

La «riforma Brunetta» e gli insegnamenti di Luhmann nell'originale rilettura di Fabrizio Fracchia*

FABIO SAIITTA

SOMMARIO: 1. Una riforma da prendere sul serio. – 2. Una riforma ispirata alla «logica del bastone e della carota». – 3. La difficoltà di aziendalizzare: l'esempio della sanità. – 4. Un fisiologico «rigurgito di pubblicizzazione» o un vero e proprio ritorno al passato? L'annoso problema del diritto applicabile al rapporto di lavoro pubblico. – 5. L'impatto della riforma sulla contrattazione collettiva: si è buttato il bambino con l'acqua sporca. – 6. La legittimazione dei pubblici poteri attraverso la procedimentalizzazione? – 7. Il dirigente pubblico a metà strada tra *manager* e burocrate. – 8. Il dirigente pubblico che decide di... non decidere. – 9. La «riforma Brunetta» e le nozze coi fichi secchi: in mancanza delle risorse necessarie, occorre un mercato del lavoro più flessibile. – 10. Conclusioni.

1. *Una riforma da prendere sul serio*

Non potendo, per ovvie ragioni, occuparmi approfonditamente di tutte le problematiche affrontate nel denso saggio di cui discutiamo, mi limiterò a toccare, a volo d'uccello, i profili che mi sono parsi di maggior interesse (sia teorico che pratico).

Prim'ancora che per il taglio assai originale che ha dato all'indagine, Fabrizio Fracchia merita un plauso per aver compreso subito – ed averci, quindi, evidenziato – che la c.d. «riforma Brunetta» è una riforma che, a prescindere dai suoi pregi e difetti, va presa sul serio da tutti gli studiosi del diritto del lavoro pubblico. Com'è stato notato dalla dottrina giuslavoristica¹, si tratta di una riforma che, intervenendo sugli strumenti, sulle tecniche e sui dispositivi, e non soltanto sulle politiche, verosimilmente non subirà rapidi ed improvvisi ribaltamenti legati al ciclo politico, sicchè ci si dovrà confrontare con essa e con i suoi risultati per un lasso di tempo medio lungo. E' per questo che essa dev'essere consegnata ad un'attività di ricerca e di monitoraggio sistematica e programmata di seri ricercatori e non può essere affidata esclusivamente a commenti a caldo e/o *instant book*.

Ben vengano, quindi, approfondimenti come quello tentato, a mio avviso con successo, da Fabrizio Fracchia.

2. *Una riforma ispirata alla «logica del bastone e della carota»*

* Intervento alla Tavola rotonda su: «I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta» - Milano, 5 dicembre 2011.

L'incontro è stato organizzato in occasione della presentazione del volume di F. FRACCHIA, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta. Una lettura del d.lgs. 150/2009, riflettendo su Luhmann*, in corso di pubblicazione per i tipi di Editoriale Scientifica.

¹ B. CARUSO, *Gli esiti regolativi della "riforma Brunetta" (come cambia il diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni)*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2010, 240.

Sempre procedendo per *flash*, un primo cenno critico all'impostazione di fondo della riforma viene stimolato dall'interrogativo, evidentemente retorico, che Fabrizio Fracchia si pone all'inizio del saggio, intitolando il paragrafo 2 della parte I «I dipendenti: tutti fannulloni?».

Nel disegno dell'ormai ex ministro Brunetta, «[l]a riforma del potere disciplinare rappresenta il “bastone” che, insieme alla “carota” del sistema premiale, è mirato a far tagliare al cavallo del pubblico impiego (che non è proprio un purosangue, ma piuttosto un cavallo da tiro) il traguardo dell'efficienza della pubblica amministrazione»².

