

## PREFAZIONE

La tensione fra la domanda di stato, di sfera pubblica regolatrice dei tanti fenomeni di anarchia e di inefficienza del mercato globale, e l'incapacità di ciascun stato - nazione di affrontare da solo le sfide poste da tali domande diviene ogni giorno più evidente: non solo, dunque, l'effetto politico-istituzionale dei processi di globalizzazione è stato quello di erodere progressivamente la "sovranità" dei singoli stati, verso l'alto, verso una dimensione sovranazionale che si articola e si frammenta in tanti ordinamenti produttori di diritto globale, e verso il basso, verso una dimensione sub-statale, come rileva Emiliano Frediani; ma quando le circostanze esigono l'abbandono di politiche liberiste e neo-liberiste, che hanno per molto tempo celato la nuova dimensione della sfera pubblica, quando il bisogno di "mano pubblica" appare più forte, l'asserita sovranità esclusiva di ciascun stato - nazione, talora così tenacemente difesa dalle corti di ciascun stato, sembra svanire nel nulla, quantomeno si fa debole ed insufficiente.

Recenti avvenimenti, da ultimo la circostanza che la difesa della stabilità della moneta comune è stata resa possibile dalla cooperazione paritetica tra l'Unione Europea e un organismo funzionale "globale" (il F.M.I.), fanno apparire la visione "statocentrica" della politica, spesso avvalorata dalla nostra classe politica ed esaltata dagli stessi mass media, un'insopportabile zavorra culturale, come ebbe a scrivere qualche anno fa un eurodeputato toscano con riferimento al goffo e maldestro tentativo di qualche governo nazionale di frenare i processi di costruzione dell'Unione Europea.

Se questa tensione tra statalismo classico e ordinamento multilivello è sotto gli occhi di tutti, dal punto di vista istituzionale l'attenzione di Emiliano Frediani è attratta dalla contraddizione tra un'idea di sovranità globale che si organizza per linee orizzontali, di relazione collaborativa, di dialogo, e la prassi e la tradizione culturale di istituzioni statuali pensate e organizzate in senso verticale: nelle vicende del potere moderno lo stato costituzionale democratico, sociale, di diritto è forse, come nota Frediani, la creazione che più di ogni altra forma della politica ha portato alle sue estreme conseguenze il principio dell'unità del diritto, dell'unità dell'ordinamento, con tutta la "verticalità" del potere che tale unità comporta. E sono proprio quest'unità ed il suo corollario in tema di fonti del diritto, la razionalità che essa esprime mediante un ordine rigidamente gerarchico delle fonti, ad entrare in crisi, a mostrare

vistose crepe dinanzi alla moltiplicazione degli ordinamenti e delle fonti ed al loro continuo interagire secondo canoni diversi da quelli costituzionalmente postulati.

E se è vero, come ha scritto Sabino Cassese che l'autonomia territoriale, in questo contesto globalizzato, non esprime più una condizione di separatezza ma è innanzitutto relazionalità, consapevolezza dell'interdipendenza, allora la condizione di "autonomia" non è più propria solo dei poteri sub-statali nei confronti dello stato, ma diviene la condizione degli stati nei confronti dei tanti soggetti che ne limitano e condizionano la sovranità e coi quali è necessario relazionarsi, stabilire un rapporto che ben difficilmente può assumere le forme gerarchiche tipiche ed originarie della statualità. È, insomma, "l'esclusività della sovranità" quale attributo tipico della statualità, per evocare il titolo di un fortunato lavoro di Cesare Pinelli, che sta venendo meno; ma è anche, come cerca di mostrare Frediani, la statualità stessa che tende ad assumere forme diverse, che non seguono più logiche verticali e si atteggia in forme reticolari, secondo logiche relazionali e orizzontali, bilaterali, paritetiche, per usare l'antico linguaggio del Consiglio di Stato o "bidirezionali", per utilizzare il termine in voga tra gli studiosi della comunicazione istituzionale come Mancini.

Questo nuovo atteggiarsi della forma e della struttura del diritto non è dunque solo un fattore esterno, il portato di una globalizzazione che aggredisce da "fuori" la statualità e rispetto alla quale il giurista dovrebbe limitarsi a limitare i danni; perché, come ben mostra Frediani, esso sta entrando nell'ordinamento, ne sta irrorando alcuni gangli vitali, genera un'apparente contraddizione con la sua stessa essenza.

Ad alcune di queste contraddizioni cerca per l'appunto di rispondere il lavoro di Emiliano Frediani e lo fa con un'attenzione, che merita di essere sottolineata, alla cultura giuridica che si è accumulata nel tempo, nel tentativo di collegare il presente al passato e di delineare un futuro che, rispetto al passato, non costituisca una forte discontinuità, ma che, collegandosi ad esso, risulti quantomeno comprensibile, leggibile, prevedibile: il compito del giurista, insomma.

Con una singolare metafora ferroviaria scrisse anni fa Bruce Ackermann che i giuristi stanno, nel treno del potere, nell'ultimo vagone, quello dei frenatori, vagone che nei lunghi convogli merci americani si chiama *caboose*; e dal *caboose*, frenando o consentendo al treno di accelerare, i giuristi cercano di collegare il paesaggio che cambia al paesaggio lasciato, superato dal treno in velocità. Una ricostruzione del compito del giurista rispetto al politico (che per Ackermann sta nel locomotore, alla guida del convoglio) che dei giuristi esalta una funzione conservatrice (in senso letterale, non necessariamente politico) o conservativa, tutta volta ad armonizzare il passato col presente; una funzione tuttavia preziosa, che si assume la responsabilità, tutt'altro che secondaria rispetto alla politica, di assicurare continuità ed unità all'ordinamento, nonostante le tensioni e le contraddizioni che esso è chiamato a vivere per effetto delle sollecitazioni esterne e della sua evoluzione interna.

Questo, in estrema sintesi, lo sforzo che Frediani compie in questo suo lavoro,

---

muovendosi tra “vecchie” intuizioni dottrinali e “nuove” suggestioni, tra diritto amministrativo e diritto costituzionale, tra procedimento amministrativo e procedimento legislativo, non senza aperture comparatistiche: così ragionando (rubo la bella immagine ad Andrea Blasini, un altro allievo della Scuola Sant’Anna, come Frediani, che promette buone cose negli studi pubblicistici) Frediani fa non quel che proclamava un celebre verso di un poeta neoclassico (“*Sur des pensers nouveaux faisons des vers antiques...*”), quanto piuttosto lo scrivere, su idee e pensieri antichi, versi nuovi, col coraggio che solo i giovani devono avere. E per chi scrive queste brevi riflessioni introduttive, che insieme a Fabio Merusi, Lino Costanzo ed Emanuele Rossi del giovane Autore ha seguito la formazione, questo atteggiamento culturale è un piccolo motivo di soddisfazione ed orgoglio.

*Paolo Carrozza*

Scuola Sant’Anna, maggio 2010