

Democratizzazione, milizia, professionismo

Per un profilo del Gran Consiglio ticinese dagli anni '20 ad oggi

Oscar Mazzoleni e Mauro Stanga, Osservatorio della vita politica (Ustat)

Lo scopo di questo contributo è di fornire una prima analisi dell'evoluzione della deputazione cantonale ticinese dagli anni '20 ad oggi, sulla scorta di uno dei filoni più recenti e proficui della ricerca scientifica sulla rappresentanza parlamentare in Europa (Cfr. Best & Cotta 2000). In sostanza, secondo questo filone, l'evoluzione dei parlamenti fra Otto e Novecento si pone all'insegna di un doppio processo, in parte contraddittorio, che si può sintetizzare in questo modo: da un lato, una democratizzazione dell'accesso alle cariche parlamentari, dall'altro una professionalizzazione crescente dell'attività legislativa. Prima del XX secolo, il modello di deputazione prevalente era di tipo "notabile": l'esercizio dell'attività politica era riservato alle persone "illuminate", appartenenti alle classi superiori (e che esercitavano ad esempio la professione avvocatizia), disposte a consacrare, in modo "amatoriale", parte del loro tempo all'impegno parlamentare. Poi, l'allargamento del suffragio e lo sviluppo dei partiti di massa apriranno, almeno in parte, l'arena parlamentare ai ceti sociali fino ad allora esclusi e a settori professionali emergenti in una società in via di intensa trasformazione. Allo stesso tempo, l'accesso al parlamento di queste nuove figure, che non disponevano di mezzi propri, favoriva una tendenza alla professionalizzazione delle cariche politiche: così, sempre più, quella parlamentare diventa una professione vera e propria, e, in quanto tale, retribuita.

Nonostante le specificità di tempi e di modi, i parlamenti dei principali paesi europei (Inghilterra, Germania, Francia, Italia, ecc.) hanno seguito questo modello evolutivo. Oggi, in Europa, i deputati (spesso non solo quelli che siedono nei parlamenti nazionali) sono professionisti dell'attività parlamentare, in sostanza stipendiati meglio degli alti funzionari dello Stato. L'unico caso che sembra scostarsene in modo evidente è quello elvetico, con il suo cosiddetto modello di milizia. Ancora oggi, l'immagine prevalente del deputato¹ è quella di colui che si mette a disposizione dei cittadini e delle istituzioni, che si dedica all'attività politica senza percepirne uno stipendio, e lo fa in modo intermittente, continuando a svolgere prevalentemente la propria professione al di fuori della sfera politica. Insomma, almeno di principio, il modello svizzero della milizia politica nega l'esistenza di un corpo separato di professionisti, di parlamentari che vivono *non solo per la politica, ma anche di politica* (Weber 2001). Diversi studi hanno mostrato come, sul piano nazionale, l'attività parlamentare elvetica si sia ormai distanziata da questo modello di milizia ideale (Höpflinger, Landner & Tschäni 1987; Riklin & Mökli 1990; Wiesli 1999; Linder 1999). Poco o nulla sappiamo invece dei parlamenti cantonali: salvo alcuni spunti di riflessione e ipotesi generali, ne è mancata finora un'indagine sistematica. In quale misura, il parlamento ticinese è ancora di milizia

oppure in via di "professionalizzazione"? Si può affermare che la sua evoluzione è caratterizzata da una crescente pluralità della sua composizione socio-professionale, con particolare riguardo all'importanza degli avvocati? Tali sono gli interrogativi principali di questo studio di caso, fondato su una messe di dati storici che nessun altro cantone svizzero ha finora raccolto e organizzato; e malgrado che le attuali riforme dei parlamenti cantonali, in corso d'opera o in programma, in varie parti del paese, potrebbero avvalersene per una loro più precisa contestualizzazione.

Il nostro contributo è così suddiviso: dopo avere meglio delineato i contorni della nostra problematica (cap. 1), definito le ipotesi principali (cap. 2) e gli indicatori usati (cap. 3), seguiremo l'evoluzione del parlamento ticinese dal punto di vista della composizione socio-professionale degli eletti (cap. 4), ponendo infine l'accento sul suo grado di "professionalizzazione" (cap. 5).

1. Semi-professionismo e diversificazione socio-professionale

Il concetto di milizia politica, ispirato al principio organizzativo tradizionale dell'esercito svizzero (un esercito non professionale, basato su di un periodico richiamo in "servizio" per un certo numero di anni), ed entrato nel linguaggio politico a partire dagli anni '30

¹ I termini deputato/i, eletto/i, candidato/i, ecc. sottintendono sia il maschile che il femminile.



Foto Tipress / Davide Agosta

(Aa.Vv. 1992: 585), si basa essenzialmente su tre principi: designa l'esercizio in modo *intermittente*, per un periodo *cirscritto*, di un'attività di interesse pubblico, e il suo svolgimento è concepito come *attività accessoria non remunerata*, al limite compensata da forme ridotte di indennità. In Svizzera, storicamente, il modello di milizia non si è applicato solo all'attività parlamentare, ma anche all'amministrazione pubblica (in particolare quella comunale), in certi cantoni svizzeri persino alle cariche politiche esecutive, e soprattutto all'attività di partito. Mentre il partito "di massa", che si diffonde nel corso del Novecento in quasi tutti i paesi europei, si dota di un corpo di funzionari remunerati, i partiti svizzeri non hanno mai vissuto una vera e propria professionalizzazione, rimanendo invece ancorati ad un modello del partito "di quadri" basato su di un volontariato diffuso (Gruner 1971; Jost 1996). Ancora oggi, nonostante l'esistenza di qualche funzionario remunerato, l'insieme dei partiti svizzeri e delle loro sezioni cantonali è organizzato attorno ai principi della milizia politica (Ladner & Brändle 2001: 322-4; Mazzoleni & Wernli 2002: 108 ss.). Le sorti della milizia parlamentare appaiono invece più tormentate. Negli scorsi decenni, questo modello ha manifestato vistosi segni di indebolimento, almeno sul piano federale: si pensi alla remunerazione

derivante dagli incarichi ricoperti in particolare nei consigli di amministrazione delle grandi aziende; al rischio di limitare l'accesso a determinate categorie socio-professionali, che dispongono di tempo e di entrate proprie sufficienti per esercitare l'attività parlamentare; al problema del cumulo di cariche politiche (Linder 1999: 73-6, 197-9). In sostanza, neanche la Svizzera è al riparo, pur con le sue modalità specifiche, dai processi di professionalizzazione dell'attività politica che toccano gli altri parlamenti in Europa.

Da un lato, le cariche parlamentari non sono remunerate come una professione vera e propria. Le indennità dei parlamentari a Berna costituiscono introiti decisamente inferiori rispetto a quelli percepiti dai deputati della maggioranza dei paesi europei (Borchert 1999: 29), sebbene poi una parte significativa possa contare, come detto, su fonti di reddito legate alla rappresentanza di interessi. Dall'altro, l'impegno, in termini di tempo, di risorse, di competenze specifiche, richiesto da un lavoro più complesso rende l'attività parlamentare meno compatibile con uno dei principi fondanti il modello tradizionale della milizia: oggi, l'attività politica costituisce, per molti deputati che siedono a Berna, un'attività intermittente ed accessoria.