Ebbene, proprio riflettendo su Luhmann, come si è riproposto di fare – ed ha fatto – l'Autore, vien da chiedersi se, dal punto di vista della sociologia del lavoro, un siffatto approccio sia corretto. Com'è stato osservato, infatti, «l'ostinata attenzione del legislatore agli aspetti prescrittivi porta a pensare che il personale sia considerato alla stregua di “carne da cannone” di cui bisogna tayloristicamente dominare il “corpo” e il cui comportamento va indirizzato tramite un uso accorto del bastone (il potere disciplinare) e la carota (i premi e la carriera). Così, in realtà, il modello prefigurato è quello della pubblica amministrazione come una caserma ovvero che adotta uno schema, alla Foucault, del tipo “sorvegliare e punire”. Con ciò si trascura del tutto quanto sia importante invece un'articolata strategia di coinvolgimento, in modo tale da agire con pazienza sul piano culturale e fare sì che gli stessi dipendenti vedano il lavoro come fonte di benessere, e non di sofferenza; ridefiniscano in senso positivo il rispettivo ruolo e assumano come propri i valori e la missione dell'amministrazione di riferimento»³.

La strategia di attacco ai fannulloni trascura, peraltro, di considerare che, salva la fisiologica percentuale di quelli «genetici», i fannulloni sono spesso il prodotto di una cattiva organizzazione, sicché il meccanismo introdotto dalla riforma, basato sul collegamento tra valutazione della *performance* individuale e valutazione della *performance* di struttura, rischia di far ricadere sul singolo lavoratore eventuali deficit organizzativi, sui quali egli non ha alcun potere di intervento⁴.

3. La difficoltà di aziendalizzare: l'esempio della sanità

Nel prosieguo del lavoro, l'Autore evidenzia come sia «difficile [...] l'aziendalizzazione degli enti in un contesto in cui il politico mira al

2 C. CURRAO – G. PICARELLA, *Lo sguardo “severo” del legislatore: le nuove regole del potere disciplinare*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2010, 557.

3 A. BELLAVISTA – A. GARILLI, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2010, 26.

4 C. SPINELLI, *Buona amministrazione, efficienza organizzativa e produttività del lavoro: poteri e responsabilità del dirigente pubblico* (Intervento al Convegno su: «Interesse pubblico e principi di buona amministrazione» - Teramo, 23-24 ottobre 2009), in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, 988, la quale, pertanto, ritiene che sarebbe stato più corretto limitare alla sola valutazione dei dirigenti il collegamento con la *performance* della struttura di appartenenza.

consenso e non al profitto» (parte I, paragrafo 3, nota 8) ed afferma che, nel settore pubblico, «il datore di lavoro è bino, nel senso che la coppia di poteri tipica del datore di lavoro (regolazione e gestione del rapporto) viene distribuita tra componente politica e componente burocratica, in un quadro, tuttavia, dove la forza e l'autonomia del dirigente – anche come datore di lavoro – risultano condizionate dalla preoccupazione costante di dovere godere della fiducia del politico, la cui invadenza è stata anche accentuata dal passaggio al sistema maggioritario» (parte II, paragrafo 2).

Tutto esatto, ma – a mio avviso – nulla di veramente nuovo né, tantomeno, sorprendente. Basti pensare al fallimento del governo della sanità teorizzato nel riordino legislativo del 1992, dovuto al fatto che la scelta, apparentemente «tecnocratica», fatta dal legislatore è stata «annacquata» dalla persistente difficoltà di affrancare del tutto dalla politica il governo locale della sanità. Ciò in quanto – come ho evidenziato qualche anno fa – il direttore generale, pur essendo stato dotato di una gamma di poteri così estesa da essere il vero e proprio *dominus* dell'azienda u.s.l. (niente a che vedere, dunque, con i ristretti margini di autonomia decisionale concessi oggi – come vedremo – ai dirigenti di tutti gli altri enti pubblici), ha continuato ad essere controllato dai partiti politici, i quali, oltre ad influenzare le scelte regionali in ordine alla valutazione del suo operato ed alla sua eventuale conferma nell'incarico, hanno giocato un ruolo decisivo sin dall'atto della sua nomina, avente natura prettamente fiduciaria, così acquisendo un credito che hanno poi riscosso nel corso del mandato del direttore generale, limitandone fortemente l'autonomia decisionale⁵.

