



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2025

**Storie di abbandoni  
e di dogmi da superare.  
A proposito di due libri recenti**

di Giuseppe Tropea

EDITORIALE SCIENTIFICA

# STORIE DI ABBANDONI E DI DOGMI DA SUPERARE. A PROPOSITO DI DUE LIBRI RECENTI

*di Giuseppe Tropea*

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università “Mediterranea” di Reggio Calabria

**SOMMARIO:** 1. PREMESSA; 2. UN DUPLICE ABBANDONO; 3. DECLINAZIONI DEL NEOLIBERISMO E PROSPETTIVE DI RIFEUDALIZZAZIONE; 4. ESISTE UNO STILE GIURIDICO NEOLIBERALE?; 5. LA COSTITUZIONE ECONOMICA EUROPEA E IL TEMA DELLA GOVERNAMENTALITÀ; 6. LA MONETA, TRA COSTITUZIONALIZZAZIONE E DE-COSTITUZIONALIZZAZIONE; 7. LO SGUARDO DELL’AMMINISTRATIVISTA; 8. CONCLUSIONI.

## 1. Premessa

Fino a qualche tempo fa lo studioso di diritto amministrativo appariva piuttosto recalcitrante a trattare criticamente<sup>1</sup> tematiche afferenti al neoliberismo.

A tal proposito il libro di Francesco Merloni su *Diritti e amministrazioni nell'austerità liberista*, significativamente sottotitolato *Storia di un abbandono*<sup>2</sup>, a un certo punto, nel cap. IV, si sofferma sul tema dei giuristi di fronte alla globalizzazione. E, con riferimento agli amministrativisti, osserva come in essi, anche per il carattere della disciplina, si sia affermato un modello espositivo nel quale la mera descrizione del fenomeno equivale a condividere il modello liberista e a legittimare la globalizzazione. Aggiungerei con le debite eccezioni: pensiamo a un libro di qualche anno fa di Aldo Travi sull’amministrazione fra burocrazia e servizio<sup>3</sup>.

Partirei da questa considerazione, che è di metodo, e che già giustifica il libro coraggioso che qui si considera, coraggioso e originale proprio perché scritto da un amministrativista, che nel cap. I ci mostra

---

<sup>1</sup> Sul pensiero critico v., da ultimo, G. AZZARITI, *Dov’è finito il pensiero critico?*, Roma, 2025.

<sup>2</sup> Napoli, 2025.

<sup>3</sup> A. TRAVI, *Pubblica amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, 2022.

la sua passione con un'introduzione biografica che consente di uscire dalle pagine di quello che poteva essere un arido *pamphlet* e invece assume le forme dell'appassionata requisitoria contro uno stato delle cose che appare ineluttabile. Dico subito, prima di iniziare, che sono d'accordo con l'osservazione dell'Autore. Finora, infatti, si è ritenuto che per lo studioso del diritto amministrativo, l'integrazione europea non abbia posto, almeno fino alla sua crisi recente, problemi "esistenziali", stante la funzione "servente" e "tecnica" che a tale diritto poteva attribuirsi, laddove per il costituzionalista le cose sono state da sempre più complicate, come dimostra l'altro libro sul quale mi soffermerò, altrettanto interessante: *Il governo della moneta nella prospettiva costituzionale*, di Andrea Conzutti<sup>4</sup>, che si pone sulla scia di altre trattazioni di costituzionalisti come Andrea Guazzarotti<sup>5</sup> o Camilla Buzzacchi<sup>6</sup>.

Il punto centrale è intendersi sul senso dell'economia sociale di mercato sottesa al modello concorrenziale ordoliberale. Nei Trattati, infatti, l'aggettivo "sociale" ha significato ben diverso di quello recepito o presupposto nella nostra Costituzione. L'economia sociale di mercato non è l'economia di mercato corretta dalla garanzia costituzionale e legislativa dei diritti sociali di welfare, come spesso si sente dire in Italia, travisando completamente il senso autentico della formula, la quale infatti indica un modello che si basa esclusivamente sulla tutela della concorrenza e che muove dal presupposto che questo funzionamento concorrenziale del mercato produca di per sé delle ricadute sociali positive. La nostra Corte costituzionale ha dapprima gerarchizzato i rapporti tra utilità sociale e concorrenza, subordinando la seconda alla prima. Poi però, sotto l'influsso egemonico dello spirito sotteso allo *European competition law*, ha mutato indirizzo e cominciato a immaginare che tra utilità sociale e concorrenza ci potesse essere un bilanciamento, come se fossero entrambi principi di uguale rango costituzionale e perciò bisognosi di convivere in modo paritario ed equilibrato.

Ciò ha determinato che mentre più spesso il costituzionalista si è posto il problema, specie dopo la crisi economica, della configurabilità di un nuovo diritto pubblico europeo dell'economia, per l'amministra-

---

<sup>4</sup> Torino, 2024.

<sup>5</sup> A. GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa*, Milano, 2023.

<sup>6</sup> C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, 2023.

tivista *mainstream* per lungo tempo ha prevalso una sorta di cattiva coscienza o se vogliamo di *cupio dissolvi*, corollari dell'idea dell'efficienza del *common law* e della speculare inefficienza del *civil law*, come si ricava dai noti Rapporti *Doing business* predisposti dalla Banca mondiale.

La percezione che si ha è che nella scienza del diritto pubblico italiana, e non solo, vi sia una profonda faglia, che corre tra i costituzionalisti da un lato, più attenti a guardare con l'occhio dei diritti fondamentali le derive del neoliberalismo e l'annosa crisi del welfarismo, e gli amministrativisti, che interpretano per lo più il loro ruolo in termini di avalutativo avallo delle politiche pubbliche dominanti. Il libro di Merloni si pone sicuramente in controtendenza.

## 2. Un duplice abbandono

Già nel primo capitolo Merloni ci spiega il senso dell'azzeccato sottotitolo: l'austerità europea ha avuto un grande impatto sui diritti sociali portando a un duplice abbandono delle pubbliche amministrazioni: per disinvestimento e per esautoramento. Il disinvestimento mette in luce uno dei temi nodali attorno al quale l'Autore più volte ritorna, ossia il problema della capacità amministrativa sul quale non si interviene; l'esautoramento, invece, svela altre delicate questioni, su tutte la progressiva “normalizzazione dell'emergenza” che ha attraversato le amministrazioni, dai molteplici commissariamenti alla recente riforma del Codice dei contratti pubblici, volta appunto a normalizzare strumenti originariamente di emergenza, come l'ampliamento dei casi di affidamento diretto.

