

* * *

Il contributo di Alberto Predieri alla scienza del diritto dell'integrazione europea

Nel singolare e affascinante percorso intellettuale di Alberto Predieri, il diritto dell'integrazione europea ha rappresentato soprattutto un campo di verifica dell'elaborazione concettuale più complessa nell'ambito della scienza giuridica. La riflessione scientifica di Alberto Predieri trae infatti origine, come è noto agli studiosi, dal campo del diritto pubblico e costituzionale. Tuttavia, essa si è costantemente svolta attraverso una considerazione sistematica del sapere scientifico. A questo approccio globale al fenomeno giuridico, la considerazione dell'esperienza dell'integrazione europea ha notevolmente contribuito, soprattutto negli ultimi anni della Sua attività.

Si può forse dire, guardando alla complessiva attività scientifica di Predieri in questo campo, che egli abbia guardato al diritto dell'integrazione europea come ad un organismo in evoluzione, una sorta di laboratorio, quindi, al quale attingere per confermare o sviluppare ulteriormente le sue più generali considerazioni sui caratteri dei sistemi giuridici nel mondo contemporaneo. Vero è che qualsiasi struttura giuridica, per quanto elementare, può essere analizzata alla luce dei mutamenti sociali che essa riflette e, entro certi limiti, tende ad influenzare. Tuttavia questi caratteri sono presenti nell'ordinamento comunitario in misura straordinaria e ne connotano lo stesso modo d'essere. Esso rappresenta infatti una nuova, e entro una certa misura, ancora sconosciuta, dimensione ordinamentale di relazioni sociali, ciò che ne fa un campo di indagine di straordinario interesse per il giurista. Come tale, quindi, l'ordinamento dell'Unione europea è stato assunto come oggetto di riflessione da Alberto Predieri, il quale ne ha fatto uno strumento utile per meglio comprendere un mondo giuridico in mutazione.

Fra i tanti aspetti considerati da Predieri nella scienza del diritto dell'integrazione europea conviene ricordarne soprattutto tre. Il primo concerne la dimensione sistematica dell'ordinamento dell'Unione europea; il secondo concerne i rapporti fra la normativa di origine sovranazionale e la normativa interna, il terzo concerne più propriamente l'influsso che tale normativa ha spiegato e continua a spiegare nell'assetto giuridico e sociale della società europea ed italiana.

Quanto al primo aspetto, una caratteristica del pensiero di Predieri è data dalla concezione del sistema comunitario nell'ambito

della poliarchia dei sistemi giuridici. È, questo, un campo nel quale Predieri ha trasfuso esperienze e riflessioni maturate, più in generale, sulla teoria dell'organizzazione giuridica e dei sistemi complessi.

La riflessione sui caratteri generali della scienza giuridica contemporanea sorge dalla considerazione che i modelli di sistema giuridico, di validità ed efficacia, si fondano ancora prevalentemente sulle categorie del pensiero positivista elaborate all'inizio del XX secolo. Per molti versi, queste categorie hanno rappresentato la sintesi di un'elaborazione concettuale sviluppata già nel secolo XIX, e fondata sui modelli di Stato e società tipici di quell'epoca. Essa è rappresentata efficacemente nella metafora del sistema piramidale delle fonti, nel quale ciascuna fonte riceve legittimazione da quella superiore e si pone come fonte di legittimazione per norme gerarchicamente inferiori.

D'altra parte, l'esperienza giuridica di questo secolo ha visto l'erosione di tale modello. L'uomo giuridico contemporaneo ha sempre di più imparato a convivere con un diverso modello, caratterizzato da una pluralità di ordinamenti giuridici, i cui rapporti tuttavia non sono compiutamente spiegati né dalla categoria della gerarchia normativa, né da quella, ad essa alternativa, della reciproca estraneità. Questa situazione non è compiutamente spiegabile secondo le categorie giuridiche tradizionali, ed appare anzi paradossale; essa ammette infatti la co-esistenza di sistemi giuridici profondamente integrati, che non si ispirano al presupposto dell'indipendenza, postulato dalla dottrina della pluralità degli ordinamenti. Per altro verso, essi appaiono tuttavia indipendenti, dato che posseggono propri meccanismi di soluzione dei conflitti e si ispirano a parametri propri di validazione della decisione normativa. In altri termini, l'esperienza giuridica contemporanea ci sta abituando all'idea che esistono più sistemi giuridici che concorrono, con regole proprie e con propri di soluzione dei conflitti, alla regolamentazione dell'assetto del medesimo gruppo sociale, o, al limite, di gruppi sociali reciprocamente interferenti. La coesistenza di più sistemi dà quindi vita a dinamiche intersistematiche, la cui soluzione non dipende da una unica norma di soluzione dei conflitti, ma da più norme, le quali, a propria volta, possono comporre i conflitti, o generarne di nuovi.