Di tali esperienze il legislatore italiano dovrebbe fare tesoro, anche se, nella specie, il problema è, invero, più ampio.

Rileggendo le «sette raccomandazioni» contenute nel paragrafo 2 della VI ed ultima parte del saggio di Fabrizio Fracchia, non posso, infatti, non concordare sulle «difficoltà di innestare per imposizione normativa una cultura giuridica d'ispirazione aziendalistica».

In passato, pur occupandomi di tutt'altro argomento, ho avuto modo di dimostrare, spero in modo convincente, come trasferire determinate nozioni – ad es., quella di «economicità» - dall'ambito delle scienze economico-aziendalistiche a determinati settori dell'attività amministrativa sia tutt'altro che agevole⁶.

Con specifico riguardo alla riforma di cui discutiamo, sono state evidenziate le numerose ragioni che dovrebbero indurre oggi ad essere oltremodo prudenti nel dare per acquisito il passaggio dalle credenziali dei giuristi a quelle degli economisti (aziendali) e degli organizzativisti ed a ritenere, conseguentemente, necessaria una virtuosa e costante integrazione

5 Su tutte queste vicende cfr., se vuoi, F. SAITTA, *Governo della sanità e falsa "tecnocrazia": cronaca di un fallimento annunciato* (Intervento al Convegno su: «La dirigenza pubblica: analisi e prospettive» - Palermo, 1-2 dicembre 2006), in *San. pubbl.*, 2007, 5 ss.

6 F. SAITTA, *Interrogativi sul c.d. divieto di aggravamento: il difficile obiettivo di un'azione amministrativa «economica» tra libertà e ragionevole proporzionalità dell'istruttoria*, in *Dir. e soc.*, 2001, 491 ss.

di saperi ed *expertise* tra giuristi e non⁷.

A parte il fatto che – com'è stato notato anche da coloro che da sempre caldeggiavano la privatizzazione a tutto tondo del rapporto di lavoro pubblico – l'enfatizzazione della cultura dell'impresa industriale che ha caratterizzato tutta la fase preparatoria della «riforma Brunetta» è stata realizzata «non senza una ben percepibile forzatura, derivante dall'inevitabile scorporazione dell'azienda, come organizzazione costruita sulla meritocrazia e sull'efficienza, dall'impresa, quale attività proiettata al profitto»⁸.

Riprendo qui un'ulteriore riflessione di Fracchia, che, nella parte conclusiva del suo saggio, giustamente nota come sia riduttivo e fuorviante giudicare tutte le operazioni amministrative alla luce del codice «risparmio-spreco»: esistono altri valori che la riforma di cui discutiamo sembra accantonare e che vanno, invece, recuperati.

4. *Un fisiologico «rigurgito di pubblicizzazione» o un vero e proprio ritorno al passato? L'annoso problema del diritto applicabile al rapporto di lavoro pubblico*

Facendo un passo indietro e tornando alla parte II del lavoro, suscita una riflessione l'affermazione dell'Autore sulla rilevata «accentuazione dei profili pubblicistici» del rapporto di lavoro (paragrafo 3).

