



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2019

«Il divieto di mandato imperativo:
un principio in discussione»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2019

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. La Spagna	1-70
II. Il Portogallo	71-166
III. L'Unione europea	167-248
IV. Gli Stati Uniti d'America	249-312
V. L'Italia	313-380

IV

Gli Stati Uniti d'America

di

Giovanni Aversente

Andrea Catani

Antonio Celella

Antonio Folchetti

Valentina Fredianelli

SOMMARIO

1. Gli Stati Uniti: un modello atipico di democrazia rappresentativa. - 1.1. *Recall, initiative, referendum*: la ratio politica. - 1.2. Il mandato a livello federale: prospettive e criticità. - **2. L'evoluzione degli strumenti di democrazia diretta e del mandato parlamentare negli Stati Uniti d'America.** - 2.1. Introduzione. - 2.2. Le origini degli strumenti di democrazia diretta: dalle *town-meetings* agli *Articles of Confederation*. - 2.2.1. Il *referendum* e l'iniziativa popolare. - 2.2.2. L'istituto del *recall*. - 2.3. La scelta dei *Framers* americani nella Costituzione federale del 1787. - 2.4. Il periodo di "inarrestabile democratizzazione" e il Movimento *Progressive*. - **3. Il recall negli Stati Uniti: analisi comparativa degli ordinamenti.** - 3.1. Il *recall*: una "spada di Damocle". - 3.2. Il *recall* degli *state officials* negli ordinamenti statunitensi. - 3.3. Il procedimento di *recall*. - 3.3.1. I *grounds*. - 3.3.2. La *petition*: numero di firme e limiti temporali. - 3.3.3. Il *recall ballot*. - 3.4. Considerazioni conclusive. - **4. Courts & recall: argini e margini.** 4.1. La rimozione dalla carica del soggetto eletto. Recap: nelle puntate precedenti. - 4.2. *To recall or not to recall?* Lo sviluppo dell'istituto. - 4.3. Ambito di attivazione del *recall*: *how high can it go?* - 4.4. I motivi di addebito posti alla base della richiesta di revoca, a.k.a. i *grounds of recall*. - 4.4.1. *Malfeasance, misfeasance* et al. Il *recall* a motivi tassativi. - 4.4.2. *People have the power*. Il caso dello Stato di Washington. - 4.5. P.Q.M. - **5. La revoca del mandato nell'esperienza giuridica anglo-sassone: dal case study californiano al Westminster Recall of MPs Act.** - 5.1. Il contesto giuridico-culturale californiano. - 5.2. *California Gubernatorial Recall-Elections 2003*. - 5.2.1. I precedenti. - 5.2.2. La campagna di revoca: clima politico ed argomentazioni. - 5.2.3. La petizione. - 5.2.4. I risultati della consultazione referendaria e l'elezione del Governatore Arnold Schwarzenegger. - 5.3. *Recall of MPs Act*: Westminster approva. - 6. **Considerazioni conclusive.**

1. GLI STATI UNITI: UN MODELLO ATIPICO DI DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

di Antonio Folchetti

SOMMARIO:

1. Gli Stati Uniti: un modello atipico di democrazia rappresentativa. - 1.1. *Recall, initiative, referendum*: la ratio politica. - 1.2. Il mandato a livello federale: prospettive e criticità.

1.1. *Recall, initiative, referendum: la ratio politica.*

Nel panorama delle democrazie occidentali, l'assetto istituzionale statunitense si contraddistingue per la sua unicità, sia sul piano dell'equilibrio fra i diversi poteri dello Stato che su quello dell'organizzazione interna dei diversi organi costituzionali⁹⁰². Il presidenzialismo del "modello Washington", un bicameralismo rigidamente improntato al modello federale, uno *spoils system* diffuso su tutti i livelli governativi, l'ampia eterogeneità normativa derivante dall'autonomia di cui gode ogni singolo Stato: questi (e molti altri) elementi fanno sì che anche le istituzioni politiche, nella loro particolare configurazione, possano essere ascrivibili a quell'idea di "eccezionalismo americano" che, da Tocqueville in poi⁹⁰³, continua ad animare il dibattito filosofico, storico-politico e culturale sugli Stati Uniti d'America.

⁹⁰² Per uno sguardo d'insieme, si segnalano G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano, vol. 1, La Costituzione liberale*, Giappichelli, Torino, 1998; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano, vol. 2, La Costituzione democratica*, Giappichelli, Torino, 2000; M. COMBA, *Gli Stati Uniti d'America*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2013, III ed., p. 127 ss.; C. LODICI, *Stati Uniti. Personalizzazione, istituzioni separate, governo diviso*, in S. VASSALLO (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 248 ss.

⁹⁰³ Cfr. A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, UTET, Torino, 1968, ed. it.

In un quadro sinottico di tal genere, il tema oggetto della ricerca nella quale si inserisce il presente contributo, il mandato imperativo, ricopre una notevole rilevanza. Dal momento che tale istituto giuridico è - nella sua stessa essenza - legato al concetto di libertà, non è da trascurare il fatto che la Costituzione statunitense sia permeata da costanti riferimenti alla libertà, un valore fondante nello spirito dei padri costituenti, e ancora oggi saldamente vivo nella popolazione americana⁹⁰⁴. In questo senso, emerge con ulteriore chiarezza la *ratio* dell'assenza del vincolo di mandato per i rappresentanti della Camera e i senatori. La Carta Costituzionale degli Stati Uniti non fa alcun riferimento al mandato imperativo: a livello federale, pertanto, non è previsto alcun legame di "fedeltà" che obblighi il rappresentante a perseguire puntualmente la volontà del rappresentato. Tuttavia, in virtù dei vasti margini di federalismo legislativo costituzionalmente sanciti⁹⁰⁵, a ciascuno Stato è concessa la possibilità di predisporre formule giuridico-politiche più o meno forti di contenimento delle libertà relative al mandato elettivo.

Partendo da una panoramica generale, è interessante notare la forte eterogeneità territoriale per quel che riguarda la diffusione di istituti di revoca del mandato. In relazione a ciò, il politologo Thomas E. Cronin, che sulla materia ha curato uno degli studi più completi e apprezzati degli ultimi decenni⁹⁰⁶, traccia una mappa del Paese nella quale i diversi Stati sono classificati sulla base del possesso o meno di forme di democrazia diretta⁹⁰⁷. Da questa ricostruzione cartografica, emerge una sostanziale differenza tra gli Stati dell'Ovest, tutti contraddistinti dalla presenza di almeno un congegno normativo ascrivibile all'idea di revoca del mandato, e quelli dell'area orientale (in particolare della East Coast), la maggior parte dei quali ne sono privi. La distribuzione, invece, appare piuttosto trasversale rispetto al colore politico delle regioni: sono previste diverse modalità di "controllo" dei rappresentanti all'interno di Stati storicamente repubblicani (Arizona, Alaska, Idaho ecc.), ma non in altri (tra i quali spicca il Texas). Analogamente, una roccaforte democratica come la California dispone di un'ampia normativa in tal senso, mentre quasi tutti gli Stati - da sempre vicini ai democratici - della costa atlantica non riconoscono alcuna forma di mandato imperativo⁹⁰⁸.

Ma in che modo gli Stati possono legiferare in materia di vincolo di mandato? La principale fattispecie prevista dall'ordinamento è il *recall*, uno strumento che «permette ai votanti, mediante petizioni, di mettere ai voti la questione della rimozione di un pubblico funzionario eletto prima che scada il suo mandato, riconoscendo così l'elettorato come fonte di potere sovrano»⁹⁰⁹. Presente in 19 Stati⁹¹⁰ (in due dei quali, Michigan e New Jersey, è previsto, ma inattuabile, anche nei confronti dei rappresentanti eletti al Congresso), il *recall*

⁹⁰⁴ A tal proposito, lo storico Eric Foner afferma che «non esiste idea più essenziale al senso di sé degli americani, come individui e come nazione, dell'idea di libertà» cfr. E. FONER, *Storia della libertà americana*, Donzelli, Roma, 1998, p. 3.

⁹⁰⁵ Così recita il X Emendamento della Costituzione americana: «I poteri non demandati dalla Costituzione agli Stati Uniti, o da essa non vietati agli Stati, sono riservati ai rispettivi Stati, o al popolo».

⁹⁰⁶ T.E. CRONIN, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Harvard University Press, Harvard, 1989.

⁹⁰⁷ Ivi, p. 47

⁹⁰⁸ Per un'evoluzione storica della revoca del mandato negli Stati Uniti, si rimanda a *infra*, par. 2.

⁹⁰⁹ La definizione è di J.F. ZIMMERMAN, *The Recall, Tribunal of the People*, Praeger Publishers, Westport, 1997, p. VII, trad. it.

⁹¹⁰ Oltre ad essi deve essere menzionato anche il District of Columbia.

si applica generalmente ai *public officers*, ma anche in questo caso l'autonomia legislativa dei singoli Stati ne diversifica le modalità d'azione⁹¹¹. Alcuni Stati escludono esplicitamente procedure di *recall* per la magistratura, mentre nel South Dakota esse possono essere mosse soltanto nei confronti di cariche municipali⁹¹². Quest'ultimo caso, tra l'altro, dimostra la peculiarità del modello americano anche per quel che concerne le *polities* più ridotte, con una struttura del governo municipale del tutto differente rispetto alle giunte e ai consigli comunali di stampo europeo⁹¹³.

Viste le evidenti difficoltà nel ricondurre questo articolato istituto ad un discorso univoco, non vi sono dati precisi sul numero di *recall elections* attuate a livello federale⁹¹⁴, pertanto appare a dir poco arduo proporre ipotesi interpretative sul rendimento di tale dispositivo, e che possano trovare un riscontro quantitativamente esaustivo e valutativamente affidabile. In ogni caso, nei paragrafi successivi saranno esaminati nel dettaglio alcuni singoli casi di studio; per il momento, si limiterà l'analisi a considerazioni puramente teoriche. Un punto di partenza utile può essere rintracciato nella ricostruzione concettuale compiuta da Bernard Manin, il quale identifica tra i principi cardine dei regimi rappresentativi anche «un certo grado di indipendenza dai desideri dell'elettorato» da parte di «coloro che governano»⁹¹⁵. Un'asserzione di questo tipo pone già degli aspetti problematici, anche solo sul piano terminologico: espressioni come «un certo grado di indipendenza» implicano la possibilità di concepire non soltanto il *recall* ma l'idea stessa di mandato imperativo secondo letture più o meno estensive. Consentire ai cittadini di revocare un legittimo incarico elettivo per ragioni di carattere soggettivo non svuota un modello di democrazia rappresentativa della sua stessa ragion d'essere? Il diritto di voto - il cui esercizio è l'atto di legittimazione politica per eccellenza in regime di democrazia - non perde così il suo valore "performativo"? E infine, ampliare i poteri di controllo sugli eletti non significa forse cedere alle spinte populiste?

