

Autostrade: nazionalizzare per privatizzare Perché il Tesoro, non Cdp, dovrebbe comprare Aspi

Di Franco Debenedetti e Carlo Stagnaro

La nazionalizzazione di Autostrade appare ormai un passaggio obbligato per suturare la ferita aperta il 14 agosto 2018 dal crollo del ponte di Genova. Ma sarà una nazionalizzazione temporanea ed esplicita, o una nazionalizzazione permanente e non dichiarata? Questa è la scelta di fronte a Mario Draghi: una scelta con conseguenze storiche, per gli assetti industriali del Paese e per il giudizio sul suo governo.

Attualmente, il pallino è ancora in mano ad Atlantia e agli altri azionisti di Aspi (Appia Investments e Silk Road Fund): verso metà maggio l'assemblea dovrà esprimersi sull'offerta della Cassa depositi e prestiti. I circa 9,1 miliardi di euro messi sul piatto dalla Cdp si collocano nella parte bassa della forchetta prevista dagli analisti. Se la cifra fosse considerata congrua, il Governo ancora una volta si troverebbe impiccato a scelte compiute prima del suo insediamento. Quella che noi consideriamo la via maestra – intervenire sulla governance e le regole del settore, senza interferire con gli assetti proprietari – appare difficilmente percorribile. Per un motivo politico: cacciare i Benetton dalle Autostrade è uno dei temi che il Movimento 5 stelle dichiara identitario. E per un motivo economico: dopo la riforma del 2007 (ministro dei Trasporti Antonio Di Pietro, presidente del Consiglio Romano Prodi) la revoca della concessione ad Aspi impone penali proibitive. Anche se va riconosciuto che, finora, Aspi non ha impugnato decisioni ben più gravi, come la revisione retroattiva delle penali voluta da Danilo Toninelli e Giuseppe Conte: se l'assemblea dicesse no alla Cassa, e il M5s facesse buon viso a cattivo gioco, non è detto che non si potrebbe arrivare per la via più diretta al risultato socialmente desiderabile, ossia la revisione della concessione senza esborso di denaro dei contribuenti.

Ma, in caso contrario, l'ingresso della Cdp è la soluzione più appropriata? Arrograrsi il diritto di esprimere il proprio gradimento sulla proprietà delle aziende è un vulnus per uno Stato di diritto: dovrebbe almeno servire a portare a casa la revisione della regolazione del settore, in particolare allineando le tariffe a quanto ora definito dall'Autorità dei trasporti. In questo Focus dimostreremo perché, a questo fine, la Cassa rischia di rappresentare un ostacolo insormontabile: se Draghi vuole apportare di suo una conseguenza positiva agli interventi dei suoi predecessori, deve seguire una strada solo apparentemente più tortuosa.

Franco Debenedetti è Presidente dell'Istituto Bruno Leoni. Carlo Stagnaro è Direttore Ricerche e Studi dell'Istituto Bruno Leoni.

La concessione di Autostrade per l'Italia

Il “peccato originale” di Autostrade per l'Italia risale al momento, alle modalità e agli obiettivi della privatizzazione. Se questa riguarda un monopolio naturale, la legge prescrive che sia regolato da un'autorità indipendente. Invece tutto restò in mano al Ministero dei Trasporti, cioè alla politica. Solo 13 anni dopo si istituì l'Autorità, e col potere di intervenire solo sulle concessioni future, non su quelle in essere.

Come mostra uno dei più feroci critici delle Autostrade, Giorgio Ragazzi, la privatizzazione aveva tre difetti.¹ Primo: la dimensione dell'asset. Oggi Aspi gestisce 2.857 chilometri di estensione lineare su un totale di 5.887 chilometri di strade a pedaggio in Italia, mentre per raggiungere le economie di scala tipiche di questo settore basterebbero poche centinaia di chilometri.² Secondo: la durata della concessione, rinviata di vent'anni, dal 2018 al 2038 prima della vendita, e poi ulteriormente prorogata al 2042. Terzo: mentre la formula per l'aggiornamento tariffario era quella tradizionale del *price cap*, il valore di partenza della tariffa non venne stabilito sulla base del valore residuo delle autostrade, ma su quello della tariffa pre-esistente: dando così luogo a pedaggi esagerati. In seguito si sono aggiunti una serie di altri interventi: le ambiguità nelle procedure relative agli aggiornamenti tariffari, quasi sempre risolti a favore del concessionario; la decisione, del 2007, di lasciare al concessionario tutti i benefici derivanti dall'incremento del traffico, che ha sempre battuto le previsioni, come mostra l'approfondita indagine della Corte dei Conti.³ E, per chiudere, la scelta di secretare il contenuto della convenzione che ha impedito qualunque analisi approfondita.

