



Commissariare il parlamento Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue condizionalità (Parte II)



12 Ottobre 2021 | Alessandro Somma

Presentato come un segno della solidarietà e generosità dell'Europa unita, il Pnrr è in verità tutt'altro. Nella prima parte del contributo abbiamo visto perché i soldi di cui si parla sono in realtà pochi e tutti da restituire, e illustrato le condizionalità cui sono collegati: innanzi tutto quelle che impongono una sana governance economica, ovvero l'austerità. Ci dedicheremo ora alle condizionalità che

riguardano la tutela della concorrenza e che comportano liberalizzazioni e privatizzazioni. Concluderemo riflettendo sulla finalità prima del Pnrr: impedire la partecipazione democratica in quanto ostacolo al definitivo consolidamento dell'ortodossia neoliberale.

Torna la legge annuale per il mercato e la concorrenza

Tra le riforme cui è subordinata l'assistenza finanziaria, è particolarmente dirompente l'impegno a riesumare la legge annuale per il mercato e la concorrenza, catalizzatrice di misure destinate innanzi tutto ad attuare un'altra tipica massima neoliberale: quella per cui l'inclusione sociale discende dall'inclusione nel mercato. Motivo per cui occorre concepire la tutela della persona come protezione del consumatore, beneficiato da una redistribuzione della ricchezza fondata sul libero incontro di domanda e offerta dei beni e dei servizi: fonte prima di "giustizia sociale" [1].

La legge annuale per il mercato e la concorrenza è stata contemplata da un provvedimento del 2009, che ha affidato all'esecutivo il compito di predisporla per "rimuovere gli ostacoli regolatori di carattere normativo o amministrativo all'apertura dei mercati", quindi per "promuovere lo sviluppo della concorrenza" e per "garantire la tutela dei consumatori". Il tutto tenendo conto delle "segnalazioni" e della "relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato" (Antitrust), e soprattutto per promuovere la "conformità dell'ordinamento interno ai principi comunitari in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati, nonché alle politiche europee in materia di concorrenza" [2].

Fortunatamente queste indicazioni sono state in larga parte disattese. Solo nel 2017 si è avuta una legge per la concorrenza e il mercato, su stimolo dell'esecutivo

diretto da Matteo Renzi che aveva varato il relativo disegno nel febbraio 2015 [3]. In precedenza si era invece avuto un provvedimento ispirato da alcune indicazioni dell'Antitrust: quello che ha convertito il cosiddetto Decreto cresci Italia [4], voluto al suo insediamento dal governo presieduto da Mario Monti per avviare le politiche di austerità. Tocca ora a Mario Draghi rimettersi lungo il medesimo cammino in un contesto solo apparentemente differente, dal momento che le politiche espansionistiche di questo periodo non indicano un abbandono dell'ortodossia neoliberale. Rappresentano al contrario la cortina fumogena funzionale ad occultare la definitiva cancellazione di quanto si reputa incompatibile con quell'ortodossia.

Quattro sono le leggi annuali per la concorrenza, contemplate dal Pnrr quali riforme cui è condizionata l'assistenza finanziaria del Fondo per la ripresa e la resilienza. La prima si occupa di "servizi pubblici locali, energia, trasporti, rifiuti", doveva inizialmente essere presentata al Parlamento lo scorso luglio [5], ma la scadenza è stata prorogata a fine anno [6]: senza ricadute sulla tabella di marcia prevista dal Pnrr, avendo questo previsto l'entrata in vigore della legge per dicembre 2022. Una seconda legge per la concorrenza verrà presentata al Parlamento nel giugno 2022, avrà un focus su "piani di sviluppo energia elettrica" e dovrà entrare in vigore nel dicembre 2023. La terza, dedicata alla "riforma delle concessioni stradali", sarà presentata al Parlamento nel giugno del 2023, per poi entrare in vigore nel dicembre dell'anno successivo. La quarta, i cui ambiti di intervento non sono definiti, sarà presentata al Parlamento nel giugno 2024 e dovrà entrare in vigore nel dicembre 2025 [7].

Tutte queste leggi recepiscono in vario modo le indicazioni contenute in una recente segnalazione dell'Antitrust, sollecitata direttamente da Mario Draghi in occasione del discorso per la fiducia tenuto al Senato. Non richiameremo le indicazioni di dettaglio, ma solo quelle destinate a presidiare l'ispirazione neoliberale del Pnrr, a partire dall'invito a evitare che le politiche espansionistiche

richieste dalla crisi pandemica introducano un cambio di rotta: è fondamentale “che le decisioni di politica economica e l’intervento pubblico a sostegno dell’economia e delle categorie maggiormente colpite siano disegnati nella piena consapevolezza degli effetti sulla concorrenza”, e considerare che “l’applicazione rigorosa della disciplina antitrust costituisce un fattore prezioso per garantire una più rapida e solida ripresa”. Il mercato deve insomma restare lo strumento principe per la redistribuzione della ricchezza, e a monte lo strumento di selezione degli operatori economici più adatti ad assolvere a un simile compito: “la concorrenza promuove la produttività e la creazione di posti di lavoro, induce le imprese a essere più produttive e innovative, favorisce una migliore allocazione delle risorse tra le attività economiche, consente alle imprese più innovative ed efficienti di entrare nel mercato e crescere” [8].