Segue un primo affresco dell'evoluzione politico economica novecentesca e della sua *Grande trasformazione*, per citare un fondamentale lavoro in materia<sup>7</sup>. Si va dalle politiche keynesiane in risposta alla Grande Depressione fino a Bretton Woods e ai Trenta Gloriosi (1946-1975). Poi si analizza la fine di Bretton Woods, l'inflazione e l'avvento del monetarismo della Scuola di Chicago, cui fa seguito il periodo definito della Grande Moderazione (1985-2007). Infine, si entra nel vivo del discorso: la globalizzazione liberista, soprattutto finanziaria, la sua crisi

<sup>7</sup> K. POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, 2000, 2<sup>o</sup> ed.

del 2007/2008 e la crisi dei debiti sovrani. Quindi si analizza il *Fiscal Compact* e la riforma costituzionale del 2012, la deviazione keynesiana del *Quantitative Easing* e le politiche pandemiche di temporanea sospensione del Patto di Stabilità, per finire con la conseguente inflazione e il ritorno del monetarismo. Le conseguenze sociali della globalizzazione liberista hanno determinato, secondo l'Autore, disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza, specie territoriale, una società frammentata, un aumento del controllo sociale e dello strumentario penale.

Trovo molto interessante quest'ultima considerazione.

La crisi del sistema di Welfare State ha determinato una riespansione della sicurezza pubblica. Il tema di fondo è rappresentato dal tramonto del c.d. welfarismo criminologico come specchio della più ampia crisi, o comunque ristrutturazione, del Welfare State. In tale contesto le politiche della sicurezza possono prendere il posto delle politiche sociali<sup>8</sup>.

Inoltre, se nella globalizzazione neoliberale la sicurezza e la concorrenza sono legate in modo armonico, il quadro è iniziato a mutare con la crisi economico-finanziaria del 2008, da cui discende la crisi del diritto antitrust rispetto alla regolazione e la necessità di bilanciare la concorrenza con altri valori<sup>9</sup>, come tutela del lavoro, dell'ambiente, dell'ordine pubblico e sicurezza e delle politiche industriali rimontanti legati ad essi. Si pensi al recente d.lgs. n. 36/2023 sui contratti pubblici, specie nella parte sui principi.

Questo profilo va a mio avviso sottolineato, per invitare a un dibattito. È la stessa concorrenza della vulgata neoliberale criticata da Merloni che oggi appare sotto attacco, sia da chi la ritiene non troppo efficace, come i Neobrandesiani che contestano che essa debba puntare al *consumer welfare*, sia da chi – gli esponenti come Thiel della *Tecnodestra* descritti nell'omonimo libro di Venanzoni<sup>10</sup> – teorizza il “monopolio creativo” delle nuove tecnologie.

---

<sup>8</sup> L. WACQUANT, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello Stato penale nella società neoliberale*, Milano, 2000. Cfr. anche P. BURDIEAU, *La misère du monde*, Paris, 1993; B.E. HARCOURT, *Neoliberal penality: A brief genealogy*, in *Theoretical Criminology*, 2010, p. 74 ss. In Italia v. M. PAVARINI, *I nuovi confini della penalità. Introduzione alla sociologia della pena*, Bologna, 1994.

<sup>9</sup> Su queste trasformazioni cfr. M. RAMAJOLI, *Concorrenza (tutela della)*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Funzioni amministrative*, Milano, 2022, p. 292 ss.

<sup>10</sup> A. VENANZONI, *Tecnodestra*, Milano, 2025.

### 3. Declinazioni del neoliberismo e prospettive di rifeudalizzazione

Sorgono a questo punto due questioni: le declinazioni del neoliberismo e la sua possibile crisi.

Nel capitolo terzo Merloni traccia un chiaro affresco del pensiero neoliberale, che l'Autore definisce “liberista”, distinguendo tra neoliberismo, ultraliberismo e ordoliberismo. Ne trova le origini nel colloquio Lippman del 1938; distingue il liberismo austro-americano, nel quale lo Stato deve dettare le sole “regole di condotta” e non quelle “di organizzazione” e non può per definizione essere sociale, dall'ordoliberismo della scuola di Friburgo, che crede nella necessità dello Stato per la costruzione del mercato. Parla poi degli ultraliberisti, i quali non ammettono alcun ruolo per lo Stato; si pensi agli anarco-capitalisti<sup>11</sup>, che propendono per uno Stato ridotto alle sole funzioni sovrane (difesa, polizia, giustizia) e quindi agli ultraliberisti conservatori come Trump o Milei.

Si evidenzia giustamente il carattere ideologico del neoliberismo, che trova il suo apice negli anni '80, con Milton Friedman, quando si dà grande attenzione alla stabilità monetaria e al controllo dell'inflazione. Inoltre, la moderazione salariare viene vista come condizione di successo del libero mercato.

Questo spunto, che torna più volte anche nel libro di Conzutti, serve per un passaggio argomentativo che trovo molto importante, la cui fonte è il fondamentale saggio di Dardot e Laval sul tema<sup>12</sup>: pur nella differenza tra queste declinazioni di liberismo vi è convergenza su molti elementi fondanti. Così l'ordoliberismo, il cui apporto per l'integrazione europea e i Trattati di Roma è riconosciuto da molti, non marca in realtà una grande distanza col neoliberalismo di Hayek.

Concordo: il fuoco comune è il superamento del naturalismo della dottrina di Manchester, nel senso che il regime liberale ha bisogno di un ordine legale che presuppone un intervento politico e giuridico da parte dello Stato. Il liberalismo, quindi, non sarebbe da identificare con il *laissez-faire* e sarebbe necessario un liberalismo costruttivo, un interventismo liberista che però deve differenziarsi rispetto alla pianificazione e al collettivismo. Peraltro, anche nell'ordoliberismo, come

---

<sup>11</sup> R. NOZICK, *Anarchia, stato e utopia*, Milano, 2008.

<sup>12</sup> P. DARDOT, C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberale*, Roma, 2019.

già si è detto, la priorità resta la creazione di un mercato concorrenziale.

In conclusione sul punto, c'è ormai una comune visione liberista e una sua patente crisi, sia teorica sia di promesse mancate: bassa crescita, crisi finanziarie, recessione dopo l'inflazione post pandemica e bellica. Si aggiunga, con Massimo De Carolis, l'avvento di una rifeudalizzazione<sup>13</sup>: il modello della crisi permanente, cioè della catallassi dell'ingegneria neoliberale<sup>14</sup>, sembra a sua volta al tramonto, nella misura in cui non ha eliminato lo scambio tra protezione, obbedienza e libertà, tornando a porre al centro l'emergenza permanente e lo Stato amministrativo.