Il *recall* chiama in causa tali questioni, ed è oggetto di ampio dibattito accademico. È certamente possibile riferirsi ad esso nel quadro di «una struttura politica tripartita in cui i governati controllano i loro rappresentanti, che a loro volta non sono i detentori della sovranità, ma agiscono secondo dei mandati ed esercitano un potere limitato dai poteri dei governati»⁹¹⁶. E infatti, l'applicazione di questo strumento può comportare indubbi

⁹¹¹ Cfr., *infra*, par. 3.

⁹¹² Un'esauriente schematizzazione delle forme di *Recall Elections* suddivise per Stato è presente in D.G. BIANCHI, *La revoca degli eletti (recall) nel mondo anglosassone: case studies a confronto*, in www.metabasis.it, XVIII, 2014, p. 12 ss.

⁹¹³ Una figura peculiare del sistema di governo locale americano (e poi "esportata" anche fuori dal continente) è quella del *city manager*, un soggetto di comprovata esperienza - e spesso di estrazione professionale economico-finanziaria - a cui i Consigli Comunali affidano funzioni esecutive, che possono eventualmente revocare. Inoltre, in alcuni Stati, anche per tali figure (che non sono elettive) è possibile avviare procedure di *recall*. Cfr. *ivi*, p. 26.

⁹¹⁴ «Si giunge a una stima che oscilla fra le 4mila e le 5mila *Recall elections* di ogni tipo, mentre un numero decisamente superiore di tentavi è stato operato senza che vi fosse il raggiungimento del numero necessario di firme per lo svolgimento del referendum di revoca. Fra le iniziative di *Recall elections* che sono giunte effettivamente al termine dell'iter previsto, le ricerche attestano un successo della petizione di revoca per il 50% circa dei casi». C. VIGILANTI, *Forme e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (Il caso del recall)*, Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa, a.a. 2013-2014, realtore Prof. P. Carrozza, p. 23.

⁹¹⁵ B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010, ed. it., p. 9.

⁹¹⁶ M. TOMBA, *Who's afraid of imperative mandate?*, in *Critical Times.*, 2018, p. 115.

vantaggi: l'eletto avrà costante cura della propria *accountability* e gli elettori manterranno un elevato interesse nei confronti dell'operato svolto dal rappresentante, fornendo così garanzie di stabilità e riduzione del conflitto politico⁹¹⁷. Al tempo stesso, però, non sono da trascurare i rischi della dimensione "divisiva" e "polarizzante" che il *recall* può assumere in dati contesti, in quanto può diventare un mezzo di costante pressione e intimidazione verso chi vi è potenzialmente sottoposto⁹¹⁸. Il fatto che il *recall* non sia quasi mai attuabile con procedure semplici - richiedendo una serie di passaggi e precondizioni tanto sul piano normativo che su quello dell'impegno politico - presuppone un certo grado di consapevolezza per chiunque abbia interesse a far sì che la revoca del mandato si concretizzi: ciò può costituire una barriera all'eventuale uso spropositato e demagogico di questo strumento.

Esistono poi altre due macro-categorie di istituti di democrazia diretta, che toccano anche il tema del mandato imperativo e si intrecciano con il *recall*: l'iniziativa (*initiative*) e il referendum. Analogamente a quanto avviene nel resto del mondo, anche negli Stati Uniti l'iniziativa popolare è uno strumento che permette a ciascun cittadino di sottoporre all'attenzione dei suoi governanti un determinato provvedimento, raccogliendo un numero di firme che varia di Stato in Stato, così come variano le norme che disciplinano tale istituto⁹¹⁹. Particolarmente interessante è la definizione dell'*Initiative* fornita dalla *National Conference of State Legislatures*: «*a process that enables citizens to bypass their state legislature*»⁹²⁰. L'utilizzo di una siffatta formula, sembra voler evidenziare i tratti marcatamente "democratizzanti" dell'iniziativa, che è quindi vista come un mezzo giuridico di garanzia, attraverso il quale un cittadino vede allargato il proprio campo d'azione nell'ambito di una verticalità dei rapporti di potere che spesso appare difficile da alterare. È certamente vero che l'opportunità di incidere sui processi decisionali fornisce un apporto positivo all'intera comunità, incrementando il livello generale di *civiness*; è altrettanto vero, però, che un'eccessiva (e incontrollata) dilatazione degli spazi di democrazia partecipativa può tendere, in una logica di lungo periodo, all'erosione del sistema di contrappesi che sta alla base di un regime di governo rappresentativo. Da questo punto di vista, il frammentato quadro della natura normativa e dei limiti dell'iniziativa a seconda dello Stato in cui viene applicata può costituire un utile freno a possibili degenerazioni dei processi di democrazia "dal basso": in questo modo le specificità politiche, socio-economiche e culturali che contraddistinguono le diverse aree del Paese possono essere iscritte in "contenitori" normativi autonomi e ben distinti, rendendo così la variabile contestuale tutt'altro che irrilevante.

Un risvolto inverso ma speculare riguarda l'altro istituto di democrazia diretta cui si è accennato, il referendum, attraverso il quale avviene il processo inverso: sono i rappresentanti a chiedere ai rappresentati di pronunciarsi in merito ad una determinata decisione. Come è facile supporre, regole e modi di attuazione del referendum si diversificano a livello statale: mai, nella storia degli Stati Uniti d'America, l'intero corpo elettorale è stato chiamato alle urne per esprimersi su un provvedimento del governo

⁹¹⁷ T. CRONIN, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, cit., p. 134.

⁹¹⁸ Ivi, p. 136-138.

⁹¹⁹ Generalmente si suddivide l'iniziativa in due gruppi: diretta (cioè sottoposta direttamente al voto) e indiretta (che approda nella sede del legislatore preposto e da lì può essere approvata o modificata entro certi limiti).

⁹²⁰ NCSL: Initiative, Referendum and Recall – www.ncsl.org.

federale. Anche in questo caso è necessario che l'equilibrio di *check and balance* sia solido e inscalfibile, e che il sistema goda di un elevato livello di istituzionalizzazione, così da garantire quegli "anticorpi" politici grazie ai quali la connotazione rappresentativa del sistema stesso non possa mai essere messa in discussione⁹²¹. Un elemento considerevole si sostanzia poi nel fatto che gli elettori siano frequentemente interpellati, mediante referendum, a ratificare norme concernenti le Costituzioni dei singoli Stati⁹²²: si tratta - almeno in linea teorica - di un attributo "forte" della dimensione partecipativa al processo decisionale da parte del cittadino-elettore, soprattutto se si tengono in considerazione gli ingenti tassi di astensionismo che storicamente contraddistinguono gli appuntamenti elettorali negli Stati Uniti.

1.2. Il mandato a livello federale: prospettive e criticità.

Si è detto in precedenza che la Costituzione non prevede, per i rappresentanti eletti al Congresso, alcuna forma di mandato imperativo. D'altra parte, apparirebbe a dir poco discutibile l'efficacia di misure di tal genere in un contesto come quello degli organi parlamentari americani. Com'è noto, il sistema politico americano si innesta su un solido bipartitismo che ovviamente si riproduce anche nel Congresso: tutti i parlamentari sono iscritti o al gruppo Partito Repubblicano o a quello del Partito Democratico, e i pochi che si dichiarano indipendenti mantengono comunque un'affiliazione con l'uno o l'altro gruppo⁹²³. Se appare un'eccessiva semplificazione la formula secondo cui negli Stati Uniti non esisterebbero solo due partiti, ma ben cento (cioè due per ciascuno dei cinquanta Stati), è sicuramente da rimarcare l'impronta federale di cui anche i partiti americani risentono. L'elezione dei rappresentanti mediante un sistema maggioritario puro, in cui è sufficiente ottenere un voto in più dell'avversario per potersi aggiudicare il collegio (*first-pass-the-post*) garantisce la continuità dell'assetto bipartitico, perché obbliga le diverse anime di un partito a cooperare per la conquista del seggio, in particolare nei distretti considerati incerti e negli *Swing States*⁹²⁴. Inoltre, la regolarità temporale con la quale si tengono le elezioni (il mandato per la Camera dura appena due anni, mentre il Senato si rinnova per un terzo dei suoi componenti ogni due anni) assicura un'ulteriore stabilità agli equilibri politico-istituzionali⁹²⁵.

Per quel che riguarda i lavori parlamentari, il lavoro dei due gruppi è ben strutturato, con all'interno vari organi ai quali vengono assegnate specifici compiti (come gli *steering committees* e i *policy committees*) e una disposizione gerarchica delle cariche. Infatti, oltre

⁹²¹ Uleri osserva che «c'è ancora ampio spazio per un'articolazione dell'istituto referendario che, senza rompere l'equilibrio della democrazia rappresentativa, offra una continua possibilità, aggiuntiva al voto elettorale, di controllo specifico dei governati sui governanti». P.V. ULERI, *Referendum*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, III ediz., p. 811.

⁹²² Per un'analisi più specifica, si rimanda a: T.E. CRONIN, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, cit.

⁹²³ Il caso più noto è quello di Bernie Sanders, il senatore del Vermont che nel 2016 ha sfidato Hillary Clinton alle primarie per la *nomination* del candidato democratico alla presidenza. Nonostante non sia formalmente iscritto al gruppo dei Democratici in Senato, è ad esso affiliato.

⁹²⁴ Sono detti *swing states* ("Stati in bilico") gli Stati in cui, solitamente, non c'è un partito egemone, e sono contendibili dai due principali partiti.

