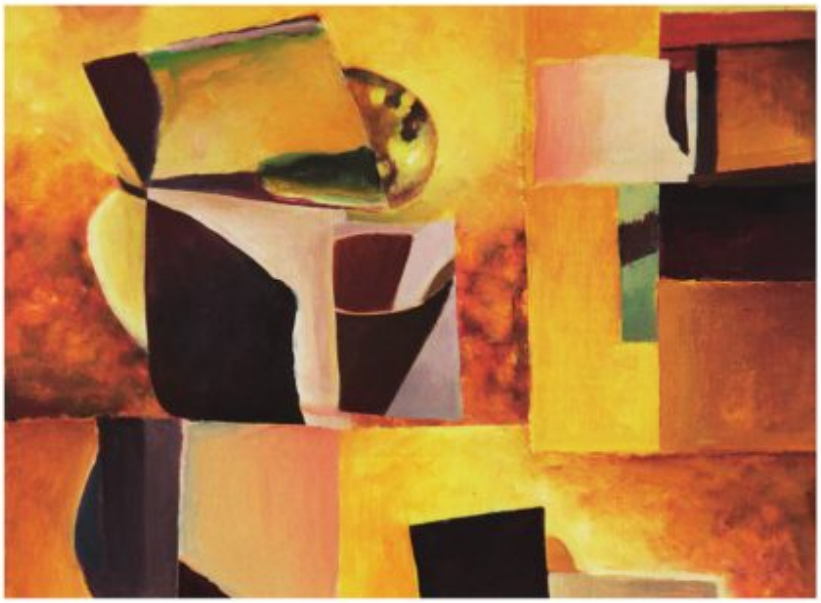
Milizia e professionismo nella politica svizzera

Andrea Pilotti
28th November 2018

A cura di
ANDREA PILOTTI
OSCAR MAZZOLENI

Milizia e professionismo nella politica svizzera



LE SFIDE DELLA SVIZZERA
ARMANDO DADÒ EDITORE

Il volume curato da Andrea Pilotti e Oscar Mazzoleni (Università di Losanna) fornisce un'analisi approfondita del modo peculiare in cui in Svizzera si assumono le cariche politiche elettive tra milizia e professionismo. Dai contributi di studiosi attivi in varie Università svizzere (Ginevra, Losanna e Zurigo), che si sono avvalsi di dati in gran parte inediti, si profila una Svizzera in bilico fra tradizione e cambiamento.

Conosciuta per il suo modello di milizia, la Svizzera è confrontata oggigiorno a una trasformazione profonda che sta investendo tutti gli ambiti istituzionali: il piano federale, i cantoni e i comuni. Le remunerazioni aumentano e le cariche politiche diventano spesso a tempo pieno. I segnali di una professionalizzazione sempre più diffusa si stanno moltiplicando, anche se i legislativi comunali e cantonali rimangono in parte fuori da questo processo. Il volume si prefigge di capire come in un paese nel quale un modello di carica politica scarsamente remunerata e a tempo parziale, risultato fino a pochi anni or sono fortemente radicato a tal punto da rappresentarne un elemento cardine dell'architettura politico-istituzionale, abbia comunque permesso alla professionalizzazione politica di svilupparsi nei diversi ambiti politico-istituzionali, seppur con modalità e intensità variabili.

Le funzioni elettive in Svizzera e la loro remunerazione

Nel primo capitolo del volume, Karim Lasseb e Andrea Pilotti presentano al lettore una visione d'insieme dei tre livelli istituzionali (federale, cantonale e comunale) concentrandosi sull'organizzazione e sulla distribuzione delle funzioni elettive e del loro sistema di remunerazione. Da questa prima analisi descrittiva emerge come sin dalla seconda metà del XIX secolo e l'inizio del XX secolo coesistano dei mandati politici pienamente professionalizzati (Consiglio federale, governi cantonali ed esecutivi delle grandi città) assieme a quelli svolti a titolo accessorio in linea con il principio di milizia (legislativi cantonali e comunali e, sino agli anni '80-90, legislativo federale).

L'Assemblea federale: un parlamento di milizia in fase di professionalizzazione

Nel loro capitolo Andrea Pilotti, Pascal Sciarini, Frédéric Varone e Fabio Cappelletti illustrano le modalità con cui la professionalizzazione del Parlamento federale si è sviluppata negli ultimi decenni. In primo luogo, gli autori illustrano la lentezza dei processi di professionalizzazione istituzionale e di quella legata alla funzione di parlamentare. Nonostante due importanti progetti di riforma del legislativo federale il processo di cambiamento è rimasto incompiuto. In secondo luogo, il capitolo presenta un'analisi che tenta di misurare il grado della professionalizzazione del parlamento svizzero nelle sue tre diverse dimensioni: individuale (volume di lavoro di deputati e senatori elvetici), della funzione politica (remunerazione del lavoro parlamentare) e istituzionale (sistema d'indennizzo).

