

Un evviva per l'impegno nella politica comunale

Non sempre le cittadine e i cittadini accettano di prestare un servizio di volontariato alla comunità, e l'occupazione delle cariche di milizia si rivela spesso difficile. Quali riforme sono in discussione, quali sono i loro effetti collaterali? «Comune Svizzero» approfondisce la questione.



La disponibilità a collaborare dipende da numerosi fattori. La domanda più grande è come sia possibile sfruttare nuovi potenziali.

Immagine: Shutterstock

«Condizionati dal cantone, criticati dai cittadini e per giunta mal retribuiti: il potenziale di frustrazione dei politici comunali cresce – a volte a tal punto che quasi più nessuno accetta di accollarsi questo lavoro. E di rimedi contro questa miseria non se ne vede alcuno.» Questa disperata enunciazione fa da incipit a un articolo della «Berner Zeitung» sul sistema di milizia. Il verdetto del suo autore è corretto? Quali possibili soluzioni sono in discussione per rendere maggiormente attrattive le cariche di milizia?

Da dove viene la disponibilità?

La domanda prima è cosa spinga un cittadino ad assumere una carica. La motivazione al lavoro di milizia può fondarsi su un interesse spontaneo oppure su un intimo senso del dovere, la necessità di fare qualcosa per la società – oppure anche sull'aspettativa di ottenere dei vantaggi, qualcosa per la propria carriera (politica). Decisivi sono poi le esigenze e i compiti specifici delle singole funzioni, che a loro volta possono attrarre o respingere il cittadino. Quando ad esempio un'autorità tende sempre più a diventare un'istanza specializzata, il coinvolgimento delle persone evolve anch'esso. Oltre alla motivazione e alle esigenze della carica, è importante che il cittadino possa «permettersi» di esercitarla. Dal punto di vista economico, ci si può permettere di occupare una carica poco retribuita quando si dispone di un reddito sufficientemente importante. E d'altro canto occorre tempo, che va sottratto al proprio tempo oppure messo a disposizione dal datore di lavoro.

Accanto alle condizioni materiali citate, ai fini di una possibile candidatura sono poi importanti quelle immateriali. Di queste fanno parte l'attrattività e il credito delle singole cariche. Il fatto che l'attrattività di una funzione di milizia diminuisca e al tempo stesso aumentino le relative esigenze si ripercuoterà probabilmente sulla qualità dei candidati e sul tasso di ritiri anticipati.

La disponibilità individuale a partecipare non basta tuttavia per assumere una carica. A questo punto entrano infatti in gioco il reclutamento, la nomina e l'elezione. Il cittadino deve essere disposto a seguire questa trafila. I cittadini che pensano di candidarsi a una carica di milizia devono perciò porsi le seguenti domande:

- Perché mi impegno e cosa mi aspetto da essa (normativo)?
- Cosa ci si aspetta da me (normativo)?
- Sono all'altezza del compito (cognitivo)?
- Posso coniugare la carica con ciò che mi circonda (socialmente e temporalmente)?
- Sono in grado di far fronte alle esigenze di una carica pubblica (emotivo)?
- Posso contare sul sostegno e sull'elezione (politico)?



L'Associazione dei Comuni progetta l'«Anno dell'operato di milizia»

Per l'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), il mantenimento del sistema di milizia riveste la massima priorità, ed essa ne rafforza la sopravvivenza e l'ulteriore sviluppo mediante misure mirate. Per il 2019, perciò, l'ACS ha in progetto l'«Anno dell'operato di milizia», che l'associazione non sosterrà unicamente con attività proprie, ma che strutturerà in collaborazione con partner dell'economia, della società e della ricerca. Il ruolo dell'ACS risiede nel creare piattaforme e promuovere una discussione approfondita e interdisciplinare sotto prospettive diverse. Le riflessioni e i risultati saranno riuniti in documentazioni e iniziative e messi a disposizione del pubblico sotto forma di convegni ed eventi. Con questo, l'ACS intende fornire impulsi e riceverne dal canto suo dei nuovi. I singoli progetti dell'«Anno dell'operato di milizia» verranno successivamente presentati in «Comune Svizzero».