Uno studio svolto nella seconda metà degli anni '80 concludeva che il parlamento

federale poteva ormai considerarsi come semi-professionale. In media, l'attività parlamentare occupava il 48% del tempo disponibile annuale dei deputati (Ricklin & Mökli 1990). Solo il 5,6% dei parlamentari poteva effettivamente definirsi "di milizia" (meno di 16 settimane di impegno annuale), l'81,4% erano ormai "semi-professionisti" (da 16 a 31 settimane), mentre una significativa minoranza (13%) era da considerarsi composta da "professionisti" (più di 31 settimane). Si osservava inoltre che, accanto all'attività parlamentare, una parte consistente di deputati esercitava una professione o ricopriva cariche dentro la sfera politica, costituendo un segmento di "specialisti" della politica. In questo modo, la proporzione di "professionisti" saliva al 34,8%, quella dei "semi-professionisti" scendeva al 62,7%, mentre quella dei politici di milizia si riduceva al 2,5%. Insomma, il problema diventava il cumulo di cariche e di impegni politici, come evidenziava anche una precedente inchiesta, sottolineando l'alta percentuale (19,6%) di parlamentari che non esercitava un'attività professionale in senso stretto all'infuori del loro mandato (Kerr 1981: 35-9). Non solo una quota significativa di parlamentari non svolgeva un'attività professionale accanto al loro mandato (ricoprendo, come detto, un ruolo nei consi-

gli di amministrazione delle grandi aziende). Risultava anche importante la quota di parlamentari che esercitava nel contempo altre attività nella sfera politica (Wiesli 1999); quella, insomma, dei "politici professionisti", degli specialisti della politica, cioè dei parlamentari con professioni interne alla sfera politica, remunerate (ad esempio, segretari di associazioni padronali, sindacali e di partito) o meno (altre cariche di partito, cariche comunali, ecc.).

Nondimeno, l'evoluzione della composizione socio-professionale della deputazione mostra come il parlamento svizzero abbia conosciuto, nel corso del Novecento, un processo di differenziazione e di democratizzazione. Fra gli anni '20 e la fine degli anni '60, si assiste ad un aumento rilevante delle professioni dipendenti del settore privato e in parte del settore pubblico, mentre le professioni liberali, e in particolare gli avvocati, riducono il loro peso quantitativo (Gruner 1970: 146-7). Tuttavia, ancora negli anni '70, si registrava una certa sovrarappresentazione delle professioni liberali o legate alla sfera politica nel parlamento svizzero, rispetto alla media di alcuni dei principali parlamenti occidentali (Kerr 1981: 236-9); ciò mostra come il sistema di milizia (per le sue indennità insufficienti) possa favorire, a certe condizioni, un accesso più restrittivo alle cariche parlamentari dal punto di vista socio-professionale.

Se i processi di democratizzazione e di professionalizzazione interessano, pur se in modo specifico, il parlamento nazionale elvetico, senza che alcuni principi del modello di milizia parlamentare siano venuti meno, nel contempo, non sappiamo se, come, e in quale misura il declino di questo modello si sia rafforzato negli ultimi due decenni; in quale misura il processo di democratizzazione socio-professionale sia ancora limitato e, come, se e come queste dinamiche coinvolgono i parlamenti cantonali.

Gli studi sulla milizia parlamentare disponibili non sono in grado di confrontare le

dinamiche d'alcuni decenni orsono con i problemi più recenti, e più in generale con l'evoluzione del contesto istituzionale e politico. Se per un verso, diversi osservatori insistono sul fatto che l'onere del lavoro parlamentare abbia seguito un trend ascendente, per l'aumentata complessità e tecnicità dell'attività legislativa; per altro, occorre tenere presente che la "professionalizzazione" parlamentare (pur nel modo specifico in cui si esplica in Svizzera) non è, in sé, un processo inesorabile, ma può interrompersi o mitigarsi in certi periodi storici, non essendo indipendente da una serie di aspetti politici e istituzionali, come ad esempio la "professionalizzazione" dei partiti, a sua volta soggetta a specificità sia nazionali che cantonali (Ladner & Brändle 2001) e i mutamenti dei rapporti di forza fra i partiti, dalle riforme legislative (ad esempio, qualora aumentino o diminuiscano il numero di seggi parlamentari, o si passi dal proporzionale ad un sistema maggioritario, ecc.). E' quindi importante capire come evolve la durata del mandato parlamentare, se e come varia il livello di rotazione della carica parlamentare, in quale misura possa emergere un corpo di parlamentari di carriera o di lungo corso. Insomma, mancano analisi sistematiche recenti per capire in quale misura il parlamento svizzero - o meglio i parlamenti svizzeri - si distanzino effettivamente dal modello "europeo", tanto dal punto di vista dei processi di democratizzazione, quanto di quelli di "professionalizzazione".

2. Ipotesi sul caso ticinese

Non potendo addentrarci sull'evoluzione del parlamento federale (mancano le fonti necessarie allo scopo), questo primo tentativo d'indagine si concentra sul livello cantonale, e in particolare sul caso del Gran Consiglio ticinese. In generale, quali ipotesi di ricerca si possono formulare sul piano cantonale? Per formularle, occorre distinguere fra i piccoli e grandi cantoni, poiché già il

numero delle sedute parlamentari risulta assai diverso, e nei primi capita ancora che anche gli esecutivi e le amministrazioni pubbliche siano occupati in parte da non professionisti (Höpflinger, Ladner & Tschäni 1987: 43-4; Lutz & Strohmman 1998: 29 ss.). In secondo luogo, va tenuto conto che le indennità parlamentari sono inferiori (circa 80.000 fr. all'anno per i deputati federali; circa 4.000 fr. all'anno in media per i deputati cantonali, 1.500 fr. nel caso ticinese), e che l'intensità del lavoro commissionale è più limitata sul piano cantonale rispetto a quello federale; infine, occorre tenere presente il probabile minore ruolo dei parlamenti cantonali nei consigli di amministrazione delle grandi aziende, anzitutto per presenza in prima persona di una quota significativa di rappresentanti delle associazioni di interesse nel legislativo cantonale, così almeno in Ticino (Gallino 1990: 413).

Di conseguenza, è probabile che esista, in generale, una minore tendenza alla professionalizzazione della carica parlamentare sul piano cantonale rispetto a quello federale. In secondo luogo, si può anche supporre che il processo di diversificazione socio-professionale sia più importante sul piano cantonale rispetto a quello federale, poiché il reclutamento è più duro e selettivo nel secondo caso che nel primo. Ovviamente, questa diversificazione dipende molto dalle legislazioni cantonali, la quali consentono in alcuni casi l'accesso ai dipendenti pubblici, in altri lo impediscono (come nel Ticino). In questi casi, si può supporre che le professioni liberali, in particolare gli avvocati, continuino ad avere un ruolo significativo.

Focalizzando l'attenzione sul Ticino, cantone di media dimensione, sappiamo che, da un lato, fra gli eletti in parlamento, la quota di avvocati e giuristi è scesa dal 1959 al 1995 dal 41,5% al 24,4%, mentre gli ingegneri e gli architetti sono passati dal 4,6% al 13,4%, e i medici e farmacisti dal 7,7% al 10,0% (Mazzoleni 1998: 29). Dobbiamo allora valutare in quale misura l'allargamento del suffragio nel 1971, coincidente con l'aumento dei seggi

parlamentari, abbia concorso alla democratizzazione delle cariche parlamentari dal punto di vista socio-professionale; e come vi abbiano invece contribuito i principali momenti di cambiamento nella storia elettorale ticinese del Novecento - l'esito della scissione del PLRT negli anni '30, l'entrata in scena del PSA nel 1971 e di quella della LEGA nel 1991 -, incrementando il tasso di ricambio complessivo del corpo parlamentare.

