

È preferibile la perdita di controllo controllata

L'iniziativa sulla giustizia intende selezionare in futuro i giudici federali tramite sorteggio. Le autrici ospiti sono dell'avviso che questa procedura permetta di selezionare i candidati migliori. Commento ospite di Katja Rost e Margit Osterloh



L'elezione delle giudici e dei giudici federali potrebbe in futuro essere decisa tramite sorteggio. Annick Ramp/NZZ

In novembre in Svizzera si voterà sull'iniziativa popolare «Per la designazione dei giudici federali mediante sorteggio (iniziativa sulla giustizia)». Essa mira a rafforzare l'indipendenza della giustizia dai partiti politici e a permettere la selezione dei candidati migliori. Gli elementi centrali dell'iniziativa sono l'eliminazione della rielezione e l'elezione delle giudici e dei giudici federali tramite sorteggio da una lista di candidati. Questa lista deve essere definita da una commissione peritale indipendente. Per la selezione dei candidati devono far testo esclusivamente l'idoneità professionale e personale e non come finora l'appartenenza a un partito.

Sorteggio con tradizione

È in larga misura incontestato il fatto che l'attuale procedura di elezione e rielezione dopo sei anni causa una forte dipendenza politica delle autorità giudiziarie, come mostrato dalla controversa rielezione del giudice federale Yves Donzallaz originariamente sostenuto dall'UDC (NZZ 23.9.20), e che pertanto l'adeguamento proposto sarebbe in realtà necessario. Il sorteggio trova tuttavia poco sostegno nei ranghi del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati nonché dell'opinione pubblica, sebbene abbia una lunga tradizione nelle democrazie antiche e in numerosi comuni svizzeri. Recentemente esso viene applicato persino presso il Fondo nazionale svizzero. Questa procedura viene considerata «estranea al sistema» e persino «irrazionale», in quanto mette a repentaglio il status quo cui si è abituati. Vengono eventualmente appoggiate riforme parziali dell'attuale procedura di elezione. Recentemente il politologo Adrian Vatter ha, infatti, proposto la regola del 50/50, ossia l'elezione di una metà dei magistrati senza partito e dell'altra metà appartenenti a un partito (NZZ 31.7.21).

I sorteggi sono uno strumento eccellente per evitare l'appartenenza a un partito e le «old boy network» e promuovere l'indipendenza, cosa che non negano neppure i suoi oppositori. I sorteggi mirati, come proposti dall'iniziativa sulla giustizia, prevedono inoltre una preselezione dei candidati in base a criteri di idoneità puramente professionali e personali che prescindono dall'appartenenza a un partito.

Nei dibattiti attorno all'iniziativa sulla giustizia nel Consiglio nazionale e nel Consiglio degli Stati vengono avanzate tre critiche: Un'elezione dei giudici tramite sorteggio indebolisce la legittimazione democratica. Non garantisce che siano «i migliori» a ricoprire la carica di giudice. E infine la commissione peritale non è adatta per la preselezione dei candidati. Queste obiezioni possono essere confutate.

L'attuale procedura di elezione esige legittimità democratica, poiché i giudici federali vengono eletti dall'assemblea federale in base alle proposte avanzate dalla commissione giudiziaria secondo la rappresentanza proporzionale dei partiti, la quale rispecchia in modo adeguato le forze sociali e la diversità dei valori nella popolazione.

Queste affermazioni suscitano dubbi. Sussiste un chiaro deficit di rappresentanza. Soltanto il 7 per cento degli aventi diritto di voto circa è membro di un partito politico e forse il 30 per cento di essi si identifica con un partito. Non vengono considerati criteri come la popolazione delle città e delle campagne o il passato migratorio. Se a ciò si aggiunge che numerosi membri delle camere federali sono rappresentanti di interessi ben remunerati,

che la quota di accademici nelle camere federale è quasi il doppio di quella dell'intera popolazione, che la partecipazione alle urne è notoriamente inferiore al 50 per cento, senza dimenticare che gli «operai» si recano spesso molto meno alle urne rispetto agli accademici, risulta difficile poter affermare che l'attuale procedura di elezione e rielezione sia in grado di garantire la legittimità democratica grazie alla rappresentanza proporzionale.

Inoltre, sussiste una violazione del principio democratico dell'uguaglianza di tutti coloro che partecipano a una procedura. Attualmente i giudici federali devono essere di fatto membri di un partito. Essi vengono eletti in base alla rappresentanza proporzionale dei partiti e devono versare, dopo l'elezione, un importo annuo al loro partito. Sussiste legittimazione democratica, se a persone senza appartenenza partitica viene negata la possibilità di elezione perché non vengono appoggiate dalla minoranza dei membri di un partito?

Tra tutte le possibili procedure di selezione di titolari di cariche – elezione, cooptazione, assegnazione autoritaria, valutazione professionale, rotazione o sorteggio – nessuna meglio del sorteggio riesce a garantire l'indipendenza da interessi, a rappresentare meglio l'eterogeneità della società e ad assicurare in modo più affidabile l'uguaglianza di tutte le persone che partecipano alla procedura. Questi sono criteri di legittimità che l'attuale procedura è ben lungi dal garantire. Per questo motivo il sorteggio aumenta la legittimità democratica dell'elezione dei giudici federali.