⁹²⁵ Cfr. C. LODICI, *Stati Uniti. Personalizzazione, istituzioni separate, governo diviso*, cit., p. 256 ss.

ai *leader* (che corrispondono ai capigruppo nel Parlamento italiano), esiste anche una figura particolare, legata soprattutto ai modelli di derivazione anglosassone, chiamata *whip* (letteralmente “frusta”). I *whips* di un gruppo parlamentare sono addetti a disciplinare il comportamento degli aderenti al gruppo stesso, armonizzando le attività nelle varie sessioni di lavoro e limitando l’eventuale conflittualità interna⁹²⁶. Quest’ultimo, peraltro, è un aspetto non secondario in relazione al tema oggetto della ricerca, giacché un ruolo come quello dei *whips* - peraltro chiaramente istituzionalizzato - può configurarsi come una sorta di “antidoto” *ex ante* a pratiche di frazionismo interno che potrebbero poi condurre alla fuoriuscita di componenti più o meno ampie. Inoltre, è importante considerare anche le funzioni di primo piano che, in seno al Congresso, vengono svolte dalle singole commissioni: stabilite in un numero piuttosto alto e suddivise in sottocommissioni, queste rappresentano l’arena entro la quale prende corpo gran parte dell’*iter* legislativo⁹²⁷. L’imprescindibilità di una sinergia tra i colleghi di partito operanti in commissione, che in questa sede devono interloquire anche con soggetti esterni (a partire dai lobbisti, molto influenti negli Stati Uniti), spinge i rappresentanti a responsabilizzare il proprio ruolo, evitando così condotte eccessivamente disgreganti, le cui conseguenze negative andrebbero a riversarsi anzitutto verso loro stessi.

Oltre agli elementi strutturali, sono anche le dinamiche intrapartitiche a scoraggiare comportamenti di transfughismo parlamentare. Com’è noto, le campagne elettorali americane richiedono ingenti risorse finanziarie, oltre ad essere piuttosto impegnative in termini logistico-organizzativi, con un consistente impiego di personale (volontario e non). Un discorso analogo può essere fatto per le primarie, nel corso delle quali non di rado la dialettica tra i candidati assume contorni a dir poco serrati. Tuttavia, una volta che le primarie sanciscono il vincitore della competizione, intorno a quest’ultimo si ricompatta l’intero partito, comprese le aree ad esso più critiche: il dissenso, dunque, resta contenuto entro uno spazio comune, secondo un criterio di *loyalty* che nei decenni si è affermato nella visione politica americana. Inoltre, la scarsa (se non assente) componente ideologica dei partiti americani, che possono rientrare nel novero del *catch-all-party*⁹²⁸, fa sì che al loro interno possano coesistere anime piuttosto differenti fra loro, il che rende poco convincente, per l’elettore medio statunitense, il “cambio di casacca”, soprattutto da parte di coloro che escono sconfitti da un processo di selezione interna quale quella delle primarie. Infine, i rappresentanti del Congresso di solito godono di un’ampia libertà di mandato. Accade frequentemente, infatti, che possano esprimere un voto non in corrispondenza alle indicazioni di partito, ma secondo la propria coscienza⁹²⁹; in tutti i casi, in base a quella stessa idea consolidata di lealtà cui si accennava poc’anzi, apparirebbe inconcepibile

⁹²⁶ Cfr. G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano, vol. 2. La Costituzione democratica*, cit., p. 256.

⁹²⁷ Lodici le definisce «unità funzionali che corrispondono alle diverse burocrazie dell’esecutivo», nonché «piccoli legislativi», C. LODICI, *Stati Uniti. Personalizzazione, istituzioni separate, governo diviso*, cit., p. 271.

⁹²⁸ Con la definizione *catch-all-party* (“partito pigliatutti”), il politologo Otto Kirchheimer tratteggia un partito che travalica le fratture sociali, culturali, territoriali, economiche tipiche del partito di massa, guardando trasversalmente all’intero elettorato, con una logica proposta interclassista, non ideologica e del tutto aperta. Cfr. O. KIRCHHEIMER, *The Transformation of the Western European Party Systems*, in J. LAPALOMBARA, M. WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, p. 177 ss.

⁹²⁹ M.D. BREWER, J.M. STONECASH, *Dynamics of American Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009

l'ipotesi di un'espulsione (o anche di un allontanamento volontario) del parlamentare "dissidente" dal suo gruppo⁹³⁰. Alla luce di quanto visto, il sistema politico bipartitico (variabile dipendente), a sua volta incardinato in un sistema parlamentare (variabile indipendente), può essere visto come un disincentivo a fenomeni di camaleontismo o migrazione partitica, grazie a previsioni normative che salvaguardano il legame fra rappresentante e territorio, a consuetudini e "ritualità" proprie della tradizione federale⁹³¹. È opportuno poi accennare anche alla figura del Presidente, i cui poteri - sebbene direttamente legittimati dal voto popolare - non sono certo smisurati (come vorrebbero talvolta far intendere alcune ricostruzioni semplicistiche) ma vengono adeguatamente controbilanciati da quelli del Congresso⁹³². Il Presidente degli Stati Uniti non è sottoposto ad alcun tipo di *recall*, tuttavia può incorrere in una procedura di *impeachment*, che cosituisce sostanzialmente la "messa in stato d'accusa" del Presidente per motivi gravi⁹³³. L'*impeachment* non rientra propriamente tra gli istituti di revoca del mandato, almeno secondo un'accezione politica: si tratta perlopiù di un *judicial process*, «assistito da tutte le garanzie proprie del processo giurisdizionale americano»⁹³⁴. Infatti, tale procedura non attiene a questioni di merito e, quindi, non va a sindacare sui contenuti dell'attività politica dell'individuo come nel caso del *recall*; l'*impeachment* - che, oltretutto, non riguarda solo il Presidente ma anche il Vicepresidente e tutti i titolari di cariche pubbliche⁹³⁵ (giudici federali compresi) - si applica in presenza di circostanze che abbiano una ben precisa rilevanza giuridica.

Ben altro discorso, invece, è quello relativo alla modalità di elezione del Presidente, che si presenta indubbiamente come un *unicum* tra i sistemi elettorali. Il Capo dello Stato, negli Stati Uniti, è sì scelto direttamente dai cittadini, ma proclamato solo dopo esser passato attraverso il "filtro" dei cosiddetti *electors*, noti in italiano come "grandi elettori". Questi ultimi (538 in totale, suddivisi per Stato in proporzione al numero di abitanti⁹³⁶) sono coloro che compongono il cosiddetto "Collegio Elettorale" e che, riunendosi in ciascuno Stato nel mese di dicembre successivo alle elezioni presidenziali, concretamente eleggono (o meglio, dichiarano formalmente il proprio voto verso) i candidati Presidente e Vicepresidente a cui erano collegati. Inoltre, è proprio in ragione dell'assegnazione dei grandi elettori in ogni Stato secondo il sistema del *winner-takes-all* (eccetto Maine e Nebraska, dove avviene con

⁹³⁰ Un caso che ha suscitato un certo clamore mediatico è stato quello del senatore repubblicano John McCain, il quale - sebbene in condizioni di malato terminale - si è recato, nel luglio 2017, a votare in dissenso con le direttive del partito e in aperta polemica al presidente Trump.

⁹³¹ Tra queste, la costante presenza dello Stato di elezione nelle diciture ufficiali dei rappresentanti.

⁹³² C.O. Jones parla di «un governo di istituzioni separate che competono per un potere condiviso»: C.O. JONES, *The Separated Presidency*, in A. KING (a cura di), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington DC, 1990, p. 3.

⁹³³ Costituzione degli Stati Uniti, art. II, §4: «Il Presidente, il Vicepresidente e tutti i titolari di cariche pubbliche negli Stati Uniti saranno destituiti dal loro ufficio qualora, in seguito ad accusa mossa dalla Camera, risultino colpevoli di tradimento, di corruzione o di altri gravi reati».

⁹³⁴ C. VIGILANTI, *Forme e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (Il caso del recall)*, cit., p. 196.

⁹³⁵ Si applica a tutti i Governatori statali, con la sola eccezione dello Stato dell'Oregon.

⁹³⁶ Il numero complessivo dei grandi elettori è dato dalla somma dei deputati e dei senatori, a cui si aggiungono i tre rappresentanti del District of Columbia, che non ha rappresentanti al Congresso.

metodo proporzionale) che può essere eletto Presidente il candidato che non ha ottenuto la maggioranza dei voti⁹³⁷.

Solitamente, si evidenzia il carattere puramente formale di questo sistema elettorale, che implica un sostanziale automatismo della scelta che l'*elector* deve compiere, rientrando così in un'accezione piuttosto restrittiva del concetto di rappresentanza⁹³⁸, ammesso che si possa parlare di "rappresentanza" per un organismo collegiale che si riunisce una volta ogni quattro anni (peraltro in assemblee separate). Tuttavia, non sempre in sede di Collegio Elettorale americano il delegato esprime fedelmente la volontà del delegante. Esiste infatti un fenomeno noto come *faithless elector*: si tratta, sostanzialmente, di grandi elettori che decidono di votare un Presidente (o un Vicepresidente) diverso da quello per il erano stati designati. C'è da dire che, fino ad oggi, episodi di tal genere si sono verificati con una frequenza molto limitata⁹³⁹, e mai hanno inciso al punto da modificare gli esiti del voto popolare; ad ogni modo, la possibilità - anche solo formale - che un numero limitato di delegati vada a compromettere la scelta di milioni di persone è sintomatica della complessa (e da molti giudicata contraddittoria) configurazione politico-istituzionale statunitense. Proprio per evitare rischiose conseguenze da questo punto di vista, la maggior parte degli Stati americani adotta misure riconducibili a vincolo di mandato, giacché non ci sono previsioni costituzionali o leggi federali che disciplinino la materia. La legge elettorale del Michigan, ad esempio, dispone che il voto di un *faithless elector* si annulla⁹⁴⁰, mentre altre leggi statali prevedono multe e sanzioni di vario genere, fino alla rimozione dell'elettore "infedele" a favore di un sostituto⁹⁴¹.

Inoltre, non meno rilevante è l'aspetto meramente politico della questione, che fa automaticamente da argine a possibili derive assembleariste all'interno del Collegio Elettorale. I grandi elettori, infatti, sono nominati dai partiti, seppur con prassi diverse di Stato in Stato, e talvolta sottoposti anch'essi a modalità di selezione interna come le primarie⁹⁴². Dal momento che la Costituzione vieta ai membri del congresso di essere nominati grandi elettori⁹⁴³, solitamente per tale carica vengono indicati soggetti di comprovata lealtà al partito, e che spesso si trovano nel pieno del loro *cursus honorum*. In ragione di ciò, compiere una scelta in aperto dissenso rispetto alle indicazioni del proprio elettorato (peraltro in un'occasione di tale solennità) potrebbe comportare conseguenze fortemente penalizzanti per chi ambisce a portare avanti una carriera politica nei ranghi del medesimo partito. Pertanto, i meccanismi di nomina dei grandi elettori, uniti alle sanzioni - esplicite ed implicite - in cui questi ultimi possono incorrere, fanno sì che, all'atto della

⁹³⁷ Negli ultimi decenni, tale circostanza si è verificata alle elezioni del 2000 (George Bush vs Al Gore) e in quelle del 2016 (Donald Trump vs Hillary Clinton).