L'ipotesi di un indebolimento del modello di milizia politica sul piano cantonale non è comunque da scartare a priori. Certo, la carica del deputato cantonale ticinese è lungi dal costituire un incarico a tempo pieno. Attualmente l'attività plenaria del parlamento si limita, di regola, ad una seduta mensile della durata di 4 pomeriggi, quindi meno delle 4 sedute annuali di circa tre settimane del parlamento federale, ma al di sopra della media dei 18 giorni annuali registrato nell'insieme dei parlamenti cantonali (Wiesli 1999: 425). Non vanno però sottovalutati gli incarichi commissionari, sebbene essi non interessino tutti i deputati allo stesso modo. Inoltre, vi sono parlamentari che esercitano attività professionali collaterali vicine o dentro la sfera politica (sindacalisti, dirigenti di associazioni imprenditoriali, segretari di partito, ecc.). Infine, occorre tenere conto dell'incremento della mole di lavoro cui è stato sottoposto il parlamento ticinese negli ultimi anni. Secondo i dati contenuti negli allegati statistici dei Rendiconti del Consiglio di Stato, nel periodo 1976-2001 il numero delle sedute parlamentari non ha subito variazioni significative nel corso degli anni. E' però aumentato sensibilmente la quantità di pratiche (interpellanze, mozioni, iniziative, proposte e soprattutto interrogazioni parlamentari). Fino al 1982, si oltrepassava di rado la soglia delle 100 pratiche annuali; in seguito, fino al 1994, ci si aggirava già attorno alle 200; poi fino al 1999 si è saliti a 300, per superare, nel 2000 e nel 2001, la soglia delle 400.

3. Continuità, commissioni e professioni

La nostra analisi si avvale dei risultati elettorali contenuti nell'Archivio informatico sulle elezioni cantonali ticinesi, curato dall'Osservatorio della vita politica (Ustat), e di altre fonti accessorie². L'indagine inizia con gli anni '20, poiché quel decennio ha rappresentato una svolta importante nella storia del sistema politico ticinese, introducendo modifiche legislative essenziali, in sostanza ancora in vigore oggi (Ghiringhelli 1988; 1995). Con queste diverse fonti abbiamo elaborato tre indicatori:

- a) il primo è un indicatore di continuità, e si esprime in particolare nel numero di volte che il deputato è stato eletto nel parlamento cantonale. Questo indicatore dovrebbe consentire di capire in quale misura l'attività parlamentare è un'attività circoscritta nel tempo. Riteniamo - e in ciò confortati da altri studi (cfr. Mastro-paolo 1986: 149-50; 1993: 100-2) - che un parlamentare "di lungo corso" o "di carriera" acquisisca competenze specifiche, acquisisca quindi una "profesionalità" nell'esercizio della carica. Se in Svizzera, soprattutto sul piano cantonale, non si può parlare di un vero e proprio "professionismo" (in ragione della bassa remunerazione e della quantità limitata di sedute plenarie), l'attività parlamentare può comunque diventare una sorta di mestiere, che un parlamentare eletto in modo ininterrotto per più legislature inevitabilmente acquisisce;
- b) essere eletti in modo continuativo per più legislature non dice ancora nulla sull'impegno reale che ciascun deputato manifesta ricoprendo la carica. Non disponendo dell'indicatore "tempo messo a disposizione" e neppure della possibilità di conoscere l'eventuale cumulo coevo di cariche politiche, come secondo indicatore, complementare al primo, usiamo quello derivante dalla partecipazione o meno ad una commissione parla-

mentare permanente. Negli ultimi decenni, le commissioni permanenti del parlamento ticinese sono tre: la commissione della gestione, della legislazione e quella relativa alle petizioni e ai ricorsi. Le commissioni più impegnative sono quelle della gestione (negli scorsi anni, in media circa 41 sedute e 70 rapporti all'anno) e della legislazione (in media circa 28 sedute e 18 rapporti all'anno);

- c) la professione principale esercitata dai deputati è il nostro terzo indicatore³. Esso dovrebbe permettere di verificare in quale misura l'attività del parlamentare si affianca ad un altro impegno nella sfera politica (segretari di partito, sindacati, associazioni padronali e di categoria, stampa di partito, cariche comunali ecc.). Allo stesso tempo, l'individuazione della professione esercitata costituisce il nostro indicatore di "democratizzazione" delle cariche parlamentari, non disponendo del livello di formazione o della posizione professionale.

4. La democratizzazione socio-professionale

Come evolve la presenza delle diverse professioni - esercitate dai deputati accanto al loro incarico parlamentare - nel Gran Consiglio ticinese? Si può parlare di un processo di "democratizzazione"? Per tentare di rispondere a queste domande, abbiamo dapprima raggruppato le professioni in cinque gruppi: gli avvocati e notai, le altre professioni giuridiche, le altre professioni liberali (ingegneri, architetti, medici e farmacisti), le professioni "politiche" (segretari di associazioni padronali, sindacali e di partito, giornalisti, ecc.) e infine il resto delle professioni esercitate dai deputati (Figura A). Osserviamo che, in generale, l'evoluzione della composizione socio-professionale dagli anni '20 ad oggi non è lineare. Possiamo però distinguere almeno due periodi, divisi dalla cesura del 1971, nel

² Si tratta delle seguenti pubblicazioni ufficiali: Annuario della Repubblica e Cantone Ticino, 1947-1999; Annuario statistico ticinese, 2002; Atti delle sedute del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino, 1921-1999; Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi, diverse annate; Foglio ufficiale della Repubblica e Cantone del Ticino, 1921-1999, Rendiconto del Consiglio di Stato, 2000-2001; Inchiesta presso i candi-

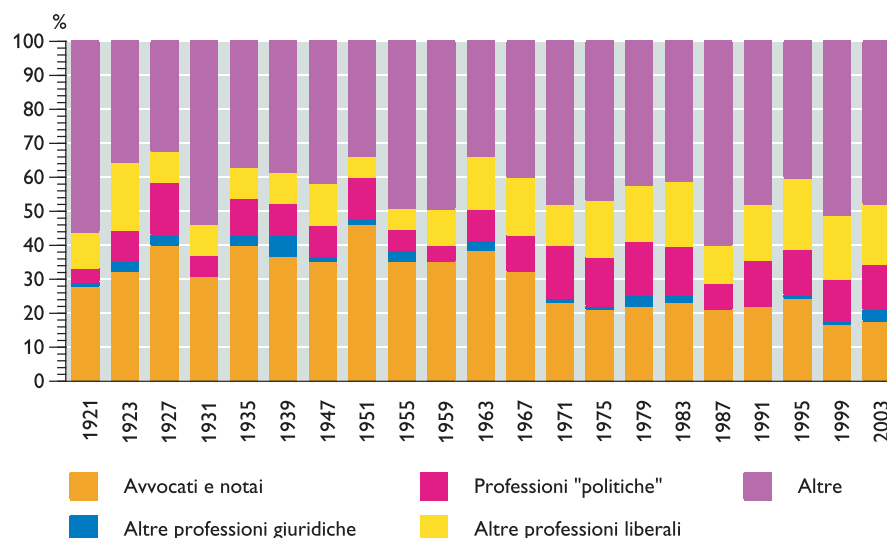
dati e le candidate al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato, anni 1995, 1999, 2003. Per accedere all'Archivio informatico: www.ti.ch/elezioni, poi cliccare "Archivi elettorali". Le nostre fonti non tengono conto dei subentranti alle cariche nel corso della legislatura, ma solo di coloro che sono nominati alla prima seduta dopo le rispettive elezioni.

³ Sulle classificazioni delle professioni qui usate, cfr. Mazzoleni & Stanga 2001: 16-17.

