

Progettare e resistere: per un'Europa oltre l'austerità

Recensione a Francesco Merloni, *Diritto e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista. Storia di un abbandono*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025.

*Michele Della Morte*

Tra le principali caratteristiche del neo-liberismo figura il suo essere un paradigma vorace, che tende ad inglobare tutti i campi dell'agire umano, culturale, sociale, economico e, ovviamente giuridico, pretendendo, al contempo, di governarli direttamente, senza mediazione, senza dialettica. È proprio questa capacità di operare per scorrimento, senza fratture apparenti, a rendere la sua interpretazione particolarmente insidiosa. In questo senso, la formula della *marktkonforme Demokratie* non descrive semplicemente un adattamento della democrazia al mercato, ma segnala un mutamento più profondo: il progressivo assorbimento della decisione politica dentro un ordine, reale e immaginario al tempo stesso, che si presenta come necessario, continuo, privo di alternative credibili. Il rischio, tuttavia, è che ci si ritrovi nella condizione descritta dalla celebre metafora della rana nel calderone, incapace di percepire l'innalzamento progressivo della temperatura fino al punto di non ritorno.

E' per questo motivo che il principale compito del pensiero critico, anche e soprattutto nel campo del diritto è, oggi, quello di svelare il volto dogmatico e feroce della teoria, di comprendere le sue conseguenze sulla vita degli uomini in carne ed ossa, di provare a demistificarne le premesse, di invertire in qualche modo una tendenza narrativa che, prosegue da decenni a livello globale, di denunciare la riproduzione di schemi discorsivi

che paiono privi di alternative, introducendo movimento in un pensiero appiattito sull'esistente, che è un esistente neo-liberale.

Si tratta, insomma, di pensare lo Stato, la società, i pubblici poteri in funzione di un'azione diversa, nel metodo e nelle finalità, nella consapevolezza che la democrazia costituzionale rifugge l'idea della soggezione completa della politica all'economia, imponendo, al contrario, di proseguire a pensare eguaglianza, solidarietà e pluralismo come condizioni di struttura dell'ordine costituzionale, perché essenziali al compito di creare e garantire per tutte e tutti le condizioni di un'esistenza dignitosa.

Non estranea, a questo discorso, l'attività 'trasformata' delle pubbliche amministrazioni, la cui analisi costituisce il cuore del denso e suggestivo volume di Francesco Merloni, *Diritto e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista. Storia di un abbandono*, pubblicato, nel 2025, dalla Editoriale Scientifica nella collana *Critica operativa* diretta da Gaetano Azzariti e Claudio De Fiores.

E, in effetti, il libro è una critica all'ordine vigente, da molti assunto come immutabile, sulla scorta del noto assioma secondo il quale non esiste alternativa possibile al capitalismo, a maggior ragione nella sua declinazione ispirata al primato assoluto del mercato e della concorrenza. (TINA – *There is no alternative*). Intrecciando metodo storico, approccio all'interdisciplinarietà e rigorosa analisi giuridica, l'Autore propone una diagnosi lucida e profonda dei mutamenti radicali che la svolta neoliberista degli ultimi quarant'anni ha imposto ai sistemi costituzionali, all'economia e all'amministrazione pubblica. Sullo sfondo del ragionamento, il disvelamento del segno politico insito nella matrice dell'austerità, fattore costante dell'azione dei governi all'interno della cornice propria dell'economia neo-liberale e, soprattutto, condizione obbligata, secondo il pensiero *mainstream*, per la crescita e la sostenibilità economica del sistema.

Al riguardo, Merloni ripercorre le tappe del concetto neoliberista nel tentativo di smascherarne il codice politico e di evidenziare il sistema di pensiero che racchiude. Tra le pieghe del testo, si coglie l'insofferenza per una nozione/narrazione che, pur gravida di conseguenze materiali, vuole proporsi come razionale e razionalizzatrice.

Già solo per questa scelta di metodo, il libro di Merloni percorre una zona di frontiera oggi decisiva per il diritto pubblico. La tesi di fondo emerge, infatti, da una verifica, che pone in luce il nesso tra le esigenze proprie del "liberismo" (nella sua declinazione *neo*): politiche di compiuta liberalizzazione, stabilità monetaria, tagli lineari alla spesa pubblica, privatizzazioni ed esternalizzazioni e il trattamento riservato alle esigenze connesse

ai diritti costituzionali, in particolare quelli sociali, nonché alle amministrazioni pubbliche, chiamate a renderli effettivi.

