

Azienda pubblica o municipalizzata, Azienda speciale e S.P.A. a capitale interamente pubblico: alcuni chiarimenti e prospettive politiche

La recente disputa all'interno del movimento per la ripubblicizzazione dell'acqua, tra i sostenitori dell'azienda speciale e i promotori della società per azioni (S.P.A.) a capitale pubblico, mette le sue radici in un paludoso equivoco su cui è bene fare chiarezza.

Entrambi gli schieramenti pensano a forme di gestione del Servizio Idrico Integrato (S.I.I.) – Azienda speciale e S.P.A. a capitale pubblico, appunto – all'interno del diritto positivo vigente in materia.

Purtroppo a diritto positivo vigente non è possibile alcuna forma autentica di gestione pubblica dell'acqua. E questo per un semplice motivo: dagli anni Novanta in poi lo spazio giuridico riferito ai beni essenziali alla vita è stato costruito intorno ad un principio: la loro rilevanza economica ed imprenditoriale.

Sostenere che è possibile la ripubblicizzazione dell'acqua in questo contesto legislativo è come dire che “dal letame possono nascere i fiori”. Proposizione che può reggere solo all'interno dell'immaginario poetico o in complesse pratiche da giardiniere.

Il legislatore italiano coerentemente al principio di rilevanza economica introduce – con la Legge 142, art. 22, del 1990 e successivamente col d. lgs 267, art. 113, del 2000 – l'Azienda speciale, eliminando dal diritto italiano l'Azienda pubblica o municipalizzata di giolittiana memoria (1903).

Occorre chiedersi, allora, quale differenza sussiste tra l'Azienda municipalizzata e l'Azienda Speciale. Perché si definisce “speciale” un'azienda? Cercherò di essere il più chiaro possibile.

L'Azienda municipalizzata agiva all'interno della Pubblica amministrazione (P.A.), era diretta emanazione di essa, agiva come una sua interna articolazione.

L'Azienda speciale, invece, è un ente strumentale. Ha autonomia giuridica rispetto all'ente pubblico e, cosa ancora più importante per il nostro ragionamento, ha autonomia imprenditoriale, cioè, si comporta come un imprenditore il quale deve coprire i costi con i ricavi. Per sua stessa natura, dunque, l'Azienda speciale deve far fruttare dei ricavi dalla gestione dell'acqua. Per questo, pur rientrando ancora all'interno del diritto pubblico, è fuori dalla pubblica amministrazione ed è in grado di utilizzare la strumentazione privatistica del codice civile. Questa è la caratteristica che rende l'azienda “speciale”.

Ma questo non è tutto: dopo la sua introduzione nel 1990 l'Azienda speciale, con la legge Galli del 1994, diventa, potremmo dire, specialissima. Per disposizione di legge, infatti, la tariffa – “corrispettivo del Servizio Idrico Integrato” – non deve solo limitarsi a rendere possibile la copertura dei costi con i ricavi, ma deve remunerare il capitale investito.

Questa disposizione, oggi trasfusa nel d. lgs. 152 del 2006, recita: «La tariffa [...] è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito».

Tutta la legislazione successiva non è che uno sviluppo progressivo, potremmo dire, una razionalizzazione dello stesso principio: dalla Bassanini (legge 127 del 1997) – che introduce la Società per azioni come opzione alternativa all'Azienda speciale e prevede forme accelerate e

semplificate per la trasformazione di quest'ultima in S.P.A. – alla finanziaria Berlusconi (legge 448 del 2001) – che ha trasformato in obbligo quello che per la Bassanini rappresentava una mera facoltà – per finire al Decreto Legge 135 del 2009 che prevede la scadenza di tutte le concessioni entro il 31 dicembre del 2010 e la successiva privatizzazione.

La S.P.A., dunque, portando la gestione dell'acqua non solo fuori dal recinto della pubblica amministrazione ma fuori dal diritto pubblico, per collocarla saldamente sul terreno del diritto privato, è la logica conclusione del principio economicistico già contenuto nell'Azienda speciale.

La vera discontinuità non sta nel passaggio dall'Azienda speciale alla S.P.A., ma piuttosto in quello tra Azienda speciale, per sua natura imprenditoriale, e l'Azienda pubblica o municipalizzata.

In estrema sintesi: l'Azienda speciale sta alla S.P.A. come il seme sta alla pianta. Non si può pensare di sradicare una pianta e poi ripiantare il seme da cui questa è venuta fuori.