Premesso che una siffatta tendenza non sarebbe del tutto incoerente con l'evoluzione della giurisprudenza, specie costituzionale, che ha costretto anche i più accaniti fautori dell'integrale privatizzazione ad ammettere le difficoltà dell'operazione⁹, il c.d. «rigurgito di pubblicizzazione» (così alla fine del paragrafo 5) registrato da Fracchia non dev'essere – a mio avviso – percepito con terrore. Eccessive mi sembrano, ad es., le critiche mosse da certa dottrina, che ha parlato di involuzione, di regresso verso quel rapporto di subordinazione speciale che per decenni ha caratterizzato l'impiego pubblico¹⁰. Mi pare più equilibrata la posizione di chi, pur prendendo atto che la «riforma Brunetta» fa svanire il sogno (*rectius*: l'illusione) della progressiva integrale assimilazione del lavoro pubblico al lavoro privato, esclude che si tratti di una «restaurazione», nella misura in cui «[i]l datore di lavoro pubblico [...] continua a gestire con atti di diritto privato sino a dove non si staglia la macro-organizzazione; il giudice delle controversie rimane quello ordinario che è la barriera ultima che mette al riparo la riforma dalle nostalgie del ritorno al passato; mentre funzioni, ruolo e diritti del sindacato¹¹, a sufficiente rappresentatività, non vengono formalmente

⁷ B. CARUSO, *op. cit.*, 264.

⁸ Così F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta. Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2010, 1028.

⁹ Sul punto, sia consentito rinviare a F. SAITTA, *Organizzazione e dirigenza dei pubblici uffici* (Intervento all'Incontro su: «Organizzazione e dirigenza pubblica nella recente letteratura scientifica» - Perugia, 6 ottobre 2008), in *Lav. pubbl. amm.*, 2008, 737 ss., spec. 760 ss.

¹⁰ G. GARDINI, *L'autonomia della dirigenza nella (contro) riforma Brunetta*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2010, 592.

¹¹ Tema su cui ci soffermeremo di qui a poco: v. *infra*, § 5.

ridimensionati né riregolati, ma se ne restringe – almeno nel disegno normativo – lo spazio vitale di azione regolativa»¹².

Si tratta, in sostanza, dell'annoso problema del diritto – privato *tout court*, pubblico o privato «speciale» - applicabile al rapporto di lavoro pubblico, problema con riguardo al quale l'approccio di Fabrizio Fracchia mi sembra del tutto condivisibile: come ho già avuto modo di osservare, infatti, è – a mio avviso – innegabile che l'attività del datore di lavoro pubblico sia assoggettata ad un vincolo di scopo, *id est* in certa misura funzionalizzata, con tutte le conseguenze che ne derivano in ordine al relativo regime giuridico¹³. Del resto, anche la più recente dottrina giuslavoristica che ha esaminato la «riforma Brunetta» non ha potuto far a meno di affermare che, «[c]osì com'è stato fallace, da una certa fase storica in poi, considerare l'organizzazione amministrativa delle pubbliche amministrazioni rispondente ad una logica gestionale e a principi giuridici di regolazione del lavoro agli antipodi da quelli dell'impresa, sarebbe altrettanto fallace, oggi, operare una artificiale identificazione tra pubbliche amministrazioni, mercato ed impresa e pensare ad un sistema di diritto del lavoro unificato in nome del contratto»¹⁴.

5. L'impatto della riforma sulla contrattazione collettiva: si è buttato il bambino con l'acqua sporca

Fondati mi sembrano, invece, i rilievi critici di Fracchia in ordine alla «rilegificazione» operata dalla riforma, laddove si traduce in un'evidente limitazione degli spazi della contrattazione (parte II, paragrafo 3).

Se è vero, infatti, che, specie negli ultimi anni, la contrattazione collettiva non ha funzionato a dovere, essendosi estesa oltre misura ed avendo scavalcato regolarmente l'Aran a vantaggio di intese dirette con il Governo, è anche vero che – com'è stato efficacemente notato – il legislatore del 2009 è incorso in una sorta di «eccesso terapeutico», introducendo un meccanismo di automatica prevalenza del diritto obiettivo, eteronomo e speciale, rispetto al diritto contrattuale, autonomo e generale, che si traduce in un integrale ripensamento della contrattualizzazione¹⁵. In altri termini, si è commesso il solito errore di buttare il bambino con l'acqua sporca, mentre sarebbe stato preferibile intervenire per individuare i difetti della contrattazione e porvi rimedio in modo equilibrato¹⁶.