Secondo le ricostruzioni di Ragazzi, nel decennio 2009-2018 il concessionario ha goduto di un rendimento sul capitale proprio del 31,5 per cento annuo, con utili netti cumulati per concessionario 7,1 miliardi di euro e dividendi distribuiti addirittura superiori agli utili (8 miliardi).⁴ E' dunque condivisibile rivedere il sistema tariffario in vigore adeguandolo a quello elaborato dall'Autorità dei Trasporti sotto la presidenza di Andrea Camanzi.⁵

Senza ovviamente a sacrificare gli aspetti positivi del modello: l'ampliamento delle autostrade, le terze e quarte corsie, la sicurezza (asfalti drenanti, migliore segnaletica, controllo col sistema Tutor). A fronte di un traffico in netta crescita, la mortalità sulla rete autostradale italiana si è ridotta del 68 per cento, da 0,84 ogni 100 milioni di veicoli chilometri nel 2000 a 0,27 nel 2018. La netta distinzione tra un concessionario privato e un regolatore / controllore pubblico crea un sano conflitto a vantaggio dei consumatori. La ripubblicizzazione farebbe collassare questa distanza, aumentando il rischio di “cattura del regolatore”.⁶ Mario Draghi tenne a battesimo la stagione delle privatizzazioni: il suo governo dovrebbe essere ricordato non per averle rinnegate, ma per aver aperto quella della regolazione indipendente ed efficace, dando all'Autorità dei trasporti (e all'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture) adeguati poteri e mezzi.

1 Giorgio Ragazzi, *La vendita di Autostrade. Tutta la storia e i nomi dei responsabili*, Roma: PaperFirst, 2020.

2 Si veda Alberto Biancardi (a cura di), *L'eccezione e la regola*, Bologna: Il Mulino, 2010.

3 Corte dei Conti, “Le concessioni autostradali”, Deliberazione 18 dicembre 2019, n.18/2019/G.

4 Giorgio Ragazzi, *La svendita di Autostrade*, cit.

5 Autorità di regolazione dei trasporti, “Sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione in house della tratta autostradale A22 Brennero-Modena”, Allegato A alla Delibera n.73/2018 del 18 luglio 2018.

6 Istituto Bruno Leoni, *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino: IBL Libri, 2010.

La revisione del “patto concessorio” tra le Autostrade e lo Stato è oggi improbabile perché Aspi potrebbe impugnarla con ottime probabilità di successo e andrebbe negoziata. Ma appare addirittura impossibile nel caso in cui la proprietà dell'azienda fosse rilevata da Cdp. Infatti, la Cassa agisce *de facto* a nome del governo, ma *formalmente* interviene non con risorse pubbliche, bensì con i soldi dei correntisti postali:⁷ di fronte a una riforma che taglia la redditività del suo investimento, e quindi comporta una perdita in bilancio, non potrebbe far altro che opporsi. In ogni caso lo farebbero gli attuali partner di Cdp - Blackstone e Macquarie – e gli eventuali altri azionisti su cui la legge autorizza la Cassa a esprimere un gradimento. Se anche la Cassa non lo facesse, l'eventuale revisione tariffaria non intaccherebbe gli altri difetti che abbiamo evidenziato, cioè l'estensione fisica e la durata temporale della concessione.

I difetti dell'attuale *governance* sono insiti nella *concessione*, mentre qualunque intervento sulla proprietà riguarda inevitabilmente il *concessionario*. C'è un solo modo di sciogliere questo nodo: tagliarlo, ragionando non sull'*azienda* ma, appunto, sulla *concessione*.

Dalla nazionalizzazione alla (ri)privatizzazione

La soluzione è politicamente percorribile e tecnicamente semplice: sia il Tesoro, non la cordata guidata dalla Cassa, a rilevare il 100 per cento di Aspi. Questo avrebbe due conseguenze fondamentali.

La prima: non c'è evidenza che sia stato dato neppure mandato di rivendere Aspi, una volta espulsi i Benetton. Rendere cogente tale impegno comporterebbe complicati interventi sulla *governance*. Sulla base dei precedenti, si tratterebbe con ogni probabilità di un intervento permanente. Invece, il commitment del Tesoro a uscire non appena possibile è responsabilità politica diretta di Draghi e Daniele Franco, e, a differenza di Mps, immediatamente attuabile

La seconda: il Tesoro potrebbe intervenire sulla concessione, rivedendone radicalmente i termini, anziché accontentarsi di aggiustamenti al margine, gli unici possibili se non cambia l'assetto proprietario. Incominciando ad accorciarne significativamente la durata (per esempio dal 2042 al 2022). Invece un azionista diverso dal Tesoro – come Cdp e i suoi soci – non potrebbe che opporsi alla cessazione anticipata della concessione, a difesa dei propri legittimi interessi. Se non lo facesse, per gli investitori istituzionali a cui avrà venduto quote minoritarie di Aspi sarebbe una trattativa con parti correlate. Questo è il punto più debole della strategia messa in campo dal governo rosso-giallo: quei privilegi monopolistici, che tutti hanno condannato nella gestione privata di Aspi, sarebbero intollerabili in quella pubblica marchiata Cdp, in quanto avrebbero addirittura una connotazione para-fiscale.

