della sua carriera, Antonio La Pergola ha ricoperto numerosi ruoli istituzionali di rilievo: direttore dell'Istituto di Studi Regionali presso il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), membro del Consiglio Superiore della Magistratura (1976-1978), giudice della Corte Costituzionale (1978-1987), di cui fu anche presidente, ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie (1987-1989), promotore della legge n. 86/1989, nota come "legge La Pergola" istitutiva della sessione parlamentare per il recepimento, deputato al Parlamento Europeo (1989-1994) in cui presiedette la Commissione per la ricerca scientifica e la cultura, Giudice e Avvocato Generale della Corte di giustizia delle Comunità Europee (1994-2006), Presidente della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto nell'ambito della Commissione di Venezia, Presidente dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (2006-2007). Il suo lascito intellettuale e istituzionale continua tutt'oggi ad influenzare il diritto costituzionale ed europeo.

²⁸ N. OLIVETTI RASON, A. REPOSO, *In Memoriam: Antonio La Pergola*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2007, p. 57 ss., disponibile su <http://www.dpce.it/antonio-la-pergola.html>

²⁹ Di A. LA PERGOLA, *Sistema federale e Compact Clause: premesse allo studio degli accordi conclusi dagli Stati membri della federazione statunitense*, Milano, Giuffrè, 1961; *Legge federale e legge statale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1961; *Residui 'contrattualistici' e Struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1969. Tra gli scritti successivi più significativi, *Il diritto comunitario e il giudice nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974; *Diritto comunitario e diritto interno: principi e problemi*, Padova, Cedam, 1981; *Le corti nel sistema comunitario: la Corte di giustizia e i giudici nazionali*, in *Rivista di diritto europeo*, 1985, pp. 345-372.

Nel corso della sua vita, mantiene forti legami con il mondo accademico americano, ricoprendo il ruolo di *visiting professor* in primarie università negli Stati Uniti. Ad Harvard, La Pergola «conobbe eccelsi Maestri come il costituzionalista Paul A. Freund e come Roscoe Pound, il più celebre studioso americano di teoria generale del diritto. E attraverso Roscoe Pound entrò in contatto con Hans Kelsen, che insegnava all'Università della California, Berkeley. E di Hans Kelsen, La Pergola si invaghì perdutamente, culturalmente parlando. Ne conosceva la dottrina in tutti i suoi più reconditi risvolti, era in grado di ragionarne, si può dire, anche mentre sonnecchiava. E ne scrisse, anche, pagine mirabili: la Premessa, ad esempio, al volume Hans Kelsen, *La giustizia costituzionale*, volume inserito nella Collana 'Civiltà del Diritto'. Di Kelsen, del 'pacifista' Kelsen, dell'idea di Kelsen del diritto come limite al potere, del liberalismo attraversato da venature di socialismo 'debole' che permea tutta intera l'opera di Kelsen, e segnatamente la *General Theory of Law and State*, La Pergola subì la fascinazione, sul piano scientifico e di personale ideologia, per tutta la vita. Nel 1966, La Pergola era titolare della cattedra di Diritto pubblico americano nell'Università di Padova.

Nel panorama dei (nostri) costituzionalisti del suo tempo (e forse di ogni tempo), era un anomalo, e direi meglio un fuori-classe. La Pergola era uno studioso di altissimo livello del diritto costituzionale che ad un certo punto della sua carriera divenne giudice e poi presidente della Corte costituzionale. Ma era anche, allo stesso altissimo livello, un internazionalista, capace di dialogare 'da pari a pari' con Rolando Quadri e con Gaetano Arangio-Ruiz. La monografia di lui più conosciuta, *Costituzione e adattamento del diritto interno al diritto internazionale* (1961), è non a caso un capolavoro – al tempo stesso – di erudizione dottrinale e originalità scientifica, un libro tenuto in bilico sul crinale insidiosissimo del diritto costituzionale e del diritto internazionale. In più, scrisse opere che restano come pietre miliari anche sulla Costituzione federale degli Stati Uniti, le quali hanno sempre come punto di riflessione temi legati al federalismo, un federalismo indagato nel solco del pensiero 'federativo' di Carl J. Friedrich»³⁰.

La Pergola entra in Corte costituzionale nel 1978, nominato dal Presidente della Repubblica Giovanni Leone. La scelta può essere ricondotta alla solida

³⁰ Dall'intervista all'autrice a M. Patrono, cit. Secondo l'impostazione di Friedrich, il rapporto Stato federale-Stati membri deve essere letto in chiave dinamica in termini di processo per cui si osserverebbe una serie continua concatenata di strutture formali lungo una traiettoria definita decisa dal consenso degli Stati.

esperienza accademica e istituzionale di La Pergola, maturata quale titolare di cattedra presso le università di Padova³¹, Bologna e poi Roma e in qualità di direttore dell'Istituto di Studi Regionali presso il CNR e poi di componente del Consiglio Superiore della Magistratura. Nonostante le diverse "appartenenze" politiche – La Pergola successivamente vicino al Partito Socialista Italiano (PSI), Leone esponente della Democrazia Cristiana (DC) – entrambi condividono una formazione giuridica di alto livello e un forte orientamento europeista.

Presidente della Corte costituzionale al tempo è Leopoldo Elia, di origini marchigiane, che ha ricoperto ruoli istituzionali significativi in ambito sovranazionale durante la sua carriera. In particolare, dal 1950 al 1962, Elia, quale funzionario del Senato italiano, svolge l'incarico di segretario della delegazione parlamentare ai lavori del Consiglio d'Europa dell'Assemblea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e della commissione istituita per redigere il progetto di un trattato della Comunità europea (1952)³². Nel 1960, Elia pubblica un articolo intitolato "Struttura giuridica e realtà politica della Comunità europea" nella rivista *Nord e Sud*. In questo lavoro, analizza la struttura giuridica delle Comunità Europee, mettendo in luce le sfide e le opportunità derivanti dall'integrazione. Evidenzia come le Comunità Europee rappresentino un'innovazione del panorama giuridico e politico, che richiede un adattamento sia delle strutture istituzionali, che delle normative nazionali per favorire una coesistenza armoniosa tra ordinamenti diversi. In un articolo successivo "Il Trattato di Roma è incostituzionale?"³³, Elia analizza la compatibilità del Trattato di Roma del 1957, che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE), con la Costituzione italiana. Egli esamina le possibili tensioni tra le disposizioni del Trattato e i principi costituzionali italiani, valutando se l'adesione dell'Italia alla CEE possa sollevare questioni di costituzionalità.