Nonostante ciò, il pensiero liberista pare essere più vivo che mai.

#### 4. Esiste uno stile giuridico neoliberale?

Cerchiamo di capirne la ragione declinando tali confluenze nell'ordine giuridico. Nel capitolo quarto si esamina appunto il ruolo del diritto nella globalizzazione liberista. A proposito di rifeudalizzazione, si osserva come la globalizzazione abbia prodotto un mercato in realtà non concorrenziale, in cui i principi antitrust divengono recessivi e le banche centrali devono solo limitarsi alla stabilità della moneta e non si curano di politiche fiscali e di bilancio. Riprenderò questo spunto fra poco, poiché è centrale nel saggio di Conzutti.

Quanto al tema delle fonti, si impone la *lex mercatoria*: cresce il ruolo delle organizzazioni internazionali, su tutte il WTO, si fa largo la metafora della rete e si scardina la gerarchia delle fonti. Si ha inoltre un accentramento di potere presso i governi centrali, mentre quelli locali, che sono tradizionalmente votati alla cura dei diritti sociali, perdono autonomia finanziaria.

Quanto al sistema politico, esso vede una progressiva trasformazione della destra, da moderata a radicale e poi populista. La sinistra moderata, invece, entra in crisi: accetta la visione del mondo liberista (la "terza via" blairiana, anticipata dall'idea di Delors che un mercato

---

<sup>13</sup> M. DE CAROLIS, *Rifeudalizzazione. La mutazione che sta disintegrando le democrazie occidentali*, Milano, 2025.

<sup>14</sup> M. DE CAROLIS, *Il rovescio della libertà. Tramonto del neoliberalismo e disagio della civiltà*, Macerata, 2017.

concorrenziale tutela i diritti sociali), con radicalizzazione di altra parte della sinistra e connessi nuovi populismi. Il pensiero sociale cristiano, dal canto suo, viene egemonizzato dal modello ordoliberale tedesco.

A me pare che il punto di caduta di questi fenomeni, insito nel pensiero neoliberale, sia il profilo della libertà di scelta, ricostruita attraverso modelli di comportamento di mercato foucaultianamente estesi a tutte le situazioni e a tutti i rapporti sociali. Del diritto viene a ricavarsi, così, un'immagine di ordine “non politico”: nel modello neoliberale il mercato è un'occasione di massimizzazione e la realizzazione del *public good* dipende dal successo delle singole transazioni massimizzanti. In tale contesto si è affermato uno «stile giuridico neoliberale»<sup>15</sup>, connotato da: intensificazione e tecnicizzazione delle regole, frammentazione dell'ordinamento, concorrenza sostituita dalla competitività.

In questo modello teorico, peraltro, tutto si tiene, sin dall'aspetto regolatorio e delle fonti. Si pensi alla *soft law* e al problema dell'effettività nella regolazione: il *nudge*, in questo senso, sembra una versione moderna della legislazione “indiretta” dell'utilitarismo di Bentham<sup>16</sup>. In tale quadro, al di là della crisi della legge, si potrebbe più ampiamente parlare di crisi del diritto come sistema di veridificazione del potere<sup>17</sup>, per dirla ancora con Foucault, e sempre con quest'ultimo evidenziare il sistema sapere/potere insito a tali fenomeni, connotando la *soft law* come “resa” del sistema democratico rappresentativo a una serie di ideologie forti, su tutte quella neoliberale dell'effettività, che prevale sul modello kelseniano della validità.

## 5. La Costituzione economica europea e il tema della governamentalità

Entra in gioco a questo punto la categoria della governamentalità<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> F. DENOZZA, *Regole e mercato nel diritto neoliberale*, in M. RISPOLI FARINA, A. SCIARRONE ALIBRANDI, E. TONELLI (a cura di), *Regole e mercato*, II, Torino, 2017, XV ss.; R. SACCHI, A. TOFFOLETTO (a cura di), *Esiste uno “stile giuridico” neoliberale?*, Milano, 2019.

<sup>16</sup> M. GALLETTI, S. VIDA, *Libertà vigilata. Una critica del paternalismo libertario*, Roma, 2018.

<sup>17</sup> R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, Milano, 2021, p. 31.

<sup>18</sup> M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France*

Nei capitoli quinto, sesto e settimo si entra nel “cuore di tenebra” del volume, poiché si indaga la nozione di Costituzione economica europea. Dopo l’indagine su questi capitoli dovremo, a questo punto, necessariamente dare spazio al libro di Conzutti, che su tali tematiche molto si sofferma.

La tesi è semplice e a mio avviso correttamente impostata: l’Europa, lungi dal contrastare le spinte liberiste in nome del principio di economia sociale di mercato, le ha assecondate se non addirittura anticipate. Ciò è essenzialmente dovuto alla centralità del modello costituzionale tedesco, influenzato dal pensiero ordoliberale. Durante i “trenta gloriosi” si ha ancora un’Europa a “bassa velocità”: è stata la CGUE negli anni ’60 ad accelerare l’integrazione alla luce dei principi fondamentali dei Trattati europei. In tale contesto, quando progressivamente la Costituzione europea è stata modificata in senso monetarista e liberista, lo strumentario dei regolamenti e delle direttive si è rivelato sproporzionato (da un punto di vista procedurale e di contenuto).

Con il compromesso di Maastricht del 1992 si realizzano una serie di obiettivi: la definitiva liberalizzazione dei movimenti di capitale; il Patto di Stabilità col deficit fissato al 3%, cosa che limiterà grandemente le politiche economiche pubbliche degli Stati; la definitiva prevalenza del diritto comunitario e della giurisprudenza della CGUE, che privilegia i principi del libero mercato rispetto ai diritti sociali; la centralità in questo assetto della BCE, sul modello della Bundesbank tedesca.

Più di recente, dopo la crisi finanziaria del 2007-2008, vi sono stati interventi di ordine prima emergenziale, poi strutturale, dalla Troika al “fondo salva Stati” e al MES, connotati da rigide condizionalità<sup>19</sup>, al secondo Patto di stabilità del 2011. Il pareggio di bilancio è quindi entrato nelle Costituzioni degli Stati membri, grazie al Fiscal compact, con aggiramento dei Parlamenti nazionali.

Le conseguenze di tale assetto sono svariate, e Merloni ci fornisce molti esempi: la progressiva erosione della nozione di servizi non economici di interesse generale, l’affermazione del modello dei diritti finanziariamente condizionati, il giudizio sulla stabilità dei Paesi

---

(1977-1978), trad. it., Milano, 2005; M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Milano, 2005.