⁹³⁸ Per gli aspetti definitori della "rappresentanza" e le tipologie ad essa collegate, si veda G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 285 ss.; M. COTTA, *Rappresentanza politica*, in N. BOBBIO - N. MATTEUCCI - G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, cit., p. 800 ss.

⁹³⁹ Nella storia delle elezioni presidenziali, i dati dimostrano che oltre il 99% dei grandi elettori hanno attribuito il proprio voto al candidato a cui erano collegati. Cfr. National Archives and Records Administration - www.archives.gov.

⁹⁴⁰ Michigan Electoral Law, §168.47.

⁹⁴¹ National Archives and Records Administration, About the Electors - www.archives.gov.

⁹⁴² *Ibidem*.

⁹⁴³ Const. Art. II, §1, clause 2: «(...) né senatori, né rappresentanti, né altri che abbiano incarichi fiduciari o retribuiti alle dipendenze degli Stati Uniti, potranno essere nominati Elettori».

dichiarazione di voto per il Presidente, difficilmente prevalga l'interesse particolare, al di là del reale grado di fiducia o comunanza di idee.

Per concludere, il fenomeno dei *faithless electors* - benché sporadico e quantitativamente ininfluenza - appare tutt'altro che trascurabile, e si inserisce a pieno titolo nella discussione sul mandato imperativo negli Stati Uniti, visti anche alcuni tentativi di abolizione del sistema dei grandi elettori. Nel corso dei decenni, in seno alla Camera e al Senato si sono succedute più proposte di riforma delle elezioni presidenziali, comprensive anche dell'abolizione dei grandi elettori. Il più noto fu il caso del *Bayh-Celler Amendment*, che - tra il 1969 e il 1971 - seguì un animato *iter* parlamentare, ma fu poi bloccato a causa di rimostranze di alcuni senatori delle aree meridionali degli Usa, i quali ravvisavano nell'abbandono del sistema degli *electors* il timore di un ridimensionamento dell'influenza esercitabile dagli Stati che loro rappresentavano⁹⁴⁴. Inoltre, attualmente sono depositati presso i due rami del Parlamento delle risoluzioni congiunte (*joint resolutions*) anch'esse finalizzate al superamento dell'attuale collegio elettorale, sostituendolo con l'elezione diretta del Presidente e del suo vice⁹⁴⁵.

Nelle pagine che seguiranno, l'attenzione sarà dedicata ad aspetti prettamente normativi e giurisprudenziali, con l'analisi dettagliata di alcuni *case studies* e delle problematiche ad essi connesse. Chiudendo questa parte introduttiva, è opportuno osservare questi strumenti alla luce dell'articolato dibattito sulla democraticità del testo costituzionale americano. Robert Dahl, uno dei massimi studiosi del concetto di democrazia, ha dedicato un importante saggio critico in materia⁹⁴⁶, ponendo all'attenzione una serie di aspetti che rendono poco democratica la Costituzione degli Stati Uniti, anche per quel che riguarda i partiti politici, la prospettiva di rappresentanza che essi esprimono, le suddivisioni geografiche in cui essi competono. Non è certo questa la sede per contestare o convalidare le teorie di Dahl, ma non ci si può sottrarre alle problematiche che egli pone. Gli strumenti passati in rassegna in queste pagine (*recall, initiative, referendum*) rafforzano la democrazia americana apponendo ad essa un "supplemento" di legittimità popolare? O, al contrario, non fanno altro che delegittimare gli eletti?

Come si è visto, non mancano tesi a supporto dell'una e dell'altra posizione. Probabilmente, la differenziazione su base statale di tali istituti fornisce una tutela aggiuntiva allo studio del fenomeno, perché fa sì che ogni caso possa essere letto nella sua singolarità, evitando così approcci a-teoretici e pressapochisti. Guardando agli sviluppi futuri degli studi concernenti gli istituti di revoca del mandato, un'interessante linea interpretativa è quella che ne coglie l'intreccio con le forme di populismo, sempre più ramificate negli Stati Uniti, o forse insite nell'identità culturale del Paese⁹⁴⁷. Il processo di metamorfosi che investe le democrazie contemporanee impone anche ai legislatori di confrontarsi con un'opinione pubblica sempre più adusa ad esercitare un ferreo controllo sugli organismi deputati al *policy-making*; tuttavia, incentivare indistintamente gli strumenti di democrazia diretta conduce al progressivo logoramento della legittimità di chi viene

⁹⁴⁴ E. KATZ, *The Case against the Electoral College* in www.georgiapoliticalreview.com, 3 marzo 2016.

⁹⁴⁵ Cfr. S.J.RES.16-17, 116th Congress, 1st Session; H.J.RES.7, 116th Congress, 1st Session, in www.congress.gov.

⁹⁴⁶ R.A. DAHL, *Quanto è democratica la Costituzione Americana?*, Laterza, Roma-Bari, 2003, ed. it.

⁹⁴⁷ A tal proposito, si rivela utile il recente contributo di T. BONAZZI, *Un populismo molto americano*, in *Mulino*, I, 2017, p. 91 ss.

eletto, fino allo scenario estremo di una volontà popolare non meglio precisata che priva completamente il rappresentante della propria autonomia decisionale.

2. L'EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA E DEL MANDATO PARLAMENTARE NEGLI STATI UNITI D'AMERICA

di *Giovanni Aversente*

SOMMARIO:

2. L'evoluzione degli strumenti di democrazia diretta e del mandato parlamentare negli Stati Uniti d'America. - 2.1. Introduzione. - 2.2. Le origini degli strumenti di democrazia diretta: dalle *town-meetings* agli *Articles of Confederation*. - 2.2.1. Il *referendum* e l'iniziativa popolare. - 2.2.2. L'istituto del *recall*. - 2.3. La scelta dei *Framers* americani nella Costituzione federale del 1787. - 2.4. Il periodo di "inarrestabile democratizzazione" e il Movimento Progressive.

2.1. Introduzione.

Studiare l'evoluzione, storica e politica, degli strumenti di democrazia diretta aiuta a comprendere meglio l'utilizzo che di questi strumenti è stato fatto nell'esperienza americana, e, soprattutto, a capire come è concepito il rapporto tra l'eletto e l'elettore.

Per tali motivi, in questo paragrafo, verrà analizzata la storia di quegli istituti che qualcuno ha definito essere il «grande triumvirato del governo popolare»⁹⁴⁸ o la «trinità della democrazia»⁹⁴⁹, l'evoluzione, quindi, del *referendum*, dell'iniziativa popolare e del *recall*, sin dalla nascita delle prime colonie americane.

Per comprendere quale sia l'idea di mandato parlamentare, negli Stati Uniti d'America, si analizzerà, inoltre, il dibattito che portò alla nascita della Costituzione federale del 1787 e l'evoluzione, che di questa concezione si è avuta, tra la fine del 1800 e gli inizi del 1900.

2.2. Le origini degli strumenti di democrazia diretta: dalle town-meetings agli Articles of Confederation.

2.2.1. Il referendum e l'iniziativa popolare.

Molto prima delle insurrezioni che sfociarono nella guerra d'Indipendenza contro la madrepatria Inghilterra, nelle prime colonie americane vi era una forma di diffidenza verso chi governava gli interessi pubblici della collettività.

L'assetto istituzionale, nei territori coloniali, aveva un'influenza religiosa molto forte, nella maggior parte dei casi puritana⁹⁵⁰, in cui chi aveva pubbliche funzioni era un intermediario tra la comunità e l'autorità, rievocando quella relazione esistente tra i fedeli e

⁹⁴⁸ E. E. MACK, *The use and abuse of recall: a proposal for legislative recall reform*, in *Nebraska Law Review*, 1988, p. 621, consultato in www.heinonline.org.

⁹⁴⁹ C. F. TAYLOR, *The march of democracy in municipalities*, in *National Municipal Review*, 1913, p. 196, consultato in www.onlinelibrary.wiley.com.

⁹⁵⁰ B. W. LABAREE, *New England Town Meeting*, in *The American Archivist*, 1962, p. 165, consultato in www.jstore.org.

la gerarchia religiosa, che amministrava il culto nel territorio dei primi coloni⁹⁵¹. Era proprio questa sfiducia che spingeva i coloni a disapprovare forme di rappresentanza, arrivando a costituire, invece, forme di democrazia diretta⁹⁵²: nel territorio del New England, nei primi anni del 1600, nascevano, quindi, le cd. *town-meetings*, col compito di deliberare sulle questioni di maggior interesse della comunità e sull'elezione di giudici e dei titolari di incarichi pubblici.

È interessante partire da questa esperienza perché, secondo una dottrina, il pensiero politico degli Stati Uniti sembra essere stato fortemente influenzato dalle *town-meetings* sviluppatasi in quegli anni⁹⁵³. Queste assemblee, infatti, «sono la forma primaria dell'organizzazione politico-sociale» e «le fondamenta della struttura dello Stato», in cui i principi di funzionamento della città risiedevano, proprio, nell'iniziativa e nel *referendum* popolare⁹⁵⁴: qualsiasi cittadino, usando il suo “potere legislativo”, all'interno delle *town-meetings* annuali, poteva proporre e discutere ordinanze o altre questioni all'ordine del giorno e votare o rigettare le misure presentate. Un metodo simile all'iniziativa⁹⁵⁵, che creava un precedente anche per il processo referendario, lasciando ai cittadini la possibilità di ratificare leggi o emendamenti proposti⁹⁵⁶. Ecco, quindi, la forte diffidenza verso chi prendeva decisioni pubbliche, diffidenza che si spingeva fino alla previsione di un intervento diretto degli abitanti delle colonie nel processo decisionale.

