

Democrazia di milizia fra mito e realtà

La crescita progressiva del peso del lavoro dei Parlamentari, impegnati su dossier complessi e in continua evoluzione, mette in discussione il principio del servizio di milizia che fa parte dei fondamenti della democrazia elvetica e porta verso una professionalizzazione del mestiere di deputato. Un tema bollente, che divide gli schieramenti politici.

La campagna per le Elezioni parlamentari federali del 20 ottobre è entrata nella decisiva fase finale. In un anno elettorale i partiti prestano ancor più attenzione alle preoccupazioni della popolazione con l'obiettivo di conquistare nuovi seggi e modificare i rapporti di forza nel Parlamento federale. Il secondo barometro elettorale della Società svizzera di radiotelevisione prevede un rafforzamento dell'area ecologista, una perdita di consensi per l'Unione democratica di centro e il Partito popolare democratico, mentre il Partito socialista svizzero e il Partito liberale radicale dovrebbero mantenere la loro forza elettorale rispetto alle Federali del 2015.

I premi dell'assicurazione malattie, il cambiamento climatico, le relazioni con l'Unione Europea, la previdenza per la vecchiaia e l'immigrazione figurano fra le sfide politiche più importanti a livello nazionale. A differenza delle altre regioni linguistiche i partecipanti al sondaggio della Svizzera italiana indicano la disoccupazione e la pressione sui salari fra i problemi più urgenti da risolvere.

Il nuovo Parlamento federale, che entrerà in carica il 2 dicembre, sarà chiamato a trovare risposte convincenti a questi problemi per garantire il potere d'acquisto della popolazione, l'accesso della Svizzera al mercato europeo e la protezione dell'ambiente. Nel 2018 l'interscambio commerciale fra la Svizzera e l'Ue ha raggiunto i 263 miliardi di franchi, pari al 61% dell'interscambio totale.

Alle sfide tematiche si sovrappongono importanti questioni istituzionali, che rimettono in discussione i meccanismi

del sistema politico svizzero basato sul federalismo, la concordanza e il sistema di milizia.

Secondo il principio di milizia ogni cittadino è chiamato a dare il proprio contributo attivo alla comunità attraverso l'assunzione di cariche pubbliche in aggiunta all'attività professionale. Questa formula garantisce un contatto diretto fra i politici e la popolazione, permette di creare sinergie fra settore pubblico e privato, e costa meno rispetto a un sistema di politici professionisti.

In Svizzera sono circa 100mila le persone che assumono una carica politica a livello comunale nei municipi, nei consigli comunali e nelle commissioni. Secondo i dati dell'Associazione dei Comuni Svizzeri (Acs) l'81% dei consigli comunali è attivo a titolo volontario, il 17% come incarico accessorio e solo il 2% a tempo pieno. Sono circa 16mila i membri degli esecutivi comunali.

Un sistema in profonda trasformazione. A questa visione ideale si affianca l'evoluzione reale del sistema di milizia che negli ultimi trent'anni ha subito una radicale trasformazione. L'evoluzione tecnologica, la complessità dei problemi da risolvere, le crescenti esigenze del mondo del lavoro e il cambiamento di mentalità hanno reso più difficile il reclutamento di persone disposte ad assumere una carica politica e dedicare una parte cospicua del loro tempo a favore della comunità.

Questo tipo d'impegno richiede un forte radicamento a livello locale, che mal si concilia con la mobilità crescente della popolazione. A questa onerosa forma di servizio alla comunità si affiancano nuove

forme di responsabilità, legate a una causa precisa, come la lotta contro gli sprechi alimentari e la riduzione delle emissioni di anidride carbonica attraverso uno stile di vita sano e rispettoso dell'ambiente.

La transizione da un sistema di milizia a un sistema professionale è in corso, ma non è ancora compiuta in modo consapevole e completo, come mostrano i risultati delle più recenti ricerche scientifiche in questo ambito: in particolare lo studio di Andrea Pilotti e Oscar Mazzoleni *Milizia e professionismo nella politica svizzera* e lo studio di Markus Freitag, Pirmin Bundi e Marianne Flick Witzig *Lavoro di milizia in Svizzera*.