<sup>19</sup> Cfr. A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli stati compositi. Una comparazione tra stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Torino, 2023.

membri dato direttamente dal mercato, ossia dalle famigerate agenzie di rating. Secondo l'Autore sarebbe pure infondato l'ottimismo sulle compensative politiche di coesione, connotate dal divieto delle spese correnti (es. per il personale) e da severi meccanismi di condizionalità.

Su quest'ultimo punto vorrei osservare che i meccanismi di condizionalità, compreso quello relativo alla *rule of law*, sembrano evocare il concetto filosofico di governamentalità coniato da Foucault<sup>20</sup>. Sarebbe il pensiero ordoliberale a presentare degli intrinseci profili di antide-mocraticità: pur non opponendosi apertamente alla democrazia, esso enfatizza la centralità di regole economiche rigide che limitano lo spa-zio delle decisioni politiche democratiche. Un ritorno del liberalismo autoritario à la Heller<sup>21</sup>, o per dirla con alcuni scienziati della politica, della democrazia afascista, ossia la sistematizzazione giuridica di una azione politica che non interviene direttamente sul processo economi-co, ma agisce sul quadro giuridico – e addirittura costituzionale, pro-prio come il regolamento 2020/2092 – affinché si attuino le condizioni atte a creare un certo ordine economico democraticamente non mo-dificabile<sup>22</sup>. In questo schema il concetto di governamentalità proprio della filosofia politica, acconci a descrivere i mutamenti di esercizio del potere, si traduce nella dimensione ipermaggioritaria e notabilare della democrazia afascista<sup>23</sup>. Un allontanamento, quindi, del modello dell'integrazione attraverso il diritto, e l'avvento di un nuovo modello di regolazione soft che finisce paradossalmente per rafforzare l'uni-lateralità della tecnologia di governo. Altri hanno evocato, in questo senso, proprio le tesi foucaultiane del pastorato e del disciplinamento, cui sarebbero sottoposti oggi gli esecutivi nazionali rispetto alla Com-

<sup>20</sup> Mi permetto di richiamare sul punto G. TROPEA, *Biopolitica e diritto ammi-nistrativo del tempo pandemico*, Napoli, 2023; G. TROPEA, L. BUFFONI (a cura di), *Biopolitica e diritto: un binomio impossibile?*, Napoli, 2025.

<sup>21</sup> Cfr. C. ATZENI, *Liberalismo autoritario. La crisi dell'Unione europea a partire dalle riflessioni di Hermann Heller*, Modena, 2023.

<sup>22</sup> La stessa impostazione di fondo è presente nel libro di Conzutti con riguardo al tema del governo della moneta. Sul punto, non è un caso come lo stato di eccezione di Schmitt, in senso epistemologico e non ontologico, venga considerato valido stru-mento euristico assieme alla teoria della costituzione materiale e alla performatività delle teorie sulla moneta (A. GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa*, cit., p. 169), viste esse stesse come parte essenziale del processo sociale di produzione della moneta (cfr. L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso 'decisivo'*, in Rivistaaiic.it, n. 2/2016, p. 1 ss.).

<sup>23</sup> G. PEDULLÀ, N. URBINATI, *Democrazia afascista*, Milano, 2024.

missione europea<sup>24</sup>. Allo stesso modo, e più in generale, si è detto che i fondi strutturali europei siano nati per promuovere la coesione, ma nel tempo sono divenuti strumenti per amplificare l'assistenza finanziaria condizionata.

L'idea di fondo è che il regolamento 2020/2092, lunghi dal rappresentare una condizionalità “buona”, porti ad esiti radicali i meccanismi della condizionalità economico-finanziaria, in quanto va a incunearsi nelle organizzazioni costituzionali degli Stati. Il funzionalismo di cui si è detto, per il quale non si ha la tutela dello Stato di diritto mediante la sospensione dei finanziamenti, ma la tutela del bilancio e degli interessi finanziari dell'Unione europea da compromissioni derivanti da violazioni dello Stato di diritto, porta a una gerarchizzazione dell'Unione rispetto agli ordinamenti costituzionali dei Paesi membri<sup>25</sup>.

Infine, il *Quantitative easing* del 2015 con la Banca centrale che acquista i titoli di Stato o altre obbligazioni sul mercato, oppure l'inezione post-pandemica rappresentata dal Next Gen UE, dagli Euro-bond, dalla sospensione del Patto di stabilità. Il nostro Autore propende, in tutti questi casi, per l'idea che sia stata una mera parentesi che i Paesi “virtuosi” abbiano a malincuore accettato di fronte alla gravità della crisi, come dimostra l'adozione del nuovo Patto di stabilità e della nuova versione del MES: l'inflazione continua ad essere il male assoluto e viene combattuta solo col rialzo dei tassi di interesse e con politiche pubbliche esclusivamente liberiste.

Non mi sembra un caso che il pensiero mainstream fra gli amministrativisti sul PNRR si sia connotato in termini di avalutativo avallo delle politiche pubbliche dominanti.

In tale assetto il PNRR non può che essere analizzato secondo schemi – pur ineccepibili – che segnalano le criticità del sistema nella instabilità delle decisioni e nei troppi controlli preventivi<sup>26</sup>, nella fram-

<sup>24</sup> L. DE LUCIA, ‘*Pastorato*’ e ‘*disciplinamento*’ nella governance economica europea. *Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2015, p. 867 ss.

<sup>25</sup> Cfr. F. BILANCIA, *Gli interessi finanziari dell'Unione europea e il mutamento della concezione (europea) della Rule of Law*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2022, p. 677 ss.; G. TROPEA, *La condizionalità tra rule of law e rule by law: governamentalità neoliberale o astuzia della ragione europea?*, in *Biopolitica e diritto: un binomio impossibile?*, cit., p. 245 ss.

<sup>26</sup> L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in Forum Next Generation UE, 1° aprile 2021, in *Aipda.it*.

mentazione dei livelli di governo, nella mancanza di spazi di discrezionalità e nella sistematica violazione del *gold plating*, in una malintesa estensione del regime del diritto privato alle amministrazioni, che invece di consentire un recupero in termini di efficienza ha determinato vincoli ulteriori all'azione amministrativa.

## 6. La moneta, tra costituzionalizzazione e de-costituzionalizzazione

Ma veniamo – a mo' di interludio – al libro di Andrea Conzutti, visto che abbiamo evocato la BCE.