Questa forma di democrazia diretta, però, venne criticata alla fine del XVIII secolo, quando la popolazione nelle colonie cresceva rapidamente. Nel 1774, il governatore del Massachusetts Bay Colony vietò, addirittura, lo svolgimento di qualsiasi *town-meetings* senza il suo esplicito consenso, dando origine ad un episodio che giocò, secondo alcuni, un ruolo importante negli eventi che portarono alla Rivoluzione Americana⁹⁵⁷.

La prima e significativa evoluzione di questi istituti si ebbe proprio nel periodo che portò alcuni Stati a dichiarare la propria indipendenza dalla madrepatria e a ideare le proprie Carte costituzionali. In alcuni di essi, cioè, si introdusse l'idea di sottoporre ai cittadini la ratifica delle proprie Costituzioni: un processo che si originò a livello Statale, e non a livello “Confederale”, rispetto al quale, tanto la Dichiarazione d'Indipendenza (1776) quanto i cd. *Articles of Confederation* (1781), non richiedevano di un voto popolare per la loro ratifica⁹⁵⁸. La stessa Dichiarazione d'Indipendenza, in fondo, può essere letta come una prima e generale consapevolezza di doversi affidare ad un assetto istituzionale

⁹⁵¹ Cfr. A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»: origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004, p. 1795.

⁹⁵² D. G. BIANCHI, *Populismo, rappresentanza, democrazia: note sull'origine culturale e politica del recall statunitense*, in *www.metabasis.it*, n. 17/2014, p. 15.

⁹⁵³ J. F. ZIMMERMAN, *The New England Town Meeting: democracy in action*, Praeger Publishers, Westport, 1999, p. 2.

⁹⁵⁴ J. W. SULLIVAN, *Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*, True Nationalist Publishing Company, New York, 1893, consultato in *www.gutenberg.org*.

⁹⁵⁵ D. SCHMIDT, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press, Philadelphia, 1989, p. 4.

⁹⁵⁶ Cfr. J. W. SULLIVAN, *Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*, cit.

⁹⁵⁷ Così J. F. ZIMMERMAN, *The New England Town Meeting*, cit., p. 2.

⁹⁵⁸ W. B. FISCH, *Constitutional Referendum in the United States of America*, in *www.scholarship.law.missouri.edu*, 2006, p. 487, il quale, continua, che questa omissione non dovrebbe sorprendere più di tanto, visti i ruoli limitati del Congresso di allora, a cui si richiedeva, principalmente, la conduzione della guerra d'Indipendenza e degli affari esteri della Confederazione.

rappresentativo, per governare tanto le comunità delle singole ex colonie, quanto la loro unione, «qualunque forma di governo fosse stata scelta»⁹⁵⁹.

La ratifica popolare venne pensata, invece, durante la redazione di alcune Costituzioni statali. Fu teorizzata, senza successo, da Thomas Jefferson nel 1775⁹⁶⁰ per lo Stato della Virginia e prevista anche in Georgia nel 1776, ma solo nel Massachusetts nel 1778 e nel New Hampshire nel 1792 fu effettivamente sottoposta a referendum⁹⁶¹. Tantissimi altri Stati, nei decenni a seguire, seguirono quest'esempio, così che «la tendenza presto divenne tradizione»⁹⁶².

2.2.2. L'istituto del recall.

Le prime origini del *recall* possono esser fatte risalire al procedimento di “ostracismo” utilizzato nell'antica democrazia Ateniese, nella quale si mirava a proteggere la polis dall'eccessiva ambizione individuale, attraverso il bando, dalla città, dell'ufficiale pubblico per un periodo di dieci anni⁹⁶³. Possono rintracciarsi origini del *recall* anche nell'antica Roma, in cui, nell'anno 133 a.C., il Tribuno Ottaviano venne sollevato dal suo incarico dal voto popolare, per aver posto il veto ad un progetto di legge del Senato⁹⁶⁴.

Molti secoli più tardi, nella seconda metà del 1600, emergono le prime radici del *recall* anche nel territorio statunitense. Difatti, le prime tracce dell'istituto si registrano nelle prime amministrazioni agli inizi del XVII secolo. Si elaborò, infatti, una prima forma di *recall* che venne inserita nella disciplina legislativa della General Court of Massachusetts Bay Colony nel 1632 e riportata, poi, nella Massachusetts Charter nel 1691⁹⁶⁵. Lo spirito dell'istituto richiamava l'idea che fosse la stessa volontà popolare, che dava legittimazione al mandato pubblico, ad avere il potere di rimuovere il titolare del mandato qualora il suo operato non avesse soddisfatto gli interessi della comunità.

⁹⁵⁹ A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1796.

⁹⁶⁰ Come ricorda M. E. DE FRANCISCI, *Potere di revoca del mandato da parte del corpo elettorale in caso di disapprovazione dell'operato degli amministratori: il Recall*, in www.innovazioneDiritto.unina.it, nota 12, Jefferson scriveva che «[...] dacché il popolo rappresenta effettivamente ogni legittima fonte del potere, e ad esso si deve la carta costituzionale...sembra che sia assolutamente consona ai principi repubblicani che si debba far ricorso alla medesima autorità, [...]».

⁹⁶¹ D. SCHMIDT, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, cit, p. 4, l'autore aggiunge che, con riferimento alla Virginia, i delegati ricevettero la proposta di Jefferson quando ormai la convenzione era completata, e che questo istituto fu introdotto solo successivamente nel paese; mentre, con riferimento alla Georgia, i delegati, che si erano riuniti a Savannah per redigere la Costituzione, aggiunsero una previsione, mai invocata, che prevedeva che potevano essere aggiunti degli emendamenti alla Costituzione ogni volta che la maggioranza degli elettori di una contea presentava una petizione.

⁹⁶² D. SCHMIDT, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, cit., p. 5.

⁹⁶³ Cfr. T. E. CRONIN, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall*, Harvard University Press, Cambridge-London, 1989, p. 128, un istituto, che, continua l'autore, a volte ha avuto l'effetto di escludere i potenziali leader talentuosi, ma intimidatori, dalla vita pubblica.

⁹⁶⁴ Cfr. A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1793, che, riprendendo lo studio di F. ABBOTT, *The Referendum and the Recall among the Ancient Romans*, in *The Sewanee Review*, Vol. 23, N. 1 (Jan., 1915), pp. 84-94, disponibile anche in rete sul sito: www.jstor.org, ricorda che fu Tribuno Tiberio a demandare alla diretta volontà popolare il compito di scegliere quali Tribuni avrebbe dovuto terminare il mandato, nell'impossibilità di risolvere la divergenza in una mediazione politica fra la sua posizione e quella di Tribuno Ottaviano.

⁹⁶⁵ Così J. SPIVAK, *What Is the History of Recall Elections?*, in www.historynewsnetwork.org.

Secondo altri, una diversa “radice” del *recall* può esser fatta risalire al cd. processo di istruzione, che prevedeva l’indicazione, da parte degli elettori, su come avrebbero dovuto votare i rappresentanti durante la loro legislatura: nel New England, nel Massachusetts già nel 1642 e a Boston nel 1653, si iniziava ad impartire istruzioni, obbligatorie o consultive, al rappresentante della città⁹⁶⁶. Il *recall* presuppone, infatti, che gli elettori debbano avere un certo grado di controllo sul modo in cui i funzionari agiscono, poiché, implicito nell’idea del mandato, è la negazione dell’autonomia del rappresentante⁹⁶⁷.

L’istituto del *recall*, così come si andava a costituire nella storia degli Stati Uniti, sebbene non duri ininterrottamente, affonda, però, le sue radici nella cultura politica e istituzionale delle colonie britanniche della sponda atlantica⁹⁶⁸. Infatti, all’interno dell’evoluzione americana, si possono scorgere alcuni collegamenti con tematiche molto dibattute all’interno della politica inglese, sviluppatasi in quello stesso periodo. Si pensi, ad esempio, ai *Levellers*, un movimento sviluppatosi intorno al 1600, in Inghilterra, che proponeva il diritto ad eleggere e ad assoggettare al *recall* i pubblici ufficiali, i giudici e il clero locale⁹⁶⁹ o, anche, a quegli esponenti che, nel 1700, vedevano nei Parlamentari inglesi la figura di «avvocati del popolo», i quali dovevano agire per far valere gli interessi degli elettori⁹⁷⁰. Ma, anche con riferimento al procedimento di istruzione dei propri rappresentanti, si è affermato che le colonie americane avevano ripreso un tipo di rappresentanza emerso nell’Inghilterra medievale e che la stessa madrepatria aveva poi abbandonato, nel XV e XVI secolo⁹⁷¹, per poi riprenderlo nel 1700.

La prima autorizzazione per l’utilizzo del *recall*, negli Stati Uniti, è contenuta, invece, nella Dichiarazione dei diritti degli abitanti del *Commonwealth* inclusa nella Costituzione della Pennsylvania del 1776⁹⁷², in cui, all’articolo VI, si prevedeva che «il popolo ha diritto, quando esso lo ritenga opportuno, di restituire i propri pubblici funzionari alla condizione privata, e colmare le vacanze così formatesi con elezioni regolari e ordinate»⁹⁷³.

Subito dopo la Dichiarazione d’Indipendenza, gli Stati di nuova formazione approvarono leggi istitutive del *recall* come strumento di controllo della condotta dei propri rappresentanti⁹⁷⁴. Il potere di destituire anticipatamente i titolari di pubbliche funzioni, nominati dagli Stati, non venne affidato direttamente al popolo, ma ad un altro organo rappresentativo, di norma il Parlamento nazionale⁹⁷⁵.

⁹⁶⁶ R. FARMER, *Power To The People: The Progressive Movement for the Recall*, 1890s-1920, in *The New England Journal of History*, Winter, 2/2001, V. 57, consultato in www.iandrinstute.org, p. 7 ss.

⁹⁶⁷ R. FARMER, *Power To The People*, cit., p. 8.

⁹⁶⁸ Così D. G. BIANCHI, *Populismo, rappresentanza, democrazia*, cit., p. 15.

⁹⁶⁹ Come ricorda R. FARMER, *Power To The People*, cit., p. 7; cfr. T. E. CRONIN, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall*, cit., p. 38, in cui si legge che, probabilmente, quella dei *Levellers* fu la «prima moderna democrazia diretta».

⁹⁷⁰ A. DE GRAZIA, *Public and Republic. Political Representation in America*, Alfred A. Knopf, New York, 1951, p. 47.

⁹⁷¹ B. BAILY, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Belknap press of Harvard University Press, Cambridge, 1967, p. 162.

⁹⁷² A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1797.