Secondo questa chiave interpretativa, l'austerità non è un tema riducibile al piano economico e finanziario (o, almeno, non principalmente) bensì una forma di razionalità di governo, un dispositivo *governamentale*, per utilizzare il lessico foucaultiano, che ha investito organizzazioni, procedure e capacità amministrative e che ha inciso sull'architettura istituzionale (europea e nazionale), producendo, nel corso del tempo, una trasformazione del rapporto tra poteri pubblici e diritti.

In questa cornice, è utile richiamare due formule che hanno avuto un ruolo simbolico nella stagione dell'austerità europea: da un lato la ricerca di una "democrazia conforme al mercato", la *marktkonforme*, già richiamata, dall'altro la retorica dell'"assenza di alternative".

Se già nel settembre 2011, dopo la fragorosa crisi economica del 2008, Angela Merkel, in una conferenza stampa, riconobbe la necessità di ripensare il rapporto rappresentativo, in realtà da tempo in affanno, adeguandolo alle trasformazioni connesse a un nuovo diritto del bilancio, parallelamente si è affermato un lessico dell'inevitabilità, quello del "non ci sono alternative", così pervasivo da essere designato in Germania come non parola dell'anno 2010.

Merloni indaga e scompone questa tensione: se, da un lato, una parte della produzione normativa e amministrativa viene presentata come mera esecuzione di vincoli esterni, dall'altro il diritto costituzionale e il diritto amministrativo conservano (o dovrebbero conservare) una funzione ordinante che non può ridursi alla compatibilità economico-finanziaria. La posta in gioco non è semplicemente la "qualità" delle politiche pubbliche, ma l'idea stessa di Stato costituzionale di diritto, che l'Autore mira esplicitamente a riportare al centro della riflessione giuridica e politica.

Un ulteriore punto, evocato spesso nelle genealogie dell'austerità, riguarda il nesso fra democrazia e governabilità. Nel rapporto del 1975 commissionato dalla Trilateral Commission (pubblicato come *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*), si legge la formula diventata celebre: "An excess of democracy means a deficit in governability". Il saggio dialoga con questa problematica: l'idea che una democrazia eccedente sia un problema da regolare e comporre mediante nuove tecniche di governo del sociale finisce per risuonare con l'impostazione che subordina l'ordinamento a parametri e automatismi presuntivamente tecnici, come tali indiscutibili.

Al riguardo, compiendo un'operazione ricostruttiva della quale si avvertiva la mancanza, l'Autore descrive il neo-liberismo, analizzato nelle sue numerose variabili concettuali, come un pensiero capace di imporre un immaginario indisponibile ad arretrare neppure a fronte di fallimenti teorici e pratici: crisi ricorrenti, mancata crescita, disuguaglianze acute, finanziarizzazione e concentrazione di ricchezza e potere, frantumazione sociale e crisi ambientale. Qui Merloni adotta un lessico volutamente impegnato (per esempio "fallimento", "mercato feudalizzato", "abbandono"), ma lo accompagna con un impianto ricostruttivo sistematico: la narrazione non si ferma alla critica, bensì mira a identificare "modi e strumenti" giuridici e istituzionali con cui globalizzazione finanziaria e integrazione europea hanno inciso sui diritti e sulla capacità amministrativa.

L'analisi dei "fatti" consente di mettere in sequenza le fasi macro-storiche: dalla crisi del 1929 e dalle politiche keynesiane alla globalizzazione liberista, dalla "Grande recessione" alla "parentesi keynesiana" pandemica fino al "ritorno del monetarismo". Il ricorso alla storia dei concetti consente, dunque, di differenziare più filoni del pensiero liberista, evidenziando, al contempo, i fattori unificanti: l'idea che il mercato concorrenziale e la limitazione della politica siano presupposti non negoziabili della crescita e della sostenibilità e che la stessa crisi del neo-liberismo non determini, automaticamente, un arretramento della sua egemonia culturale e istituzionale. In questo senso la critica di Merloni si dirige contro la trasformazione di un modello economico in un criterio di legittimità per il diritto: non più "diritto come limite" al potere economico, ma diritto statale come infrastruttura della concorrenza globale e come dispositivo di disciplina fiscale e amministrativa.

