

L'ECONOMIA 2

Democrazia e privatizzazioni

Quanto rende la democrazia?

DI BERNARDO
BORTOLOTTI,
LUCA FARINOLA,
E PAOLO
PINOTTI

Il processo di privatizzazione ha vissuto negli ultimi due decenni un andamento comune su scala globale, caratterizzato da una rapida accelerazione a partire dalla metà degli anni Novanta, e da una brusca interruzione negli anni recenti, in larga parte dovuta alla congiuntura sfavorevole nei mercati finanziari. All'interno di questo trend comune, l'estensione del processo varia notevolmente tra paesi. Anche all'interno dei paesi OCSE, alcuni governi hanno saputo attuare una politica di privatizzazioni incisiva e sostenuta nel tempo, spesso inserita nell'ambito di più ampie riforme strutturali; in altri paesi, invece, programmi altrettanto ambiziosi sono stati bloccati, rinviati o interrotti, e principalmente caratterizzati da operazioni sporadiche e di scala ridotta.

*Partenza
graduale
con vendite
parziali*

Il caso del Regno Unito è emblematico del primo tipo di processo. Benché non menzionate nel programma politico che porta la Thatcher alla vittoria nel 1979, le privatizzazioni partono gradualmente con vendite parziali di British Petroleum, British Aerospace, Britoil e Cable & Wireless, e subiscono una prima accelerazione a seguito della rielezione nel 1983 con le vendite di British Telecommunications, British Gas e British Airport Authority. Il completamento del processo di privatizzazione nei settori difficili dell'elettricità e delle acque diventa una delle priorità nel programma elettorale che porterà i conservatori nuovamente al governo nel 1987. Al termine della terza legislatura consecutiva praticamente tutte le società pubbliche sono cedute, con proventi annuali vicini ai 5 miliardi di sterline (dieci volte il livello iniziale). A oggi, si può affer-

mare che solo una quota marginale del valore aggiunto inglese sia prodotto da imprese a partecipazione statale (Vickers e Yarrow 1991; World Bank 1995).

Certamente il processo inglese ha vissuto momenti di crisi acuta e di difficoltà, culminati nel 1985-86 con lo sciopero dei minatori che ha paralizzato per due anni l'industria siderurgica in corso di ristrutturazione e con lo sciopero dei colletti bianchi di British Telecom. Ciononostante, forti della loro maggioranza parlamentare, i Conservatori hanno potuto resistere alle pressioni sociali e completare il programma annunciato.

Al contrario, in Belgio le privatizzazioni sono caratterizzate da tentativi falliti e false partenze. Nei primi anni Ottanta il primo ministro Martens, alla guida di deboli governi di ampia coalizione, compie il primo tentativo di denazionalizzare il settore pubblico. Il tentativo viene bloccato dai sindacati, i quali nel 1983 indicano uno sciopero generale che paralizza il paese per diverse settimane, forzando il governo a mettere nel cassetto le riforme. Nel 1986 Martens ripropone un programma di austerità che include le privatizzazioni di Sabena, Belgacom, Société Nazionale d'Investissement e CGER. Il programma viene nuovamente osteggiato anche all'interno della stessa coalizione di governo, e non sfocia in alcuna vendita.

*Imprese
pubbliche
sul mercato
azionario*

Agli inizi degli anni Novanta, la crisi della finanza pubblica e la necessità di centrare i parametri di convergenza di Maastricht richiedono ancor più che nel passato un rigoroso programma di risanamento dei conti pubblici e di privatizzazioni. Per superare lo stallo politico che aveva caratterizzato tutti i precedenti tentativi di stabilizzazione, nel 1995 il Primo ministro Dehaene, alla guida di un governo di ampia coalizione, chiede ed ottiene dal parlamento un'autorizzazione speciale ad operare per decreto in una serie di ambiti di politica economica, incluso le privatizzazioni. Solo grazie a tali «poteri speciali» – attribuiti transitoriamente ed eccezionalmente all'esecutivo – lo Stato belga riesce finalmente a collocare sul mercato azionario una prima *tranche* di importanti imprese pubbliche (Distrigaz e Dexia), generando in soli due anni ben

tre quarti dei proventi ottenuti sino ad allora (fine 2002).

Ovviamente, gli esempi riportati non ci consentono di trarre alcuna conclusione di carattere generale. Essi comunque suggeriscono che la capacità di attuare processi di privatizzazione, e più in generale riforme che producono significativi effetti redistributivi, sia influenzata dalle caratteristiche istituzionali del sistema politico, ancor più di quanto non lo sia dall'orientamento ideologico dei governi e persino dai loro programmi politici. La diversità negli esiti potrebbe quindi essere ricondotta alle diversità dei «modelli» di democrazia che caratterizzano le economie sviluppate.