A Evoluzione degli eletti nel Gran Consiglio per gruppo professionale, in %

momento in si è introdotto il suffragio femminile e i seggi parlamentari sono aumentati da 65 a 90. L'effetto periodizzante di questi due cambiamenti si riflette in almeno tre modi dal punto di vista socio-professionale:

- gli avvocati e notai perdono peso in modo duraturo. Il numero di avvocati in Gran Consiglio tra il 1967 e il 1971 (adottiamo di seguito il termine semplificato di "avvocati" pur comprendendo i notai) rimane costante (21 deputati), ma questa categoria perde ben 9 punti percentuali. Se dagli anni '20 al 1967, in media il 36% dei deputati esercitava la professione di avvocato, dal 1971 al 2003 la media è del 21%; peraltro, con il 1999 e il 2003, la quota di avvocati tocca il suo minimo storico (rispettivamente il 16,7% e il 17,8% dei seggi);
- con il 1971 acquistano terreno categorie che fino a quel momento avevano avuto uno spazio di rappresentanza assai minore e da noi raggruppate nelle "altre professioni". A partire dagli anni '70, risultano più rappresentati gli imprenditori e gli industriali in genere (in media 8% per legislatura) e, dagli anni '80, la categoria che raggruppa diverse professioni attive nel settore terziario (impiegati di banca, assicuratori, fiduciari, contabili, ecc.), che conta sul 6,2% per legislatura. Nel complesso, la quota delle "altre professioni" passa fra i due periodi dal 41% al 47%;
- anche le altre professioni liberali incrementano la loro quota in parlamento, passando da una media dell'11% al 17% circa. Al suo interno, ovviamente, gli equilibri fra le diverse professioni mutano nel tempo. Negli anni '20 e '30 conta soprattutto la presenza dei medici; poi, soprattutto dagli anni '70, degli architetti e degli ingegneri;
- i cambiamenti duraturi coinvolgono anche le professioni politiche, che passano da 7 a 14 membri (+ 4,8 pti %) nel 1971. Fra il 1921 e il 1967, la loro quota media si aggira attorno al 9% e raramente si supera il 10%, mentre dal 1971



ci si situa attorno al 13,5% e di rado si scende sotto il 13%.

Sembrerebbe, dunque, che la democratizzazione del parlamento non sia il prodotto unicamente di cambiamenti istituzionali (come l'introduzione del suffragio femminile), ma esprime anche gli effetti della modernizzazione del cantone (urbanizzazione, terziarizzazione, ecc.), che si è avviata, e poi approfondita, dagli anni '50. A fronte della tradizionale stabilità della ripartizione dei seggi ai diversi partiti ticinesi nel corso del dopoguerra, almeno fino agli anni '90, non si può che constatare l'elevata permeabilità socio-professionale del parlamento ticinese ad una parte rilevante di interessi emergenti; e come questa diversificazione si traduca anzitutto in un declino degli avvocati, a conferma di alcune ipotesi formulate già negli anni '80 (Rossi 1982: 97ss.; Bianchi 1989: 428).

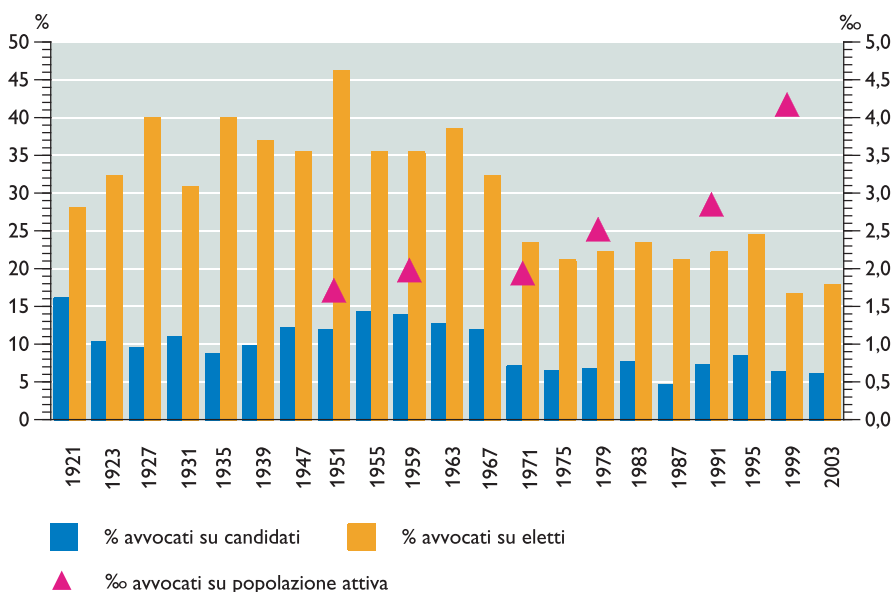
Il peso degli avvocati in parlamento è diminuito anche e soprattutto se confrontato alla loro crescente rilevanza fra le persone attive (svizzeri domiciliati in Ticino) dagli anni '80, sulla base del Censimento della popolazione e degli iscritti all'albo dell'ordine professionale. D'altronde, dal 1971, diminuisce in maniera marcata la quota di avvocati non solo fra gli eletti, ma anche fra le candidature (Figura B). Un'ulteriore conferma di questo fenomeno si ritrova nell'evoluzione della compo-

sizione socio-professionale delle due commissioni permanenti più impegnative (della legislazione e della gestione), quindi di coloro che dedicano più tempo all'attività parlamentare. Nel periodo 1921-1967, gli avvocati rappresentavano in media l'85,2% dei membri della commissione della legislazione e il 41,9% di quella della gestione, mentre nel periodo 1971-2003, la loro quota passa al 43,1% nella prima e al 22,7% nella seconda. Occorre però subito aggiungere che il maggior spazio nelle commissioni lasciato dagli avvocati è occupato soprattutto dai deputati che svolgono professioni legate alla sfera politica.

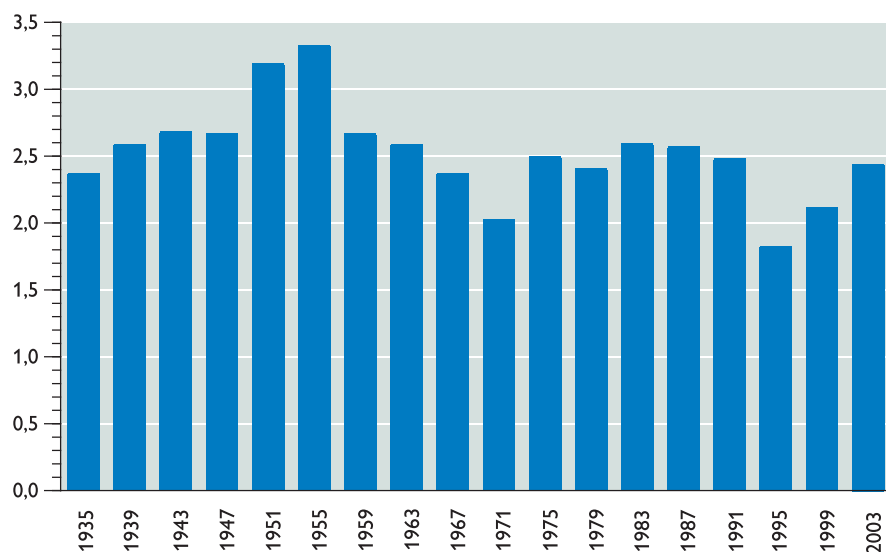
La diversificazione socio-professionale della deputazione comporta sia una presenza diretta dei membri del mondo economico e imprenditoriale, sia un peso crescente dei rappresentanti delle associazioni d'interesse (comprese quelle sindacali). Insomma, è confermata l'ipotesi dell'elevata capacità di questi interessi di entrare "in prima persona" nel parlamento, facendo meno capo ad "intermediari", come accade invece sul piano nazionale.