Riforme ed effetti collaterali sotto la lente

Le riforme devono mirare a generare stimoli per il cittadino individualista-liberale la cui disponibilità alla partecipazione è piuttosto tiepida. Uno stimolo negativo in tal senso è l'obbligo di assumere un mandato vigente in alcuni cantoni e comuni (cfr. servizio a pag. 52), mentre un altro è costituito dal divieto di dimissionare durante il periodo del mandato. In alcuni cantoni, per accettare una dimissione in corso di mandato è richiesta almeno una dichiarazione motivata da argomenti pertinenti. Simili misure rendono tuttavia ancora più ardua la ricerca di possibili candidati. Le aggregazioni comunali possono anch'esse ridurre le conseguenze della carenza di vocazioni, poiché accrescono il bacino di reclutamento e riducono al tempo stesso il numero delle cariche da occupare. Le preoccupazioni inerenti al reclutamento di personale rappresentano una causa dell'accresciuta pressione aggregativa soprattutto nei comuni più piccoli, con meno di 500 abitanti (cfr. servizio a pag. 30). Mentre le fusioni di comuni un tempo erano rare, oggi la loro frequenza è di molto maggiore. Un (giustificato) argomento contro le aggregazioni vuole che esse accrescano la distanza tra autorità comunali e cittadini.

Spesso, a fronte della scarsa disponibilità alla partecipazione si pensa a una riduzione delle autorità, una misura attualmente in discussione nel comune bernese di Lüscherz (cfr. servizio a

pag. 54) e relativamente collaudata in esecutivi comunali e parlamenti cantonali. Essa stempera senz'altro il problema del reclutamento, ma il fatto che generi anche più lavoro per ogni membro di tale autorità e accresca l'impegno in termini di tempo potrebbe anche significare in ultima analisi un passo verso

la professionalizzazione delle autorità. La carica di milizia diventerebbe in tal modo una seconda professione e dovrebbe essere meglio remunerata, con un conseguente aumento dei costi. L'intensificazione risolve dunque le difficoltà di reclutamento, ma si oppone al concetto di milizia.



Il Consiglio comunale di Simplon.

Foto: Cancelleria comunale di Simplon



Il comune di Val Terbi.

Foto: mad



Silvia Mügeli, sindaca di Lüscherz.

Foto: Barbara Spycher

Spesso si lamenta che i miliziani siano troppo occupati con incarichi operativi, mentre il loro margine d'azione e di manovra è limitato. Si discutono perciò dei provvedimenti volti a sgravare gli esecutivi comunali dai loro compiti quotidiani e a orientarli maggiormente verso la direzione strategica. E questo con l'obiettivo connesso: un impegno a livello locale deve diventare più attrattivo per le personalità disposte a fornire un impegno superiore alla media e ad assumersi responsabilità dirigenziali. L'implementazione di segretariati e di altri supporti professionali viene spesso lodata come una misura tesa allo sgravio delle diverse autorità. Ma anche in questo caso si conoscono degli inconvenienti, ad esempio nella comunicazione tra autorità e segretariati. Il carattere duraturo della carica di segretario porta a un'asimmetria dell'informazione e rischia di trasformare il segretario comunale o il segretariato scolastico in altrettante autorità occulte. In una direzione simile si muove un approccio del Canton Lucerna, dove numerosi comuni hanno adottato un sistema dirigenziale su modello aziendale (cfr. servizio a pag. 56). In questi villaggi, la direzione strategica e quella operativa sono nettamente separate. Le decisioni strategiche compe-

tono ai politici eletti dai cittadini votanti, mentre la direzione operativa dell'amministrazione è nelle mani di un amministratore delegato assunto dal comune. Anche dei comuni di altri cantoni hanno nel frattempo introdotto modelli analoghi. Ciò che non va tuttavia dimenticato è che anche se sulla carta il sistema di milizia viene così conservato, ne risulterà indebolito, poiché dei compiti essenziali sono assunti da un professionista.

