Le prime polpette avvelenate del PNRR. Verso la definitiva privatizzazione del servizio idrico?

27 Novembre 2021

di Stefano Civitarese Matteucci

Il 4 novembre 2021 il Consiglio dei Ministri ha approvato il Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (ddl concorrenza). Come previsto da una legge del 1999, questo serve a "rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, promuovere lo sviluppo della concorrenza e garantire la tutela dei consumatori". Tra le numerose misure, l'art. 6 del disegno di legge prevede una "delega in materia di servizi pubblici locali". Il Governo, vale a dire, chiede al Parlamento, che dovrà trasformare in legge il disegno di legge, di delegarlo a riordinare i servizi pubblici locali, anche tramite l'adozione di un apposito testo unico. Vengono elencati ben ventuno principi e criteri direttivi ai quali il futuro decreto legislativo/testo unico dovrà ispirarsi. Tra questi spiccano quelli di cui alla lettera f) dell'articolo 6, ove si stabilisce che gli enti locali debbano giustificare in modo "anticipato e qualificato" (sic) il mancato ricorso al mercato, ossia le ragioni per cui scelgano o confermino il "modello dell'autoproduzione". In parole più semplici, ***se un comune o un gruppo di comuni vogliono continuare a fornire l'acqua potabile, smaltire i rifiuti, gestire i trasporti pubblici e l'igiene urbana attraverso proprie aziende*** (quelle che vengono chiamate società *in house*) ***dovranno darne conto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato***. Dovranno, vale a dire, spiegare le ragioni che giustificano la gestione pubblica "sul piano economico e della qualità, degli investimenti e dei costi dei servizi per gli utenti … anche in relazione ai risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione". In termini ancora più espliciti, **la regola diventerà quella della concessione ai privati dei servizi pubblici. La gestione pubblica sarà l'eccezione da motivare 'qualificatamene'.**

Vi è persino di più. Si intende anche revisionare la "disciplina dei regimi di proprietà e di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni". Frase quantomai ambigua, che diventa più chiara continuando a leggere che si prevederà la **"cessione dei beni in caso di subentro**, anche al fine di assicurare un'adeguata valorizzazione della proprietà pubblica, nonché un'adeguata tutela del gestore uscente". Insomma, siamo alla politica di 'valorizzazione' del patrimonio pubblico dei primi anni Novanta del secolo scorso, la vendita dei gioielli di stato per fare cassa, che qualcuno, meno pudicamente, chiama la svendita dei beni pubblici. In pratica, si apre la strada, per esempio, alla privatizzazione degli acquedotti.

Quali sono le ragioni di questa scelta, che riguardo al servizio idrico è in contrasto sia con il referendum, che nel 2011 vide un successo schiacciante dei promotori dell'acqua come bene comune, sia con il disegno di legge Daga presentato alla Camera all'inizio della legislatura e **sottoscritto da 205 deputati**? **Non ci eravamo lasciati alle spalle la stagione del neoliberismo e dello smantellamento dello stato?** Non ci avevano insegnato il Covid e i fallimenti delle privatizzazioni (si pensi alle autostrade) che il settore pubblico è strategico e che gli interessi e i beni pubblici essenziali non devono essere 'messi a profitto'?

Nessuno può negare che molte amministrazioni e aziende pubbliche non funzionano o che esistono fenomeni di clientelismo e corruzione (come se nel privato non ve ne fossero). Il *punto*, però, è che i fatti hanno mostrato che **la soluzione non è certo quella di ricorrere al mercato per supplire ai 'fallimenti dello stato',** la faccia nascosta dell'ambigua teoria dei *market failures*, secondo cui lo stato esisterebbe per rimediare ai problemi lasciati insoluti dal mercato. Come se il 'mercato' fosse una sorta di *problem solver*, un'entità metafisica, con fini suoi propri, cui di tanto in tanto va fatto un 'tagliando'. E non invece un complesso fatto istituzionale operante in virtù di un insieme di regole sociali, giuridiche, pratiche conflittuali, eccetera. Se si vogliono far funzionare le istituzioni pubbliche, occorrono politiche, azioni e misure – e soldi – in luogo delle vacue riforme degli ultimi trent'anni, dettate dall'agenda della semplificazione e del "meno stato più mercato".

Italia Domani, ossia il PNRR, enfatizza ripetutamente la necessità di *"assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno delle PA. Questa deve consentire non solo di realizzare in maniera efficace ed efficiente i progetti di riforma e di investimento previsti dal Piano, ma di fornire strutturalmente beni e servizi*

pubblici adeguati alle esigenze di cittadini e imprese" (p. 45). Basta scavare un poco, però, per scoprire che **il PNRR è in piena continuità con le idee di semplificazione, snellimento, liberalizzazione**, figlie dei ruggenti anni Novanta. Non è un caso, tornando all'oggetto di questo articolo, che le disposizioni sui servizi pubblici locali del ddl concorrenza siano tratte di sana pianta dal PNRR stesso. In una sezione intitolata "Concorrenza e valori sociali" leggiamo che "una parte importante del disegno di legge sarà diretta a promuovere dinamiche competitive finalizzate ad assicurare anche la protezione di diritti e interessi non economici dei cittadini, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alla sanità e all'ambiente" (pag. 76). Curiosamente, però, per proteggere gli interessi 'non economici' dei cittadini si prescrive un "ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'in house providing", cioè al meccanismo del servizio pubblico. E così, "andranno introdotte *specifiche norme finalizzate a imporre all'amministrazione una motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato*", eccetera, eccetera. A parte qualche vocabolo ("qualificata" ha preso il posto di "rafforzata" nel ddl concorrenza) le *specifiche norme* sono ora arrivate sugli scranni parlamentari.