L'Autore ci dice che, nei Paesi membri, col silenzio delle Carte fondamentali si giustificava l'assenza in campo monetario di principi epistemici la cui bontà non potesse essere posta in seria discussione. Un simile silenzio contribuiva, peraltro, a salvaguardare il processo democratico: ciò che poteva essere deciso dal circuito politico poggiava proprio su ciò che non era stato preventivamente deciso da quello di matrice costituzionale. Si tratta, in ultima istanza, di un silenzio costituzionale *funzionale*.

In Italia, così, prevalse la tesi della subordinazione della funzione monetaria alle ragioni del più generale disegno di politica economica nazionale (rilevanza degli artt. 41 co. 3 e 3, co. 2 Cost.). Per tale ragione, la gestione delle leve monetarie, lungi dal rimanere isolata, non poté che essere influenzata da una significativa attività di indirizzo politico-finanziario democraticamente determinato da parte dello Stato. Il sintagma "Repubblica" di cui all'art. 47 venne identificato nella Banca d'Italia. Dal punto di vista organizzativo a tale assetto corrispondeva un paradigma dualistico, impennato su uno stretto coordinamento dialettico tra politica (Ministro del Tesoro; Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, CICR; Comitato interministeriale per la programmazione economica, CIPE) e tecnica (Banca d'Italia e suo Governatore).

Se la normativa costituzionale nazionale sottendeva la fiducia che l'Assemblea costituente aveva visibilmente manifestato, nella formulazione dell'art. 47 Cost., nei confronti del libero dispiegarsi del processo decisionale politico nonché della legislazione ordinaria come primario strumento di democratizzazione del potere monetario, l'unificazione valutaria europea impose una netta soluzione di continuità con quella

normativa costituzionale. Il disegno giuridico tracciato a Maastricht operò, cioè, proprio quel passaggio che i Costituenti italiani avevano consapevolmente e fermamente respinto: l'ancoraggio di una disciplina monetaria prescrittiva a un rigido fondamento di matrice costituzionale. L'effetto più significativo sortito dalla costituzionalizzazione del fenomeno monetario è stato quello di blindare, sul piano europeo e, di rimando, su quello nazionale, una specifica disciplina monetaria prescrittiva, rendendola così non più controvertibile.

Guardando all'assetto costituzionale vigente nell'Eurozona, appare sostanzialmente confermato l'auspicio delle correnti di pensiero economico neoliberale (*Ordo-liberalismus*, *Constitutional Political Economy* e *Public Choice*) di far figurare il paradigma della Central Bank Independence tra i vincoli costituzionali rivolti ai decisorii politici: a) l'obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi implicherebbe un livello di tecnicismo tale da non poter essere lasciato al processo decisionale democratico; b) gli attori politici sarebbero motivati dall'impulso a massimizzare il proprio utile, e quindi a perseguire l'obiettivo della rielezione.

Idee queste, secondo l'Autore, discutibili.

Tale assetto determina il riconoscimento al giudice dell'Unione del ruolo di garante esclusivo della legalità delle azioni poste in essere da e verso la BCE. La completa costituzionalizzazione della moneta, sterilizzando la possibilità di risolvere politicamente situazioni di conflitto in materia di circolazione monetaria, ha condotto alla giuridicizzazione e alla connessa giurisdizionalizzazione delle stesse.

Le conclusioni sono coerenti con le premesse.

Prima conclusione: l'intrinseca politicità della moneta.

Seconda conclusione: il nodo della costituzionalizzazione della moneta, che ha determinato la de-politicizzazione della gestione monetaria.

Terza conclusione: lo scenario prospettato della de-costituzionalizzazione della moneta. In altre parole, a livello europeo, sarebbe au-spicabile porsi l'obiettivo comune di espungere dal diritto primario dell'Unione tutte quelle previsioni che incorporano indirizzi prescrittivi di politica monetaria, senza eliminarle, ma semplicemente declassandole al rango di diritto derivato, più precisamente, di regolamento dell'Unione europea. In un contesto monetario de-costituzionalizzato, il circuito legislativo europeo assumerebbe, altresì, il ruolo cruciale che tradizionalmente il legislatore svolgeva nell'assetto costituzionale

della Repubblica italiana e in quello della maggior parte degli altri Paesi europei anteriormente alla loro adesione all'Eurozona: quello di istanza di chiusura del sistema monetario.

L'Autore, comunque, teme realisticamente che una ricostruzione di questo genere non abbia allo stato la forza di imporsi politicamente e resti confinata tra gli studiosi.

Il libro di Conzutti fornisce una implicita risposta anche alle questioni che Merloni pone nel capitolo ottavo del suo libro, ove pure si nota il silenzio costituzionale sui tratti istituzionali di Banca d'Italia e la prevalenza della tutela della stabilità monetaria sulla tutela del lavoro, con una progressiva imitazione da parte dell'Istituto di via Nazionale del modello tedesco di propensione all'esportazione e moderazione salariale. In seguito, Banca d'Italia fu fondamentale per le politiche pubbliche di privatizzazione delle banche, ingresso immediato nell'euro, austerità e flessibilizzazione del lavoro.

A sua volta Merloni nel capitolo dieci del suo saggio fa da ideale contraltare ad alcuni temi sollevati da Conzutti.

In assenza di una costituzione europea, resta priva di rilevanza giuridica anche la nozione di "costituzione economica" europea. La nozione di "costituzione economica", coniata da Sabino Cassese<sup>27</sup> e al recente Convegno Aipda illustrata da Fabio Cintioli come modello superato<sup>28</sup>, è una cattiva applicazione di una teoria discussa, quella della "costituzione materiale", e merita di essere abbandonata; l'unica interpretazione costituzionale possibile è quella fondata sulla lettura integrale della Carta costituzionale. Già si sono registrate posizioni di chi ha salutato la modifica costituzionale del 2012 come l'affermazione di un nuovo "super principio costituzionale", l'equilibrio di bilancio, destinato a cambiare la stessa interpretazione costituzionale. Questa interpretazione non convince: le modifiche restano confinate alla parte seconda della Costituzione. L'impianto costituzionale, a partire dall'art. 1, mantiene una sua validità anche dopo la modifica espressa dalla Costituzione del 2012. Il saggio compromesso del 1948 tra libertà economica e diritti sociali da conformarsi in sede di dialettica democratica in Parlamento è ancora la chiave di lettura della nostra Carta.

È necessario un dibattito pubblico in cui i giuristi, insieme con gli

<sup>27</sup> S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2021.