³¹ Qui creò e diresse l'Istituto di studi anglo-americani.

³² M. CAU, *Leopoldo Elia*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Treccani, 2020, disponibile in https://www.treccani.it/enciclopedia/leopoldo-elia_%28Dizionario-Biografico%29/. Come quella di La Pergola, la visione di Leopoldo Elia era fortemente ancorata al diritto come esperienza, «un'esperienza nella quale confluivano vicende storiche, precedenti, strutture politiche, atmosfere spirituali dei diversi periodi storici» e in cui la norma oggetto di studio «era lì, ma illuminata da tutto questo» (G. ZAGREBELSKY, *Elia a Torino*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1999, p. 1469). La disciplina costituzionalistica anche in questo caso è in dialogo con la storia, la scienza politica e la comparazione tra sistemi giuridici, senza perdere di vista il contesto politico-istituzionale.

³³ L. ELIA, *Il Trattato di Roma è incostituzionale?*, in *Comunità europee*, 1973, p.13.

La Pergola ed Elia si erano conosciuti nell'ambiente accademico romano: hanno un comune retroterra scientifico e metodologico, riconducibile in qualche misura al pensiero di Costantino Mortati. Entrambi si formano in un ambiente giuridico ispirato a un realismo istituzionale, che privilegiava l'analisi delle dinamiche concrete del potere e della loro incidenza sull'ordinamento giuridico. Questo approccio si traduce anche in una sensibilità per la ricerca di soluzioni innovative di compromesso, capaci di coniugare i vincoli normativi e di coerenza formale, con le esigenze funzionali dell'assetto istituzionale e della realtà sociale.

Il contributo dei protagonisti nella redazione della sentenza *Granital* si inserisce in questa coerente traiettoria scientifica e culturale. Il realismo di approccio sta nella capacità di conciliare le esigenze di tutela della sovranità nazionale con il principio di primazia del diritto comunitario, creando una forma nuova, senza detrimento per la coerenza puramente teorica, che apre la strada ad una innovazione di paradigma senza precedenti. La "non applicazione" evita di configurare un rapporto gerarchico rigido tra i due ordinamenti, riconoscendo una relazione di competenza autonoma e distinta. La soluzione adottata risponde a una duplice esigenza: garantire l'effettività del diritto comunitario, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee (*Costa c. ENEL*, 1964; *Simmmenthal*, 1978), ma anche preservare il ruolo della Corte costituzionale, evitando che il primato del diritto comunitario si traduca in una diretta subordinazione della Costituzione italiana alle norme europee. Senza pregiudicare l'autonomia dell'ordinamento costituzionale nazionale e la sovranità, l'espedito ha consentito per oltre 40 anni il progressivo riconoscimento della primazia meramente funzionale del diritto comunitario poi europeo. Da questo punto di vista, la sentenza *Granital* ha rappresentato un punto di equilibrio tra sovranità nazionale e vincoli sovranazionali, rispondendo ad una esigenza dell'epoca, ma soprattutto di un lungo futuro³⁴.

³⁴ Il precedente *Granital* ha ricevuto solo a partire dal 2017 con la sentenza n. 269 una precisazione (passando dal tema del rapporto tra fonti, al tema della tutela dei diritti fondamentali). Non può però parlarsi di *overruling*. La nuova pronuncia ha avviato una fase giurisprudenziale che qui non può essere approfondita. V. A. BARBERA, *La Carta dei Diritti: per un dialogo fra Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 4/2017; G. GRASSO, *La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *Giustizia civile*, 2/2017, p. 525; N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa*, in *www.federalismi.it*, 13/2019; C. PINELLI, *Granital e i suoi derivati. A quaranta anni da corte*

L'approccio di La Pergola (e di Elia) si inserisce in un più ampio movimento culturale di progressivo riconoscimento di questa primazia funzionale del diritto comunitario senza sacrificare la dignità dell'ordinamento costituzionale italiano (v. le tesi elaborate in quegli anni da giuristi come Conforti³⁵, Capotorti e Ubertazzi)³⁶. La sentenza *Granital* segna un momento chiave nella storia costituzionale italiana, testimoniando come le scelte giurisprudenziali non siano mai il prodotto di un astratto formalismo, ma risultino profondamente influenzate anche dalla formazione culturale e dalle esperienze professionali di chi le interpreta e le scrive.

4. *Nel prisma del realismo giuridico*

La Corte evita di affermare espressamente il primato del diritto europeo, ma adotta una soluzione che, nella fase dell'applicazione, ne garantisce la capacità di superare ostacoli interni. La scelta di attribuire ai giudici ordinari il compito di risolvere i conflitti normativi attraverso la disapplicazione consente di preservare formalmente il ruolo della Corte costituzionale (che in quel momento, tra l'altro, rifiutava di riconoscersi giudice legittimato ad attivare il rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia), evitando una lettura del fenomeno comunitario che avrebbe potuto essere percepita come una limitazione fuori controllo della sovranità statale.

Tuttavia, la soluzione adottata dalla Corte, pur formalmente ancorata alla tutela della sovranità nazionale, ha indirettamente innescato una progressiva evoluzione del concetto stesso di sovranità, sempre più orientato verso una prospettiva di apertura e cooperazione. In questo senso, la "non applicazione" è lo strumento tecnico che consente al diritto interno di confrontarsi con le

Cost., n. 170/1984, in *Rivista AIC* 4/2024; C. CARUSO, *Granital reloaded o di una «precisazione» nel solco della continuità*, in www.europeanrights.eu, 2020.

³⁵ Benedetto Conforti in particolare aveva sviluppato una teoria significativa riguardo al rapporto tra diritto comunitario e diritto interno, basata sul principio di specialità *ratione procedimenti*. Secondo questa teoria, le norme comunitarie, derivanti da trattati internazionali, possiedono una specialità procedurale che le rende prevalenti sulle leggi interne successive, anche se queste ultime sono esplicitamente derogatorie. Questo approccio garantisce l'ingresso e il primato del diritto europeo nell'ordinamento giuridico italiano, assicurando che le norme comunitarie non possano essere modificate o abrogate da leggi ordinarie interne.