In alternativa, i sindaci potrebbero essere meglio trattati in termini finanziari e di tempo. Così, nei cantoni di Turgovia e San Gallo, le presidenze degli esecutivi comunali che richiedevano maggiore presenza e tempo sono state riviste in modo mirato tanto da trasformarle in funzioni a tempo pieno (cfr. servizio a pag. 58). Questo nell'intento di sgravare in modo netto gli organi collegiali, che possono quindi concentrarsi sulle questioni prioritarie future. Ad ogni modo, ne potrebbe derivare un'importante asimmetria informativa tra i presidenti e gli altri membri dell'esecutivo. Se un'autorità viene sgravata eccessivamente, risulta marginalizzata. In altre parole: al pari del sovraccarico, anche la sottosollecitazione può limitare la motivazione alla partecipazione.



Philipp Rölli, non membro del Consiglio, dirige gli affari di Rothenburg (LU). Foto: mad



Rolf Züllig dirige a tempo pieno il comune di Wildhaus-Alt St. Johann. Foto: mad

Il ruolo dell'economia, del salario e delle prestazioni sociali

Le risorse temporali figurano tra le difficoltà primarie, poiché l'attività di milizia non incide soltanto sul tempo libero, bensì sull'intero arco della giornata. Così, stando a Jörg Kündig, sindaco di Gossau (ZH), consigliere cantonale PLR, presidente dell'Associazione dei sindaci del Canton Zurigo e membro del comitato dell'Associazione dei comuni svizzeri (ACS), le cariche o le organizzazioni partner di livello superiore richiedono una presenza sempre maggiore anche durante l'orario di lavoro. Questo limita anche la disponibilità dei datori di lavoro di concedere ai collaboratori un congedo per le loro attività in un'autorità di milizia. Il sistema di milizia richiede tuttavia delle concessioni da parte del datore di lavoro (e della famiglia). Lo Stato non ha alcuna possibilità di influenzare l'atteggiamento delle aziende nei confronti dell'operato di milizia, che deve invece nascere dall'azienda stessa. Talune hanno persino sviluppato dei buoni modelli di orari di lavoro (cfr. servizio a pag. 60). Tra le condizioni materiali, la remunerazione assume un ruolo centrale: una totale as-

senza di indennità renderebbe le difficoltà di reclutamento senz'altro più drastiche. Probabilmente, una retribuzione minima è irrinunciabile. Ma il limite superiore si situa dove l'indennità corrisponde al reddito lavorativo: a quel punto, l'attività di milizia diventa però

un'attività lucrativa. In molti comuni, negli ultimi anni le indennità sono sì aumentate, ma, stando al politologo Andreas Ladner, la situazione non è per contro migliorata. Sembra perciò che, da solo, il denaro non risolva il problema (cfr. servizio a pag. 62). Un'altra



SwissLife: fino al 20% del tempo per le cariche di milizia. Foto: mad



Renate Gautschy ha condotto vivaci discussioni sulla remunerazione. Foto: fototoni

idea, come già è accaduto nel Canton Lucerna, prevede l'introduzione di un mandato di milizia a tempo parziale nei comuni a partire da una certa dimensione (cfr. pag. 66). L'argomentazione è che queste cariche andrebbero comunque retribuite, così che i costi per la comunità non aumenterebbero troppo, ma che la spesa risulterebbe più chiaramente definita. Ma l'operato di milizia si avvicinerebbe in tal modo a un'attività lucrativa convenzionale.



Erna Bieri è sindaca di Willisau (LU) a tempo parziale.