⁹⁷³ Testo consultato su A. AQUARONE - G. NEGRI - C. SCELBA (a cura di), *La formazione degli Stati Uniti d’America*, Nistri-Lischi, Pisa, Vol. II, 1961, p. 15.

⁹⁷⁴ J. SPIVAK, *What Is the History of Recall Elections?*, cit.

⁹⁷⁵ A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1797.

Nel 1781, negli *Articles of Confederation*, si prevedeva il *recall* come strumento di destituzione dei delegati designati dagli Stati, ancora, però, ad opera delle assemblee legislative, e non come un potere affidato direttamente agli elettori⁹⁷⁶: tuttavia, non si fece mai ricorso alla rimozione dei delegati, nonostante le molte difficoltà riscontrate dal governo confederale⁹⁷⁷.

2.3. La scelta dei Framers americani nella Costituzione federale del 1787.

La fase costituente, che si aprì nel 1787 con la Convenzione di Philadelphia, vide i delegati impegnati a discutere dell'assetto politico e giuridico della futura Federazione e, inevitabilmente, della natura di mandato parlamentare da assegnare ai futuri rappresentanti federali.

La fase costituente rispondeva all'esigenza di stabilire i limiti e i modi della legalità politica, utilizzando le concrete esperienze di partecipazione alle *town-meetings*⁹⁷⁸. Da un lato, infatti, tornava la diffidenza delle comunità nordamericane nei confronti dell'autorità costituita e, dall'altro, si registrava una certa ambivalenza, rispetto ai temi della rappresentanza politica e alla possibilità di concedere spazi a strumenti di democrazia diretta, «così forte da sfiorare l'antiteticità»⁹⁷⁹.

Nell'edificare l'assetto federale, difatti, si fronteggiarono due correnti di pensiero. La prima delle due correnti fa riferimento ai cd. "Federalisti", che avevano come principali esponenti Hamilton, Madison e Jay, autori di numerosi editoriali pubblicati con lo pseudonimo *Publius*, con lo scopo di sollecitare la ratifica della Costituzione Federale nello Stato "chiave" di New York.

I Federalisti, partendo dalla distinzione tra "democrazia", in cui è il popolo che si raduna e governa direttamente, e "repubblica", che presuppone l'amministrazione del potere tramite i propri rappresentanti e delegati, proposero per un'esplicita preferenza verso quest'ultima. Essi, però, avevano un'idea ben precisa di sovranità popolare e di rappresentanza politica che, di questa, avrebbe dovuto essere espressione⁹⁸⁰: si mostravano convinti che le dinamiche politiche della nascente Unione sarebbero state caratterizzate da quella rete di contatti personali tra uomini virtuosi di pari educazione e condizione economica, impegnati a deliberare il meglio per la comunità⁹⁸¹.

L'istituzione rappresentativa, per gli autori di *Publius*, possiede, tuttavia, solo una mera valenza simbolica della cosa rappresentata, di modo che il Congresso degli Stati Uniti d'America non costituirebbe il "popolo" americano, ma ne sarebbe una sua rappresentazione semiontica: le istituzioni rappresentative avrebbero il potere decisionale in

⁹⁷⁶ T. E. CRONIN, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall*, cit., p. 129. L'articolo V, comma 1, prevedeva «la facoltà riservata ad ogni Stato di richiamare i suoi delegati, o parte di essi, in qualsiasi momento durante l'anno, e di mandarne degli altri in loro vece, per il resto dell'anno» (testo consultato su A. AQUARONE - G. NEGRI - C. SCALBA (a cura di), *La formazione degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 91).

⁹⁷⁷ M. E. DE FRANCISCIS, *Potere di revoca del mandato da parte del corpo elettorale*, cit.

⁹⁷⁸ G. IURLANO - A. DONNO, *La nascita degli Stati Uniti d'America. Dichiarazione d'Indipendenza ed esordio sulla scena internazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2017, p. 61.

⁹⁷⁹ A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1799.

⁹⁸⁰ *Ibidem*.

⁹⁸¹ S. M. GRIFFIN, *American constitutionalism: from theory to politics*, Princeton University press, Princeton, 1996, p. 15.

vece del popolo e costituirebbero lo strumento per neutralizzare i pericoli derivanti dalla possibile sopraffazione di una fazione sull'altra⁹⁸².

La scelta del rappresentante appare, quindi, di importanza preminente. Per i Federalisti, infatti, essendo il suffragio universale più libero e il numero di cittadini maggiore, si renderà più difficile a candidati immeritevoli tramare manovre tortuose e si indirizzeranno le scelte verso chi presenta meriti riconosciuti e una buona reputazione generale⁹⁸³. Proprio queste caratteristiche sono garanzia a che l'interesse del popolo non contrasti con le sue inclinazioni, essendo dovere dei rappresentanti eletti sopportare un errore del popolo e salvarlo dalle sue fatali conseguenze⁹⁸⁴. L'intera dinamica politica, insomma, sembrava risolversi tutta all'interno del rapporto tra rappresentati e rappresentanti⁹⁸⁵.

Questo spiega, in modo paradigmatico, l'avversione verso gli istituti di democrazia diretta nelle mani di quel popolo che, «per esperienza, [...] sa di sbagliare talvolta e, anzi, c'è da meravigliarsi che sbagli così raramente»⁹⁸⁶. Nell'idea dei Federalisti, quindi, non può trovare spazio la possibilità di inserire strumenti come il *referendum*, poiché ci sarebbero obiezioni insuperabili «ogni volta che si vogliono mantenere i diversi organi di potere entro i loro limiti costituzionali» e, in particolare, le decisioni prese in tali consultazioni popolari «non risponderebbero allo scopo di conservare l'equilibrio costituzionale del governo»⁹⁸⁷.

In modo altrettanto preciso, i Federalisti sottolineavano che, tra le garanzie per un'azione efficace di governo, doveva annoverarsi la *durata del suo mandato*, sia per consentire al titolare dell'esecutivo l'esercizio dei suoi poteri con «fermezza personale», sia per assicurare la «stabilità del sistema di amministrazione adottato sotto i suoi auspici»⁹⁸⁸.

Da questo, si può facilmente ricavare che il diretto intervento del popolo, mirante a destituire anzitempo il titolare di un mandato rappresentativo, minerebbe nelle fondamenta l'architettura istituzionale dei Federalisti, laddove comprometterebbe l'esclusività dell'indispensabile rapporto di mediazione tra governante e governato⁹⁸⁹.

Se queste erano le posizioni di Publius, altri erano gli archetipi della seconda fazione, i cd. «Antifederalisti», che trovavano in Thomas Jefferson l'esponente di maggior rilievo.

La critica più aspra era diretta, soprattutto, alla costituzione dell'assetto istituzionale incardinato attorno al solo modello di rappresentanza. Jefferson, lungi dall'essere un fautore di un modello «puro» di democrazia diretta, sosteneva che il popolo dovesse delegare i poteri, per i quali non è competente, a rappresentanti nominati direttamente dal corpo

⁹⁸² Questo ragionamento in A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1801.

⁹⁸³ Così J. MADISON, nel *Federalista n. 10*, in G. SACERDOTI MARIANI (a cura di), *Il Federalista*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 86.

⁹⁸⁴ Così A. HAMILTON, nel *Federalista n. 71*, in G. SACERDOTI MARIANI (a cura di), *Il Federalista*, cit., p. 364.

⁹⁸⁵ A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., pp. 1803-1804.

⁹⁸⁶ «[...] preso com'è negli inganni dei parassiti e dei sicofanti, nelle trappole degli ambiziosi, degli avidi, e dei temerari, negli artifici di coloro che godono di fiducia non meritata e di coloro che tale fiducia cercando di acquisire, senza alcun merito» A. HAMILTON, nel *Federalista n. 71*, in G. SACERDOTI MARIANI (a cura di), *Il Federalista*, cit., pp. 364-365.

⁹⁸⁷ J. MADISON, nel *Federalista n. 49*, in G. SACERDOTI MARIANI (a cura di), *Il Federalista*, cit., pp. 270-271, il quale continua affermando che gli appelli al popolo, laddove previsti, sarebbero continuamente presentati dal potere esecutivo e dal potere giudiziario.

⁹⁸⁸ A. HAMILTON, nel *Federalista n. 71*, in G. SACERDOTI MARIANI (a cura di), *Il Federalista*, cit., p. 364.

⁹⁸⁹ A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1804.

elettorale⁹⁹⁰. La partecipazione politica, insomma, passa sempre dalla mediazione della rappresentanza, anche per gli Antifederalisti, i quali, però, si richiamano all'abilità dei rappresentati di riconoscere le qualità dei propri rappresentanti, «essendo [loro] tuttavia in grado di giudicare del carattere degli uomini» e alla possibilità di revocarli «in caso di condotta infedele»⁹⁹¹.

Ed ecco che, oltre a prevedere incondizionatamente l'introduzione del *referendum* e a propugnarne un frequente ricorso come giusto coronamento della sovranità attribuita al popolo⁹⁹², gli Antifederalisti consideravano il *recall* uno strumento utile e compatibile con le dinamiche del processo rappresentativo, che poteva essere interpretato come il tentativo di assicurare il diretto affrancamento, di una parte dei cittadini, dalle scelte assunte dagli organismi rappresentativi⁹⁹³.

Nella Convenzione di Philadelphia, tuttavia, il dibattito sul tema del mandato degli eletti si protrasse per alcuni giorni. Fu presentato, di fatti, il cd. "Virginia Plan", che incideva sulla composizione dei due rami del Congresso federale e prevedeva, tra le altre cose, una disposizione costituzionale riferita al *recall* popolare nei confronti dei membri della sola Camera dei Rappresentanti⁹⁹⁴, gli unici, inizialmente, ad essere eletti direttamente dal popolo. Questa proposta, tuttavia, non trovò il parere favorevole all'interno della Convenzione, che votò contro l'adozione di questa misura di controllo.

Necessariamente, il dibattito coinvolse anche le singole *Conventions* statali, riunitesi per la ratifica della Costituzione federale. Si discuteva proprio della possibilità di introdurre il *recall* nei confronti dei Senatori, i quali, eletti dai singoli Stati, in ragione della delicatezza dei loro poteri e della durata del loro mandato, potevano essere "revocati" e "sostituiti" per mano dei singoli Parlamenti⁹⁹⁵. Anche nelle assemblee statali, tuttavia, si considerava politicamente sconsigliabile inserire il principio di destituzione popolare nella futura Costituzione: si sosteneva, invero, che i Senatori non solo rappresentavano gli Stati a livello federale, ma dovevano agire nell'interesse dell'Unione, e sarebbe stato difficile se ogni membro del Senato avesse dovuto temere per la stabilità del suo mandato⁹⁹⁶.