<sup>28</sup> F. CINTIOLI, *Sicurezza nazionale, concorrenza e aiuti di Stato*, Testo provvisorio, in [Aipda.it](#).

altri scienziati sociali, devono dare un contributo essenziale: la Costituzione italiana è viva e ci dà ancora, nonostante le ricorrenti misure di stampo liberista, indicazioni preziose. In un dibattito pubblico così ravvivato ci potrebbe essere posto anche, in futuro, per limitate modifiche del testo costituzionale, ispirate sempre a mantenere su un piano di parità la tutela delle libertà economiche e dei diritti sociali, in particolare: a) la difesa contestuale della stabilità monetaria e della piena occupazione; b) il necessario coordinamento tra le scelte di politica monetaria e le politiche fiscali e di bilancio del Governo; c) una vigilanza sugli intermediari finanziari che abbia la finalità prima di tutelare i risparmi da utilizzi solo speculativi.

Si nota, sul punto, una lieve discrepanza tra la proposta de-costituzionalizzante (sia pur a livello europeo) di Conzutti e quella costituzionalizzante (a livello nazionale) di Merloni. Tensione che si scioglie presto, nella misura in cui si consideri che il secondo sta operando nella chiave concettuale del controlimite.

## 7. Lo sguardo dell'amministrativista

Nel nono capitolo Merloni torna a guardare la situazione italiana.

Le “riforme dell’onda lunga” si attuano in una fase di crescita dell’intervento pubblico e di spesa pubblica espansiva, di ampliamento del riconoscimento di diritti costituzionali (es. lo statuto dei lavoratori, l’attuazione delle regioni a statuto ordinario, la legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e la legge n. 142/1990 sulle autonomie locali). Le “riforme dell’austerità”, al contrario, si fanno con lo scopo principale di tenere la spesa pubblica sotto controllo.

Anche l’Italia si adegua alla spinta liberista per le “riforme” del mercato del lavoro. Già il liberalismo classico aveva fondato la costruzione di un mercato concorrenziale sulla moderazione salariale. Dove non si arriva con la moderazione salariale si può arrivare con la flessibilità del rapporto di lavoro.

Vi sono quindi state le riforme dell’austerità, con ricerca dell’economicità e dell’efficienza, coronate nel *New Public Management* all’italiana e nell’“aziendalizzazione” delle amministrazioni pubbliche (legge n. 421/1992) cui ha corrisposto la privatizzazione del rapporto di lavoro. E la giurisdizione del giudice ordinario, che avrebbe rafforzato il lavoratore. Riforma comunque in buona parte fallita, per gli at-

teggiamenti corporativi dei sindacati e per la mancata razionalizzazione degli uffici dirigenziali, nonché per difetti intrinseci di costruzione teorica del modello dell'amministrazione come “azienda”.

Negli stessi anni in cui si introduce l'aziendalizzazione delle amministrazioni, si adotta, in occasione di ogni legge ordinaria, la clausola di invarianza della spesa. La norma colpisce direttamente la possibilità di investire nell'organizzazione pubblica. Tale clausola è considerata, testualmente, «stupida e ingiusta». Così si può dire inizi il processo di “abbandono” delle amministrazioni pubbliche. L'abbandono per disinvestimento diviene evidente quando si aggiungono alla clausola di invarianza dei veri e propri tagli, sempre giustificati dalle esigenze di equilibrio di bilancio (v. i casi dei Patti stabilità, e delle misure che li accompagnano, es. blocco turn over, e della “riforma” delle Province). L'abbandono per “esautoramento” si ha invece con l'amministrazione dell'emergenza, che richiama alla mente il fenomeno dell'abuso dei decreti-legge, dei commissari straordinari, in generale la normalizzazione dell'emergenza. L'emergenza ha, più che favorito, esaltato la ricetta liberista sulle pubbliche amministrazioni.

Vorrei svolgere tre considerazioni su questi aspetti.

La prima riguarda il *New Public Management*.

Al termine di una densa analisi degli attuali problemi dell'amministrazione pubblica italiana, Marco Cammelli ha accostato il rapporto tra riformatori e amministrazione da riformare a quello tra medici e malati indicato da Georges Canguilhem, maestro di Foucault: «i medici vogliono curare, i malati vogliono guarire»<sup>29</sup>. Ecco un'ottima sintesi di come i sistemi di veridificazione relativi alle riforme amministrative degli ultimi anni, ispirati anche da politiche di anticorruzione e trasparenza, siano progressivamente divenuti una struttura profonda di sapere/potere spesso autoreferenziale, banalizzando l'amministrazione pubblica. Per tanto, troppo, tempo questo modello si è accompagnato, sul piano dei paradigmi organizzativi e di attività amministrativa, a una controvertibile centralità del *New Public Management*, che ha assunto – per dirla con Ursi<sup>30</sup> – le forme del neoweberismo, ovvero della burocrazia liberale connotata da afflato economicistico. Poiché il neoliber-

<sup>29</sup> M. CAMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in Id., *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, Bologna, 2019, p. 72.

<sup>30</sup> R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2016, p. 349.

lismo non è solo questione di ideologia ma anche di discipline, nel senso di volontà culturale di ridefinizione della disciplina come tecnica di governo propria della società del mercato, si tocca così la questione che qui più direttamente interessa: l'espansione delle tecnologie valutative come modalità disciplinari che poggiano sul fatto che più l'individuo calcolatore è considerato libero di scegliere, più deve essere sorvegliato e valutato. La valutazione diviene «tecnologia totale di governo»: un nuovo «campo di cognizione, calcolo, sperimentazione e valutazione», «agile plastico e avvolgente, che investe e attraversa per intero i soggetti, «conducendoli a condursi» in modo conforme all'ambiente costruito, o meglio a re-agire autonomamente in modo conforme a ciò che l'ambiente si aspetta da loro»<sup>31</sup>. *L'evaluative State*, così, lungi dal rappresentare il ritrarsi dello Stato a favore dell'autoregolazione del mercato, costituirebbe un'intensa e capillare attività di costruzione del nuovo spirito di impresa attraverso sistematici dispositivi di controllo e di valutazione. Da qui la valorizzazione delle scienze del comportamento organizzativo nell'impiego pubblico e la prospettiva, almeno in taluni settori, di un'amministrazione disciplinare in senso epistemico (orientata alla verifica della “personalità organizzativa” del dirigente), come osserva da ultimo De Lucia<sup>32</sup>. Altro discorso è se l'art. 54, co. 2, Cost. possa legittimare queste forme di disciplinamento, come quest'ultimo autore sembra ammettere, mentre io ritengo che la “disciplina” di cui parla l'art. 54 non vada confusa col “disciplinamento”, al netto del problema del rispetto del principio di legalità in materia.