12 B. CARUSO, *op. cit.*, 251.

13 Sul punto, sia consentito rinviare ancora a F. SAITTA, *op. ult. cit.*, 740-742 e 757 ss.

14 Così B. CARUSO, *op. cit.*, 254. Eccessive mi sembrano, quindi, le critiche mosse da F. CARINCI, *op. cit.*, 1025, nota 2, nei confronti di quella dottrina (M. CALCAGNILE, *Il rapporto di impiego con gli enti pubblici e la funzione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2010, 187) che ha recentemente parlato di rapporto d'impiego ontologicamente pubblico.

15 G. GARDINI, *op. cit.*, 588.

16 Un tentativo di individuare patologia e terapia della contrattazione collettiva viene operato da F. CARINCI, *op. cit.*, 1057.

6. La legittimazione dei pubblici poteri attraverso la procedimentalizzazione?

Dopo aver affermato che i momenti procedurali nella gestione del rapporto di lavoro introdotti dalla «riforma Brunetta» ricordano «più i procedimenti amministrativi tradizionali che l'esercizio di facoltà privatistiche» (parte II, paragrafo 3), Fracchia afferma che, «secondo Luhmann, i procedimenti amministrativi non servono per legittimare il potere, ma unicamente per ridurre la complessità amministrativa assumendo decisioni» (parte V, paragrafo 2).

Siano consentite due osservazioni.

La prima attiene al fatto che, a ben guardare, è stata la Corte costituzionale, chiamata ad occuparsi del c.d. *spoils system*, a parlare di «giusto procedimento» con riguardo ad una materia – la revoca degli incarichi dirigenziali – che sembrava del tutto sottratta al regime della legge n. 241 del 1990, *ergo* ad introdurre «momenti procedurali» in un atto ritenuto sino ad allora sicuramente privatistico¹⁷.

La seconda osservazione riguarda più Luhmann che Fracchia perché il pensiero del sociologo tedesco, correttamente riportato nel saggio di cui discutiamo, non mi pare sia in linea con l'evoluzione sociale ed istituzionale, che, a partire almeno dalla seconda metà del secolo scorso, a causa della crisi della legge, della nozione di interesse pubblico (che – com'è noto – non viene considerato più un presupposto, bensì un prodotto dell'azione amministrativa), dello stato accentrato e della soggettività giuridica, ha eretto il procedimento a tecnica legittimante fondamentale delle decisioni dei pubblici poteri¹⁸. Del resto, se non erro, lo stesso Luhmann, riconoscendo l'attitudine del procedimento a convertire le aspettative normative in aspettative cognitive, implicitamente conveniva sulla funzione legittimante del procedimento stesso.

7. Il dirigente pubblico a metà strada tra manager e burocrate

Rileva Fracchia che il profilo del dirigente disegnato dal decreto legislativo n. 150 del 2009 «oscilla tra il polo della managerialità e quello dell'adempimento burocratico a presidio delle indicazioni legislative» (parte V, paragrafo 4).

Il rilievo coglie nel segno.

Trascurando i suggerimenti della più attenta dottrina, che già da tempo auspicava il riconoscimento di una maggiore autonomia dei dirigenti

¹⁷ Per le relative indicazioni giurisprudenziali, cfr., se vuoi, F. SAITTA, *Burocrazia e indirizzo politico: il modello della Corte costituzionale* (Relazione al convegno su: «Il diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale» - Bologna, 27-28 settembre 2007), in *Dir. e proc. amm.*, 2008, 175 ss., spec. 276 ss.; ID., *Organizzazione*, cit., 762-763. In argomento, da ultimo, E.A. APICELLA, *Conferme e novità in tema di conferimento di incarichi dirigenziali dopo la «riforma Brunetta»*, in *Foro amm. – CdS*, 2010, 1327 ss.