Il capitolo IV ("Globalizzazione, diritto e politica") esplicita l'operazione centrale del libro: l'analisi di come il diritto viene funzionalizzato nella globalizzazione liberista, della conseguenza di questa sulla produzione di norme, dei mutamenti inerenti al lavoro dei giuristi, divisi tra "approccio espositivo" e "critico", gli effetti prodotti sul pensiero e sui sistemi politici, la conversione della destra e della sinistra, chiamate, ingenuamente, a radicalizzarsi, aprendo varchi a forme di populismo, consente all'Autore per ribadire un concetto centrale: l'emarginazione progressiva e costante del pensiero non allineato, compresso da un insieme eterogeneo di politiche e pratiche sottratte al confronto, che hanno finito per ridurre lo spazio e l'incidenza delle posizioni differenti e alternative. Per certi versi, il libro descrive una sorta di perversione del diritto, deputato ad accompagnare, seguire, mettere in forma il pensiero dominante. L'influsso del neo-liberismo

è, peraltro, in relazione al caso italiano, indagato tramite un'opera certosina di demistificazione. Ciò si coglie sia dalle pagine dedicate al ruolo svolto in concreto dalla Banca d'Italia, che rivelano la fallacia dell'immagine di luogo neutro, tecnico, indipendente, e che restituiscono la centralità di una realtà diversa, ovvero quella di un'istituzione impegnata a dettare e scrivere direttamente le norme, interpretando i dettami del pensiero economico dominante, sia in riferimento al tema delle riforme proprie dell'austerità, finalizzate al controllo rigoroso dei margini di spesa pubblica. I campi oggetto di riflessione più approfondita sono quelli del mercato del lavoro e delle pubbliche amministrazioni. In relazione al primo, la parola d'ordine della flessibilità, della c.d. *flexicurity*, all'interno di un sistema globalizzato, ha prodotto una situazione fortemente squilibrata, tale da rendere poco più che una chimera la necessità, pur sostenuta dalla dottrina più attenta, in questi anni, di re-immaginare, in prospettiva neo-repubblicana, un diritto del lavoro (e non un diritto del mercato del lavoro) improntato alla libertà e non all'assoggettamento al dominio, al riconoscimento e non alla subordinazione, nel solco della Costituzione.

In un sistema orientato alla precarietà, all'individualismo spinto all'eccesso, permeato dall'immagine di cittadini responsabili del proprio destino, dei loro successi e dei loro, inevitabili, fallimenti, è scontato che gli stessi enunciati normativi mutino pelle e funzione; di qui fonti adattate e adattabili, necessarie a garantire: *a)* flessibilità in entrata, rivolte a consolidare il potere dei datori di lavoro e delle imprese; e *b)* flessibilità interna, diretta a rendere modulabili le forme contrattuali e lo stesso contenuto delle prestazioni lavorative: salari, mobilità esasperata e modifiche sostanziali delle condizioni di lavoro.

Nella stessa direzione, peraltro, muovono le sempre più frequenti tendenze collaborative, dialoganti e partecipative: forme di potere diagonale destinate a prevalere rispetto alle forme conflittuali da sempre qualificanti le relazioni tra soggetti in ambito lavorativo. In tal senso, anche la recente legge di attuazione dell'art. 46 Cost. individua la funzione in chiave meramente collaborativa, riproducendo dinamiche che, come si è accennato, segnano il verso delle tendenze osservabili in epoca contemporanea.

In relazione all'amministrazione, individuare nella clausola di invarianza della spesa l'avvio di un processo di "abbandono per disinvestimento" delle amministrazioni pubbliche consente all'Autore lo sviluppo di un percorso di indagine fecondo, che interessa l'effettività dei diritti. La logica dei patti di stabilità interni, nel 1998 (Governo Prodi) e nel 2011 (Governo Berlusconi), il blocco del turn-over e la progressiva, inesorabile riduzione

della spesa, ha determinato, infatti, conseguenze di sistema difficili da rovesciare e prodotto effetti sulla conformazione istituzionale e rappresentativa, esemplificata dalla questione della soppressione delle Province, o, meglio dalla loro trasformazione in enti ad elezione indiretta, indotta dalla tristemente famosa lettera della BCE del 2011.