È l'osservanza di queste dinamiche giuridiche di tipo nuovo, che alterano profondamente quelle preesistenti, fondate sull'ordine giuridico promanante dallo Stato, che Predieri ha fondato un proprio modello teorico descritto dalla metafora dell'arcipelago, intendendo

con esso proprio la disposizione dei sistemi verso dinamiche reciprocamente interferenti, ed insuscettibili di essere ordinati sulla base di criteri assoluti di validità.

Punto di approdo di questa concezione, lungamente elaborata nel corso di vari scritti, appare il volume « *Euro, poliarchie democratiche e mercati finanziari* » apparso nel 1998, nel quale Predieri teorizza in maniera sistematica la sua visione osmotica delle relazioni giuridiche e sociali che si sviluppano attraverso una pluralità di centri decisionali. Particolarmente interessante appare l'analisi sociale dei procedimenti decisionali comunitari, attraverso la quale Predieri sviluppa la sua idea di una sorta di acefalia nella costituzione politica europea, e di una fitta rete negoziale attraverso la quale i vari interessi operanti nell'assetto sociale vengono negoziati a livello comunitario.

La visione poliarchica delle relazioni giuridiche appare poi particolarmente utile nella ricostruzione dei procedimenti di legittimazione democratica, assicurati nell'ambito dei sistemi giuridici tradizionali attraverso un unico procedimento di formazione della volontà politica. Nell'ambito di sistemi complessi e reticolari, invece, tali procedimenti sono diversi. Mentre ciascuno di essi è portatore di una legittimazione frammentata, è solo la loro considerazione d'insieme che può assicurare, nel suo insieme, la legittimazione del sistema. È chiaro come la compiutezza culturale e scientifica di questa concezione non è prospettabile sul piano solo giuridico, ma anzi essa deve necessariamente ammettere la considerazione di regole politiche e sociali che, in parte, si sovrappongono alle regole solo giuridiche e ne completano il carattere sistematico.

Gli scritti di Predieri che analizzano in maniera talvolta episodica, talvolta sistematica, l'esperienza giuridica dell'integrazione europea presuppongono questo modello teorico di riferimento, e vi apportano costantemente nuove integrazioni e aggiustamenti. Così non stupisce di rinvenire, soprattutto negli scritti più recenti, contributi al tema della democrazia europea, collocata in una rete fra efficienza e rappresentatività, al tema della funzione dello Stato e dell'organizzazione sociale nell'epoca della globalizzazione, al tema dei sistemi giuridici come modi di composizione dei conflitti sociali.

Da ultimo, nel saggio « *Trattato di Amsterdam e frattali* », che apre il numero monografico della rivista « il Diritto dell'Unione europea » dedicato al Trattato di Amsterdam Predieri ha dedicato alcune considerazioni generali alla natura giuridica dell'Unione, e alla difficoltà di inserirla nelle categorie concettuali esistenti. Se da qualche scritto precedente si poteva ricavare l'impressione che il

processo evolutivo dell'Unione potesse sfociare nell'istituzione di una struttura federale, in questo saggio Predieri sembra definitivamente abbandonare questa possibilità, e concepire in via permanente l'esistenza di un modello giuridico di relazioni sociali interindividuali fondato sulla coesistenza di Stati parzialmente sovrani e organismi sovranazionali.