Nell'esecutivo federale e in quelli cantonali i consiglieri sono professionisti della politica con una retribuzione a tempo pieno, indennità, rimborsi spese e piani di previdenza professionale. L'unica eccezione è il Canton Appenzello Interno, il cui consigliere di Stato è in carica con un mandato politico a metà tempo.

Nei parlamenti cantonali prevale invece ancora il sistema di milizia. Secondo lo studio realizzato da Andrea Pilotti e Oscar Mazzolini, un deputato del Gran Consiglio in Ticino dedica alla cosa pubblica almeno il 30% di un impiego a tempo pieno, come a Berna, Zurigo e in parte nella Svizzera francese.

Solamente i parlamenti comunali e i municipi dei piccoli Comuni rimangono fedeli all'ideale della milizia pura, mentre in quelli di media grandezza il lavoro di sindaco e municipale richiede un forte investimento di tempo e di risorse, che riduce ai minimi termini il tempo dedicato all'attività professionale.



L'anno della milizia. In Ticino le fusioni comunali a Lugano, Mendrisio e Bellinzona hanno aumentato il carico di lavoro dell'esecutivo. La gestione dei servizi quotidiani è diventata più complessa; quella dei progetti strategici, resi possibili dall'unione delle forze comunali, apre nuove opportunità nel campo della mobilità, della ricerca e della cultura, ma richiede nel contempo maggiori risorse nella pianificazione, nell'organizzazione e nelle attività di promozione, poiché in alcuni ambiti la concorrenza è molto forte.

In un'intervista alla rivista *Comune svizzero*, Mario Branda, sindaco di Bellinzona, dichiarava di dedicare ogni settimana 40 ore di lavoro per il Comune e 20 ore per il suo studio d'avvocato. Secondo Branda i tempi non sono ancora maturi per un sindaco al 100% in Ticino. Nell'immaginario collettivo il sindaco non è un professionista della politica a tempo pieno, ma deve avere una professione.

L'Associazione dei Comuni Svizzeri è consapevole di queste nuove sfide. Ha dichiarato il 2019 "Anno del lavoro di milizia". La campagna promozionale mira a garantire un futuro al sistema di milizia. Sul tavolo ci sono diverse proposte per adattare l'organizzazione comunale alle nuove esigenze, ampliare la base di reclutamento e accrescere l'attrattività delle cariche attraverso la formazione e una migliore conciliabilità fra professione e

carica pubblica. Il mondo economico sostiene la campagna promozionale dei Comuni svizzeri, poiché la partecipazione politica consente di accrescere le competenze, allargare la rete di contatti e prendere decisioni politiche che tengono conto anche della realtà economica.

Un Parlamento federale ibrido. Il Parlamento federale è considerato un parlamento di milizia. La maggior parte dei deputati e dei senatori esercita un'attività professionale accanto a quella politica. Il Parlamento di milizia è tuttavia sotto pressione, come ben spiega il consigliere agli Stati Fabio Abate nella nostra intervista (pag. VII). Il tempo di lavoro dedicato all'attività parlamentare è aumentato a causa di molteplici fattori: la complessità dei temi trattati, l'importanza crescente delle relazioni internazionali, in particolare l'adattamento della legislazione svizzera al diritto europeo nei settori toccati dagli accordi bilaterali, e la trasformazione del mondo dei media.

La crisi della carta stampata, la rivoluzione digitale e l'apparizione dei social hanno accelerato i tempi dei media e della politica. Lo stato di allerta permanente riduce lo spazio di manovra del processo decisionale. Ai politici sono richieste risposte immediate e convincenti a problemi complessi. Queste attività di comunicazione richiedono un investimento di risorse e lavoro, che si aggiunge alle sedute di com-

Sopra, il Parlamento svizzero riunito in seduta plenaria, a camere unificate.

missione, alle sessioni, alla preparazione dei dossier e alle attività di rappresentanza.

Lo studio sul reddito e sugli oneri dei parlamentari federali, realizzato nel 2017 dal Prof. Pascal Sciarini dell'Università di Ginevra su richiesta della Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale, mostra in modo inequivocabile il passaggio del Parlamento federale dalla pura milizia a un sistema ibrido composto da politici semiprofessionisti e professionisti.