Nel contempo, come detto, i deputati attivi in associazioni d'interesse sono da considerarsi degli "specialisti" della politica nel senso più ampio. Ci si potrebbe allora chiedere se l'aumentata quota di queste professioni sia un segnale, non tanto di una professionalizzazione in senso stretto del parlamento ticinese, quanto di una accresciuta

B Evoluzione della quota di avvocati fra i candidati e gli eletti nel Gran Consiglio e nella popolazione attiva



C Evoluzione del numero di elezioni accumulate in media da ciascun eletto in Gran Consiglio



presenza di parlamentari che fanno della politica il loro pane quotidiano. Certo, non si deve neppure sottovalutare il fatto che quella degli avvocati è una professione interna al mondo di chi esercita una professione vicina o persino dentro la sfera politica. Nella nostra (provvisoria) classificazione dei gruppi professionali, abbiamo distinto gli avvocati da quell'insieme di "specialisti", di figure profes-

sionali assai eterogenee, ma tutte legate alla politica, che accedono al parlamento soprattutto nel secolo scorso. In questo modo, abbiamo voluto mostrare l'evoluzione specifica della professione avvocatizia, per molti versi quella più decisiva nei parlamenti ottocenteschi, in Ticino, ma anche in Svizzera e nei paesi occidentali più in generale (Ceschi 1998: 226; Offerlé 1999). Ciò non toglie che

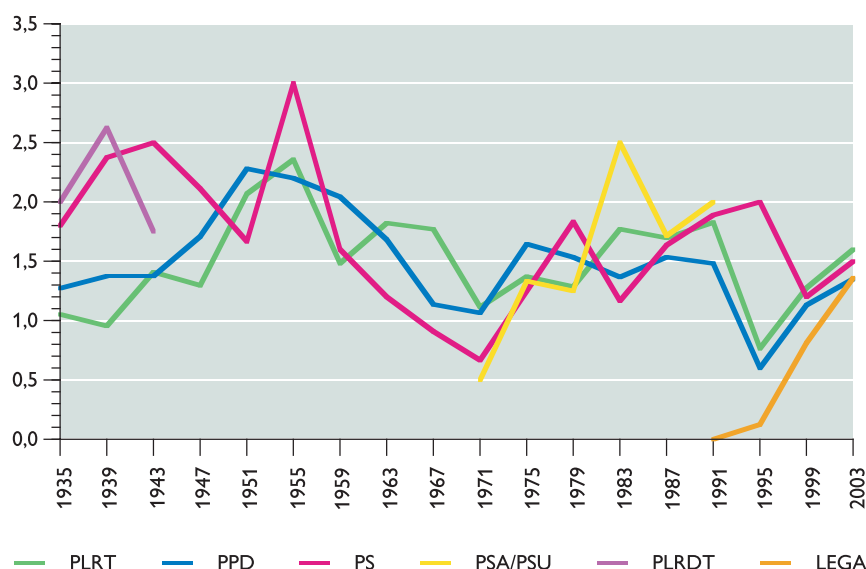
questa professione sia, pure essa, vicina alla sfera politica, in particolare affine all'esercizio della carica parlamentare, per il suo portato di conoscenze tecnico-giuridiche, di capacità oratorie e persuasive, esercitate anche nella mediazione e nella difesa d'interessi, propri e altrui. Non a caso, gli avvocati sono assai presenti nei parlamenti europei durante tutto il Novecento (Eulau & Sprague 1984; Dogan 1999; Best & Cotta 2000). Dovremmo allora concludere che "tutto muta per nulla cambiare"? Vedremo fra poco che le cose non stanno proprio così.

5. Continuità e milizia

In quale misura, l'evoluzione del parlamento ticinese evidenzia un declino del modello di milizia, quindi aumento dei politici "di lungo corso" o "di carriera"? Partiamo dunque, come detto, dall'indicatore della continuità parlamentare, ossia dal numero di volte in cui i deputati sono stati eletti in parlamento. Assumiamo quindi che più la presenza di un deputato sui banchi del Gran Consiglio si prolunga nel tempo, più è ragionevole affermare che ci troviamo di fronte a un politico di "lungo corso", vicino al modello del politico di mestiere.

Nel complesso, secondo i dati a nostra disposizione, non esiste una linearità nell'evoluzione della continuità parlamentare (Figura C). Il numero medio di legislature effettuate dai deputati cantonali varia in modo importante nel corso delle legislature. In generale, non si può affermare che i processi di "professionalizzazione" si siano rafforzati negli ultimi ottant'anni, cioè che la milizia sia stata sostituita dalla "carriera". Non si osserva nemmeno una coincidenza fra l'avvio del processo di democratizzazione socio-professionale (nel 1971) e un mutamento significativo nell'andamento della continuità parlamentare. Il livello della continuità riscontrato negli anni '30 è in sostanza analogo a quello emerso nelle elezioni del 2003. Il modello di milizia

D Evoluzione del numero di elezioni accumulate in media da ciascun eletto in Gran Consiglio, per le principali liste



parlamentare sembra quindi vivere fasi alterne, assai dipendenti dalla congiuntura politica; in ogni caso, l'ipotesi di una sua "inesorabile" estinzione o ridimensionamento non risulta avvalorata. Nell'insieme del periodo considerato⁴, i deputati cantonali hanno in media 1,5 legislature (6 anni) di esperienza parlamentare alle spalle. Sopra questa media, ci sono gli anni 1951-1955, al di sotto il 1971, il 1995 e il 1999. Sulla base di queste dinamiche, si possono individuare 4 periodi:

- 1) un primo, che comprende il ventennio 1935-1955, in cui si assiste ad una graduale crescita della durata media del numero di legislature, che raggiunge il picco negli anni 1951-1955;
- 2) un secondo, che inizia nel 1959 e prosegue fino al 1971, in cui si assiste invece ad un calo progressivo della continuità;
- 3) un terzo, che include le elezioni fra il 1975 e il 1991, caratterizzato da una sostanziale stabilità;
- 4) un quarto periodo, segnato dalla cesura del 1995, e da un graduale recupero fino al 2003.

In via preliminare, è bene osservare come i cambiamenti socio-economici, che si esprimono in modo più evidente nella trasformazione della composizione socio-professionale degli eletti, si riflettano solo in modo indiretto o differito nel tempo sul piano della continuità parlamentare. Come interpretare allora i diversi periodi e le cesure determinate dall'andamen-

to del livello medio di questa continuità?

In linea generale, possiamo supporre che i ricambi di entità elevata siano da collegarsi ai seguenti fattori: i cambiamenti del sistema elettorale; l'emergere di nuovi partiti che superano la soglia della rappresentanza e giungono in parlamento; l'avvento di forti spostamenti di voti fra i partiti; gli esiti della competizione interna ai singoli partiti (Lanza 1995). Vanno poi aggiunti gli effetti derivanti da una specificità geo-politica elvetica, rispetto a una parte significativa di realtà europee. Dopo la seconda guerra mondiale, non si registra un declino nei livelli di continuità della deputazione ticinese, contrariamente a quanto accade nei parlamenti di paesi direttamente coinvolti nel conflitto bellico. In questi paesi, ad un aumento continuo del numero medio di legislature per deputato dal 1918, con l'apice raggiunto durante la Seconda guerra mondiale, corrisponde nelle elezioni appena successive una drastica diminuzione della continuità (Best & Cotta 2000: 504). Quali sono allora i fattori che hanno maggiore rilevanza in Ticino? Come vedremo, tutti quelli appena enunciati, anche se ciascuno valido in situazioni diverse o da considerarsi in modo congiunto con altri.