A questo primo, è legato il secondo oggetto della riflessione scientifica di Predieri dedicato al diritto dell'integrazione europea: il tema dei rapporti fra ordinamento italiano e ordinamento comunitario visto in particolare attraverso l'ottica dei rapporti fra giurisdizione comunitaria e giurisdizione nazionale. A questi temi Predieri ha dedicato alcuni fra i suoi primi scritti di diritto comunitario, fra i quali conviene ricordare il saggio « *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità europee* » nel quale si rinviene una concezione organica dei rapporti fra ordinamenti. In questo saggio Predieri rifiuta decisamente l'idea che il criterio di competenza possa essere utilizzato per spiegare in via generale i rapporti fra ordinamento nazionale e ordinamento interno, e traccia un sistema concettuale nel quale competenza e gerarchia si completano e concorrono a delineare la disciplina giuridica di tale rapporto. L'elaborazione del tema reca tratti di particolare originalità, soprattutto laddove il concetto di competenza viene utilizzato al fine di ricercare i confini dell'interferenza sul diritto comunitario, e di risolvere il problema della *Kompetenz-Kompetenz*, tema che avrebbe assunto di lì a poco rilievo centrale nella sistematica dei rapporti fra ordinamenti in seguito alla nota pronuncia della Corte costituzionale tedesca relativa alla legittimità costituzionale del Trattato di Maastricht. Certamente il maggior contributo di questo saggio risiede nell'applicazione al problema dei rapporti fra ordinamenti del modello di sistemi giuridici reciprocamente interferenti dei quali si è detto. Attraverso tale applicazione, quindi si può pervenire alla conclusione che ciascun ordinamento, mentre riconosce all'altro la *Kompetenz-Kompetenz* nelle materie rimesse alla sua sfera di attribuzione, mantiene il potere ultimo di deliberare sulla appartenenza al sistema. Si possono esaminare gli influssi prodotti da questa osservazione sulle conclusioni che la dottrina successiva ha tratto quanto ai diversi livelli normativi ai quali si può produrre un conflitto fra norme comunitarie e norme interne, e, quindi, sui diversi esiti ai quali il conflitto può pervenire. Più precisamente, l'esistenza di una riserva di sovranità, che risiede nella possibilità di fuoriuscita dal sistema, nel caso di conflitti intersistematici di una certa entità,

rende maggiormente propensi gli Stati membri ad accettare la competenza delle istituzioni giudiziarie della Comunità a definire i conflitti normativi che possono insorgere a livello inferiore.

Il terzo aspetto sul quale conviene ora attirare l'attenzione è quello relativo al ruolo del diritto nell'integrazione economica e sociale europea. Negli studi dedicati da Predieri alle interazioni fra diritto e scienze sociali ed economiche, il tema del ruolo delle autorità pubbliche e dell'impatto della decisione politica sul mercato ha ricevuto attenzione costante. Inevitabile quindi, da un certo periodo in poi, l'attenzione rivolta all'influsso del diritto comunitario sull'assetto dei rapporti sociali e, in particolare, sul contributo del diritto ai processi di integrazione e sviluppo. Allo studio di questi aspetti Predieri ha contribuito partendo dalla Sua concezione dei rapporti fra Stato e mercato in un'economia di mercato eterodiretta ed eterocompensata. In questa materia si riflette anche la raffinata sensibilità derivante dalla esperienza di operatore professionale del diritto posta anche al servizio dello Stato.

Alla concezione del diritto dell'Unione come fattore di direzione e compensazione del mercato, nonché strumento di integrazione economica e culturale europea, sono dedicati alcuni fra gli studi più recenti che mettono in luce uno degli aspetti tipici della riflessione intellettuale di Predieri: la costante attenzione all'interdisciplinarietà e alla ricerca di nessi e relazioni fra aspetti giuridici, economici e sociali. È questo un aspetto certo controverso nella produzione scientifica più recente di Predieri. Non è infatti agevole cogliere con immediatezza, nell'ambito di scritti assai complessi, e talvolta ridondanti, i contributi alla soluzione di problemi giuridici specifici. Tuttavia, lo studioso che con particolare attenzione segua i fili della riflessione, non tarderà a rinvenire, anche in queste opere, soluzioni originali ed innovative, che costituiranno una ricompensa certa della attenzione nella ricerca.

Due itinerari di ricerca vanno segnalati come tipici di questa fase.