Lo studio si basa su un questionario inviato ai parlamentari della legislatura 2011-2015. In totale, la Confederazione ha speso in media 37,4 milioni di franchi all'anno per la retribuzione del Parlamento federale. I 200 consiglieri nazionali hanno ricevuto 29,4 milioni di franchi, mentre i 46 consiglieri agli Stati hanno ricevuto 8 milioni di franchi. Secondo quest'indagine il carico di lavoro di un parlamentare corrisponde a un tasso d'occupazione annuale mediano del 50%. In questo calcolo sono comprese le ore dedicate all'attività parlamentare remunerate: le sedute di commissione, le sessioni parlamentari e la preparazione delle sedute.

Il carico di lavoro complessivo raggiunge un tasso d'occupazione annuale mediano dell'87% per i membri del Consiglio

Parlamento in trasformazione

L'opinione dell'uscente senatore Fabio Abate sulla questione del principio di milizia e sulle nuove esigenze del servizio parlamentare.



nazionale e del 71% per i membri del Consiglio degli Stati. Nel computo complessivo sono comprese anche le ore non remunerate dedicate ai contatti con i media, il pubblico, le attività di rappresentanza e le riunioni di partito. Il carico di lavoro complessivo corrisponde di fatto a un'attività a tempo pieno, a cui si aggiungono le ore di lavoro dedicate a quella professionale e ai mandati accessori.

Imoleplici ruoli dei parlamentari. La retribuzione del parlamentare federale è composta da diverse indennità: la retribuzione annua per la preparazione delle sessioni ammonta a 26mila franchi, l'indennità giornaliera per le sessioni, le commissioni e i gruppi parlamentari è di 440 franchi, l'indennità per spese di materiale e personale raggiunge i 33mila franchi all'anno, cui si aggiungono le indennità per pasti, spese di viaggio e di rappresentanza. Inoltre i parlamentari ricevono un contributo per la previdenza professionale di 10.152 franchi.

In Consiglio nazionale il reddito parlamentare totale mediano prima della detrazione delle imposte è di 91.900 franchi per i parlamentari senza collaboratore personale e di 63mila franchi per quelli con collaboratore personale. Al Consiglio degli Stati il reddito totale mediano prima della detrazione delle imposte è di 92.200 franchi per i senatori senza collaboratore personale e di 69.300 franchi per quelli con collaboratore personale. Al reddito parlamentare si aggiungono quello da attività professionale e le entrate legate ai mandati esterni nell'economia privata, nelle associazioni e nella società civile.

Secondo uno studio dell'organizzazione non governativa Transparency, gli attuali deputati e senatori hanno rapporti d'interesse con 2mila organizzazioni legate a 1.700 organizzazioni nel settore privato, pubblico e della società civile. In questo sistema ibrido i politici di milizia hanno anche bisogno di un sostegno esterno per orientarsi nella giungla di temi complessi, come la politica sanitaria, fiscale e le assicurazioni sociali.

Le associazioni, i partner sociali, i partiti e gli esperti esterni di categoria assumono questo ruolo di intermediario attraverso l'organizzazione di incontri, dibattiti e la messa a disposizione di sintesi su un determinato tema. Queste strette relazioni rafforzano i legami fra Parlamento, economia e società, ma aumentano nel contempo il rischio di conflitti d'interessi e di decisioni

parziali, in cui l'interesse particolare prevale su quello generale.

La paura della casta. L'aumento del carico di lavoro dei parlamentari federali, il crescente peso dei gruppi d'interesse particolari e la mancanza di trasparenza mettono sotto pressione il sistema di milizia. Il 18% dei consiglieri nazionali e il 40% dei consiglieri agli Stati si definiscono già oggi "politici di professione". La politica è diventata una vera e propria attività lavorativa con la prospettiva di essere eletti in Consiglio federale.