Ecco perché non possiamo definire le idee direttive di un movimento politico nella prospettiva del diritto positivo vigente in materia.

Questo di fatto toglie agli enti locali la possibilità di scegliere l'azienda municipalizzata, unico ente formalmente e sostanzialmente pubblico.

Tornare all'Azienda speciale oggi significa dover necessariamente lottare contro la S.P.A. domani e così fino a quando avremo esaurito tutte le nostre forze senza mai risolvere il problema. Ci saremo in tal modo condannati alla stessa pena inflitta a Sisifo per aver sfidato gli dèi: spingere un masso dalla base alla cima di un monte. E raggiunta la cima, ogni volta, vedere il masso rotolare nuovamente alla base del monte. Ogni volta, e per l'eternità, Sisifo doveva ricominciare da capo la sua scalata.

Per questi motivi dovremmo denunciare con forza e lottare perché in Italia venga reintrodotta, per legge di Stato, l'Azienda pubblica o municipalizzata.

Ne sono certo, se domandassimo ai nostri amici in contrasto tra azienda Azienda speciale e S.P.A. quale opzione proporrebbero avendo la possibilità di scegliere tra Azienda municipalizzata, Azienda speciale e S.P.A., non ho dubbi, risponderebbero: Azienda municipalizzata!

Ma già sento la replica: per legge la municipalizzata non si può fare!

Ma io mi domando: perché ciò che per legge non si può fare noi non dobbiamo neanche volerlo?

Noi dobbiamo volere ciò che ci è stato tolto da potenti comitati d'affare mediante una legge ingiusta espressione della volontà del più forte.

Per questo ritengo che la disputa tra sostenitori dell'azienda speciale e i promotori della s.p.a. sia un abbaglio.

La legge del più forte ci dice che non possiamo ostacolare con mezzi e parole coloro che violentano il nostro territorio: ma noi lo dobbiamo volere.

La legge del più forte ci dice che non possiamo prendere parte alle decisioni che riguardano le grandi opere pubbliche: ma noi lo dobbiamo volere.

La legge del più forte ci dice taci, noi dobbiamo affermare il diritto alla vita, il diritto alla partecipazione democratica, il diritto della natura a sussistere come bene comune e universale.

Se i più forti, utilizzando strumentalmente la legge, hanno occupato le istituzioni democratiche e repubblicane e corrodono il corpo morale ed economico del nostro paese con una legislazione criminogena vuol dire che siamo stati chiamati ad una lotta senza quartiere, siamo chiamati ancora dalla nostra storia ad un nuovo risorgimento della coscienza civile ad una nuova resistenza per lo stabilimento nei rapporti sociali, politici ed economici della dignità dell'uomo.

Il ragionamento giuridico non può determinare l'indirizzo del movimento anche perché la rilevanza economica non è un principio di natura giuridica, ma politica.

La natura economica o non economica di un servizio non può essere determinata per legge ma solo dalle scelte amministrative, organizzative in definitiva politiche di un ente.

Il fatto che per legge si definisca economico il servizio di un bene quale l'acqua – questo sì, per sua natura non economico – è un abuso.

Ragion per cui non giuridicamente ma politicamente dobbiamo contestare il principio. Aver ingenerato confusione fra gli attivisti del movimento intorno alla definizione di Azienda pubblica o municipalizzata, Azienda speciale e S.P.A. a capitale interamente pubblico è la prova del limite del ragionamento meramente giuridico.

Avremmo dovuto riflettere meglio su tutto questo, avere il tempo di chiarirci, aspettare che passassero le elezioni politiche prima di lanciare il referendum – che rischia di essere cannibalizzato dalla propaganda.

Tra l'altro il referendum è abrogativo, e noi, possiamo tagliare, sminuzzare scandagliare quanto vogliamo ma dentro la legge attuale l'azienda pubblica non la troveremo.

Occorre lottare insieme per la reintroduzione, mediante legge dello Stato, dell'Azienda municipalizzata. Riprendiamo la legge di iniziativa popolare, perfezioniamola facendo sì che la rilevanza economica sia abiurata dal sistema giuridico vigente in materia.

Se saremo capaci di volere questo allora potremo anche averlo!

Fraterni saluti

Nicola Capone

Segretario generale delle Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia

Aderente al CO.RE.RI.

p.s. Propongo di fissare una data per una pubblica assemblea e discutere con serenità di tutto questo, con l'obiettivo di unificare il fronte di lotta per la ripubblicizzazione dell'acqua.