Che farà il nutrito pacchetto di parlamentari firmatari della proposta di legge Daga? La proposta si ispira a **"una gestione pubblica partecipativa e trasparente del bene comune costituito dall'acqua**" (p. 3). Il suo art. 9 prevede che il **"servizio idrico integrato è considerato servizio pubblico locale di interesse generale non destinato ad essere collocato sul mercato in regime di concorrenza**" e che "la gestione del servizio idrico integrato è realizzata senza finalità lucrative, mediante modelli di gestione pubblica, e persegue finalità istituzionali e di carattere sociale e ambientale". Basta che votino contro il disegno di legge governativo, si dirà, e Draghi se ne dovrà fare una ragione. Dopo tutto, salve le intoccabili regole sulla concorrenza del mercato interno (per i beni e i servizi che sono offerti dal mercato), nessuna legge europea impone agli stati di mettere sul mercato la somministrazione dell'acqua potabile.

Ma qui scatta un vero e proprio **cortocircuito**. La preferenza per la **gestione privata dei servizi pubblici locali è una 'riforma' del PNRR** e questo cambia le carte in tavola. Il governo italiano ha approvato il PNRR nell'aprile 2021, poi inviato alla Commissione Europea il 30 aprile 2021. Il Parlamento lo ha visto solo passare. I parlamentari ne discussero una bozza nel gennaio 2021, quella del governo Conte poi riformulata da Draghi, e si limitarono ad alcune generiche linee guida. Il PNRR, quindi, è formalmente una decisione del Consiglio dei Ministri privo di forza di legge. In linea di principio, il Parlamento non è vincolato a seguirne le direttive, che in molti casi consistono nell'approvare atti aventi forza di legge: 53, tra leggi, decreti-legge, decreti legislativi, da portare a termine tra il 2021 e il 2026. Qualunque studente del primo anno di giurisprudenza direbbe che è un nonsenso ipotizzare che il Parlamento sia obbligato ad approvare un disegno di legge elaborato in attuazione di un programma deciso dal Governo, salvo il meccanismo politico della fiducia.

Se, però, consideriamo il problema dal punto di vista dell'Unione Europea le cose cambiano. **I piani di ripresa e resilienza sono i capisaldi di una complessa procedura** prevista dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021 (regolamento RRF), attraverso cui gli Stati membri ricevono gli ingenti finanziamenti del Next Generation EU. Il fulcro di questa procedura è l'accordo tra la Commissione e ciascuno Stato membro beneficiario che suggella il sostegno finanziario dell'UE e sancisce l'obbligo degli Stati membri di realizzare tutti gli obiettivi e le misure previste dai piani. In breve, la natura di tali piani secondo il diritto nazionale (in Italia una decisione del Governo) è irrilevante per l'Unione. **Se uno Stato membro desidera accedere (e mantenere nel tempo) i finanziamenti Next Generation UE deve obbligarsi a eseguire quanto contenuto nell'accordo firmato con la Commissione UE**.

Secondo il Regolamento europeo i piani nazionali stabiliscono in primo luogo e principalmente un **percorso di riforma**. Come spiegato nel documento di lavoro della Commissione europea del 22 gennaio 2021, l'elemento principale su cui si impernia un piano di ripresa e resilienza è denominato "componente": "Ogni componente dovrebbe riflettere le relative priorità di riforma e investimento in un settore o in settori, attività o temi correlati, mirando ad affrontare sfide specifiche, formando un pacchetto coerente". In breve, **investimenti, progetti e riforme sono inestricabilmente legati**. Il rispetto di questo 'pacchetto', riforme legislative comprese, è monitorato e verificato dalla Commissione. Non **attuare una delle riforme promesse nel piano, secondo i**

tempi indicati, mette in pericolo l'ottenimento dei fondi europei su cui ruota l'intera tenuta del Paese nei prossimi anni.

Il Parlamento sembra, dunque, in un *cul de sac*, messo nell'angolo dalla decisione presa dal Presidente del Consiglio di inserire nel PNRR la riforma mercatistica dei servizi pubblici locali. Si profila, allora, all'orizzonte una **nuova campagna referendaria** promossa dal movimento "Acqua bene comune", quando le nuove disposizioni vedranno la luce? Anche questa, si perdoni la battuta scontata, rischierebbe di produrre un buco nell'acqua. Le nuove regole sui servizi pubblici locali potrebbero essere escluse dal referendum abrogativo se ritenute disposizioni indispensabili per evitare il concretizzarsi di una «responsabilità dello Stato italiano per **inadempimento di uno specifico obbligo comunitario**, con conseguente violazione dell'art. 75, secondo comma, Cost.» (Corte cost. sent. n. 45/2000).

Il problema qui discusso mostra che **la democrazia è un po' in affanno**. A costo di essere tacciato per il solito petulante nostalgico del defunto stato-nazione e della moribonda democrazia rappresentativa, credo che congegni come il PNRR per imporre in modo verticistico decisioni che calpestano la volontà popolare su questioni fondamentali (come l'acqua bene comune) non facciano il bene del Progetto Europeo.

Il modo per uscire dal *cul de sac* sarebbe per la 'politica' di riappropriarsi delle sue prerogative e – invece di appiattirsi sull'Agenda Draghi – decidere se la prospettata riforma dei servizi pubblici locali sia o meno compatibile con la risoluzione **dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite** del 28 luglio 2010 (GA/ 10967) che dichiara «il **diritto all'acqua un diritto umano universale e fondamentale**». L'accordo sul PNRR non è inciso nella roccia e non si può credere che un governo munito di un chiaro mandato parlamentare non abbia la possibilità di rinegoziare aspetti di dettaglio di un piano estremamente complesso. Possiamo, però, seriamente pensare che questo Parlamento abbia la forza e l'autorevolezza per assumersi questo compito?