

“Il mercato del lavoro dei politici”

Sommario

A cura di:

Antonio Merlo (Università della Pennsylvania)

Vincenzo Galasso (IGIER-Università Bocconi)

Massimiliano Landi (Singapore Management University)

Andrea Mattozzi (California Institute of Technology)

Il funzionamento e l'esistenza stessa della democrazia rappresentativa, nella quale i cittadini eleggono i propri rappresentanti e a loro delegano le decisioni pubbliche, si fonda sulla professione del politico. Capire le motivazioni dei politici, ed in particolare fino a che punto la loro carriera è influenzata da incentivi monetari piuttosto che dall'ambizione politica, è stato a lungo un tema di grande interesse nell'ambito delle scienze sociali. Ma la politica è davvero una professione così diversa dalle altre? Nella politica, elettori, partiti politici e rappresentanti eletti svolgono una funzione analoga a quella che i consumatori, le imprese e i lavoratori svolgono nel funzionamento di un sistema economico. Se le competenze e le abilità specifiche in politica ed in economia sono fra di loro correlate, o l'esperienza accumulata in economia acquista valore nella politica, si viene a creare una stretta interconnessione fra i due ambiti. Questo legame ha importanti effetti sulla selezione dei politici, la loro carriera e la relazione fra partiti politici ed elettori.

In questo studio analizziamo le carriere degli uomini politici italiani a partire dal secondo dopoguerra. A tale proposito, abbiamo raccolto informazioni dettagliate su tutti i politici che sono stati eletti alla Camera dei Deputati tra il 1948 e il 2007, sulle loro carriere prima e dopo l'ingresso in Parlamento, e sulla loro attività di parlamentari. La nostra banca dati, unica nel suo genere, copre un arco temporale che abbraccia due regimi istituzionali, la Prima Repubblica (1948-1993) e la Seconda Repubblica (dal 1993 ad oggi), caratterizzati da diverse leggi elettorali e strutture partitiche. L'analisi statistica di questi dati ci permette di rispondere ad una serie di importanti interrogativi riguardanti il meccanismo di selezione dei politici e le qualità dei parlamentari italiani durante la Prima e la Seconda Repubblica: Quali sono le principali caratteristiche di una carriera parlamentare? Chi sono i nuovi eletti? Quanto vale un posto in Parlamento? Infine, laddove possibile, confrontiamo le caratteristiche dei membri del Parlamento italiano con quelle dei membri del Congresso degli Stati Uniti.

I principali risultati della nostra analisi possono essere così riassunti:

La carriera dei politici. Molti deputati italiani sono politici di professione. Quasi due su tre rimangono in Parlamento per più di una legislatura, anche se solo uno su dieci vi rimane per più di 20 anni. La durata media della carriera di un parlamentare è di 10,6 anni – in particolare, di 10,8 anni per gli uomini e 8,5 anni per le donne. Ma l'uscita dal Parlamento non significa uscita dalla vita politica. Il 59% dei parlamentari abbandona il Parlamento per scelta propria (o del partito), senza ricandidarsi, e non in seguito ad una sconfitta elettorale. L'età media di uscita è 56 anni. Dopo l'uscita, il 6% dei politici va in pensione, il 3% in carcere, ma quasi uno su due rimane in politica. Sono soprattutto i deputati che prima dell'elezione svolgevano un'attività nel settore politico a rimanere in politica (tre su quattro), ma anche operai e impiegati del settore industriale (61%) e dipendenti pubblici (55%). Anche un terzo degli imprenditori finisce per fermarsi in politica. Invece solo il 21% dei deputati provenienti dal settore politico continua la propria carriera nel settore privato, contro il 60% negli Stati Uniti.

La selezione dei politici. Durante la Prima Repubblica, con una legge elettorale basata su di un sistema proporzionale a liste aperte, i partiti ricandidavano almeno quattro deputati su cinque, che gli elettori nella grande maggioranza dei casi (tra il 71% e l'86%) confermavano con il loro voto. Durante la seconda Repubblica, il potere di selezione dei partiti è aumentato, grazie all'introduzione nel 1994 del sistema misto "Mattarellum" (per il 75% maggioritario e per il 25% proporzionale) e successivamente, nel 2006, di un sistema proporzionale a liste chiuse (il "porcellum"). In questo periodo, la percentuale di ricandidati è diminuita ed oscilla fra il 66 e il 78%, ed anche i tassi di rielezione si sono ridotti, e vanno dal 65% nell'ultima elezione al 77% nel 2006. I nuovi eletti rappresentano in media il 40% dei deputati. Solo durante Tangentopoli, con le elezioni del 1994 (XII Legislatura), la proporzione di ricandidature ed i tassi di rielezione sono scesi al loro minimo storico – rispettivamente 51% e 60% ed il turnover ha raggiunto quota 69,5%.