È vero che un semplice sorteggio senza preselezione ha trovato e trova applicazione molto raramente. Esso viene perlopiù abbinato all'elezione e alla valutazione professionale (sorteggio mirato), come lo prevede anche l'iniziativa sulla giustizia. La preselezione mira a garantire che vengano ammessi al sorteggio soltanto candidati idonei. Qui subentra la seconda obiezione contro l'iniziativa sulla giustizia: con il sorteggio, «i migliori» rimarrebbero tagliati fuori.

Tuttavia: anche l'attuale procedura non garantisce la selezione «dei migliori» e ciò per tre motivi. Come mostra il premio Nobel per l'economia Kahneman insieme ai suoi co-autori Sibony e Sunstein nel suo nuovo libro «Noise», le persone, tra cui anche e proprio gli esperti, prendono decisioni completamente diverse in base alla medesima base fattuale (NZZ 19.6.21). Il risultato – ad esempio in caso di decisioni relative al personale – assomiglia spesso a una lotteria. Ciò è il caso soprattutto per le decisioni di comitati. L'attuale procedura non è pertanto migliore di un sorteggio, bensì mette in primo piano decisioni soggettive. In compenso, un sorteggio mirato rappresenta un'oggettivazione e semplicemente una perdita di controllo controllata, mentre l'attuale perdita di controllo viene accettata senza alcun controllo.

Pool dei migliori più ampio

Il secondo motivo è l'esplicito limite di accesso in seguito all'appartenenza partitica. Essa evita che vengano considerati i candidati di eccellente qualità senza partito, o già coloro che provengono dal partito «momentaneamente sbagliato». È proprio per questo che non è possibile eleggere «i migliori».

Il terzo motivo è un implicito ostacolo all'accesso, su cui abbiamo richiamato l'attenzione nella nostra ricerca: nella procedura abituale si candidano meno outsider capaci rispetto al sorteggio mirato. Nel 18° secolo la città di Basilea ha applicato un sorteggio mirato per il «Piccolo Consiglio» politicamente importante. Le possibilità di candidati non provenienti da famiglie della «Daig» basilese si sono più che triplicate.

In un esperimento di laboratorio abbiamo mostrato che nel concorso per ottenere posizioni di vertice il sorteggio mirato ha triplicato anche la quota di donne altamente qualificate. Il motivo: nel sorteggio mirato gli outsider e le minoranze si credono maggiormente capaci di presentare una candidatura di successo. Di conseguenza dal sorteggio si sprigiona un elevato potenziale di reclutamento che nella procedura abituale resta inutilizzato. Inoltre i sorteggiati presentano un grande vantaggio rispetto a coloro che vengono eletti solo su base competitiva: sono meno colpiti dalla hybris e promuovono piuttosto il benessere della comunità. Anche questo l'abbiamo scoperto in un esperimento di laboratorio. Nel complesso è possibile concludere che il sorteggio estende il pool dei migliori, da cui vengono definiti i titolari di carica.

Resta il rimprovero secondo cui la commissione peritale non sarebbe idonea per la selezione dei candidati. Ma prima bisognerebbe poter dimostrare che la commissione peritale è peggiore della commissione giudiziaria che attualmente effettua la preselezione per poi presentare le candidature al parlamento. Essa è composta secondo la rappresentanza proporzionale dei partiti e provvede di fatto a una selezione dei giudici federali da parte dei partiti. Sembra che ciò comporti la trasparenza dei valori nei candidati.

Si equipara così ingiustamente l'appartenenza a un partito a una rappresentanza di un valore; ciò non tiene conto dei valori centrali per i giudici come immagine e ruolo di giudice, atteggiamento nei confronti della competenza in materia di separazione dei poteri e simili. Una commissione peritale composta da giuristi, politologi, economisti, sociologi e psicologi non sarebbe meglio in grado di individuare i valori, tralasciando i citati svantaggi del deficit di rappresentanza, della violazione delle pari opportunità di candidati appartenenti a un partito e senza partito e del limite del potenziale di reclutamento?

Anche i membri di una commissione peritale non sono di per sé apolitici; ma a seguito della composizione della commissione e della definizione del loro compito, le riflessioni politiche, in particolare quelle partitiche, passerebbero in secondo piano. È previsto che il Parlamento decida sull'organizzazione della commissione peritale e che il Consiglio federale la applichi.

Conclusione: il sorteggio mirato riconosce, conformemente a nuove nozioni scientifiche, i limiti della razionalità umana e vi reagisce con una procedura decisionale orientata al caso controllato e matematico. Permette di selezionare i candidati migliori. Vi sono pertanto tanti buoni motivi per sostenere l'iniziativa sulla giustizia.

Katja Rost è professoressa di sociologia all'Università di Zurigo con accentuazione sulla sociologia economica e organizzativa;

Margit Osterloh è una professoressa ospite permanente dell'Università di Basilea e direttrice alla ricerca del Center for Research in Economics, Management and the Arts (Crema), Zurigo.