¹⁸ In argomento, *amplius*, A. ROMANO TASSONE, *Sui rapporti tra legittimazione politica e regime giuridico degli atti dei pubblici poteri*, in *Dir. e proc. amm.*, 2007, 97 ss., spec. 108-109.

nell'utilizzazione delle risorse finanziarie, con l'assegnazione di un *budget* da gestire e del quale rispondere, anche al fine di eliminare le residue forme di commistione o sovrapposizione funzionale con i politici¹⁹, la «riforma Brunetta» si è, infatti, limitata a recepire gli insegnamenti della Corte costituzionale volti a contenere l'espansione dello *spoils system* all'intera dirigenza pubblica, guardandosi bene dal valorizzare concretamente l'autonomia della categoria²⁰.

Peraltro, come pure ben notato da Fracchia, a fronte del mancato aumento dei suoi poteri decisionali, si registra un deciso incremento del tasso di responsabilità giuridica del dirigente pubblico (parte V, paragrafo 7)²¹.

Decisamente più bastone che carota, dunque.

8. *Il dirigente pubblico che decide di... non decidere*

Ricorda Fracchia che, secondo Luhmann, l'incertezza si combatte decidendo (parte V, paragrafo 7). Che il processo decisionale sia di enorme importanza nello studio delle organizzazioni è, del resto, dimostrato dalla debordante letteratura in argomento, che annovera numerosi contributi interdisciplinari²².

Ebbene, pur consapevoli che la complessità del tema richiederebbe un approfondimento scientifico, preferiamo svolgere in proposito una riflessione alla luce dell'esperienza personale maturata, più che nell'accademia, nelle aule giudiziarie, cioè da avvocato amministrativista.

Molto opportunamente Fracchia ha ricordato il pensiero di Luhmann: uno dei principali problemi della dirigenza pubblica attuale, potremmo dire ormai dal periodo di Tangentopoli, è, infatti, proprio la paura di decidere, di assumersi le proprie responsabilità. Quante volte si assiste, pur in presenza di provvedimenti macroscopicamente illegittimi, ad interventi in autotutela, in accoglimento di sollecitazioni dei cittadini che vorrebbero evitare un contenzioso dall'esito scontato? Assai di rado, perché la stragrande maggioranza dei dirigenti preferisce che sia il giudice – amministrativo o del lavoro – a dirgli cosa deve fare, a nulla rilevando che tutto ciò comporti un maggiore dispendio di risorse, economiche e non, per l'ente di appartenenza.

In quest'ottica, è stata certamente opportuna l'introduzione – pure segnalata dall'Autore – di un meccanismo che sanziona chi, appunto, decide

19 Per tutti, G. D'ALESSIO, *Politica e amministrazione tra norme e realtà*, in *L'amministrazione sta cambiando?*, a cura di F. Merloni, A. Pioggia e R. Segatori, Milano, 2007, 82; ID., *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2006, 559.

20 Sul punto, ampiamente, G. GARDINI, *op. cit.*, 592.

21 In tal senso, con forti accenti critici, anche F. CARINCI, *op. cit.*, § 10.

22 Si pensi, ad es., al volume di J.G. MARCH, *Prendere decisioni*, Bologna, 1998 (trad. it. di S. Micelli), che si richiama ai contributi della psicologia, della sociologia e dell'economia.

di... non decidere.

Altra questione, che qui possiamo solo accennare, è, poi, quella attinente all'obiettivo difficoltà di individuare tutti i decisori coinvolti in quella che Fracchia definisce la «filiera della scelta».

9. *La «riforma Brunetta» e le nozze coi fichi secchi: in mancanza delle risorse necessarie, occorre un mercato del lavoro più flessibile*

Per concludere, non posso non concordare con l'Autore anche quando afferma che non è possibile che una riforma come quella in parola decolli se non ci sono le necessarie risorse economiche: «implementare la cultura del merito» (parte V, paragrafo 11) con gli attuali problemi finanziari è come fare le nozze coi fichi secchi. Del resto, chi più di noi docenti universitari – alle prese con tagli ai finanziamenti, divieti di nuove assunzioni, blocchi degli scatti stipendiali *et similia* – può esserne consapevole?