L'intuizione relativa all'effetto delle diverse istituzioni sulle politiche di stabilizzazione è stata formalizzata da Alesina e Drazen (1991). Nel loro modello, il beneficio della stabilizzazione torna a vantaggio dell'intera collettività, ma il suo costo grava in modo diverso tra gruppi di interesse, ed alcuni di essi possono risultarne sensibilmente svantaggiati. In questo caso, il processo che porta alla stabilizzazione diventa una guerra di logoramento tra gruppi di interessi contrastanti. Governi caratterizzati da maggiore coesione politica, in cui i costi della stabilizzazione sono distribuiti equamente, riusciranno ad attuare prima le necessarie politiche di rientro. Ampi governi di coalizione, con maggioranze divise, più difficilmente raggiungeranno un accordo su come allocare i costi della stabilizzazione. In assenza di coesione politica, è probabile che scelte difficili vengano ritardate, a scapito dell'efficienza.

Indubbiamente gli effetti redistributivi delle privatizzazioni sono importanti. Esse spesso comportano un trasferimento di ricchezza dagli *insider* (di solito i dipendenti delle imprese pubbliche) agli *outsider*, quali gli azionisti. Infatti, processi di privatizzazione su larga scala sono spesso accompagnati da profonde ristrutturazioni industriali e taglio di esuberi (pre o post privatizzazione). I guadagni di efficienza conseguenti vanno spesso a beneficio degli azionisti delle privatizzate, che in media ottengono ottime performance finanziarie (Megginson *et al.* 1994; Haltinwanger e Singh

*Ricadute
positive
sulle finanze
pubbliche*

1999). Ancora più evidenti sono le ricadute positive delle privatizzazioni sulle finanze pubbliche, dato che i proventi possono essere allocati alla riduzione del debito, con effetti benefici sull'indebitamento netto grazie ad una minor spesa per interessi.

Un approccio di *political economy* attribuisce, dunque, un ruolo importante, se non decisivo, alle istituzioni politiche nell'attuazione dei programmi di privatizzazione. Ma quali tra le svariate istituzioni politiche analizzate dalla scienza politica comparata devono essere considerate davvero discriminanti? Al di là degli esempi e delle intuizioni teoriche, è possibile misurare le istituzioni politiche e tentare una verifica sistematica del nostro modello di riferimento?

Modello maggioritario e modello consensuale

Il politologo olandese Arend Lijphart ha individuato una tipologia bipolare dei sistemi democratici consolidati – il modello maggioritario e quello consensuale – riscontrabile empiricamente sia nei tipi puri che in forme intermedie. Ciascun modello presenta un insieme coerente di istituzioni politiche: dalle leggi elettorali al tipo di esecutivo, dal rapporto tra esecutivo e legislativo al sistema dei partiti, dalla pluralità dei gruppi sociali caratteristica di una società plurale all'omogeneità di una società coesa scarsamente polarizzata (Lijphart 1984; 1999).

Il modello di democrazia maggioritario trova il suo tipo ideale nel cosiddetto modello *Westminster* britannico, esportato anzitutto in Canada, Australia e Nuova Zelanda ma adottato anche al di fuori dell'area anglosassone. Esso si caratterizza soprattutto per l'accentramento del potere esecutivo con governi mono-partitici e a maggioranza minima, un sistema essenzialmente bipartitico, un sistema elettorale maggioritario uninominale del tipo *first past the post*, una società con un alto grado di omogeneità in cui il conflitto politico si gioca prevalentemente – se non esclusivamente – su di un'unica dimensione, quella delle politiche socioeconomiche.

Alla base di tale modello vi è l'interpretazione del concetto di democrazia quale governo della maggioranza, e della *sola* maggioranza. Ciò comporta, nella logica del *winner-takes-all*, quella che viene definita la «dittatura della maggioranza», con l'esclusione di

un'ampia minoranza (al limite, nei sistemi a più elevata disproporzionalità, la stessa maggioranza dei votanti), che tuttavia, nella logica dell'alternanza propria di un sistema bipartitico, godrà dello stesso potere una volta passata dall'opposizione al governo.

Il modello consensuale è perfettamente antitetico: esso si caratterizza per la condivisione del potere esecutivo con governi di larga coalizione, un sistema multipartitico in cui nessun partito arriva ad una posizione di maggioranza, un sistema elettorale basato sulla rappresentanza proporzionale, una società «plurale», percorsa da diverse fratture (religiose, etniche, linguistiche, ideologiche) che si riflettono nella multidimensionalità del sistema partitico, nella forza e numerosità dei gruppi di interesse, quindi nella complessità del conflitto politico. Alla sua base c'è un concetto di democrazia inclusiva delle minoranze nel processo decisionale, che comporta un aumento dei *veto player* tra gli attori dell'arena politica e sociale.