Incominciamo con i cambiamenti del sistema elettorale, che sembrano svolgere un certo effetto nel 1971, benché sia difficile attribuire unicamente a questo fattore l'abbassamento del livello della continuità regi-

strato in Ticino. Certo, le dieci donne elette nel 1971 sono indubbiamente alla loro prima esperienza⁵, ma è anche vero che nello stesso momento accedono al parlamento i 6 rappresentanti del PSA, partito da poco fondato e risultante dalla scissione del PST. Soprattutto, si constata che la discontinuità registrata nel 1971 è solo il picco di un processo di rinnovamento già avviatosi nelle tre tornate elettorali precedenti.

L'emergere di nuovi partiti svolge certamente un ruolo quindi nel 1971 e, in modo differito, nel 1995. La LEGA entra in parlamento nel 1991 con 12 deputati senza esperienza parlamentare precedente. Tuttavia, nella prima tornata elettorale degli anni '90, il livello medio della continuità non cambia in modo sensibile. Infatti, nel 1991, l'aumento della continuità in seno alla deputazione degli altri partiti tende ad avere un effetto neutralizzante (Figura D). Sarà solo nelle elezioni del 1995, che gli altri principali partiti, soprattutto il PLRT e il PPD, vivranno un netto ricambio della propria rappresentanza parlamentare. Comunque, non sempre una sensibile redistribuzione dei seggi fra i partiti, risultante dall'emergere di un nuovo partito, comporta una riduzione della continuità complessiva, neppure secondo modalità differite. Infatti, nel 1935 entra in parlamento il Partito liberale radicale democratico (scissione del PLRT) conquistando 9 seggi su 65. Tuttavia, l'avvento di questo nuovo partito si colloca in una tendenza alla continuità, che nelle elezioni successive andrà rafforzandosi. Una tendenza analoga si riscontra peraltro dopo il 1975, quando il livello medio di continuità torna a salire. Insomma, almeno nella storia ticinese degli ultimi 80 anni, l'effetto dell'emergere di nuovi partiti sulla diminuzione della continuità parlamentare è evidente soprattutto quando la novità proviene dal di fuori delle famiglie politiche tradizionali.

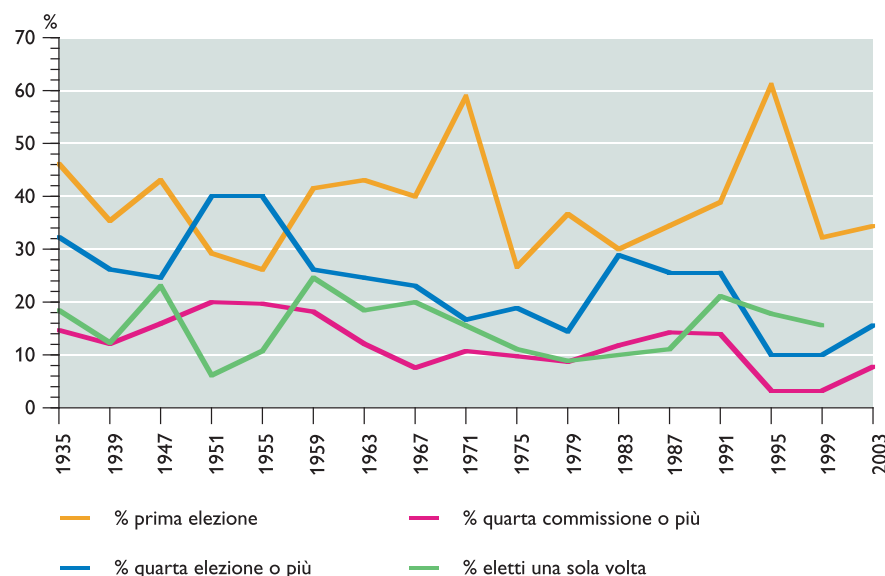
In certi casi, giocano invece un ruolo più rilevante gli spostamenti di voti (quindi di seggi) all'interno dei partiti stessi, favoriti dalle opportunità offerte dal sistema elettorale,

⁴ Nella figura C non sono indicate le elezioni comprese fra il 1921 e il 1931, poiché in questo caso i dati non sono confrontabili con le elezioni successive. Non disponiamo infatti dei dati relativi a ciascun eletto per le elezioni antecedenti il 1921. Questa osservazione vale anche per le Figure D, E, F.

⁵ Cfr. Mazzoleni & Schriber 2000. Circa la continuità si noti che le deputate alla loro quarta elezione o più sono: una nel 1983; tre nel 1987; una nel 1991, nel 1999 e nel 2003.

per la facoltà, lasciata all'elettorato, di usare il voto preferenziale. Difficile capire quanto abbia contato questo fattore nel 1995; di certo, appare più evidente nell'incremento del ricambio parlamentare che si osserva dal 1959. La cosiddetta "intesa di sinistra" fra PLRT e PST, attiva ufficialmente dal 1947 al 1969, inizia proprio attorno al 1959 a dimostrare i primi segni di crisi (Macaluso 1997: 83ss.), che si approfondiranno negli anni successivi, in un confronto sempre più serrato fra "giovani" e "anziani" (Valsangiacomo 2001: 416ss.), prima di arrivare alla scissione e alla fondazione del PSA. D'altronde, il PST è il partito che vive il processo di ricambio più netto e repentino della deputazione fra il 1955 (quando i parlamentari socialisti avevano in media 3 legislature alle spalle) al 1967 (quando già si era scesi sotto la soglia di una legislatura). Occorrerebbe andare più a fondo, ma è probabile che, in generale, anche negli altri due partiti, il maggiore ricambio della deputazione emerso già sul finire degli anni '50, tenda a riflettere i cambiamenti generazionali che avranno il loro acme nelle contestazioni interne ai partiti storici negli anni attorno al 1968. D'altronde, l'ipotesi del cambiamento generazionale (anche in senso puramente anagrafico) tende anche a porsi in sintonia con il fatto che la seconda guerra non determina nell'immediato una soluzione di continuità, vista la crescita fino a metà degli anni '50 del livello di continuità.

Per approfondire la questione della continuità, al di là della semplice media, procediamo ora, aggiungendo l'indicatore di partecipazione alle commissioni permanenti, a suddividere i parlamentari in 4 gruppi: (1) i "parlamentari del ricambio", coloro che sono alla loro prima elezione; (2) i "parlamentari di milizia", quanti sono eletti un'unica volta nell'insieme delle legislature considerate. Infine, i parlamentari "di lungo corso" o di "mestiere", distinti (3) fra coloro che sono stati eletti 4 volte o più e (4) gli eletti 4 volte o più, oltreché attivi in almeno una commissione parlamentare permanente per almeno 4 volte.