Quanto al giudice, molto ci sarebbe da discutere sulla reale capacità del giudice del lavoro di sindacare le scelte dell'amministrazione. Ma non vorrei soffermarmi su tale discusso aspetto. Vorrei piuttosto considerare brevemente il giudice amministrativo neoliberale.

Negli anni '70 Mario Nigro, in due magistrali saggi sul Consiglio di Stato e le sue origini<sup>33</sup>, ha messo in luce la filosofia tipicamente liberale dell'organo, come mediatore delle istanze fra libertà e autorità, sin dalla fondazione spaventiana nell'alveo del moderatismo liberale. Ma

<sup>31</sup> G. TROPEA, A. GIANNELLI, *Anticorruzione e regimi di veridificazione. Una traccia*, in *Ceridap.it*, n. 2/2024, 169.

<sup>32</sup> L. DE LUCIA, *Governare con le scienze umane. Diritto amministrativo e persona*, Roma, 2025.

<sup>33</sup> M. NIGRO, *Il Consiglio di Stato giudice e amministratore (aspetti di effettività dell'organo)*; ID., *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, entrambi in ID., *Scritti giuridici*, II, Milano, 1996, p. 1053 ss., p. 873 ss.

è soprattutto nelle nuove declinazioni dell'effettività della tutela che si percepisce un'evoluzione in senso neoliberale. Lo scritto di Nigro si limitava ad alcune interessanti «congetture» sullo stato post-liberale, ma lo scarto del neoliberalismo non era percepito, il che è perfettamente comprensibile visto che siamo ancora nella prima metà degli anni '70. Il modello neoliberale dell'effettività, che tende a prevalere sul modello kelseniano della validità, può essere inteso in un primo senso più mainstream, connaturato ai caratteri del giudice amministrativo quale giudice del grande contenzioso economico del nostro Paese, e visto dall'analisi economica come più adatto, proprio in quanto giudice speciale, a tale tipo di controllo. Il giudice in tale assetto è vettore di prevedibilità e stabilità delle regole, in un contesto di crisi del controllo del cittadino verso un'amministrazione che si fa “per risultati”, e di trasformazione del cittadino in utente e consumatore.

Mi pare però opportuno mettere in luce un secondo punto di vista, meno scontato. Il nostro giudice e la sua sentenza si collocano al centro del rimodellamento dello Stato in Stato amministrativo, che ha sinora trovato la sua acme nell'esperienza pandemica ma che, specie nel settore della concorrenza e della sua tutela, ha già manifestato importanti mutazioni di ordine istituzionale. In tale quadro il giudice svolge un ruolo peculiare. Il giudice neoliberale patisce infatti un'eccedenza di *telos*, ritenendosi chiamato ad applicare una norma percepita come mezzo ad un fine, sicché interpretarla significa andare alla ricerca della regola più idonea a promuovere l'assetto concorrenziale del mercato. In ciò sta anche la netta percezione che nel caso di specie la regola ricerata dal giudice sprigioni un'efficacia che eccede i limiti del giudicato.

Si potrebbe osservare, ed è stato fatto da Michele Trimarchi<sup>34</sup>, che *rule of law* e certezza, già in Foucault, sarebbero predicati del neoliberismo. Invero, la “curvatura” del principio di effettività in chiave di contemperamento degli interessi in gioco favorisce questa confusione e rende più arduo distinguere esigenze di effettività in senso tradizionale ed esigenze di certezza, nel senso spiccatamente neoliberale della sicurezza giuridica stabilità-continuità del diritto. L'approccio di fondo neoliberale che predica la certezza delle regole è essenzialmente in quanto essa viene intesa quale precondizione per il pieno esercizio delle libertà economiche, e più nello specifico la stabilità del provvedi-

<sup>34</sup> M. TRIMARCHI, *Neoliberalismo e giustizia amministrativa (metodo e merito)*, in *Dir. e proc. amm.*, 2025, p. 23 ss.

mento amministrativo. Torniamo all'UE, che non va molto oltre alla concezione formale della *rule of law*, elaborata a suo tempo da Hayek.

Infine, il tema dell'amministrazione dell'emergenza, fenomeno molto deprecato dall'Autore, che invoca un ritorno all'amministrazione ordinaria. Il lascito dell'esperienza pandemica mi pare andare in altro senso, confermando l'idea di chi ha configurato il potere sostitutivo come potere alternativo, modalità più rapida per conseguire gli stessi effetti che l'amministrazione ordinaria non è in grado di ottenere mediante le proprie modalità operative. In ogni caso, che di un riposizionamento dogmatico si senta il bisogno è dimostrato dalla parabola invariabilmente "normalizzante" – nonostante taluni tentativi restauratori del legislatore, si pensi alla protezione civile – dell'emergenza. Rinnovamento vuol dire presa d'atto definitiva della sussistenza di famiglie incolmabili rispetto al principio di legalità, reale autonomizzazione della categoria dell'emergenza rispetto a quella dell'urgente necessità, collocazione della prima nelle trasformazioni ordinamentali che viviamo, cioè decisa centralità dello schmittiano Stato amministrativo, che fa della legge e della sentenza amministrazione<sup>35</sup>.

## 8. Conclusioni

Vado a concludere.

Nella parte finale, costituita dagli ultimi due capitoli, Merloni, contro i vari rapporti Draghi e Letta, sostiene un'agenda non liberista per l'Europa: a) l'Europa dei diritti si deve basare su un sostanziale riequilibrio tra libertà economiche e diritti civili da un lato e diritti sociali dall'altro; senza i secondi la tutela dei primi è illusoria; b) l'Europa dei diritti deve abbandonare politiche di austerità e di competizione interna tra Stati a favore di politiche espansive dei diritti e di solidarietà interna; c) l'Europa dei diritti può nascere anche senza una sua rapida trasformazione in uno Stato federale; per il tempo necessario si può consolidare un ordinamento multilivello, nel quale ad alcune politiche sicuramente europee (ma cambiate di segno, verso la crescita e la solidarietà), si accompagna una maggiore possibilità per gli Stati di seguire proprie politiche fiscali e di bilancio (una maggiore possibili-

---

<sup>35</sup> M. NIGRO, *Carl Schmitt e lo stato amministrativo*, in *Quad. cost.*, 1986, p. 461 ss.

tà, ad esempio, di politiche espansive, keynesiane, in casa propria, da finanziarsi con ricette differenziate); d) una politica europea di investimenti pubblici. L'Autore vede con grande scetticismo l'idea di puntare sulle spese militari come leva della futura crescita: che l'Europa debba curare meglio la propria difesa e che sia necessaria una spesa armonizzata ed efficace non sembra in dubbio. Puntare a rilevanti aumenti di spesa significa, invece, alimentare le spinte belliciste, avvicinare e non allontanare il rischio di nuove guerre.