³⁶ G. CAGGIANO, *La dottrina italiana nella fase costituente dell'ordinamento giuridico comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, Cacucci Editore, 2013, pp. 441-467.

esigenze di integrazione sovranazionale, ridefinendo in certa misura anche i confini del potere giurisdizionale. Si potrebbe parlare dell'inesco di una tensione evolutiva tra due sistemi giuridici in trasformazione dinamica, dove il diritto si plasma attraverso l'applicazione e i processi di interazione.

L'innovazione del diritto che avviene attraverso la giurisprudenza è un fenomeno studiato e, in questo caso, può essere letto alla luce del prisma teorico del realismo giuridico. Secondo le tesi riconducibili a questo filone di riflessioni scientifiche, il diritto non è un insieme statico di norme autosufficiente, ma un fenomeno dinamico, influenzato dalle decisioni dei giudici, che selezionando tra le interpretazioni possibili, introducono innovazioni rispondenti anche alle esigenze sociali emergenti. Quindi il diritto è (anche) un prodotto dell'esperienza.

Proposta da Rudolf von Jhering (1818-1892), la teoria degli interessi critica l'idea che la giurisprudenza si focalizzi su una elaborazione astratta e decontestualizzata dei concetti giuridici: è solo attraverso la considerazione degli interessi rappresentati che i giudici possono sviluppare il diritto in modo più "funzionale" alle esigenze sociali. In termini più ampi, "il diritto è lo strumento attraverso il quale la società persegue i propri fini", cioè un mezzo tecnico per raggiungere finalità sociali³⁷. L'impostazione è teleologica, cioè orientata a uno scopo concreto: la comunità umana mira attraverso il diritto al suo scopo di avanzamento. Questa visione si contrappone alla concezione formalistica del diritto che lo considera come un sistema normativo autoreferenziale, indipendente da considerazioni di utilità o giustizia materiale.

Il realismo giuridico americano si sviluppò negli anni 1920-30 negli Stati Uniti come reazione al formalismo giuridico ottocentesco. Oliver Wendell Holmes Jr. (1841-1935), giudice della Corte Suprema USA, è considerato un precursore di tale corrente. In apertura del libro *The Common Law* affermò che «la vita del diritto non è stata logica: è stata esperienza», sostenendo che i giudici decidono non con deduzioni meccaniche da principi astratti, ma guidati dalle "necessità sentite del tempo", dalle politiche pubbliche e persino dai pregiudizi condivisi con i loro concittadini. Holmes fu tra i primi a sconfessare apertamente il tradizionalismo formalista delle Corti ottocentesche, promuovendo un'interpretazione evolutiva del diritto, più sensibile ai mutamenti sociali.

I realisti americani ritenevano che il diritto vivo fosse costituito dalle decisioni concrete dei giudici più che dalle norme astratte scritte. In questa pro-

³⁷ R. VON JHERING, *Lo scopo nel diritto*, A cura di M. G. LOSANO, Einaudi, Torino, 1972.

spettiva, una norma che non trovi effettiva applicazione in tribunale è poco più di una “vuota formula”. Essi sottolineavano che il processo decisionale giudiziario è influenzato da molteplici fattori – psicologici, sociali, politici – spesso estranei alla logica giuridica formale. La teoria degli interessi di von Jhering influenza Roscoe Pound (1870-1964), giurista e accademico statunitense in contatto con La Pergola, noto per aver introdotto il concetto di “ingegneria sociale” nel diritto: il diritto ha la funzione di bilanciare e soddisfare gli interessi sociali, mediando tra interessi individuali, pubblici e sociali allo scopo di garantire il benessere.

Karl Llewellyn (1893-1962) invita a studiare il diritto in azione. Sottolinea che “dietro le decisioni ci sono i giudici; i giudici sono uomini; in quanto uomini essi hanno un background umano”. Le sentenze non scaturiscono da un sillogismo giuridico inevitabile, ma dall’interazione tra fatti specifici e personalità del giudice. In quest’ottica, Llewellyn promuove una visione del diritto come realtà dinamica e in continua evoluzione, capace di rispondere alle mutevoli esigenze della società e di contribuire, in modo pragmatico, alla realizzazione della giustizia.

Jerome Frank (1899-1957), avvocato e poi giudice federale, spinse il realismo verso uno scetticismo estremo riguardo alla prevedibilità del diritto. Pur volutamente provocatorio, il messaggio di Frank mise in luce la necessità di studiare il diritto considerando anche la fallibilità umana e le variabili extra-giuridiche che influiscono sulla giustizia.

Senza cadere in eccessi negatori dell’esigenza formale, in pochi oggi negano la tesi fondamentale dei realisti secondo cui i fatti giuridici, incluse le interpretazioni giudiziarie (e quindi la giurisprudenza nel suo complesso) – nel bene e nel male – sono spesso influenzati, oltre che dalle regole giuridiche astratte, anche da fattori extra-giuridici. La sociologia giuridica e l’analisi economica del diritto sono esempi di approcci che, pur autonomi, condividono l’istanza di fondo di valutare il diritto per i suoi effetti concreti sulla società, oltretutto per la sua coerenza logico-formale.

In Italia il realismo giuridico si caratterizza per l’attenzione all’effettività del diritto, all’interpretazione giuridica come attività influenzata da variabili sociali e culturali, e alla critica del formalismo normativo. In ambito costituzionalistico Costantino Mortati (1891-1985) è noto per la sua teoria della “Costituzione in senso materiale”, secondo la quale la vera essenza di una Costituzione risiede nei rapporti di forza e negli interessi delle forze sociali dominanti, piuttosto che nel testo formale della costituzione stessa. Mortati apprezza la

messa a nudo della mistificazione positivista di separazione tra dimensione giuridica e componenti ideologiche, sociologiche, politiche e morali.

L'eredità culturale del realismo giuridico del Novecento si riflette oggi nel consolidarsi di approcci interpretativi del diritto incentrati sull'analisi empirica, sull'attenzione agli effetti concreti delle norme e sul ruolo attivo del giudice nella costruzione del diritto vivente. Prospettive come il pragmatismo giuridico, l'interpretazione evolutiva delle norme e l'analisi economica del diritto trovano le loro radici nelle teorie realistiche, contribuendo a una visione del diritto come fenomeno sociale dinamico.