E' anche vero, tuttavia, che lo stesso Fracchia individua poi il rovescio della medaglia allorquando, a conclusione del lavoro, osserva che proprio il fatto di disporre di minori risorse indurrà gli enti a migliorare la propria efficienza, intervenendo sulla *performance* dei dipendenti, ed a fornire buoni servizi alla collettività (parte VI, paragrafo 5).

Anche sul punto, peraltro, può farsi tesoro dell'insegnamento di Luhmann, che, in un'intervista rilasciata il 7 giugno 1993²³, sosteneva che, piuttosto che rassegnarsi alla perdita di posti di lavoro o al trasferimento degli stessi nell'Asia del Sud o nei territori dell'ex Blocco Orientale, si potrebbe pensare ad un mercato del lavoro in cui i salari possano salire e scendere, affinché l'adattamento alla fluttuazione congiunturale non debba essere pagato con la perdita dei posti di lavoro. Già allora, del resto, un mercato del lavoro del genere, in cui i salari possono abbassarsi ed alzarsi, era presente in Giappone e Lufthansa e Volkswagen AG stavano dando un avvio in tal senso.

10. *Conclusioni*

Com'è probabilmente emerso da questa breve ed inevitabilmente incompleta esposizione, con le tesi di Fabrizio Fracchia si può convenire o meno. Ciò, tuttavia, importa poco o nulla: ciò che conta è che – come spero sia pur emerso – il saggio di cui oggi discutiamo è di assai pregevole fattura, denso di spunti di riflessione e, soprattutto, ha un taglio assai originale.

Muovendo dall'assunto che il fenomeno giuridico ben può – ed in taluni casi addirittura deve – essere oggetto di una pluralità di discipline scientifiche, e che c'è sicuramente un dialogo fra esse²⁴, Fabrizio Fracchia

23 Ora pubblicata, con il titolo *Il nostro futuro dipende da decisioni*, in *Topologikē – Studi sociali*, n. 7/2010, in www.topologiknet.it.

24 A. ROMANO TASSONE, *Pluralità di metodi ed unità della giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, 1998, 652, che pure respinge la tesi della pluralità dei metodi corrispondenti alla diversità dell'oggetto; ID., *Metodo giuridico e ricostruzione del*

ha, in definitiva, osservato la «riforma Brunetta» con la lente dello scienziato dell'amministrazione, intendendo per tale colui che, da qualsiasi settore disciplinare provenga (sia, cioè, un politologo, un economista, un sociologo o, come nella specie, un giurista), si propone di analizzare come il potere pubblico organizza, disciplina e gestisce la propria azione di governo e la funzionalità degli apparati serventi di cui questa si avvale²⁵.

Un osservatorio, quindi, forse inusuale per un amministrativista, ma certamente foriero di ottimi risultati, specie quando l'osservatore è – come nel caso di Fabrizio Fracchia – dotato della necessaria padronanza, come d'altronde dimostra il successo ottenuto in recenti studi in cui ha fatto ampiamente uso di altri saperi²⁶.

sistema, ivi, 2002, 11 ss., laddove conclusivamente si auspica una sempre maggior apertura della scienza giuridica verso la realtà sociale; L. BENVENUTI, *Metodo giuridico, autorità e consenso, ivi*, 1998, 661 ss.; più recentemente, S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2006*, Milano, 2007, 87 ss., che esordisce con la lapidaria affermazione: «Il diritto non è monopolio dei giuristi».

25 A. LIPPI – M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, 2005, 7.

26 Si allude a *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010, suggestivo lavoro monografico nel quale le problematiche della tutela ambientale vengono rivisitate utilizzando la filosofia e l'etica.