In altri termini, le politiche dell'abbandono hanno agito non soltanto sul piano quantitativo della spesa pubblica, ma anche su quello qualitativo dell'assetto istituzionale. Tutto questo in omaggio ad una perenne logica tecnico-emergenziale, che, come nel caso segnalato, ha travolto la stessa, e per certi versi necessaria, riorganizzazione istituzionale, piegata alla necessità di produrre risparmi immediati e di offrire segnali di affidabilità ai mercati finanziari e alle istituzioni europee, evidentemente interessate a sacrificare la rappresentatività sull'altare della massima rapidità decisionale.

Il risultato è stato una sorta di costituzionalismo dimidiato e improntato all'uniformità, nel cui solco le trasformazioni dell'ordinamento non derivano da un progetto politico esplicito, dibattuto e, si dica, votato da cittadini elettori consapevoli delle diverse visioni sul terreno, bensì dai condizionamenti derivanti da rigidi vincoli economico-finanziari destinati ad orientare, indirettamente ma con forza, le scelte istituzionali in funzione della competitività.

L'esperienza della pandemia, causa di una crisi simmetrica, è, in tal senso, valutata dall'Autore come una mera parentesi interventista che i paesi virtuosi hanno dovuto accettare, se non subire, dinanzi alla prospettiva del disastro globale, e che, proprio in quanto tale, andava chiusa quanto prima.

Dietro la suggestiva narrazione politica che lo ha accompagnato, quella di una "svolta solidale" dell'Unione e dell'abbandono definitivo della stagione dell'austerità, il dispositivo costruito attorno al *Recovery and Resilience Facility* conteneva elementi che, fin dalla loro genesi, ponevano le premesse per una relativamente rapida riemersione della logica tradizionale del governo economico europeo.

In questo quadro, un aspetto particolarmente problematico riguarda le modalità attraverso le quali tali strumenti sono stati implementati negli ordinamenti nazionali. Come ho cercato di mostrare altrove, nel caso italiano il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha rappresentato un dispositivo di programmazione pubblica caratterizzato da un evidente deficit di rappresentanza e partecipazione. La costruzione del piano, la selezione degli interventi e la definizione delle priorità sono avvenute prevalentemente all'interno di circuiti tecnocratici a trasparenza zero, con un coinvolgimento limitato delle assemblee rappresentative, statali e regionali, e con spazi

assai ridotti per forme di partecipazione sociale e territoriale, nonostante diversi soggetti del pluralismo abbiano tentato, in quegli anni, di rompere una logica consolidata, motivati dalle nuove possibilità, paradossalmente aperte dal virus. Ne è derivata una configurazione della politica pubblica nella quale la legittimazione democratica appare sempre più svuotata, affidata più alla necessità di rispettare scadenze procedurali che a processi deliberativi effettivamente aperti.

Anche il PNRR, insomma, può essere letto come una sorta di laboratorio dell'astuzia neoliberista. Esso combina, infatti, un forte indirizzo europeo, quasi una ripresa del dirigismo, espresso, tuttavia, attraverso obiettivi, *milestone* e *target* rigidamente scanditi e condizionali, con una gestione nazionale fortemente accentrata e tecnocratica.

Il risultato è un metodo di governo delle politiche pubbliche nel quale il momento decisionale tende a spostarsi verso sedi a legittimità debole e comunque parziale, mentre il circuito rappresentativo appare confinato a una funzione prevalentemente di ratifica o, quando accade, di controllo *ex post*.

Un profilo che il libro non affronta direttamente ma che, proprio alla luce dello studio, si presta ad essere inquadrato con maggiore precisione è quello del nesso tra politiche di austerità e divari territoriali, con particolare attenzione al tema delle aree fragili.

Se si osserva l'evoluzione degli ultimi quindici anni, infatti, appare evidente come le diseguaglianze territoriali non siano soltanto il prodotto di condizioni geografiche, infrastrutturali o demografiche, ma anche l'esito di una trasformazione profonda delle capacità amministrative degli enti territoriali.

Le politiche di consolidamento fiscale che hanno caratterizzato la stagione successiva alla crisi finanziaria del 2008 hanno inciso non soltanto sul livello della spesa pubblica, ma sull'organizzazione stessa delle amministrazioni. Il blocco del *turn over*, la riduzione degli organici, la contrazione degli investimenti amministrativi, la difficoltà di coprire posizioni dirigenziali e tecniche hanno progressivamente eroso la capacità progettuale e operativa degli enti locali. Tale processo non si è distribuito uniformemente nello spazio nazionale. Al contrario, esso ha colpito con maggiore intensità proprio i territori più fragili, nei quali la debolezza delle strutture amministrative si è sommata alla rarefazione dei servizi essenziali, alla distanza dai poli urbani e alle dinamiche di spopolamento.