La professionalizzazione dei parlamenti cantonali

Il capitolo di Daniela Eberli, Sarah Bütikofer e Pirmin Bundi affronta la

questione della professionalizzazione dei parlamenti cantonali sul piano individuale, misurata in base alle ore di lavoro spese per il mandato elettivo. Nella loro analisi gli autori, pur riconoscendo che nei legislativi cantonali il principio di milizia è incontestato, osservano che questi ultimi si trovano confrontati a sfide inedite come, ad esempio, l'elevata quota di fluttuazione dei membri o la minor disponibilità a svolgere delle attività a titolo onorifico. Sulla base di dati raccolti per mezzo di sondaggi il capitolo illustra come l'impegno di tempo varia fortemente tra i diversi Gran Consigli. Il tempo riservato all'attività parlamentare varia anche all'interno dei legislativi cantonali: le donne e i deputati che nutrono ambizioni per una carica nazionale investono più tempo nel mandato. Fra questi ultimi spiccano in modo particolare i giovani deputati.

La professionalizzazione dei Municipi in termini di remunerazione: il caso di Losanna (1882-2018)

Nel loro capitolo Karim Lasseb e Andrea Pilotti, partendo dalla constatazione della pressoché totale assenza in Svizzera di studi storici sulla professionalizzazione dei Municipi delle città svizzere, analizzano il caso dell'esecutivo di Losanna concentrandosi soprattutto sulla dimensione inerente alle risorse e alle indennità. Attraverso un'analisi dettagliata dei dibattiti tenutisi nel Consiglio comunale losannese dimostrano come la professionalizzazione della funzione politica di municipale a Losanna sia un fenomeno molto precoce. In sostanza, la funzione di sindaco e di municipale diviene un incarico a tempo pieno e retribuito di conseguenza già dall'inizio del XX secolo. Non per questo sono mancate le controversie attorno all'importo ritenuto adeguato al mandato municipale da svolgersi a tempo pieno e su quale profilo di eletto ci si aspettava di attrarre per un mandato professionalizzato.

Il sistema di milizia nei legislativi comunali di Lugano e Losanna (1945-2016)

L'analisi di Roberto Di Capua sui Consigli comunali delle città di Losanna e Lugano, nel periodo compreso dal 1946 ad oggi, dimostra come il sistema di milizia, che ancora indiscutibilmente caratterizza i legislativi comunali in Svizzera, tenda a generare profili di eletti diversi nel tempo e nello spazio. L'analisi svolta dall'autore dimostra come il sistema di milizia favorisca l'accesso al mandato elettivo ad alcune categorie socio-professionali e questo in relazione anche alle trasformazioni socio-economiche e demografiche e politiche delle due città. Ad esempio, a Lugano si osserva la persistenza di una struttura di reclutamento notabilare caratterizzata da una presenza significativa soprattutto di eletti delle professioni liberali, mentre a Losanna la diversità e l'equilibrio tra partiti di destra e di sinistra, ma anche lo sviluppo del settore terziario pubblico, sembrano favorire una diversificazione sociale dei profili dei consiglieri comunali in termini di genere, professione e, in misura minore, di formazione.

La milizia politica elvetica fra legittimazione e politicizzazione

Nel suo capitolo Oscar Mazzoleni torna sulla definizione della milizia politica, intesa non solo come pratica ma anche come dimensione simbolica,

riflettendo sui fattori che storicamente la legittimano e sulle sfide inedite alle quali oggi essa è confrontata. Nel considerare l'attuale declino del principio di milizia nel modellare l'esercizio delle cariche politiche in Svizzera, l'autore illustra come il tema della milizia sia diventato oggetto di una crescente politicizzazione. Quest'ultima si traduce in uno spazio di confronto politico-ideologico che riflette in parte fratture significative che stanno contraddistinguendo la politica svizzera (sinistra vs destra / establishment vs anti-establishment).

Principio di milizia ed élite politiche: quali implicazioni?

Nella postfazione del volume André Mach si concentra sull'impatto del principio di milizia sul profilo degli eletti che hanno assunto un mandato elettivo nei diversi ambiti politico-istituzionali. Prendendo spunto dal caso del Parlamento federale, si evidenzia come il principio di milizia abbia influenzato a lungo il profilo delle élite politiche svizzere favorendo la predominanza della figura del notabile. Lo sviluppo viepiù crescente della professionalizzazione politica, con l'attribuzione di una vera e propria remunerazione per l'esercizio del mandato politico, e l'aumento dei compiti e delle esigenze ad esso legati ha altresì sancito un cambiamento del profilo delle élite politiche elvetiche. Quest'ultima evoluzione tende tuttavia ad acuire, in una parte della popolazione, la percezione di una frattura tra il lavoro politico e i cittadini.

Riferimento:

Andrea Pilotti, Oscar Mazzoleni (a cura di) (2018), *Milizia e professionismo nella politica svizzera*, Armando Dadò Editore, Locarno.