Nel 1992 il popolo ha respinto la proposta di un aumento massiccio delle indennità parlamentari e la richiesta di concedere un credito per l'assunzione di collaboratori personali. Il popolo ha invece accettato la creazione di commissioni permanenti per rafforzare le conoscenze dei dossier politici e per poter tenere testa agli specialisti dell'Amministrazione fede-

L'aumento del carico di lavoro dei parlamentari federali, il crescente peso dei gruppi d'interesse particolari e la mancanza di trasparenza mettono sotto pressione il sistema di milizia. Il 18% dei consiglieri nazionali e il 40% dei consiglieri agli Stati si definiscono già oggi "politici di professione". La politica è diventata una vera e propria attività lavorativa con la prospettiva di essere eletti in Consiglio federale.

rale e dei gruppi d'interesse.

Il passaggio da un parlamento di milizia a un parlamento professionista divide gli schieramenti politici. La sinistra si batte per una maggiore professionalizzazione del parlamento, mentre la destra e le associazioni economiche difendono il sistema attuale basato sulla milizia. I partiti di centro sono favorevoli a misure puntuali per rafforzare il ruolo dei parlamentari. Manca il consenso politico per un cambiamento totale di paradigma. Il sistema di milizia attuale - che in realtà è composto

da politici semiprofessionisti e professionisti - è conveniente dal punto di vista politico, economico e comunicativo.

Il gioco delle reciproche influenze fra parlamentari, partiti e gruppi d'interesse presenta un valore aggiunto per il mondo politico che ha accesso a contatti, informazioni di prima mano e fonti di reddito supplementari. Dal canto loro i gruppi d'interesse e i partiti hanno accesso a contatti privilegiati e informazioni di prima mano che creano le premesse per difendere con successo i propri interessi. Da un punto di vista comunicativo il sistema attuale consente ai politici di profilarsi come parlamentari di milizia vicini al popolo e alla realtà quotidiana della popolazione. Un argomento esclusivo di vendita ("unique selling proposition") che fa ancora presa sugli elettori.

Il passaggio a un Parlamento federale di professionisti mira a rafforzare il ruolo del legislativo nei confronti dell'esecutivo, dell'Amministrazione federale e dei gruppi d'interesse. Questa trasformazione richiede la concessione di risorse finanziarie e personali supplementari per svolgere a pieno titolo il mestiere di parlamentare, ma soprattutto un cambiamento della cultura politica.

I sistemi politici dei Paesi vicini, che hanno portato alla creazione di una classe politica dotata di privilegi ingiustificati e lontana mille miglia dalle preoccupazioni della popolazione, non invogliano certo al cambiamento in Svizzera. L'ideale della politica di milizia è intimamente legato alla cultura politica elvetica basata sul federalismo, la democrazia diretta e il senso di responsabilità e solidarietà verso la comunità.

La regione dice sì al cambiamento, ma il cuore dice no in sintonia con la politica dei piccoli passi, che è pure inscritta nel codice genetico della cultura politica svizzera, come spiegava in modo esemplare Denis de Rougemont nel suo celebre libro *La Svizzera. Storia di un popolo felice* nel capitolo dedicato alle istituzioni e alla vita politica: "... il popolo svizzero è uno tra i meno rivoluzionari d'Europa. Non crede alle costruzioni ex nihilo, su tabula rasa. Il suo temperamento lo induce, e la sua economia lo obbliga, a riformare ciò che esiste e che "può sempre servire", piuttosto che esporti al rischio di distruggere il corretto uso insieme con l'abuso."

Andrea Arcidiacono

Il senatore Fabio Abate, che ha deciso di non ripresentarsi per un nuovo mandato, vanta una solida esperienza nel Parlamento federale dapprima come consigliere nazionale (2000-2011) e in seguito come consigliere agli Stati (2011-2019). Chi meglio di lui per spiegarci le ragioni della trasformazione del parlamento di milizia verso un parlamento di professionisti? L'abbiamo intervistato alla vigilia della sua ultima sessione parlamentare, dal 9 al 27 settembre.

Il parlamento di milizia è sotto pressione. Come spiega quest'evoluzione?