Un corretto approccio realistico non nega la necessità della forma e di un impianto dogmatico coerente, bensì critica il formalismo e l'astrattezza eccessivi, riaffermando la necessità di un diritto che, pur strutturato in forme, rimanga funzionale alla realtà e alle esigenze della società. Esattamente come accaduto nel caso *Granital*.

La sentenza rappresenta un esempio paradigmatico di come il diritto, lungi dall'essere un sistema chiuso e astratto, si modelli attraverso l'esperienza, rispondendo alle esigenze del contesto storico e sociale. In questo senso, l'opera di disapplicazione affidata ai giudici ordinari prova la capacità del diritto di adattarsi e di evolversi, confermando la visione di un diritto in azione, modellato dalle necessità del tempo e capace di alimentare l'evoluzione. In questa prospettiva, la sentenza *Granital* rappresenta non solo una soluzione tecnica al conflitto tra norme, ma anche un momento cruciale di trasformazione del diritto costituzionale, che, nel bilanciamento tra ordine interno e apertura sovranazionale, ha contribuito a plasmare una visione più dinamica e relazionale della sovranità, con tutti i pro e i contro della faccenda.

Prendendo in prestito le parole del presidente Elia nella conferenza stampa sulla giustizia costituzionale nel 1984

La sentenza n. 170 riveste particolare importanza perché dimostra coi fatti la disponibilità del nostro ordinamento a lasciare ai regolamenti della Comunità europea tutto lo spazio giuridico ad esso riservato negli altri paesi appartenenti al MEC. Questa pronuncia non ha solo prevenuto uno stato di tensione (che minacciava di aggravarsi) con la Corte di giustizia e con l'intera comunità: ma ha tenuto conto della peculiare funzione promozionale e di avanguardia che esercita l'affermarsi del diritto comunitario rispetto all'intero sviluppo istituzionale europeo. Peraltro, appaiono sempre più urgenti e convergenti le esigenze di far

progredire insieme l'unificazione del nostro continente e la democratizzazione delle strutture e delle funzioni comunitarie, essendosi rivelata insufficiente a tal fine la stessa elezione a suffragio popolare diretto del Parlamento di Strasburgo³⁸.

5. *Il contesto*

Il contesto politico, economico e istituzionale dei primi anni Ottanta costituisce una chiave interpretativa utile per comprendere le dinamiche che hanno plasmato l'evoluzione del diritto. Si tratta di una fase di tensione e trasformazione, in cui la progressiva intensificazione del processo di integrazione europea si è confrontata con la necessità degli Stati membri di ridefinire i propri paradigmi di sovranità e di adattamento al livello sovranazionale. Questo scenario, segnato da tensioni tra esigenze di modernizzazione e resistenze, non rappresenta uno sfondo passivo, ma può essere letto come un fattore attivo di pressione sistemica, in grado di sollecitare risposte orientate all'equilibrio e alla coerenza ordinamentale.

Mentre in Europa si intensificava l'integrazione, l'Italia si confrontava con la necessità di ridefinire la propria posizione economica e politica nel quadro comunitario.

5.1. *In Europa*

Nei primi anni Ottanta, l'Europa attraversava una fase di consolidamento istituzionale e accelerazione del processo di integrazione. Dopo l'istituzione dello SME, il diritto comunitario si afferma con crescente incisività, sia sul piano della produzione normativa, che su quello giurisprudenziale. Nel livello politico, inizia ad emergere l'intenzione di accelerare il processo di integrazione europea. Un percorso in questa direzione prende avvio dall'impegno congiunto di alcuni governi nazionali: il Piano Genscher-Colombo fu presentato nel 1981, dal ministro degli esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher e dall'omologo italiano Emilio Colombo, già Presidente del Parlamento europeo tra il 1977 e il 1979 e già Presidente del Consiglio. Una parziale realizzazione

³⁸ La giustizia costituzionale nel 1984 – Mari Conferenza Stampa del Presidente Leopoldo Elia Ni, Palazzo della Consulta, 8 febbraio 1985, disponibile su https://giurcost.org/cronache/ok19850208_pres_elia_sito.pdf

di questo piano trova espressione nella Dichiarazione di Stoccarda del 1983. Nonostante la portata limitata e la natura non vincolante delle innovazioni introdotte, il documento politico, approvato dai capi di Stato e di Governo nel contesto del Consiglio europeo, contribuisce ad avviare nuovamente il dibattito in tema di riforma della Comunità, lungo una direttrice che qualche anno dopo consentirà la genesi dell'Atto unico europeo.

Nel febbraio del 1984, immediatamente prima della seconda consultazione elettorale sovranazionale a suffragio universale diretto, il Parlamento europeo approva il "Progetto di Trattato sull'Unione europea" noto come "Progetto Spinelli", contenente posizioni avanguardistiche sul tema dell'integrazione. Il progetto era stato elaborato sotto la guida del politico italiano Altiero Spinelli, leader dei federalisti europei, e dal "Club del Coccodrillo", gruppo informale di europarlamentari, fondato nel 1980. L'obiettivo era trasformare la Comunità Economica Europea in una federazione sovranazionale, con istituzioni più forti e democratiche, un Parlamento con maggiori poteri, una politica estera comune e una maggiore integrazione economica.

Questi sviluppi non rappresentavano solo un'accelerazione del processo di integrazione – oggi finalmente lo sappiamo –, ma costituivano anche una sfida alle concezioni tradizionali di sovranità nazionale, richiedendo agli Stati membri – e alle loro Corti costituzionali – di confrontarsi con il progressivo trasferimento di competenze. In questo quadro, il diritto sovranazionale cominciava a incidere sempre di più nei sistemi giuridici nazionali. Lo scenario, qui inevitabilmente solo accennato, richiedeva un ripensamento non solo formale, ma sostanziale, poiché l'integrazione giuridica non avveniva per imposizione esterna, ma attraverso un processo osmotico. In questo senso, l'integrazione europea non può essere letta solo come un processo di cessione di sovranità, ma come un fenomeno più complesso di *co-evoluzione* dei due sistemi giuridici, che ha richiesto agli Stati membri di ridefinire il proprio concetto di relazione con l'ordinamento esterno.