Spoliticizzare il mercato e retribuire clientele

Tra le misure che il Pnrr include nella legge per il mercato e la concorrenza 2021, ne campeggia una con particolari implicazioni. Riguarda i servizi pubblici locali, per i quali si invoca “un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell’*in house providing*”, imponendo “una motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato” [9]. Per servizi come l’energia, i trasporti o la raccolta di rifiuti si vuole cioè sponsorizzare il ricorso a società di capitali, che se anche sono partecipate dall’amministrazione operano per produrre utili e distribuire dividendi, e non anche benefici per la collettività. Anche qui per onorare teorie di chiaro stampo neoliberale come il *New public management*: il governo della pubblica amministrazione attraverso criteri privatistici, nel solco di schema maturati in ambito anglosassone sul finire del secolo scorso [10].

Le particolari implicazioni di questa misura non riguardano però direttamente il solo ordine economico. Giacché in Italia parlare di privatizzazione dei servizi pubblici locali significa ulteriormente mortificare l'esito dei celeberrimi referendum tenutisi nel 2011, con i quali si sono tra l'altro abrogate disposizioni volte ad incentivarla e nel contempo a limitare fortemente il ricorso all'*in house providing*.

Peraltro è il Pnrr nel suo complesso a rappresentare un attentato all'ordine democratico. Le misure previste come condizione per l'assistenza finanziaria occupano un calendario che spazia sino al 2026, ovvero che monopolizza l'agenda politica del parlamento dell'attuale legislatura ma anche nella prossima. Il tutto senza che le Camere abbiano avuto modo di esaminare il Pnrr, dal momento che il testo è stato trasmesso dall'esecutivo il 25 aprile, per poi essere inviato a Bruxelles il 30 aprile: termine ultimo stabilito dal Regolamento istitutivo del Fondo per la ripresa e la resilienza (art. 18).

Esautorare il parlamento sembra del resto il fine ultimo del Pnrr, che come abbiamo detto non si giustifica certo alla luce dei vantaggi economici che produce: talmente irrilevanti da farli apparire come mere esche buone solo ad attirare nella trappola delle riforme. Ma in fin dei conti neppure questo sembra essere il fine ultimo del Pnrr, che solo in parte mira ad alimentare il mercato delle riforme: la prassi per cui l'Unione europea condiziona l'assistenza finanziaria all'adozione di misure pensate per consolidarne l'ispirazione neoliberale. O meglio, un simile mercato caratterizza il complesso delle misure adottate da Bruxelles per reagire alla pandemia [11], ma quanto ruota attorno al Pnrr non si può spiegare con il consueto "ce lo chiede l'Europa".

L'Europa chiede, ma le sue richieste sono divenute anche e soprattutto l'alibi per governare senza il parlamento, o meglio per imporgli di mettere il sigillo su scelte compiute altrove, senza però poterle valutare e soprattutto modificare, o peggio

sostituirle con altre scelte. Il che è stato detto in termini espliciti da Mario Draghi, nella conferenza stampa a margine del vertice Ue-Balcani occidentali appena tenutosi in Slovenia: “l’azione del governo non può seguire il calendario elettorale perché noi dobbiamo seguire il calendario che è stato negoziato con la Commissione europea, per il Pnrr ma anche per le raccomandazioni che sono state date dalla Commissione all’Italia” [12].

Tutto questo risponde indubbiamente a un’istanza tipicamente neoliberale: ricorrere all’intervento dei pubblici poteri per sostenere l’ordine economico, ma non anche per metterlo in discussione. Lo Stato deve cioè imporre il funzionamento del mercato, che notoriamente non si autorealizza, e per fare questo deve spoliticizzarlo: metterlo al riparo dal conflitto sociale, impedire che determini una redistribuzione della ricchezza alternativa a quella affidata al libero incontro di domanda e offerta di beni e servizi, e dunque al principio di concorrenza.

Vi è però anche una utilità di altro tipo riconducibile alla neutralizzazione del parlamento: retribuire il blocco di potere che sostiene l’attuale leadership accantonando il rischio che le sue richieste non passino il vaglio della partecipazione democratica. Giacché l’attuale leadership non riveste una posizione di vertice in virtù delle leggendarie abilità e doti taumaturgiche di cui tanto si favoleggia, bensì per la sua capacità di assecondare aspettative ben definite: quelle delle clientele capaci di prosperare sulle macerie delle società devastata dall’ortodossia neoliberale.

[1] *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 73.

[2] Art. 47 Legge 23 luglio 2009 n. 99 *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*.

- [3] Legge 4 agosto 2017 n. 124.
- [4] Legge 24 marzo 2012 n. 27 di conversione del Decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 recante *disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*.
- [5] *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 73.
- [6] *Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2021*, www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2021/NADEF_2021.pdf, p. 118.
- [7] *Allegato riveduto della Decisione del consiglio relativa all'approvazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, cit., pp. 132 e 142 ss.
- [8] Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Segnalazione ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287 in merito a proposte di riforme concorrenziali, ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/S4143%20-%20LEGGE%20ANNUALE%20CONCORRENZA.pdf>.
- [9] *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 74. Anche *Allegato riveduto della Decisione del consiglio relativa all'approvazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, cit., p. 143 ss.
- [10] Cfr. G. Moini, *New Public Management e neoliberalismo. Un intreccio storico*, in *Economia & Lavoro*, 2017, p. 71 ss.
- [11] A. Somma, *Il mercato delle riforme. Come l'Europa è divenuta un dispositivo neoliberale irriformabile*, in E. Mostacci e A. Somma (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Roma, 2021, p. 229 ss.

[12] Il video della conferenza si trova ad esempio qui:

<https://video.corriere.it/politica/draghi-salvini-governo-va-avanti-non-puo-seguire-calendario-elettorale/26b7114a-26ad-11ec-80e1-1715b255e4f7>.