Il parlamento di milizia è sotto pressione da diversi anni. L'attività parlamentare non è più complementare a una professione o a un impiego principale. Le ragioni di tale evoluzione sono molteplici. Negli ultimi quarant'anni l'apparato legislativo svizzero si è notevolmente irrobustito a causa innanzitutto della complessità dei rapporti all'interno della nostra società che ha imposto l'adozione di regole in tutti i settori di attività dello Stato. Inoltre, le esigenze di un Paese extracomunitario, forte altresì di un'economia globalizzata, attiva a livello planetario, hanno ulteriormente impegnato il Parlamento e il Consiglio federale, chiamati ad adottare leggi e ordinanze. Le ore trascorse a Palazzo federale sono aumentate. Negli ultimi vent'anni è mutato anche l'impegno lavorativo nella società civile. Nel 2003 il popolo ha votato una riforma dell'esercito, imposta sostanzialmente dalle esigenze della realtà economica del nostro Paese, in cui sostanzialmente le piccole e medie imprese (Pmi) non potevano più permettersi assenze prolungate per il servizio militare. Queste esigenze hanno condizionato anche la pianificazione di una carriera politica a livello federale.

Come ha saputo conciliare l'attività parlamentare con quella professionale?

L'indipendenza dei liberi professionisti, capaci di organizzarsi come il sottoscritto, non è comune a tutti i candidati al Parlamento federale. Molti devono scegliere e

spesso la politica diventa il percorso privilegiato. Si è anche abbassata l'età degli eletti, i quali ancora giovani affrontano la quotidianità forti di un impiego ben retribuito di natura istituzionale. Quindi l'importanza del sistema di milizia e i principi che lo reggono e lo giustificano cedono il passo a ragioni di opportunità. Personalmente ho deciso di non trascurare la mia professione di avvocato e notaio. Ho iniziato a trentaquattro anni e la consapevolezza che prima o poi l'impegno politico sarebbe terminato mi ha imposto una riflessione che tenesse in considerazione le difficoltà di un reinserimento nel mondo del lavoro. Posso dunque dire di essere un classico esempio di politico di milizia. L'organizzazione e lo sfruttamento dei moderni mezzi di comunicazione mi hanno permesso di gestire al meglio lo studio legale. Ma questo non basta. Occorre anche selezionare temi da approfondire. Il tuttologo, indipendentemente dalla milizia oppure dal professionismo, è un pessimo politico. Infatti inciampa nell'errore di conferire importanza all'impegno quantitativo, a scapito di quello qualitativo.

Quali sono le principali differenze fra il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati?

Prima di iniziare agli Stati, il senatore e collega di partito Felix Gutzwiller mi disse: "Vedrai che il Consiglio degli Stati è molto meglio per un parlamentare di milizia". In un primo tempo non avevo afferrato il concetto, anche perché molti colleghi sono ex consiglieri di Stato, ormai politici professionisti. Mi è bastato tuttavia poco per capire come un lavoro mirato alla soluzione dei problemi, distante da un'arena dove il dibattito politico diventa preponderante, sia stato effettivamente determinante per difendere la milizia con i fatti. Il Consiglio nazionale ha aumentato a dismisura il proprio lavoro, soprattutto con una moltitudine di atti parlamentari che presto o tardi devono essere trattati. La Camera del popolo si è già riunita in sessione straordinaria per liquidarli. Tre

giorni di lavoro... Spesso l'esercizio del diritto di esprimersi mediante gli strumenti offerti dalla Legge sul parlamento scade in abuso. Eppure una mia mozione che voleva incaricare il Consiglio federale di studiare un metodo per limitare gli atti parlamentari non ha avuto fortuna.

Quali sono le sue ricette per frenare la tendenza al professionismo?

Non vedo in questo momento rimedi per frenare la tendenza al professionismo. La cittadinanza seleziona i candidati in virtù di criteri estranei all'esperienza professionale e al ruolo all'interno della società civile. Purtroppo ci accorgiamo che in taluni ambiti mancano veri specialisti, capaci di mettere a disposizione soprattutto nel lavoro commissionale un bagaglio di conoscenze preziose. Penso ad esempio al settore fiscale, oppure a quello energetico. Un buon fiscalista o un buon ingegnere sono merce rara, perché preferiscono non sacrificare un solo minuto della loro professione all'attività parlamentare.

Andrea Arcidiacono