La tensione tra la tutela della sovranità e rispetto delle obbligazioni comunitarie non è solo un problema di gerarchia normativa, ma di sostenibilità sistemica: come garantire la coerenza dogmatica in un contesto inedito di crescente interdipendenza giuridica tra ordinamenti? La domanda pone una questione di *tenuta istituzionale*.

In questi stessi anni, nel contesto di una divisione in due blocchi geopolitici monolitici, costituiti dalla Nato e dal Patto di Varsavia, nella Comunità si fanno sentire gli effetti delle crisi petrolifere del 1973 e del 1979 che avevano portato

inflazione, stagnazione economica e alta disoccupazione. Settori tradizionali, come l'acciaio e la manifattura, mostravano segni di crisi. I sindacati e i movimenti di sinistra si mobilitavano contro le politiche di austerità adottate da alcuni governi. La pressione economica spingeva alcuni Paesi a riformare i modelli di welfare, riducendo spese pubbliche e sussidi.

5.2. *In Italia*

Nell'anno in cui la sentenza *Granital* viene scritta è in carica primo governo guidato da un esponente del Partito Socialista Italiano, Bettino Craxi, insediato il 4 agosto 1983. La nascita di questo esecutivo segna un cambiamento significativo nel panorama politico italiano, fino ad ora dominato dall'egemonia della Democrazia Cristiana. Craxi si presenta come un leader riformista, deciso a modernizzare il sistema economico e a rafforzare il ruolo del Paese nel contesto europeo. Il suo governo adotta un atteggiamento propulsore rispetto ai progressi dell'integrazione comunitaria, consapevole che la partecipazione attiva dell'Italia alla CEE rappresenti un'opportunità per superare le fragilità strutturali dell'economia nazionale.

L'Italia è ancora segnata dagli anni di piombo e fronteggia la crisi di settori industriali tradizionali con alta disoccupazione giovanile, inflazione vicina al 20% e un aumento significativo del debito pubblico, che sfonda il tetto del 100%, anche a causa del sostegno necessario al Mezzogiorno per il permanere di un forte divario Nord-Sud. Si stava dunque affrontando la crisi economica, con difficoltà nel controllo della spesa pubblica e una competitività ridotta rispetto agli altri partner europei. La necessità di stabilità finanziaria e di rilancio della produttività rende indispensabile il rispetto delle regole comunitarie, soprattutto in materia di disciplina della concorrenza e di politica monetaria. In questo quadro, il consolidamento dell'integrazione europea rappresenta anche una strategia nazionale per rafforzare l'affidabilità economica del Paese e attrarre investimenti.

In ordine alla politica estera, intorno alla metà degli anni '80, l'Italia si muoveva all'interno di un quadro internazionale caratterizzato da due direttrici fondamentali, autonome, ma anche interconnesse: da un lato, l'integrazione europea con una prospettiva federale; dall'altro il consolidamento del rapporto transatlantico con gli Stati Uniti su basi paritarie. Si rifiuta un rapporto di subordinazione rispetto a Washington e si promuove piuttosto un'alleanza il più possibile equilibrata. L'idea di una parità con gli Stati Uniti non poteva reggersi sulla

sola forza dello Stato nazionale, ma poteva essere perseguita solo attraverso un'Europa unita politicamente. L'Italia degli anni '80 vedeva dunque nella costruzione di un'Europa federale non solo un ideale politico, ma anche un mezzo per riequilibrare i rapporti di forza internazionali e assicurare una posizione più autonoma e influente nei confronti degli Stati Uniti. E' testimonianza di questi intenti anche l'attivismo diplomatico italiano in area mediorientale e mediterranea.

Sul piano politico e sociologico, il contesto storico-culturale italiano degli anni Ottanta, caratterizzato da un rafforzamento del processo di integrazione europea e anche da un progressivo avvicinamento di parte della sinistra italiana al progetto comunitario, rappresenta un terreno più favorevole all'integrazione. Il PCI, pur nella sua identità di partito di opposizione, stava evolvendo verso una posizione più aperta all'idea europea, anche se con prospettive critiche per gli eccessi di liberismo e meno entusiaste rispetto alle forze di governo, come DC e PSI.

Al momento della pronuncia della sentenza *Granital*, il 5 giugno 1984, era in corso la campagna elettorale per il Parlamento Europeo, con la consultazione prevista per il 17 giugno 1984. Due giorni dopo la storica sentenza *Granital*, il 7 giugno 1984, si verificò un evento che segnò profondamente la politica italiana: Enrico Berlinguer, segretario del Partito Comunista Italiano, fu colpito da un ictus durante un comizio a Padova e morì l'11 giugno. La forte ondata emotiva che seguì a questo fatto influenzò il risultato delle elezioni europee, consegnando al PCI una vittoria storica. Gli eventi catalizzarono l'attenzione mediatica e in parte per il tecnicismo della decisione, in parte per la limitata consapevolezza dell'opinione pubblica, che poco si interessava alla dimensione sovranazionale, in quel momento, passò in gran parte inosservata nel dibattito pubblico e sulla stampa.

Alla luce dei 40 anni trascorsi, si può dire che la tensione tra integrazione europea e tutela della sovranità nazionale non è riducibile ad un mero confronto tra fonti, ma richiede una dinamica di *co-adattamento istituzionale*. In questo quadro, anche la sovranità perde il suo carattere statico e monolitico. Il clima di fiducia nel processo di integrazione europea ha svolto un ruolo non irrilevante nel predisporre un terreno culturale e istituzionale favorevole all'accettazione di soluzioni innovative, sostenendo un'idea di sovranità capace di aprirsi all'ordinamento sovranazionale e di riconoscere nella cooperazione tra ordinamenti una strategia funzionale alla stabilità giuridica e istituzionale del Paese.