La cessazione anticipata della concessione consentirebbe a questo governo (e non al prossimo, esponendo dunque la scelta ai marosi della politica) di organizzare e bandire le gare per la sua riassegnazione. Diciamo “le gare”, al plurale, perché l'amministrazione non vorrà perdere l'occasione di spezzettare la concessione, e introdurre nel monopolio la “concorrenza per confronto. Naturalmente con la clausola sociale che mette in capo a tutti i concessionari l'obbligo di riassorbire interamente il personale Aspi di pertinenza.

Dal punto di vista dei pedaggi, ciò ne causerebbe una quasi immediata riduzione, in quanto

⁷ Infatti, l'offerta è stata formulata da Cdp Equity a nome di una cordata che comprende anche i fondi Blackstone e Macquarie. Si veda: <https://www.cdpequity.it/media/cdp-equity-blackstone-e-macquarie-hanno-presentato-l-offerta-finale-per-l-ingresso-in-autostrade-per-l-italia.kl>

imporrebbe il ricalcolo della tariffa iniziale per tenere conto dei soli investimenti ancora da ammortizzare. Il calo potrebbe anche essere reso graduale prevedendo una compartecipazione del fisco all'extragetto tariffario. Dal punto di vista dello Stato, ovviamente, il gettito della privatizzazione sarebbe con ogni probabilità inferiore a quanto speso per l'acquisto di Aspi: ma ciò è inevitabile conseguenza della premessa, cioè che tale valore contenga almeno una parte di rendita (seppure il prezzo di cessione da parte di Atlantia sconti il fatto che la vendita è pressoché obbligata). Se lo Stato, organizzando una privatizzazione da libro di testo, ottenesse un prezzo non dissimile a quanto speso, allora vorrebbe dire che la premessa era sbagliata: che non c'era alcuna rendita, e che l'intera operazione è stata doppiamente ingiusta, non solo sul terreno dello Stato di diritto, ma anche su quello della giustizia economica.

Il bene da preservare in ogni caso è la gestione privata delle autostrade. La distinzione tra il gestore autostradale e il regolatore tariffario e di sicurezza è un elemento di vitale importanza per garantire una buona *governance*. Gran parte del dibattito pubblico ha ignorato questo punto, perché si è concentrato sul *contenitore* (l'azienda concessionaria, cioè Aspi) anziché sul *contenuto* (la concessione): ma l'interesse pubblico sta nella concessione, in quanto il concessionario è solo uno strumento per la sua esecuzione.

L'acquisto da parte della Cassa non sarebbe funzionale neppure se qualcuno volesse vedere, alla fine delle (auto)strade, la luce di una scelta radicalmente opposta, modello Germania, con investimenti autostradali finanziati dalla fiscalità generale, e fruiti gratuitamente. Impraticabile con la precaria condizione delle nostre finanze pubbliche; inefficiente, per l'erraticità dei finanziamenti non derivanti da tariffe, come dimostra l'esperienza Anas; ingiustificabile, perché se è vero che le autostrade producono anche dei benefici esterni, il beneficio maggiore in prima battuta lo trae l'utente, non la collettività; e anche di governance, perché in tal caso l'ovvio candidato non sarebbe Cdp ma l'Anas (auguri!).

La scelta reale, comunque, riguarda l'impianto fondamentale del settore. Se il Governo intende preservare il sistema di gestione a pedaggio, allora ha senso cercare un gestore privato e il modo più diretto per farlo è anticipare la fine della concessione e mettere a gara gli asset autostradali, attraverso l'acquisto di Aspi da parte del Tesoro. Se, invece, l'esecutivo decide di dare una sterzata e adottare il modello tedesco di autostrade gratuite e finanziate dalla fiscalità, allora può aver senso ipotizzarne una gestione pubblica. Ma in nessun caso appare utile coinvolgere la Cassa depositi, che – in omaggio alla sua natura ibrida – porterebbe nel sistema il potere di cattura tipico del pubblico e la difesa puntuta dei privilegi monopolistici tipico del privato. Il peggior dei mondi possibili.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.