Chi sono i nuovi eletti? I nuovi deputati erano più giovani e più istruiti durante la prima repubblica. L'età media in cui si entrava in parlamento era di 44,7 anni, contro i 48,1 anni della Seconda Repubblica. La percentuale dei nuovi eletti in possesso di una laurea è significativamente diminuita nel corso del tempo: dal 91,4% nella I Legislatura, al 64,6% all'inizio della XV Legislatura. Al contrario, negli Stati Uniti la percentuale è aumentata dall'88% nel 1947 al 94% nel 1993. La percentuale di donne tra i nuovi eletti è invece triplicata tra il 1948 e il 2006, passando dal 7% al 21%. Infine, per quanto riguarda le occupazioni dei nuovi eletti, diminuisce il peso delle professioni legali, passate dal 34% della I Legislatura al 10,6% della XV, e aumenta il peso del settore pubblico e politico (dal 4% della I Legislatura al 21% della XV) e del settore industriale (dal 12% al 23% con un calo degli operai e impiegati dal 6% al 5% e un aumento dei dirigenti dal 6% al 18%).

Redditi dei Parlamentari. Dal 1994, i deputati italiani hanno un'indennità Parlamentare più elevata dei loro colleghi statunitensi. Nel 2006, questa differenza era pari ad oltre €35.000. Eppure nel 1948 i redditi dei Parlamentari statunitensi erano molto superiori a quelli degli italiani. Ciò era in parte dovuto al fatto che, a differenza degli statunitensi, i deputati italiani potevano cumulare all'indennità Parlamentare anche altri redditi. Oggi è ancora così: il cumulo esiste in Italia, ma non negli Stati Uniti, e intanto le indennità Parlamentari dei deputati italiani sono diventate molto più generose. Nel periodo 1948-2006, il tasso di crescita medio annuo del reddito lordo dei parlamentari italiani nel periodo 1948-2006 è stato del 10%, contro l'1,5% dei parlamentari statunitensi. Entrare nel Parlamento Italiano conviene: i redditi totali dei deputati nel primo anno di attività in Parlamento aumentano del 77% rispetto a quelli dell'anno precedente. Dal 1985 al 2004, in Italia il mestiere del Parlamentare è stato particolarmente redditizio. Infatti, il reddito reale annuale di un parlamentare è cresciuto tra 5 e 8 volte più del reddito reale annuale medio di un operaio, tra 3,8 e 6 volte quello di un impiegato, e tra 3 e 4 volte quello di un dirigente. Dalla fine degli anni 90', il 25% dei parlamentari guadagna un reddito extraparlamentare annuale che è superiore al reddito della maggioranza dei dirigenti.

Qualità dei politici. Misurare la qualità dei politici è difficile, perché mancano uno o più parametri che ci consentano in maniera oggettiva ed inequivocabile di stabilire quali caratteristiche fanno di un Parlamentare un buon politico. In questo studio abbiamo considerato tre indicatori di qualità: il livello d'istruzione di un politico, il suo grado di assenteismo e la sua abilità intrinseca di generare reddito nel mercato del lavoro (dopo aver considerato le sue caratteristiche individuali osservabili, quali età, sesso, professione, etc), nell'ipotesi che competenze e le abilità specifiche in politica ed in economia siano fra di loro correlate. La combinazione di questi tre indicatori mostra che il livello di qualità media dei

politici era maggiore nella Prima Repubblica, sia per istruzione che per qualità intrinseca dei deputati, mentre il grado di assenteismo è comparabile. Nella Prima Repubblica, i partiti più abili a selezionare i migliori deputati – in termini d’istruzione e di qualità intrinseca, ma non di assenteismo – erano i partiti piccoli e d’elite (PLI, PRI, PSDI). Tra i grandi partiti, tutti i nostri indici di qualità mostrano che la DC selezionava meglio del PCI. Nella Seconda Repubblica il livello medio di qualità dei politici si è ridotto e la miglior selezione – in base all’indice di qualità intrinseca – è operato da Forza Italia e Ulivo (anche separatamente come DS e Margherita)

Qualche suggerimento. Mentre negli ultimi vent’anni i redditi dei Parlamentari sono fortemente aumentati, la nostra analisi suggerisce che la qualità media dei deputati è diminuita. Ciò può essere in parte dovuto all’aumento dell’indennità Parlamentare che ha portato in Parlamento persone le cui maggiori competenze erano altrove nel mercato del lavoro, ma non in politica. Per ridurre quest’effetto di selezione avversa si potrebbe eliminare il cumulo dei redditi dei Parlamentari con gli altri redditi, come già avviene negli Stati Uniti, ed indicizzare l’indennità Parlamentare al tasso di crescita dell’economia. Ciò consentirebbe anche di aumentare l’impegno Parlamentare dei deputati, poiché in media ogni €10.000 di extra reddito riduce la partecipazione in Parlamento dell’1%. Gran parte della selezione dei deputati avviene nelle segreterie di partito, prima, e nelle cabine elettorali, poi. La nostra analisi suggerisce che un sistema proporzionale con liste aperte che dava più scelta agli elettori di quanto non abbiano fatto il Mattarellum (sistema misto) ed il Porcellum (sistema proporzionale con liste chiuse) ha consentito una miglior selezione dei deputati. Ma la Prima Repubblica si caratterizzava anche per una forte instabilità governativa – in media un governo all’anno – e un’elevata frazionalizzazione (nel 1992 c’erano ben sedici partiti in Parlamento). La soluzione potrebbe essere rappresentata da un sistema elettorale maggioritario puro, che consenta di ridurre l’instabilità di governo e allo stesso tempo di aumentare gli incentivi elettorali per i politici che si ricandidano, combinato con un sistema di primarie, che dia maggior peso agli elettori nella scelta delle liste di partito.