Questo stralcio dell'intervista rilasciata dal prof. Mario Patrono sulle posi-

zioni europeiste di Antonio La Pergola, ci riporta al clima “di ottimismo onirico” sul futuro europeo che ha innervato quegli anni:

Appunto qui, sul terreno di una (futuribile) progressione verso l'unità federativa dell'Europa, Antonio La Pergola nella sua immaginazione si spingeva fino ad azzardare varie tappe, taluni passaggi essenziali. Non si è mai in nessun luogo creato, ragionava La Pergola, un mercato di vasta area senza un'unione politica. Qui in Europa siamo riusciti a produrre questo ‘miracolo’ che, secondo logica ed esperienza, avrebbe richiesto come preconditione di svolgersi all'interno di una forma avanzata di federalismo. Un grande mercato interno, proseguiva il ragionamento di La Pergola, per di più arricchito dal corollario della presenza di una moneta unica, l'euro, è stato finalmente realizzato. Dunque non mi stupirei – è sempre La Pergola che me ne parlava, chiusi nel suo studio all'alba del 2001 – se, prima o poi, si arrivasse a mettere in comune anche la politica estera e di difesa. Tuttavia, bisogna riconoscere che in Europa la conduzione unificata degli affari esteri si scontra con una grave difficoltà, dovuta al fatto che il mantenimento delle sovranità nazionali è visto come la garanzia a che non si spenga l'uso delle lingue e la fiamma della storia patria (di Richelieu e di Napoleone in Francia, di Bismarck e di Adenauer in Germania, della storia inglese, di quella spagnola, del Risorgimento, della Resistenza e della ricostruzione post. Bellica, in Italia). Non ci sono dunque oggi, doveva ammettere La Pergola, i presupposti psicologici per immaginare che questo passaggio possa realizzarsi a medio termine. Le Corti costituzionali degli Stati membri tengono stetti i cordoni della sovranità nazionale, e perciò tengono ‘basso’ il profilo dell'integrazione europea. Come dice la Corte di Karlsruhe, il trasferimento di competenze sovrane è necessario, ma lo Stato nazionale deve conservare il nucleo essenziale della sovranità, che pertanto è incredibile. Ciò che, a questo punto, sarebbe importante, ciò che già basterebbe federare, a fare da collante all'Europa è il mantenimento dell'ordine federale europeo, è l'esigenza – per le autorità europee – di mantenere fermi i regimi democratici, di andare a ‘vedere’ che non ci siano “cadute”, che non vi sia instabilità del quadro politico-istituzionale all'interno dell'Unione. Questa, concludeva La Pergola, è già una competenza assai penetrante. Il mercato infatti non impone – s'intende – la democrazia, ma la presuppone: come si potrebbe avere li-

bertà di scambi senza democrazia e senza libertà fondamentali?.

In questo clima – chiamiamolo così – di ottimismo onirico, destinato peraltro a spegnersi lentamente a contatto con la dura realtà della Politica e dell'economia internazionale, quanto meno a partire dal 2008, l'uropeismo di Antonio La Pergola, supportato dalla sua grande maestria tecnica, ebbe modo di manifestarsi e di lasciare un segno indelebile, e lo fece nel ruolo di giudice costituzionale relatore della sentenza *Granital*, n. 170 del 1984, allorché la presidenza della Corte era tenuta dal professor Leopoldo Elia.

6. *Contingenze*

La sentenza *Granital* si colloca in un periodo di intenso sovraccarico per la Corte costituzionale. Tra gli anni Settanta e Ottanta, le questioni di legittimità sollevate dai giudici ordinari aumentarono sensibilmente, alimentate da fattori sistemici quali l'ipertrofia legislativa, l'incoerenza normativa e la complessa congiuntura economica che attraversava l'Italia. Tuttavia, a gravare in modo decisivo sulla Corte era l'arretrato generato dalla competenza sui reati ministeriali, mantenuta fino all'istituzione del Tribunale dei Ministri nel 1989. Questo onere contribuì ad allungare sensibilmente i tempi delle decisioni.

I dati illustrati dal Presidente Elia nella conferenza stampa dell'8 febbraio 1985 offrono i numeri di riferimento: il 1984 fu segnato da un incremento del 27% dei procedimenti pervenuti, con 1.490 nuove sopravvenienze. Tuttavia, la Corte riuscì a mantenere il carico pendente stabile grazie alla definizione di un numero di procedimenti sostanzialmente pari. Pur non eliminando le criticità legate all'arretrato, questo risultato rappresentò un segnale di attenzione all'efficienza istituzionale. Il sovraccarico era percepito come un'anomalia strutturale rispetto alle altre Corti costituzionali europee e ciò indusse la Corte a valorizzare strategie di razionalizzazione del carico di lavoro. In questa prospettiva, la delega ai giudici ordinari del potere-dovere di disapplicare le norme interne incompatibili con il diritto comunitario autoapplicativo si inserisce in una più ampia logica di sostenibilità istituzionale. Pur non espressamente dichiarato, l'effetto deflattivo emerge come una delle implicazioni funzionali della pronuncia.

I tempi processuali confermano le criticità del periodo: l'ordinanza di rinvio risaliva al 1979, ma la Corte celebrò l'udienza pubblica solo nel dicembre

1983 e decise il caso nel giugno 1984, a distanza di ben cinque anni. Questo ritardo non era casuale. La competenza sui reati ministeriali, che assorbì risorse e attenzione, pesò in modo determinante sull'operatività della Corte. Il caso Lockheed, scandalo che coinvolse figure di primo piano della politica italiana, accusate di aver ricevuto tangenti per favorire l'acquisto di velivoli militari richiese un impegno straordinario, sottraendo energie alla funzione ordinaria di controllo della legittimità costituzionale. L'arretrato divenne molto pesante e i tempi di attesa si allungarono a livelli mai raggiunti prima e mai successivamente. Una vera emergenza istituzionale, che imponeva soluzioni rapide ed efficaci.

In questo contesto, non è irragionevole ritenere che il sovraccarico abbia contribuito a rendere più accettabile l'adozione di una soluzione innovativa come quella contenuta nella sentenza *Granital*, che avrebbe potuto incontrare maggiori resistenze culturali. Attribuire ai giudici ordinari il potere di disapplicare direttamente le norme interne incompatibili con il diritto comunitario non solo rispondeva a una logica di effettività giuridica, ma aveva anche il potenziale di alleggerire il carico di lavoro della Corte, riducendo il numero di rinvii e contenendo l'incremento delle pendenze. Questo "effetto collaterale", pur non dichiaratamente perseguito, si inseriva perfettamente nella strategia di gestione razionale del contenzioso che la Corte iniziava a realizzare.