Queste caratteristiche essenziali dei due modelli – cui possono aggiungersene altre individuate da Lijphart – presentano una stretta correlazione e sono legate da un rapporto di causa-effetto.

Un sistema elettorale maggioritario tende a produrre (o a mantenere) un sistema in cui il numero effettivo di partiti si riduce, a sua volta un sistema tendenzialmente bipartitico tende a produrre governi mono-partitici a maggioranza minima, in cui la relazione tra esecutivo e legislativo risulterà sbilanciata a favore del primo potere. Tale sistema tenderà a rappresentare, e in parte a produrre, una polarizzazione politica scarsa, unidimensionale e prevalentemente centrata sull'elettore mediano.

Tuttavia, per quanto logicamente complementari, è opportuno considerare tutte le caratteristiche essenziali del modello, piuttosto che considerarne una sola quale *proxy*, soprattutto per i casi intermedi, o per paesi interessati da riforme costituzionali che hanno comportato uno spostamento del sistema lungo l'asse maggioritario-consensuale.

Il caso italiano è un esempio di un processo di riforma parziale in senso maggioritario di un sistema

Una società
percorsa
da diverse
fratture

estremamente consensuale. Attuato attraverso il solo cambiamento del sistema elettorale, pur mantenendo un sistema «misto» con quota proporzionale, esso ha determinato una maggiore dis-proporzionalità e le premesse di esecutivi più stabili. Tuttavia, seppure in un contesto di coalizioni tendenzialmente bipolari, ha portato ad un'ulteriore frammentazione del sistema partitico.

Sulla base dell'ipotesi inizialmente formulata, riteniamo che siano i sistemi politici maggioritari ad avere maggiori possibilità di privatizzare una larga quota del settore pubblico. Nei sistemi consensuali l'inclusione di *veto players* nel processo decisionale (sia in senso stretto, nelle coalizioni di governo a maggioranza ampia, sia con altre pratiche consociative) costringe ad una continua mediazione di interessi che inevitabilmente ritarda o indebolisce l'azione di governo intorno a temi socialmente sensibili, quali le privatizzazioni.

*Modelli di
democrazia
nei paesi
sviluppati*

È possibile collocare le istituzioni politiche delle democrazie consolidate in *continuum* maggioritario-consensuale, e arrivare così a disegnare una «geografia» dei principali modelli di democrazia prevalenti nelle economie sviluppate. Seguendo Lijphart, consideriamo:

1. La disproporzionalità del sistema elettorale, data da una misura continua costituita dall'indice di Gallagher (1991), calcolato con la formula costruita sulla differenza tra la percentuale dei seggi e ottenute e dei voti raccolti dai diversi partiti.

2. Il tipo di esecutivo considerando sia la frazionizzazione interna, distinguendo i governi monopartitici da quelli di coalizione, sia la maggioranza che li sostiene, distinguendo quelli a maggioranza minima o risicata da quelli a maggioranza ampia¹ o di minoranza. L'indice proposto da Lijphart tiene conto di entrambe, attribuendo un punteggio massimo (1) ai governi monopartitici a maggioranza minima, un punteggio intermedio (0,5) ai governi di coalizione a maggioran-

¹ Per governi di coalizione a maggioranza ampia, tipici dei sistemi consensuali, si intendono quelli comprendenti partiti non indispensabili al raggiungimento della maggioranza minima.

za minima e ai governi monopartitici di minoranza, e un punteggio minimo (0) ai governi di coalizione a maggioranza ampia o di minoranza.

3. Il numero effettivo dei partiti, tenendo conto del «potenziale di coalizione» dato dalla quota di seggi parlamentari attraverso un indice di concentrazione.

Per 21 paesi OECD, corrispondenti alle economie più sviluppate, il calcolo per ogni governo/legislatura nell'arco di tempo dal 1977 al 1999 dei tre indici, la loro standardizzazione e il computo della loro media standardizzata porta ad ottenere un *political institutions index* che aumenta proporzionalmente al carattere maggioritario del sistema politico.

È interessante notare che leggi elettorali maggioritarie, tipicamente associate a una maggior disproporzionalità, tendono a ridurre il numero dei partiti. A sua volta, un numero inferiore di partiti è associato ad una maggior stabilità dell'esecutivo attraverso governi a maggioranza minima e monopartitici. Questo «modello di democrazia» è rappresentato dal *cluster* dei cinque paesi anglo-sassoni: Australia, Canada, Regno Unito, Stati Uniti e Nuova Zelanda (prima della riforma del 1993). All'opposto, leggi elettorali proporzionali producono parlamenti e coalizioni di governo frammentate. Esempi tipici sono l'Olanda e il Belgio, l'Italia (prima della riforma del 1994), e la Svizzera, di certo il paese maggiormente consensuale nel campione OECD.