Il primo è quello dedicato al diritto della concorrenza, al valore che esso assume nel processo di direzione del mercato, all'influsso determinante esercitato nei processi di trasformazione della società italiana. Di esso, conviene segnalare soprattutto l'attenzione dedicata alla regolamentazione dei mercati finanziari, che ha trovato la sua espressione più compiuta nel volume « *Il nuovo assetto dei mercati finanziari e creditizi nel quadro della concorrenza comunitaria* », apparso nel 1992.

Il secondo aspetto, per molti versi complementare con il primo,

è quello relativo al ruolo dell'integrazione europea come fattore di coesione. Questo aspetto si è espresso negli studi degli anni '90 relativi ai fondi strutturali dell'Unione e in quelli, pionieristici, dedicati poco più tardi alla politica delle reti trans-europee. In questi studi si riflette la concezione dell'Unione come ente che contribuisce al potere di governo territoriale. Conviene sottolineare come queste politiche, scarsamente analizzate, se non nei loro aspetti prettamente tecnici, dagli studiosi del diritto comunitario, sono state oggetto di considerazione da parte di Predieri soprattutto come indizi di un complesso disegno di compensazione degli aspetti tipicamente mercantilistici dell'integrazione, nonché come completamento di un disegno di coesione economica, ma anche culturale, della società europea.

Fra i saggi nei quali si intravede questa concezione se ne ricorderanno alcuni pubblicati su questa Rivista, e, in particolare, il saggio « *Il diritto europeo come formante di coesione e come strumento di integrazione* », pubblicato nel 1996 nel fascicolo che ne ha inaugurato la serie. Nella prospettiva accolta da Predieri, il valore di coesione assicurato dagli strumenti di governo comunitari si salda ad una omogeneità culturale di fondo che rende la società europea, pur caratterizzata da profonde differenze al suo interno, dotata di caratteri comuni di fondo che la caratterizzano rispetto ad altri modelli culturali. Potremmo vedere questa conclusione come idealmente contrapposta alla conclusione della Corte costituzionale tedesca nella già ricordata sentenza del 1993, la quale ha assunto come proprio presupposto metagiuridico proprio l'assenza di un sostrato sociale uniforme.

E sarebbe proprio la coesistenza nella società europea di fattori di diversità mescolati a fattori di omogeneità a giustificare l'esistenza di una struttura ordinamentale complessa, imperniata da un lato sul mantenimento del modello dello Stato nazionale, e, d'altro lato, sulla definizione di nuovi modelli organizzativi di carattere sovranazionale.

* * *

Nel 1996 Alberto Predieri, insieme ad Antonio Tizzano e ad un piccolo gruppo di studiosi, fondava la rivista « *Il Diritto dell'Unione europea* », e la dirigeva fino al momento della Sua morte. È questa la stagione nella quale, ormai, il diritto dell'integrazione europea ha assunto, in Predieri, rilievo preponderante fra i suoi molteplici interessi scientifici. Alla luce dell'itinerario intellettuale seguito da Predieri, questo esito appare come uno sviluppo logico della sua

dimensione di studioso dei sistemi giuridici. Nel breve scritto di presentazione, che apre il primo numero della Rivista, Predieri delinea la sua concezione interdisciplinare del fenomeno giuridico e ne trae conseguenze relative allo studio del diritto comunitario. Vi si legge: « (la Rivista) vuole essere anche attenta ai chiasmi e alle influenze delle altre scienze sociali, soprattutto alle sovrapposizioni e alle distinzioni fra scienza della politica, sociologia e diritto, come pure fra scienza dell'economia e diritto; attenta quindi alla complementarietà che, secondo la lezione dei grandi fisici, costituisce uno dei formanti della cultura della nostra epoca, senza porsi però il compito di focalizzare la sua ricerca sulle intersezioni ».

Questa frase bene sintetizza la lezione che, nel corso degli anni, lo scrivente ritiene di poter trarre, al di là delle proprie diverse origini culturali e della diversa impostazione metodologica, dall'intenso colloquio scientifico e umano con Alberto Predieri. Se i cultori del diritto dell'integrazione europea vi si atterrano, avranno anche contribuito a conservare il ricordo di uno studioso che ha lasciato il proprio segno nella evoluzione della scienza giuridica.

ENZO CANNIZZARO