La fragilità amministrativa non costituisce, insomma, solo un problema organizzativo, ma una delle modalità attraverso cui i divari territoriali si

riproducono e si approfondiscono. Dove l'amministrazione perde competenze, continuità istituzionale e funzionalità progettuale, si riduce anche la possibilità di utilizzare efficacemente le risorse disponibili, di partecipare ai programmi di finanziamento e di garantire livelli adeguati di servizi pubblici.

È in questo senso che il contributo di Merloni consente di cogliere il nesso strutturale tra austerità e spazio politico. Le politiche di contenimento della spesa non hanno semplicemente ridotto il volume complessivo dell'intervento pubblico, ma hanno inciso sulla distribuzione territoriale della capacità amministrativa. I territori più deboli, quelli che avrebbero avuto maggiore bisogno di istituzioni pubbliche robuste per compensare gli svantaggi strutturali, sono stati spesso i più esposti agli effetti cumulativi del defianziamento, della riduzione del personale e della crescente complessità delle procedure amministrative.

In questa prospettiva, il paradosso delle politiche per le aree interne appare particolarmente evidente. Gli strumenti di riequilibrio territoriale e le politiche di coesione intervengono proprio nei contesti nei quali le risorse amministrative necessarie sono state progressivamente erose. I territori con minore dotazione di servizi, minore reddito pro capite e più intenso calo demografico sono anche quelli che hanno incontrato maggiori difficoltà nella predisposizione dei progetti, nell'accesso ai bandi, nella gestione delle procedure e nella rendicontazione degli interventi. Ne è derivato un circuito perverso nel quale la debolezza amministrativa ha cessato di essere soltanto una conseguenza della marginalità territoriale, divenendo, essa stessa, un fattore della sua riproduzione.

In questo quadro, l'Europa è guardata con la lente della speranza. In tal senso, Merloni sembra non cedere a suggestioni semplicistiche. Per quanto dalla lettura del volume emerga con chiarezza che la costruzione europea non può continuare a essere trattata come una derivazione funzionale dell'integrazione monetaria, occorre chiedersi attraverso quali canali possa, oggi, effettivamente giungersi ad una Europa unita, solidale, resistente al progetto liberista, come espressamente auspicato dall'Autore.

Da un lato, è segnalato che la risposta non può essere sovranista. Conclusione ineccepibile, questa, se solo si considera che, nell'attualità, da un lato mancano le condizioni materiali di un eventuale "rimpatrio", che non potrebbe che coincidere con una uscita dell'Italia dall'Euro, da molti ritenuto causa ed effetto di una serie di eventi concatenati, nonché, dall'altro, condizioni culturali, politiche e sociali idonee a ribaltare un immaginario ancora saldamente nelle mani del pensiero neo-liberista. Dall'altro, avverte

utilmente Merloni, un respiro corto assiste le proposte, come quelle del Rapporto Draghi, o dello stesso Rapporto Letta, destinate, per utilizzare il linguaggio psicoanalitico, a pensare ogni potenziale rimedio nella prospettiva del “più dello stesso”, ovvero del rafforzamento del mercato europeo dei capitali.

L'agenda alternativa e “politica” proposta da Merloni è, al contrario, pienamente convincente: diverso coordinamento delle politiche fiscali e di bilancio; una nuova politica europea di investimenti; una diversa regolazione del mercato europeo; la riduzione della finanziarizzazione dell'economia; la creazione stabile ed effettiva di un *welfare* state europeo, funzionale allo sviluppo della persona umana. C'è da chiedersi, tuttavia, se a tali auspicati obiettivi possa effettivamente giungersi tramite riforme condivise del modello istituzionale o se, al contrario, il loro perseguimento non necessiti di un progetto “alto”, di una visione radicalmente diversa dell'Europa, che transiti per la riscoperta della sua identità profonda, per un nuovo paradigma sociale frutto di una ridefinizione completa degli orizzonti complessivi di senso. È possibile pensare, nel solco delle riflessioni aperte da Merloni, ad un nuovo progetto costituente sociale? Questa la domanda; questo problema aperto.