Nei lavori della Convenzione, le posizioni dei Federalisti prevalsero e la Costituzione federale americana, entrata in vigore nel 1789, non prevede, ad oggi, l'iniziativa popolare, il *referendum* e, soprattutto, il *recall*, come strumento di partecipazione diretta dei cittadini, stabilendo, al contrario, la libertà del mandato rappresentativo dei membri del Congresso.

⁹⁹⁰ T. JEFFERSON, in A. AQUARONE (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Thomas Jefferson*, Il Mulino, Bologna, 1961, p. 104.

⁹⁹¹ T. JEFFERSON, in A. AQUARONE (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Thomas Jefferson*, cit., p. 104, il quale continua affermando che l'azione diretta e personale dei cittadini nelle materie che rientrano nelle loro capacità, o nelle altre per mezzo dei rappresentanti, eletti e revocabili, costituisca l'essenza stessa di una repubblica (pp. 106-107).

⁹⁹² M. E. DE FRANCISCIS, *Potere di revoca del mandato da parte del corpo elettorale*, cit.

⁹⁹³ A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1805.

⁹⁹⁴ T. ZICK, *The Consent of the Governed: Recall of United States Senators*, in *Dickinson Law Review*, 1999, consultato in www.heinonline.org, p. 571, che afferma come non ci sia praticamente nulla, nei verbali della Convenzione di Philadelphia del 1787, relativa al potere di *recall*. Il "Virginia Plan", si ricorda, fu presentato da Edmund Randolph il 29 maggio del 1787.

⁹⁹⁵ Se ne discusse, ad es., nel Massachusetts, in Pennsylvania, in Virginia e a New York (cfr. T. ZICK, *The Consent of the Governed*, cit., p. 575, nota 32).

⁹⁹⁶ A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1798.

2.4. Il periodo di “inarrestabile democratizzazione” e il Movimento Progressive.

Subito dopo l’approvazione della Costituzione, negli Stati Uniti d’America, si registrò una fase di “inarrestabile democratizzazione”⁹⁹⁷. In questo periodo, divenne pratica comune, negli Stati in cui ancora non si era proceduto in tal senso, sottoporre le nuove Costituzioni a *referendum* costituzionale, anche se mancava, ancora, il potere popolare di iniziativa legislativa o di emendamento costituzionale⁹⁹⁸. Allo stesso modo, si estendeva il voto diretto dei cittadini alle elezioni di giudici e funzionari pubblici, con lo scopo di ripristinare periodicamente quel rapporto diretto tra consociati e pubblici funzionari, che, altrimenti, correva il pericolo di essere accantonato o tradito⁹⁹⁹.

Il periodo più fertile, per gli strumenti di democrazia diretta, si ha però col Movimento *Progressive*, sviluppatosi tra il 1890 e il 1920, movimento che mirava a promuovere la democrazia politica e sociale come mezzo per superare quel processo politico che, a livello statale, appariva corrotto e disfunzionale¹⁰⁰⁰. Alla base delle teorie del movimento, vi era la concezione prettamente *contrattualistica* della rappresentanza, ovvero della delega a dei soggetti individuati dalla collettività, col compito di esporre a livello istituzionale i bisogni dei consociati: il mandato rappresentativo veniva inteso, pertanto, in modo imperativo¹⁰⁰¹. Il Movimento riteneva indispensabile, di conseguenza, l’istituzionalizzazione del *recall*, come possibilità per i cittadini di poter “richiamare” i funzionari pubblici che avessero disatteso le loro aspettative e, come istituto che mostrava l’utilità in termini di diretta responsabilità del rappresentante nei confronti del popolo che lo ha scelto¹⁰⁰². In ragione di queste idee, non mancò chi definì il Movimento *progressive* illusorio e demagogo nel momento in cui si presentava come “restauratore” degli strumenti di democrazia diretta, tenuto conto della natura rappresentativa delle procedure e dei meccanismi di cui si fece promotore¹⁰⁰³.

Il Movimento *Progressive* teneva a sottolineare che il *recall* rivelasse un’intrinseca continuità con gli ideali ispiratori degli istituti di democrazia diretta, tanto che, in molti

⁹⁹⁷ G. S. WOOD, *Empire of Liberty: a history of the early Republic, 1789-1815*, Oxford University Press, New York, 2009, p. 302.

⁹⁹⁸ E. GARCIA – E. PALICI DI SUNI – M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano-Padova, 2018, p. 35. Il Congresso, dopo il 1857, impose l’obbligatorietà del *referendum* costituzionale a tutti gli Stati che entravano a far parte dell’Unione (D. SCHMIDT, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, cit., p. 5).

⁹⁹⁹ A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., pp. 1806-1807.

¹⁰⁰⁰ E. GARCIA – E. PALICI DI SUNI – M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, cit., pp. 40-41.

¹⁰⁰¹ A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1809. Della natura privatistica si veda J. BOURNE JR, *Functions of the initiative, referendum and recall*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, consultato in www.journals.sagepub.com, p. 14, da cui si ricava che il *recall* è l’applicazione dei principi di economia e di efficienza del governo degli affari, e il datore di lavoro ha il diritto di licenziare un impiegato ogni volta in cui il servizio reso è insoddisfacente.

¹⁰⁰² W. WILSON, *The issues of reform*, in W. B. MUNRO, *The initiative, referendum and recall*, D. Appleton, New York London, 1912, consultato in www.babel.hathitrust.org, p. 88.

¹⁰⁰³ C. M. HOLLINGSWORTH, *The so-called progressive movement, causes and significance*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 43/1912, consultato in www.jstor.org, p. 37 ss, che afferma che tutte le misure “progressive” come l’iniziativa, il referendum e il *recall* non danno nessun nuovo potere, nessuna nuova modalità di esercitare potere o funzioni politiche all’elettorato.

ordinamenti statali e locali, *referendum* e iniziativa popolare furono utilizzati per instaurare la possibilità di destituire anticipatamente i titolari di cariche elettive¹⁰⁰⁴.

Col supporto di questo Movimento, e con altri gruppi in rappresentanza di contadini e salariati, si condusse, negli Stati Uniti d'America, una battaglia d'opinione per introdurre a livello statale istituti di partecipazione democratica: molti Stati, infatti, introdussero iniziative e *referendum* popolari, tra il 1898 e il 1918¹⁰⁰⁵, nonché la possibilità di destituire i titolari di cariche pubbliche, tramite l'istituto del *recall*.

Con riferimento a quest'ultimo istituto, si registra una previsione, per la prima volta negli Stati Uniti d'America, all'interno dello Statuto della città di Los Angeles (1903)¹⁰⁰⁶, e in alcune Costituzioni nazionali, tra cui quelle dell'Oregon (1908) e della California (1911), che furono le prime ad adottare una forma di *recall* a livello statale.

Appare rilevante studiare come gli Stati abbiano concepito questo istituto all'interno dei loro ordinamenti e, per tale motivo, nel paragrafo successivo, verrà dato conto delle singole previsioni Costituzionali che disciplinano procedure e motivi per azionare l'istituto del *recall* a livello nazionale.

¹⁰⁰⁴ A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1811.

¹⁰⁰⁵ I primi Stati furono il Sud Dakota (1898), lo Utah (1900) e l'Oregon (1902) (E. GARCIA – E. PALICI DI SUNI – M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, cit., pp. 42-44). Con riferimento a questi movimenti, cfr. S. L. PIOTT, *Giving voters a voice. The origins of the initiative and referendum in America*, University of Missouri Press, Columbia and London, 2003, p. 15, all'interno del quale si legge che lo sviluppo di questi movimenti sia stato influenzato, anche, dalla pubblicazione del libro di J. W. SULLIVAN, *Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*, cit. Lo stesso autore, nelle pagine precedenti, dà conto di vari movimenti, del loro sviluppo e della loro incidenza nel sistema politico statunitense (pp. 1-14).

¹⁰⁰⁶ In relazione alla città di Los Angeles, è bene sottolineare che fu J. R. Haynes a introdurre l'idea di *recall* nella città californiana: l'autore viene definito, di fatti, come il "Padre del *recall*" proprio perché fu il primo a portare con successo questo istituto in una grande città (R. FARMER, *Power To The People*, cit., pp. 11-12).

3. IL RECALL NEGLI STATI UNITI: ANALISI COMPARATIVA DEGLI ORDINAMENTI

di Andrea Catani

SOMMARIO:

3. Il recall negli Stati Uniti: analisi comparativa degli ordinamenti. - 3.1. Il recall: una “spada di Damocle”. - 3.2. Il recall degli *state officials* negli ordinamenti statunitensi. - 3.3. Il procedimento di recall. - 3.3.1. I *grounds*. - 3.3.2. La *petition*: numero di firme e limiti temporali. - 3.3.3. Il *recall ballot*. - 3.4. Considerazioni conclusive.

3.1. Il recall: una “spada di Damocle”.

Il recall è lo strumento che permette agli elettori di mettere al voto, tramite petizioni, la possibilità di revocare un pubblico ufficiale eletto prima della scadenza del suo mandato, riconoscendo così il corpo elettorale come la sorgente del potere sovrano¹⁰⁰⁷. La revoca, o più correttamente la sostituzione¹⁰⁰⁸, dell'eletto può essere definita come il «*contrarius actus* del momento elettivo»¹⁰⁰⁹. La Costituzione della California, ad esempio, disciplina l'istituto in esame con una formulazione paradigmatica, dalla cui esegesi è possibile scorgere un ampio ventaglio di possibilità: «*Recall is the power of the electors to remove an elective officer*»¹⁰¹⁰. Come è stato osservato in dottrina, il recall consiste nell'applicazione in ambito politico del *good business principle*, il principio in forza del quale ogni imprenditore ha il diritto di licenziare l'impiegato che si dimostri disonesto o incapace di assolvere le mansioni alle quali è preposto¹⁰¹¹.