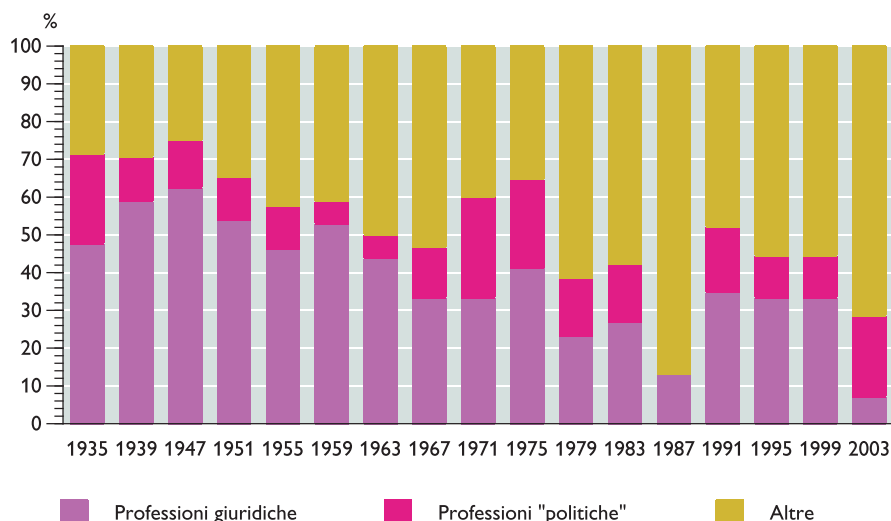
La Figura E mostra che la quota dei "parlamentari di ricambio" varia in modo considerevole nel corso delle legislature, sebbene raramente scenda al di sotto del 30%. Come ci si poteva attendere, il tasso inferiore è registrato nel 1955, quando si supera appena il 25%. Più sorprendente, è che la stessa quota si ritrovi nel 1975, a significare che il cambiamento "generazionale" degli anni '60, l'avvento del PSA e delle donne in parlamento hanno anticipato una nuova fase di stabilizzazione, quindi di continuità. Anche se in modo meno netto, l'andamento della quota dei "parlamentari di milizia" (così schematicamente definiti) è variato, pur rimanendo, salvo eccezioni, al di sotto del 20%. Il forte grado di milizia che caratterizza il parlamento ticinese soprattutto negli anni '30 trova del resto conferme nell'alto numero di deputati subentranti registrato, in seguito a frequenti "uscite di scena", nel corso delle stesse legislature (Bianchi 1990: 34-5). I parlamentari "di lungo corso" del primo gruppo seguono invece un trend chiaramente discendente fra il 1959 (40%) al 1979 (15%), una breve risalita nel 1983, per poi scendere di nuovo fino al 10% nel 1995 e nel 1999. È tutto sommato simile l'andamento dei parlamentari di "lungo corso" del secondo gruppo, che però solo negli anni 1951-'55 raggiunge il picco del 20% del corpo parlamentare. Dagli anni '60, salvo l'eccezione del 1987, la quota di questo gruppo

segue un andamento negativo, fino a raggiungere negli anni '90 il tasso più basso dagli anni '30, al di sotto del 5%.

Insomma, negli ultimi decenni il parlamento ticinese mantiene una quota di ricambio variabile ma importante, mentre né il tipo "ideale" del parlamentare di milizia (eletto solo una volta), né il modello del parlamentare "di lungo corso" o "di carriera" tendono a prendere il sopravvento. Ne risultano quindi rafforzate le figure intermedie - deputati per 2 o al massimo 3 legislature - che costituiscono il vero "zoccolo duro" del parlamento di milizia ticinese. Ancora una volta, le elezioni del 1995 dimostrano la loro valenza di cesura, dove si è registrato un netto crollo dei tassi che indicano la continuità e un conseguente ricambio parlamentare (più del 60% dei deputati eletti in questa occasione lo sono per la prima volta). Vi contribuisce, peraltro, la bassissima percentuale (meno del 50%) di deputati uscenti che si ricandidano (mentre invece gli elettori riconfermano il 78,6% di parlamentari uscenti).

Prima di concludere, occorre ritornare alla composizione socio-professionale dei parlamentari, al fine di capire meglio il rapporto di tale dimensione con il declino del parlamentare "di lungo corso" (limitandoci al primo gruppo). A quali parlamentari, dal punto di vista socio-professionale, si deve attribuire il declino di questo modello di parla-

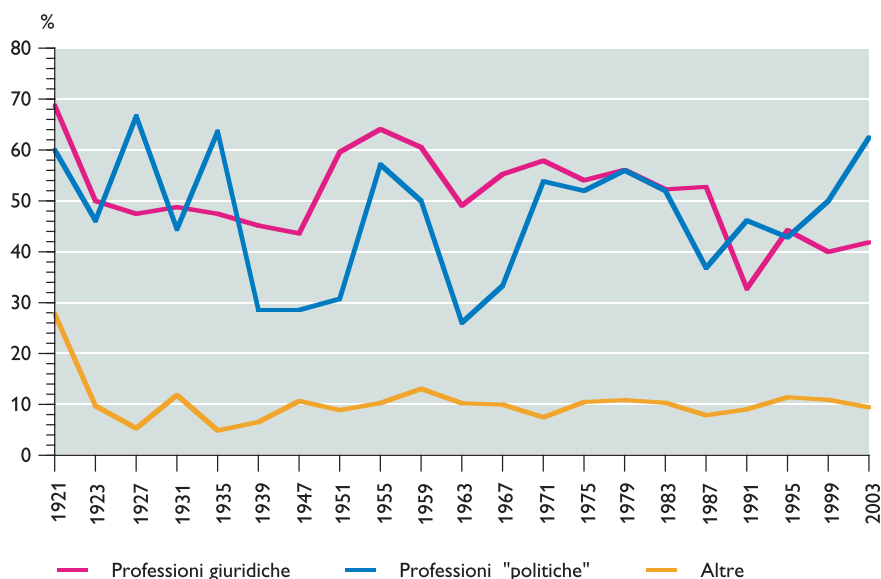
F Evoluzione dei principali gruppi professionali tra i parlamentari "di lungo corso", in %



mento. La quota più bassa di avvocati è toccata nel 2003. Le cosiddette professioni "politiche" si mantengono tutto sommato stabili, nonostante una certa oscillazione, nell'insieme delle tornate elettorali (circa il 13%). E' invece l'insieme delle altre professioni, che vede crescere notevolmente il proprio peso fra i parlamentari "di lungo corso" (con una quota media del 56% nel periodo successivo al 1959). Insomma, il declino del parlamentare "di lungo corso" o "di carriera" sembrerebbe da imputarsi anzitutto al minore peso degli avvocati nel parlamento ticinese.

Vuol forse dire che gli avvocati trovano minori incentivi ad assumersi, in modo duraturo, una carica parlamentare cantonale? Difficile rispondere a questa domanda con le fonti che disponiamo attualmente. In ogni caso, la minore presenza (nel tempo) degli avvocati sembra solo in minima parte da attribuirsi alla minore disponibilità degli elettori nei loro confronti. Il tasso di elezione degli avvocati, ossia la loro probabilità di farsi eleggere una volta entrati nel novero delle candidature, è certo diminuita fra gli anni '50 e l'inizio degli anni '90 (Figura G). Tuttavia, questo tasso (nelle ultime tornate pari o superiore al 40%) rimane nettamente maggiore a quella del complesso delle altre figure professionali (rimasto in media attorno al 10%). L'unica vera eccezione è costituita dalle professioni "politiche", il cui tasso di successo segue un trend in ascesa dagli anni '80, e raggiunge il suo apice nel 2003, con oltre il 60% di probabilità.