Uno sguardo ai dati mostra che paesi fortemente maggioritari e caratterizzati da un marcato bipolarismo sembrano maggiormente coinvolti nel processo di privatizzazione. La Nuova Zelanda presenta un'elevata percentuale di proventi su PIL (0.16) nel periodo in cui vigevano regole elettorali e istituzioni maggioritarie, così come l'Australia (0.18) e ovviamente il Regno Unito (0.11). Ma anche l'Italia dopo la riforma del 1994 in senso maggioritario ha visto una notevole accelerazione del processo. Al contrario, si è privatizzato poco proprio nei paesi più vicini al modello consensuale. Proventi inferiori sono associati a bassi valori dell'indice in Svizzera, Belgio, Paesi Bassi, Svezia e Norvegia.

**Partiti ridotti
maggiore
stabilità**

Non mancano tuttavia alcune eccezioni. Per esempio, il Portogallo associa privatizzazioni per un quarto del PIL con valori relativamente bassi dell'indice. Le osservazioni suggeriscono in via preliminare che le istituzioni politiche possano giocare un ruolo significativo nelle privatizzazioni, e indicano la necessità di una verifica empirica sistematica.

Le stime econometriche su dati *panel* condotte nell'arco del periodo 1977-1999 mostrano che laddove le istituzioni politiche si conformano al modello maggioritario, e quindi minor potere è attribuito alle minoranze, la frequenza delle privatizzazioni è più alta e più alti sono i proventi realizzati con il processo. L'evidenza empirica sembra robusta, in quanto emerge tendendo di altri possibili determinanti delle privatizzazioni ed è replicabile utilizzando metodologie di stima alternative (Bortolotti e Pinotti 2003).

L'analisi svolta porta a concludere che le istituzioni politiche siano un determinante importante delle privatizzazioni. Ciò non implica un giudizio di valore sui diversi modelli di democrazia. Ognuno presenta vantaggi e svantaggi. Un sistema maggioritario facilita l'azione di governo e le riforme strutturali escludendo ampie minoranze dal processo decisionale. Al contrario, un sistema consensuale favorisce la partecipazione e il pluralismo riducendo le tensioni politiche e sociali ma tende a produrre un'*impasse* decisionale.

I due modelli, e in particolare ciascuno dei loro elementi caratterizzanti – quale ad esempio il sistema elettorale – hanno sostenitori e detrattori tra gli scienziati politici, i costituzionalisti, le forze politiche, economiche e sociali. Entrambi hanno dimostrato e dimostrano tuttora di essere egualmente compatibili con sistemi democratici di provata solidità, e con le economie più sviluppate del mondo.

Il punto principale di questa nota è – crediamo – sottolineare l'esistenza di un *trade-off* nelle scelte relative all'assetto istituzionale di un paese. In alcuni casi, il dilemma svanisce: una società percorsa da profonde divisioni ideologiche, religiose, linguistiche o etnico-razziali difficilmente potrà adattarsi ad un sistema maggioritario puro, e probabilmente l'innesto di un si-

mile modello in una realtà fortemente polarizzata avrebbe conseguenze laceranti. Indubbiamente, la polarizzazione e la divisione sociale costituiscono un limite oggettivo agli esperimenti di ingegneria costituzionale.

Si può quindi affermare, con Lijphart, che in alcuni casi, un sistema consensuale sia una scelta obbligata. Ma in tutti i più numerosi casi intermedi, il costo di un sistema consensuale andrebbe invece valutato con attenzione, soprattutto nei contesti in cui profonde riforme strutturali sono necessarie.

Alesina A. e Drazen A. (1991), *Why are stabilizations delayed?*, in «American Economic Review», 81, pp. 1170-1188.

Bortolotti B. e Pinotti P. (2003), *The Political Economy of Privatization*.

Gallagher M. (1991), *Proportionality, disproportionality and electoral systems*, in «Electoral Studies», 10, pp. 33-51.

Haltinwanger J. e Singh M. (1999), *Cross-country evidence on public sector retrenchment*, in «The World Bank Economic Review», 13, pp. 23-66.

Lijphart A. (1999), *Patterns of democracy*, New Haven-London, Yale University Press.

Meggison W.L., Nash R.C. e van Randenborgh M. (1994), *The financial and operating performance of newly privatized firms: An international empirical analysis*, in «Journal of Finance», 49, pp. 403-452.

Vickers J. e Yarrow G. (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge (MA), MIT Press.

World Bank (1995), *Bureaucrats in business*, Oxford, Oxford University Press.

Riferimenti
bibliografici