

**ISTITUZIONI
E DIMISSIONI**

Un'inedita ricerca della Fondazione Mattei mette in evidenza l'importanza che i sistemi elettorali hanno sulla cessione delle aziende pubbliche: quando i Governi sono stabili vendere è più facile

Il maggioritario privatizza di più

DI FRANCO LOCATELLI

Perché in Italia l'exploit delle privatizzazioni è avvenuto dopo il '94? E perché il Regno Unito, la Nuova Zelanda e l'Australia hanno privatizzato molto di più della Svizzera, del Belgio, dell'Olanda, della Svezia e della Norvegia? Non è solo e non è tanto negli orientamenti ideologici e nei programmi dei Governi che si può trovare la risposta a questi interrogativi. Al di là delle volontà politiche, della congiuntura economica e dello stato dei mercati finanziari, che negli ultimi anni hanno fortemente rallentato le dismissioni in tutto il mondo, la variabile decisiva che pesa sulle privatizzazioni è un'altra. Ed è il modello istituzionale che sta alla base del sistema politico di ogni Paese.

È quanto sostiene una ancora inedita ricerca condotta da Bernardo Bortolotti, Luca Farinola e Paolo Pinotti per la Fondazione Mattei.

Uno studio — dal promettente titolo «*The political economy of privatization*» e del quale verrà pubblicato un estratto in italiano sulla rivista «Equilibri» —, che non mancherà di far discutere gli studiosi di economia e di finanza, ma probabilmente anche i politici e i politologi, per la particolarità del momento in cui esce e per le precise e documentate conclusioni a cui arriva.

«Con il sistema maggioritario si privatizza di più» è la sintesi a cui approdano la verifica empirica e le stime econometriche condotte dai tre ricercatori su un panel internazionale di dati nell'arco del periodo compreso tra il 1977 e il 1999. Una sintesi che merita attenzione, soprattutto in una fase della politica italiana nella quale riaffiorano le suggestioni

di un ritorno a un sistema elettorale di tipo proporzionale dopo il disincanto di un modello maggioritario che è sempre rimasto a metà del guado e che, forse proprio per la sua incompletezza, non è mai riuscito ad assicurare il massimo di stabilità e il minimo di frammentazione politica.

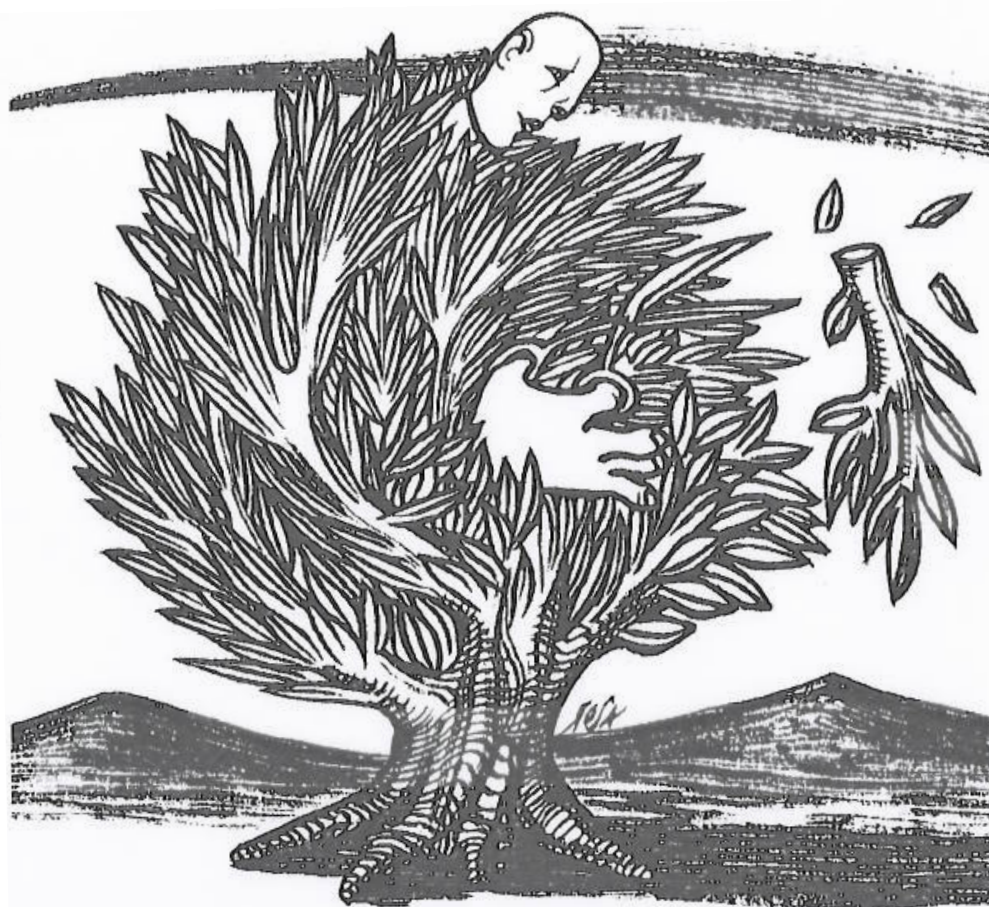
Il punto di partenza da cui muove la ricerca non è nuovo. Chi non ricorda gli appelli dei ministri del Tesoro della Prima Repubblica affinché si ponesse mano alle riforme istituzionali al fine di limitare le pressioni sulla spesa pubblica che lobbies grandi e piccole esercitavano sui dissestati conti dello Stato? Ma è nel '91 che Alberto Alesina e Allan Drazen danno dignità teorica all'intuizione relativa all'effetto che le diverse istituzioni hanno sulle po-

