Dai telefoni alle autostrade: la strana storia del "decreto fantasma"

di Carlo Scarpa

Nell'aprile 2006 Autostrade e Abertis annunciarono la loro fusione, tentativo (finora) abortito a seguito di reiterate interferenze politiche. A un anno di distanza, errori simili si sono ripetuti nella vicenda di Telecom Italia. La storia di Autostrade è diversa, ma vale la pena di ricordarne almeno un episodio. (1)

La vicenda Autostrade-Abertis

Nel caso Autostrade, il governo non gradì il fatto che l'impresa avrebbe potuto essere controllata da una maggioranza con passaporto spagnolo. Nazionalismo? Forse, ma la partita verteva soprattutto attorno alle **concessioni autostradali**, che secondo i più erano sbilanciate a favore delle imprese. Il fatto che il governo volesse rivedere le concessioni era legittimo, ma il "come" si fanno le cose è fondamentale.

Se oggi ci si lamenta delle interferenze nel caso Telecom, si pensi che per bloccare la fusione di Autostrade, i ministri dell'Economia e delle Infrastrutture giunsero perfino a evocare una norma dello Stato che, con ogni evidenza, non esiste. La vicenda, poco nota ma tristemente vera, ha dell'incredibile.

Una delle materie del contendere era se **un'impresa di costruzioni** potesse controllare Autostrade per l'Italia. (2) Questo era stato escluso dal prospetto sulla base del quale Iri aveva venduto le prime azioni di Autostrade nel 1997, specificando che **per tre anni** nessun azionista di controllo avrebbe potuto cedere le proprie quote. Ma nulla era specificato per gli anni successivi, nel prospetto o in alcuna norma. E se anche tale vincolo fosse stato posto (come cercò di fare il governo nel 2006), la Commissione europea ha precisato che questo avrebbe costituito una illegittima limitazione alla circolazione di capitali.

Il 4 agosto 2006 i due ministri hanno invece inviato una lettera ad Anas, a cui poi Anas ha dovuto attenersi, dichiarando che un decreto del presidente del Consiglio dei ministri del maggio 1997 vietava la partecipazione di costruttori all'azionariato di controllo di Autostrade per l'Italia. Poiché un costruttore era presente in Abertis, la fusione era quindi vietata.

È un "**decreto fantasma**". Nel maggio 1997 il Consiglio dei ministri si limitò a dare blande indicazioni in materia al ministero del Tesoro, che a sua volta le trasmise a Iri, e che Iri poi riportò nel prospetto di vendita (come indicato sopra, con un vincolo di tre anni). Ma non esisteva né esiste alcuna legge dello Stato che impediva la partecipazione di costruttori all'azionariato di controllo di Autostrade per l'Italia. E il fatto che due ministri certo non inesperti abbiano scritto il contrario è piuttosto curioso.

Qual è la strategia?

Nel caso **Telecom Italia** non si sono forse toccati questi vertici, ma ora come allora ci si chiede se questo governo abbia un "centro delle strategie" (espressione a suo tempo cara al presidente del Consiglio) e soprattutto se esista una strategia condivisa. Se nel caso Autostrade il fine era almeno in parte dichiarato (rivedere la concessione), nel caso Telecom la ratio sfugge; perché questa ondata di apparente nazionalismo (che ha poi finito per favorire la spagnola Telefonica)? Chi dà il diritto al governo di **selezionare gli azionisti** di un'impresa privata?

Tutto questo aumenta il rischio degli investitori. Hai una concessione dello Stato? Sappi che alcuni politici ritengono che lo Stato la possa modificare unilateralmente, e se non accetti, rischi di vedere anche leggi inventate ad hoc. Vuoi vendere un'impresa? Sappi che alcuni politici ritengono di avere il diritto di interferire nella vendita, non per tutelare evidenti interessi pubblici, ma per fini mai dichiarati, il che aumenta l'imprevedibilità. Possedere un'impresa espone quindi a **rischi diversi** dai mutamenti delle condizioni di mercato o della tecnologia; il rischio politico costituisce un fattore autonomo e anche molto concreto. **(3)**

Ma non è (solo) un problema delle imprese. Diventa rapidamente un problema dei **consumatori**, quando il maggiore rischio si traduce in un maggiore costo del capitale per le imprese, e se le **tariffe** devono coprire i costi, questo significa aumento (o minore diminuzione) delle tariffe pagate dai consumatori. La politica costa, ma compito dei politici non è di esporre le imprese al loro arbitrio: presto o tardi saranno comunque i consumatori a pagare il conto.

(1) Per l'intera storia e altri "dettagli" si rinvia a C. Scarpa, "Lo strano caso di Autostrade-Abertis: una Love story dal finale aperto", Mercato concorrenza, regole, 2007, per i dettagli e ulteriori considerazioni.

(2) Più precisamente, si diceva che "saranno esclusi dalla procedura quei soggetti il cui fatturato derivi, per oltre la metà, dai settori delle costruzioni e dei trasporti di merci e/o persone, nonché quelli che appartengano o controllino un gruppo il cui fatturato consolidato derivi per oltre un quarto da detti settori".

(3) Un tentativo di misurarlo è contenuto in Bortolotti e Faccio (2006).