Si prospetta, inoltre, un nuovo ruolo per l'amministrazione. L'Europa solidale non pone divieti sull'utilizzazione delle risorse finanziarie da trasferire agli Stati, ma consente ad essi di impiegare parte delle risorse che finanziano progetti di investimento europeo destinandole a spese correnti, di rilancio delle capacità amministrative.

Sul punto, sottolineerei la recente TAR Campania 3 novembre 2025 n. 7102 in tema di PEI e alunni disabili, la quale ci dice che la precondizione per il bilanciamento tra diritti fondamentali è la buona amministrazione.

Le condizioni per realizzare la nuova Europa sono molto difficili anche a causa di un arretramento culturale e politico vastissimo e profondo che il liberismo ha prodotto negli ultimi quarant'anni. È necessario un nuovo ruolo del giurista in Europa. Il diritto deve prevalere sull'economia e non viceversa. Non basta lo Stato di diritto e le libertà fondamentali a livello europeo, ma serve un cambio del modello sociale.

Il potere pubblico non è un demone da esorcizzare, è uno strumento di tutela di interessi generali. È necessario ribadire la natura pubblicistica dell'organizzazione e della disciplina del potere. Se ci sono tratti che richiamano schemi privatistici, si tratta sempre di una disciplina pubblicistica.

Infine, il tema dei poteri pubblici in rapporto ai diritti della persona: si parla, citando il bel lavoro recente di Alessandra Pioggia<sup>36</sup>, di amministrazione di cura e si ritiene estendibile il concetto anche all'amministrazione di ordine. Si pensi anche alla recente nozione di "delicatezza" amministrativa introdotta da Luca De Lucia con riguardo alle cautele cui deve sottoporsi l'amministrazione che si confronta

---

<sup>36</sup> A. PIoggia, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, 2024.

con la dimensione interiore delle persone<sup>37</sup>. È soprattutto nel settore della c.d. amministrazione disciplinare, sia quella che deriva dallo Stato sociale (scuola, servizi sociali), sia quella “a distanza” che deriva dalla sua crisi (valutazione dei dirigenti pubblici, *nudge*), che si pongono oggi le più intense sfide derivanti da intrusioni ideologiche di stampo neoliberale.

L'amministrazione, insomma, non è un costo, è una risorsa. I caratteri delle amministrazioni costituzionali sono i seguenti: intelligenti (bisogna potenziare la funzione conoscitiva), funzionali ed economiche (la misurazione deve riguardare il grado di soddisfazione dei diritti e la capacità di cura), imparziali (nel liberismo c'è il problema del rapporto tra poteri pubblici e interessi privati), trasparenti, responsabili (vi sono difetti nell'equilibrio tra responsabilità, con prevalenza di quella penale sulle altre), condivise (con centralità della sussidiarietà orizzontale), differenziate (cioè territoriali, contesto unico in cui la cura può realizzarsi), ordinarie.

Due libri necessari, che vengono incontro alla esigenza manifestata qualche anno fa da Aldo Sandulli<sup>38</sup>: la scienza giuridica deve agire da *katéchon* contro i mercati globali, freno contro la deriva funzionalizzante, declinando gli imperativi delle scienze dell'economia alla luce dei diritti fondamentali, dei principi costituzionali e delle conoscenze di altre materie in modo da promuovere l'integrazione sociale.

Certo, bisogna capire se il neoliberismo biopolitico sia ancora il bersaglio giusto<sup>39</sup> negli anni di crisi in cui viviamo, connotati dal tramonto, filosofico prima che economico, di esso, sostituito progressivamente da capitalismo di guerra<sup>40</sup>, uso spinto del *golden power*<sup>41</sup>, protezionismo, neofeudalesimo, crisi della Costituzione economica e del valore totalizzante e ordinante della concorrenza nel disordine globale.

Da qui probabilmente un rinnovato pensiero critico dovrà ripartire.

<sup>37</sup> L. DE LUCIA, *Governare con le scienze umane. Diritto amministrativo e persone*, cit., p. 167 ss.

<sup>38</sup> A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2017.

<sup>39</sup> R. BIN, *Epilogo*, in G. TROPEA, L. BUFFONI (a cura di), *Biopolitica e diritto: un binomio impossibile?*, cit., 267.

<sup>40</sup> C. STAGNARO, A. SARAVALLE, *Capitalismo di guerra. Perché viviamo già dentro un conflitto globale permanente (e come uscire)*, Milano, 2025.

<sup>41</sup> A. SANDULLI, *La febbre del golden power*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 743 ss.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il testo analizza criticamente due recenti opere – quella di Francesco Merloni sull’impatto dell’austerità neoliberista sui diritti e sulle amministrazioni pubbliche e quella di Andrea Conzutti sulla costituzionalizzazione della moneta – mettendo in luce come il neoliberismo abbia prodotto un duplice abbandono delle amministrazioni (per disinvestimento e per esautoramento), favorito disuguaglianze, restrizioni democratiche e una trasformazione del diritto pubblico in senso tecnico-competitivo. L’analisi ricostruisce le radici ideologiche del neoliberismo, la sua influenza sulla governance europea e il ruolo centrale di BCE, *soft law* e condizionalità. Nel confronto tra i due libri emergono nodi come la politicità della moneta, la crisi della costituzione economica europea, il rapporto tra stabilità monetaria e diritti sociali e la necessità di una rinnovata riflessione costituzionale. Il contributo si chiude con uno sguardo alle riforme italiane, evidenziando come la logica dell’austerità abbia orientato le politiche pubbliche, il lavoro e l’organizzazione amministrativa.

EN

The text offers a critical examination of two recent works — Francesco Merloni’s book on neoliberal austerity and its effects on rights and public administrations, and Andrea Conzutti’s study on the constitutionalization of monetary policy. It highlights how neoliberalism has generated a dual abandonment of public administrations (through disinvestment and loss of autonomy), increased social inequality, and reshaped public law into a highly technical and competitive framework. The analysis traces the ideological roots of neoliberal thought, its impact on European governance, and the central role of the ECB, soft law, and conditionality mechanisms. Comparing the two books, the author discusses key issues such as the political nature of money, the crisis of the European economic constitution, the balance between monetary stability and social rights, and the need for renewed constitutional debate. The conclusion examines the Italian context, showing how austerity-driven reforms have influenced public policy, labor relations, and administrative organization.



# Costituzionalismo.it

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)  
Registrazione presso il Tribunale di Roma  
ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)