Foto: mad

Accanto alle condizioni materiali, a influenzare la disponibilità all'impegno concorrono anche delle condizioni immateriali, tra le quali occorre in particolare citare l'attrattività e il credito dell'autorità. Le esigenze della società sono aumentate. La soglia della critica alle autorità di milizia è molto bassa. Per questo, molti non ripongono più fiducia in un'attività di milizia oppure non hanno semplicemente alcuna voglia di esporsi alla critica pubblica, andando in tal modo a toccare anche la propria sfera personale. Siccome i partiti locali – l'istanza di reclutamento centrale – perdono membri, nei comuni si discute sempre più di un riconoscimento finanziario dell'operato dei partiti, che avrebbe in realtà il carattere di un servizio. Ma a fronte dello scetticismo generale della popolazione nei confronti del finanziamento dei partiti, l'argomento è lungi dall'essere maturo, anche se a livello federale ne esiste un esempio nella forma dei contributi, pure relativamente modesti, della Confederazione ai gruppi

parlamentari. Al posto della ricerca attuata dai partiti si potrebbero introdurre dei concorsi pubblici. Uno dei loro effetti sarebbe la scomparsa dell'effettivo monopolio di reclutamento dei partiti, in quanto si svelerebbero delle nicchie di candidati non legati ai loro ambiti. Forse ne risulterebbe una maggiore disponibilità alla partecipazione, oppure si finirebbe per svelare dei «talenti nascosti». Parallelamente si potrebbero organizzare delle manifestazioni promozionali. Per quanto concerne le possibilità di reclutamento, negli esecutivi locali sono fortemente sottorappresentati – quando non del tutto assenti – soprattutto i giovani, le donne, i pensionati e gli stranieri domiciliati. E anche qui sarebbe possibile intervenire: si dovrebbe analizzare come incoraggiare maggiormente i pensionati a impegnarsi nelle autorità locali. E andrebbero mobilitati anche i più giovani (cfr. servizio a pag. 70/72) offrendo a chi tra loro si interessasse alla politica l'opportunità di una partecipazione attiva, invece di lasciarli a marcire in qual-

che lista d'attesa – come purtroppo accade. Questo approccio è d'altro canto reso più difficile dalla maggiore mobilità e dal minore radicamento dei giovani, che cambiano spesso residenza in funzione del lavoro o della formazione.



Di sé, Nirosh Manoranjithan dice di offrire qualcosa di nuovo.

Foto: Daniel Ammann

Occorre sfruttare nuovi potenziali

Una cosa è certa: per rafforzare il sistema di milizia occorre sfruttare nuovi potenziali del volontariato. Ma è anche chiaro che la riforma del sistema di milizia non sarà cosa rapida. Ogni passo pragmatico in una direzione si ripercuote sull'attività di milizia. Spesso, una misura adottata in un luogo porta all'allontanamento dall'ideale del concetto di milizia in un altro: indennità più elevate trasformano l'attività di milizia in attività lucrativa, più ore dedicate ne fanno un lavoro a tempo pieno, compiti più impegnativi riducono la base di reclutamento, la professionalizzazione svalorza le conoscenze non specialistiche. E un'auto-

rità di milizia talmente sovraccarica di compiti da poterli svolgere solo professionalmente corrisponde all'ideale di autorità di milizia altrettanto poco di quella cui si affidano i compiti essenziali – con la differenza che quest'ultima rimane miliziana sulla carta, ma non lo è sul piano funzionale.

Nella ricerca di soluzioni, la difficoltà centrale è tuttavia questa: tutti i cittadini sono ugualmente responsabili del funzionamento del sistema di milizia nella misura in cui vi dedicano il loro tempo e le loro capacità. Nonostante la dimensione collettiva del problema e la carenza di competenze – o forse proprio a

causa loro – la ricerca di soluzioni viene delegata alle istituzioni politiche. La disponibilità alla partecipazione ha però le sue radici nel capitale sociale, o – in una formulazione forse démodé – nelle virtù civiche, di cui il popolo è esso stesso vettore.

*Andreas Müller
titolare di Politconsulting,
responsabile del progetto Milizia
dell'Associazione dei comuni svizzeri*