litiche di stabilizzazione economica. Nel modello di questi due studiosi «il beneficio della stabilizzazione torna a vantaggio dell'intera collettività, ma il suo costo grava in modo diverso tra gruppi di interesse, alcuni dei quali possono risultare svantaggiati». Ed è proprio per questo che tra di essi comincia una dura guerra di logoramento. Con il risultato che «Governi caratterizzati da maggiore coesione politica, in cui i costi della stabilizzazione sono distribuiti equamente, riusciranno ad attuare prima le necessarie politiche di rientro», mentre «ampi Governi di coalizione, con maggioranze divise, più difficilmente raggiungeranno un accordo su come allocare i costi della stabilizzazione ed è probabile che, in assenza di coesione politica, scelte difficili vengano ritardate, a scapito dell'efficienza».

Il caso della Thatcher e quello del Belgio. L'esperienza di governo della signora Thatcher in Gran Bretagna e, al contrario, quella del Belgio tra gli anni 80 e 90 sono casi paradigmatici di quanto diversi possano risultare gli effetti — anche sul piano delle privatizzazioni — di due sistemi elettorali e istituzionali di segno opposto. «Certamente le privatizzazioni inglesi — ricorda la ricerca della Fondazione Mattei — hanno vissuto momenti di crisi acuta e di difficoltà, culminati nel 1985-6 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 ma, ciononostante, i conservatori britannici, forti della loro maggioranza parlamentare, hanno potuto resistere alle pressioni sociali e completare il programma annunciato».

Al contrario, in Belgio le privatizzazioni sono caratterizzate negli anni '80 da tentativi falliti e da false partenze fino a quando, a metà degli anni '90, il primo mi-

*In Italia
lo spartiacque
è stato
rappresentato
dalla riforma
del 1994*



nistro Deahene chiede e ottiene dal Parlamento «poteri speciali», grazie ai quali lo Stato riesce finalmente a collocare sul mercato azionario una prima *tranche* di importanti imprese, generando in soli due anni ben tre quarti dei proventi incassati fino ad allora.

Indice delle istituzioni politiche e frequenza delle dimissioni. Se il punto di partenza non è inedito, nuovo è invece il metodo di lavoro e nuovi sono i fondamenti empirici dei risultati cui la ricerca conduce. In sostanza, lo studio della Fondazione Mattei incrocia il consuntivo delle dimissioni di Stato di 21 Paesi

corrispondenti alle economie più sviluppate del mondo con un indice, il «political institution index», che classifica le istituzioni dei Paesi in questione secondo i parametri del modello messo a punto dal politologo olandese Arend Lijphart che prendono in considerazione soprattutto la disproporzionalità del sistema elettorale, il tipo di Esecutivo (monopartitico o di coalizione) e di maggioranza che lo sostiene (minima o ampia) e il numero effettivo dei partiti.

«Le stime econometriche su dati panel condotte nell'arco del periodo 1977-1999 mostrano — rileva la ricerca — 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». Un teorema che vale anche per l'Italia, a seconda che si consideri la quantità e l'intensità delle privatizzazioni fino al 1994 e quelle successive alla riforma elettorale e istituzionale che ha introdotto anche nel nostro Paese il sistema maggioritario sia pure mitigato da una residua quota proporzionale. Naturalmente, come tutte le regole e tutti i modelli teorici, anche quello della Fonda-

zione Mattei, che ambisce a stabilire un nesso di causa ed effetto tra sistema politico e privatizzazioni, ha le sue eccezioni, come nel caso del Portogallo, che associa privatizzazioni per un quarto del Pil con valori relativamente bassi dell'indice politico, avendo un sistema elettorale-istituzionale molto frammentato.

Il modello Westminster e il modello consensuale. L'obiettivo della ricerca di Bortolotti, Farinola e Pinotti non è ovviamente quello di esprimere un giudizio di valore sui diversi modelli di democrazia e ognuno dei due poli estremi, rappresentati dal modello maggioritario e da quello consensuale, ha i suoi vantaggi e i suoi svantaggi. Ma quel che «l'analisi porta a concludere è che le istituzioni politiche siano un determinante importante delle privatizzazioni e che un sistema maggioritario faciliti l'azione di governo e le riforme strutturali, escludendo ampie minoranze dal processo decisionale, mentre, al contrario, un sistema consensuale favorisce la partecipazione e il pluralismo riducendo le tensioni politiche e sociali ma tende a produrre un'*impasse* decisionale». Ecco perché le privatizzazioni trionfano soprattutto laddove il sistema politico ha fatto del cosiddetto modello Westminster di stampo britannico il suo ideale di democrazia mentre faticano ad affermarsi nei Paesi che adottano un modello istituzionale consociativo-consensuale.

Ma, annotano saggiamente i tre ricercatori, gli esperimenti di ingegneria costituzionale trovano un loro limite obiettivo nella storia, nella cultura e nelle tradizioni di ogni Paese che talvolta rendono il sistema consensuale una «scelta obbligata». Salvo però ricordare che, in tutti i numerosi casi di sistemi istituzionali intermedi, «il costo di un sistema consensuale andrebbe valutato con attenzione, soprattutto nei contesti in cui profonde riforme strutturali sono necessarie». Come in Italia.