Come osservato da Mauro Cappelletti, la funzione giurisdizionale non è mai neutra rispetto ai meccanismi di deflazione del contenzioso. Ogni tribunale, nel perseguire l'efficienza della giustizia, agisce anche per garantire la sostenibilità del proprio ruolo istituzionale. In ogni giudizio, oltre agli interessi delle parti, esiste un terzo interesse, spesso trascurato da una visione formale del diritto: l'interesse del giudice, che deve garantire la funzionalità del sistema. La soluzione adottata nella sentenza *Granital* si inserisce anche in questa logica. Liberando la Corte dal dover filtrare sistematicamente le questioni di compatibilità tra norme interne e diritto comunitario, ha permesso di diffondere il carico decisionale, affidando ai giudici ordinari la funzione di adeguamento dell'ordinamento interno.

Nonostante le criticità che oggi possiamo leggere, è certo che sia stata una soluzione capace di prevenire il rischio di congestione, che, alla luce degli sviluppi successivi dell'integrazione, si sarebbe trasformato in una certezza.

7. *Il caso giudiziario*

Il caso *Granital* offre un esempio del modo in cui grandi innovazioni dogmatiche emergano anche a partire da casi giudiziari di modestissima rilevanza: una controversia di portata limitata può sollevare questioni di diritto di portata capitale, offrendo alle Corti l'opportunità di stabilire principi di vasta applicazione.

7.1. *Fatti di causa*

La questione di fronte al giudice costituzionale nel caso qui in esame nasce da un'ordinanza di rinvio pronunciata dal Tribunale di Genova. La vicenda è minuta, ma articolata: la S.p.A. Granital nel 1972 aveva acquistato orzo canadese e aveva presentato alla dogana di Savona una dichiarazione di importazione sulla base della quale i diritti doganali erano stati calcolati e liquidati.

Segue uno *ius superveniens*: nel 1976, la Corte di giustizia interpretava l'art. 15 del regolamento 120/1967 CEE³⁹, statuendo che il giorno dell'importazione, con riferimento al quale il prelievo va calcolato, è quello in cui la dichiarazione di importazione risulta accettata dalla dogana. A causa della prassi di riprodurre il testo dei regolamenti in atti interni, un nuovo d.P.R. recepisce la pronuncia, ma con alcuni distinguo e sfasamenti temporali.

Nel 1978, quindi 4 anni dopo l'importazione, la ditta Granital riceve dalle dogane un atto ingiuntivo con la richiesta di pagare ulteriori 364.000 lire, pari alla differenza fra l'imposta dovuta secondo le dogane e l'imposta vigente alla data dell'istanza diretta ad ottenere l'applicazione del dazio più favorevole, liquidato all'atto dello sdoganamento. La ditta si oppone all'ingiunzione, impugnandola di fronte al Tribunale di Genova.

7.2. *Argomenti*

Secondo il giudice *a quo*, la normativa interna sopravvenuta imporrebbe al giudice nazionale di applicare una agevolazione preclusa dai regolamenti CEE. In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice sottolinea che i regolamenti comunitari sono immediatamente e direttamente applicabili nell'ordinamento statale; per cui, l'emanazione di norme interne riproduttive offen-

³⁹ Regolamento 120/1967 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, in *GUCE* L. 45, p. 1.

de, oltre che tale precetto, l'art. 177 del Trattato, perché implica che la disciplina di materia riservata alla competenza della Comunità sia sottratta alla cognizione della Corte del Lussemburgo. L'Avvocatura dello Stato deduce che le norme interne impugnate contrastano con il principio della diretta ed immediata applicazione solo in apparenza, valorizzando l'errore dell'amministrazione. La parte privata si è costituita nel presente giudizio fuori termine, per cui del suo atto non si tiene conto.

In prossimità dell'udienza, circa cinque anni dopo l'avvio del giudizio costituzionale, l'Avvocatura dello Stato presenta una memoria integrativa, aggiornando le sue considerazioni agli sviluppi giurisprudenziali intercorsi nel frattempo. Tra le varie pronunce, è menzionata una ulteriore sentenza della Corte di giustizia del 1980, che, sollecitata dalla Cassazione proprio a causa dell'incertezza derivante dalla riproduzione interna dei regolamenti CEE, ha avanzato una precisazione: la norma da essa interpretata va applicata anche alle fattispecie anteriori alle sue pronunzie; dunque, una limitazione degli effetti retroattivi delle sue pronunce ad opera del legislatore nazionale non è ammissibile.

Gli aggiornamenti normativi e giurisprudenziali che investono il caso dimostrano chiaramente come una siffatta situazione, basata sulla riproduzione normativa del diritto UE autoapplicativo, fosse insostenibile, come pure insostenibile sarebbe stato proseguire nella direzione di interessare il giudice costituzionale di vicende tanto minuziose afferenti nel merito conflitti del tutto privi di "tono costituzionale".

L'ingegnoso sistema sorretto dall'argomentazione teorica dualista consente alla Corte di giungere alla pronuncia di inammissibilità della questione: «compete al giudice rimettente – stabilisce il dispositivo – accertare se gli invocati regolamenti e principi dell'ordinamento comunitario consentano, e a qual titolo, che il regime del prelievo agricolo, sotto il profilo dedotto nella presente controversia, sia fatto retroagire soltanto fino alla data di pubblicazione della pronuncia interpretativa della Corte del Lussemburgo».

Nella sua apparente marginalità fattuale, il caso si è rivelato un crocevia cruciale. Alcuni spunti meritano di essere evidenziati. L'evoluzione giurisprudenziale della Corte di giustizia nel caso di specie ha messo in discussione un principio di primario interesse interno: la certezza del diritto. Sono infatti emerse conseguenze giuridiche del tutto imprevedibili, a detrimento dell'affidamento legittimo del privato. Un secondo profilo riguarda il ruolo del giudice ordinario, che la sentenza contribuisce a ridefinire. Attribuendo a

quest'ultimo il potere-dovere di disapplicare le norme interne incompatibili con il diritto comunitario, la decisione introduce un paradigma innovativo: il giudice ordinario diviene co-protagonista del processo di integrazione europea, attore responsabile in prima battuta della garanzia effettiva del primato del diritto comunitario. Nasce qui ogni rischio connesso ad una attribuzione diffusa del compito di modulare l'impatto del diritto europeo sull'ordinamento nazionale.