G Evoluzione del tasso di elezione (proporzione degli eletti sui candidati) per le professioni giuridiche, "politiche" e altre, in %



Conclusione

Fra il XIX e il XX secolo, i parlamenti europei hanno vissuto una tendenza alla democratizzazione (l'accesso allargato a ceti sociali esclusi nel passato), intrecciata con una propensione alla professionalizzazione dell'attività parlamentare. Anche il parlamento ticinese, qui studiato dagli anni '20 ad oggi, mostra una progressiva "democratizzazione" dell'accesso alle cariche parlamen-

mentare? Abbiamo visto che gli avvocati diminuiscono negli ultimi anni la loro presenza in parlamento, compreso nelle commissioni parlamentari permanenti. Ora, con la Figura F, si osserva che dal 1935 al 1959, il 53,6% dei deputati "di lungo corso" era in media costituito dalle professioni giuridiche, cioè in sostanza dagli avvocati. Dagli anni '60, malgrado le oscillazioni, si assiste ad un loro

sensibile declino: dal 1963 al 2003, la quota media di queste professioni si situa infatti al 29,3%. Insomma, non solo gli avvocati perdono quota nel parlamento e nelle sue due principali commissioni permanenti, ma si riduce anche il loro peso specifico fra coloro che, ancora, seppur pochi, possono considerarsi dei parlamentari di "lungo corso", contando su un'ampia esperienza maturata in parla-

tari dal punto di vista socio-professionale. Le professioni giuridiche, in particolare gli avvocati, hanno perso una parte rilevante del loro peso, a vantaggio delle professioni meno presenti nei decenni precedenti. La riduzione del peso quantitativo degli avvocati (che si riflette anche nella composizione delle due principali commissioni permanenti) è andata di pari passo con la crescita della quota dei deputati di altre professioni legate alla sfera politica, quindi di "specialisti" della politica, che mostrano di avere delle elevate e crescenti probabilità di accedere al parlamento ticinese.

Allo stesso tempo, in contrasto con la tendenza alla "professionalizzazione" che si riscontra nel parlamento federale, almeno fino all'inizio degli anni '90, il parlamento cantonale ticinese rimane fortemente ancorato al modello di milizia. Non solo perché l'esercizio della carica parlamentare rimane un'attività accessoria non stipendiata e la rotazione fra gli eletti è alta. Ma anche perché, negli ultimi quarant'anni, si è assistito ad una marcata flessione della quota dei parlamentari "di lungo corso" o di "carriera", presenti in parlamento e nelle sue commissioni permanenti per numerose legislature. Il parlamento cantonale ticinese corrisponde più oggi al modello ideale di milizia di quanto non accadesse nella prima metà degli anni '50. Nel processo di democratizzazione socio-professionale delle cariche e di flessione della quota di parlamentari "di lungo corso" sembrano svolgere un ruolo importante più fattori: le trasformazioni socio-economiche, i cambiamenti legislativi (anzitutto l'introduzione del diritto di voto e di eleggibilità alle donne), le ridefinizioni dei rapporti di forza fra i partiti, il modificarsi degli equilibri interni ad essi, senza dimenticare i cambiamenti generazionali. D'altronde, la flessione dei parlamentari "di carriera", dotati quindi di un'ampia esperienza specifica, che sembra imputarsi prima di tutto al minor peso degli avvocati nella deputazione, avviene in una fase in cui la mole di lavoro parlamentare appare complessivamente in crescita. ■

- Aa.Vv. (1992), *Schweizer Lexicon in 6 Bänden*, Luzern, Mengis + Ziehr.
- Best H., Cotta M. (a cura di) (2000), *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000: legislative recruitment and careers in eleven European countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Bianchi R. (1989), *Il Ticino politico contemporaneo*, Locarno, Dadò.
- Borchert J. (1999), "Politik als Beruf: die politische Klasse in westlichen Demokratien", in Aa.vv., *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen, Leske + Budrich, pp. 7-39.
- Ceschi R. (1998), *Storia del Cantone Ticino. Il Novecento*, Bellinzona, Stato del Cantone Ticino.
- Cotta M. (1979), *Classe politica e parlamento in Italia. 1946-1976*, Bologna, Il Mulino.
- Dogan M. (1999), "Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers" in Offerlé M. (1999) (a cura di), op. cit., pp. 171-199.
- Duverger M. (1976), *Les partis politiques*, Paris, Colin (prima ed. 1951).
- Eulau H., Sprague J. D. (1984), *Lawyers in Politics*, Westport, Greenwood press.
- Gallino M. (1990), "Il Gran Consiglio del Ticino" in Stadlin P. (a cura di) (1990), *I parlamenti dei cantoni svizzeri*, Zugo, Kalt-Zehnder pp. 409-18.
- Ghiringhelli A. (1988), *Il Ticino della transizione. 1889-1922. Verso l'affermazione del multipartitismo e dei prerequisiti della democrazia consociativa*, Locarno, Dadò.
- Ghiringhelli A. (1995), *Il cittadino e il voto*, Locarno, Dadò.
- Gruner E. (1977), *Die Parteien in der Schweiz*, Bern, Francke.
- Gruner, E. et al. (1966-1970), *Die schweizerische Bundesversammlung 1848-1920/ 1920-1968*, Bern, Francke, 6 t.
- Jost H.U. (1986), "Critique historique du parti politique", *Annuaire suisse de Science politique*, no. 26, pp. 317-332.
- Hoepflinger F., Ladner A., Tschaeni H. (1987), *Zur Zukunftstauglichkeit des Milizsystems*, Bern, Schweizerisches Wissenschaftsrat.
- Kerr H. (1981), *Parlement et société en Suisse*, Saint-Saphorin, Georgi.
- Lanza O. (1995), "Gli eletti: il ricambio dei parlamentari" in Pasquino G. (a cura di), *L'alternanza inattesa. Le elezioni del 27 marzo 1994 e le loro conseguenze*, Bologna, Il Mulino, pp. 209-256.
- Ladner A., Brändle M. (2001), *Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen?*, Zürich, Seismo.
- Linder W. (1999), *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern, Haupt.
- Lutz G., Strohmam D. (1998), *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*, Bern-Stuttgart-Wien, Haupt.
- Macaluso P. (1997), *Storia del Partito socialista autonomo*, Locarno, Dadò.
- Mastropaolo A. (1986), "Sviluppo politico e parlamento nell'Italia liberale. Un'analisi a partire dai meccanismi della rappresentanza", *Passato e presente*, no. 12, settembre-dicembre, pp. 29-91.
- Mastropaolo A. (1993), *Il ceto politico*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Mazzoleni O. (1998), *Elezioni cantonali 1995*, Bellinzona, Ufficio di statistica.
- Mazzoleni O., Schriber M. (2000), *Diventare parlamentari. Le elezioni del Gran Consiglio ticinese nella seconda metà degli anni '90*, Bellinzona, Ufficio di statistica.
- Mazzoleni O., Stanga M. (a cura di) (2001), *Elezioni cantonali dal 1923. Banca dati sui risultati del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato del Cantone Ticino*, Bellinzona, Ufficio di statistica.
- Mazzoleni O., Wernli B. (2002), *Cittadini e politica in Svizzera. Interesse, partecipazione, istituzioni e partiti politici. Ginevra, Ticino e Zurigo a confronto*, Bellinzona, Ufficio di statistica.
- Offerlé M. (a cura di) (1999), *La profession politique. XIXe-XXe siècle*, Paris, Belin.
- Panebianco A. (1982), *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino.
- Ridlin A., Mökli S. (1990), *Milizparlament?*, St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft Hochschule St. Gallen.
- Rossi A. (1985), *Un'economia a rimorchio*, Lugano, Fondazione Pellegrini-Canevascini (1a ed. 1975).
- Valsangiacomo N. (2001), *Storia di un leader. Vita di Guglielmo Canevascini. 1886-1965*, Fondazione Pellegrini-Canevascini / Fondazione Miranda e Guglielmo Canevascini.
- Weber M. (2001), *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, Edizioni di Comunità.
- Wiesli R. (1999), "Miliz-Mythos und unvollkommene Professionalisierung" in Aa.Vv., *Politik als Beruf*, cit., pp. 415-438.