La sentenza *Granital* si inserisce a pieno titolo in un più ampio processo di transizione culturale e istituzionale emergente dalla sfida dell'integrazione. Pur scegliendo formalmente la via dell'inammissibilità, la Corte ha riconosciuto – in via indiretta – la necessità di un adeguamento del sistema interno alla nuova realtà sovranazionale. In questo senso, la decisione può essere letta come un momento di evoluzione oltreché giuridica, anche culturale.

Granital non è solo la storia di un prelievo agricolo e di una controversia di limitata portata economica; è il racconto di come, nel diritto, la marginalità del caso concreto possa diventare il luogo di maturazione di profonde trasformazioni istituzionali. È l'affermazione di una giustizia costituzionale che, pur nei limiti del proprio ruolo, ha contribuito ad orientare il sistema in una direzione.

8. *Granital* dopo 40 anni: qualche nota conclusiva

La dottrina *Granital* ha consentito alla Corte costituzionale italiana di bilanciare la sovranità nazionale con l'effetto diretto del diritto comunitario.

La decisione si colloca in un momento di particolare tensione giuridica, segnato dal confronto tra la tutela della sovranità costituzionale e le esigenze derivanti dall'integrazione europea. La Corte, pur preservando il primato della Costituzione quale parametro di legittimità dell'ordinamento interno, ha individuato nella non applicazione da parte dei giudici ordinari la soluzione più coerente per evitare un conflitto frontale tra norme interne e diritto comunitario. Tale scelta non esprime una cessione di sovranità, ma piuttosto l'affermazione di un metodo di composizione sistemica dei conflitti normativi, mantenendo la centralità della Costituzione.

In questo senso, la Corte ha operato anche un delicato bilanciamento istituzionale: l'esercizio della potestà sovrana non è chiusura autoreferenziale, ma partecipazione ad un processo di integrazione compatibile con i principi fon-

damentali. Questo modello non implica una ridefinizione formale della sovranità, bensì l'adozione di una logica di dualismo complementare e cooperativo.

In tale prospettiva, il ruolo attribuito al giudice ordinario assume un significato centrale e innovativo, in funzione di "ponte operativo" tra i due ordinamenti. Il giudizio concreto è un luogo privilegiato di adattamento sistemico, un laboratorio di interazione tra i due ordinamenti, in cui assume un ruolo centrale la pregiudiziale interpretativa. È proprio in questa sede, infatti, che il diritto europeo acquisisce effettività, trasformandosi da norma astratta a regola vivente, capace di incidere sulle relazioni giuridiche.

Se è vero che la Corte ha evitato di assumere una posizione di rottura, è altrettanto vero che la scelta della non applicazione ha contribuito a delineare una nuova morfologia del principio di legalità, in cui la coerenza dell'ordinamento non è più assicurata solo attraverso il controllo accentrato di costituzionalità, ma anche tramite la responsabilità diffusa dei giudici comuni. Si tratta di una trasformazione silenziosa ma significativa, che ha inciso sulla stessa architettura del sistema delle fonti, introducendo un elemento di flessibilità funzionale.

Il modello su cui si basava la teoria all'epoca – fondato sulla chiara delimitazione delle competenze tra ordinamenti – appare oggi in crisi. L'ampliamento delle attribuzioni dell'Unione Europea, soprattutto attraverso l'utilizzo dei meccanismi espansivi e il ruolo sempre più incisivo della Corte di giustizia, hanno eroso il presupposto della separazione materiale, al punto che essa può apparire oggi come una *fictio*. Regolazioni strettamente legate alla sovranità e al bilanciamento dei diritti fondamentali sono state supportate dalla base giuridica "omnibus" relativa alle competenze di armonizzazione, dilatando le necessità del mercato unico a campi che investono direttamente i diritti fondamentali e il loro bilanciamento. Ne sono esempi recenti le normative in materia di regolazione del web, come il Digital Service Act, la regolazione della libertà di stampa, la regolazione della comunicazione nelle campagne elettorali, anche locali e nazionali.

A ciò si aggiunga che l'attivismo dei giudici nazionali nell'uso del rinvio pregiudiziale, consente alla Corte di giustizia di produrre una giurisprudenza massicciamente espansiva e pervasiva dell'ordinamento nazionale. Attraverso questa attività la Corte di giustizia non si limita a garantire l'applicazione uniforme del diritto europeo, ma incide direttamente sulla ridefinizione dei confini tra competenze nazionali e sovranazionali. Attraverso il rinvio pregiudiziale, essa non solo interpreta il diritto dell'Unione, ma ne determina l'esten-

sione, rafforzando il processo di integrazione. Si riduce progressivamente il margine di autonomia degli Stati membri e ciò erode anche l'equilibrio su cui si fondava la *Granital*. La questione oggi non riguarda più solo la relazione tra fonti del diritto, ma il ruolo stesso degli Stati e dei cittadini nell'Unione nel contesto della dimensione sovranazionale. Il problema principale non è più la primazia del diritto UE, ma l'assenza di un assetto costituzionale federale che la sostenga, un assetto nel quale il progressismo culturale europeista degli anni 80 confidava invece ottimisticamente. Benché intesa come processo, l'integrazione era percepita come un percorso che si sarebbe compiuto, approdando verso una dimensione politica capace di superare la radice originaria basicamente mercantile dell'Unione. Una radice che invece tutt'oggi permea da sola tutta l'impalcatura delle competenze e dell'azione dell'Unione europea.

Il progressivo svuotamento della sovranità nazionale anche in settori chiave, accelerata dalla crisi geopolitica internazionale, impone di ripensare la logica intergovernativa e di riconoscere la necessità di un'Unione politica fondata su principi democratici sostanziali, se non uguali di livello pari a quelli conosciuti nella dimensione statale. Se in passato la *Granital* ha offerto una soluzione sostenibile in un contesto in formazione, oggi il vero tema è la costruzione di un'architettura istituzionale che riconosca l'Unione come un ordinamento sovrano, capace di garantire un effettivo spazio di rappresentanza di tutti gli interessi sociali, quindi una dimensione democratica nella sostanza, non solo nella forma, cioè capace di incorporare il conflitto sociale nella dimensione decisionale.