Il recall può essere con icasticità assimilato a una “spada di Damocle”: in precaria e costante sospensione sopra il capo dei funzionari pubblici elettivi per tutta la durata del mandato, può cadere da un momento all'altro¹⁰¹², comportando la recisione della carica. È, in sintesi, un monito nei confronti dei titolari di funzioni pubbliche elettive, mediante il quale si vuole ricordare loro, stimolandone la responsabilità e il senso del dovere¹⁰¹³, che il corpo elettorale, in quanto sovrano e fonte primaria del loro incarico, può decretarne altresì

* La traduzione dei testi citati e delle disposizioni normative è dell'autore.

¹⁰⁰⁷ La definizione è tratta da J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, Westport, Connecticut, London, 1997, Preface: «*The recall allows voters by means of petitions to place on the ballot the question of removing an elected public officer prior to the expiration of the term of the office, thereby recognizing the electorate as the fountainhead of sovereign power*».

¹⁰⁰⁸ Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, p. 94, in cui l'Autore afferma che nella traduzione del termine “recall” «semberebbe più esatto impiegare, al riguardo, il vocabolo *sostituzione*, in quanto più che una pura e semplice revoca si attua una “anticipata sostituzione del funzionario da parte del corpo elettorale quando se ne sia trovato uno più idoneo ad assolvere le sue funzioni”».

¹⁰⁰⁹ D.G. BIANCHI, *Populismo, rappresentanza, democrazia: note sull'origine culturale e politica del recall statunitense*, in *www.metabasis.it*, 14/2017, p. 17.

¹⁰¹⁰ Const. California, art. 2, §13.

¹⁰¹¹ Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Su alcune recenti procedure*, cit., p. 95.

¹⁰¹² Cfr. J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, cit., p. 135, in cui l'Autore, richiamando l'immagine della spada di Damocle, sostiene che il recall «*reminds public officers that corruption, inefficiency, or failure to represent adequately the views of the majority of voters will not be tolerated*».

¹⁰¹³ Cfr. M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 359.

la cessazione. Il *recall*, laddove non si presti a mere strumentalizzazioni di carattere politico, permette agli elettori di “correggere”, in corso di mandato, eventuali e presunti errori elettorali, ogniqualvolta non si ritenga opportuno attendere le nuove elezioni¹⁰¹⁴.

A prescindere, dunque, dalla concreta caratterizzazione che l'istituto viene ad assumere nelle diverse esperienze ordinamentali in cui è previsto, è indiscutibile l'elevato tasso di politicità sotteso al *recall*, in quanto si tratta di uno strumento mediante il quale il corpo elettorale può far valere la responsabilità, politica più che giuridica, degli organi elettivi. Si rende necessaria, però, una precisazione: il *recall*, pur nella diversità di discipline, riguarda sempre e solo singoli individui e mai organi collegiali nella loro totalità, tanto da potersi definire come una sorta di *impeachment by the people*¹⁰¹⁵. A differenza dell'istituto referendario, che allo stesso modo si chiude con una consultazione popolare, lo strumento del *recall* si applica «*to men and not to measures*»¹⁰¹⁶.

3.2. Il recall degli state officials negli ordinamenti statunitensi.

L'istituto del *recall* negli Stati Uniti d'America, come è stato già ricordato¹⁰¹⁷, non è previsto nella Costituzione federale e, di conseguenza, non presenta una fisionomia unitaria. Non tutti i 50 Stati, inoltre, hanno optato per l'inserimento di tale strumento in Costituzione.

La prima concretizzazione del *recall* a livello locale si è avuta in California nel 1903 con l'approvazione, a seguito di un travagliato iter modificativo, della *City Charter of Los Angeles*¹⁰¹⁸. La nuova procedura di revoca fu immediatamente utilizzata nei confronti di un membro del *city council* e nel 1909 venne impiegata contro l'allora primo cittadino Arthur C. Harper, che però decise di dimettersi poche settimane prima della consultazione elettorale: si è parlato in proposito di un “effetto indiretto” del procedimento di *recall*¹⁰¹⁹. Il modello adottato a Los Angeles si è diffuso rapidamente in altre realtà locali della California, mentre lo Stato dell'Oregon, nel 1908, è stato il primo ordinamento a introdurre il *recall* in Costituzione con riferimento agli eletti a cariche statali. La campagna di sensibilizzazione, guidata dalla *People's Power League*, riuscì a sottoporre al voto, tramite lo strumento dell'iniziativa popolare (*initiative*), un emendamento di modifica costituzionale volto all'introduzione del *recall*: la proposta fu accolta positivamente dal 62% degli elettori.

A partire dal 1912, sulla scia tracciata dalle prime esperienze, altri Stati hanno seguito l'esempio dell'Oregon e della California; l'affermazione a livello costituzionale dell'istituto del *recall* negli ordinamenti statali ha trovato la sua acme alla fine degli anni '90.

¹⁰¹⁴ Cfr. E.E. MACK, *The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform*, in www.heinonline.org, 1988, p. 640, in cui l'Autrice afferma che «[t]he right of recall is a privilege that protects the voters from living with costly electoral mistakes».

¹⁰¹⁵ Cfr. J.D. BARNETT, *The operation of the recall in Oregon*, in *Am. Pol. Sc. Rev.*, vol. VI, 1912, p. 52.

¹⁰¹⁶ W. ANDERSON – E.W. WEIDNER, *American city government*, II ed., Holt & C., New York, 1950, p. 332.

¹⁰¹⁷ Cfr., *supra*, Cap. II, §2.3.

¹⁰¹⁸ Cfr., sulle origini dell'istituto del *recall*, J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, cit., p. 6 ss.; P. RONCHI, *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, LXI, 2009, p. 110 ss.

¹⁰¹⁹ Cfr. P. RONCHI, *Una forma di democrazia diretta*, cit., p. 114.

Attualmente, gli *States* che nella propria Carta costituzionale o nei propri Statuti permettono il *recall* degli *state officials* sono 19, novero a cui si deve aggiungere il District of Columbia¹⁰²⁰.

Tabella 1¹⁰²¹

Recall of State Officials		
Alaska	Illinois	New Jersey
Arizona	Kansas	North Dakota
California	Louisiana	Oregon
Colorado	Michigan	Rhode Island
District of Columbia	Minnesota	Washington
Georgia	Montana	Wisconsin
Idaho	Nevada	

Il *recall*, tuttavia, ha riscosso maggiore successo a livello locale¹⁰²²: come riportato dal sito americano *National Conference of State Legislatures*, i tre-quarti delle procedure di *recall* hanno riguardato i consigli comunali o i consigli scolastici a livello locale¹⁰²³.

Si rende necessario, pertanto, andare ad analizzare in modo schematico le diverse normative degli ordinamenti statali nordamericani in materia di *recall* al fine di evidenziare i tratti salienti dell'istituto. Nell'analisi dell'argomento concentreremo l'attenzione, per esigenze di sintesi e di organicità espositiva, prevalentemente sulle procedure di revoca previste per gli *state officials*. Avremo modo di constatare che, per quanto riguarda i soggetti contro i quali può essere avanzata la proposta di destituzione, la casistica si presenta piuttosto variegata, comprendendo sia ordinamenti che ammettono la revoca per tutte le cariche elettive, incluse quelle di natura giurisdizionale, sia ordinamenti che limitano la possibilità di attivazione del *recall* a determinate funzioni pubbliche¹⁰²⁴.

3.3 Il procedimento di recall.

Il puntuale svolgimento dell'*iter* di *recall* varia da Stato a Stato, tuttavia è possibile individuare alcuni *steps* comuni alle diverse esperienze ordinamentali.

¹⁰²⁰ Lo Stato della Virginia prevede un procedimento simile al *recall*, ma che si distingue per il fatto, certamente non secondario, che una volta raccolte e vagliate le firme necessarie per la presentazione della *petition*, spetta a una *circuit court* il compito di decidere sulla destituzione o meno del pubblico ufficiale, senza ricorrere a una consultazione popolare: per tale ragione, il procedimento della Virginia si caratterizza più come un *recall trial*. Tuttavia, non vi è alcun precedente di un legislatore o Governatore dello Stato della Virginia che abbia subito un'istanza di *recall*.

¹⁰²¹ Cfr. National Conference of State Legislatures, in *nsl.org*.

¹⁰²² Basti considerare, ad esempio, che nel corso della storia istituzionale nordamericana le procedure di *recall* nei confronti del vertice dell'esecutivo ammontano a tre, di cui soltanto le prime due si sono chiuse con la destituzione del Governatore in carica: nel 1921 in North Dakota, nel 2003 in California e nel 2012 in Wisconsin. Cfr., per un approfondimento sul caso californiano, *infra*, par. 5.

¹⁰²³ Secondo il sito *nsl.org* gli Stati che prevedono la revoca di *local officers* sono 29; secondo il sito *ballotpedia.org*, invece, ammontano a 39. Cfr., sulle possibili ragioni per le quali la procedura di *recall* è stata raramente esperita a livello statale, J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, cit., p. 77 ss.

¹⁰²⁴ Cfr., *infra*, Tabella 3.

La prima fase consiste nella presentazione di una *recall petition*, in cui devono essere indicati le motivazioni poste a fondamento dell'addebito. Successivamente, i promotori dell'iniziativa devono adoperarsi per ottenere, entro un periodo di tempo limitato, il numero di firme richieste ai fini della convocazione dei comizi elettorali. Segue la fase della verifica e della certificazione delle firme e, in caso di esito positivo, viene indetta la *recall election*.

Nella trattazione ci concentreremo prevalentemente sugli aspetti più interessanti, in cui con maggiore evidenza vengono alla luce le differenze tra le discipline dei vari Stati.

3.3.1. *I grounds*.

Il primo profilo da affrontare, nell'analisi della disciplina del *recall*, è quello inerente ai motivi (*grounds*) che possono dare adito a una *petition*. È in merito a questo requisito che si assiste alle più rilevanti differenze normative tra Stato e Stato¹⁰²⁵.

È possibile, in via esemplificativa, operare una *summa divisio* tra gli Stati che permettono di iniziare una procedura di *recall* per qualsiasi ragione (*any reason*), anche altamente discrezionale, e quelli che invece richiedono specifici motivi, più o meno determinati o determinabili (8 Stati in totale)¹⁰²⁶. All'interno di questa seconda categoria, si può ulteriormente distinguere tra gli Stati che ammettono un controllo giurisdizionale esclusivamente in merito alla sufficienza delle motivazioni addotte nella *petition* (è il caso di Washington¹⁰²⁷) e quelli in cui, invece, lo scrutinio delle corti può sindacare anche sulla veridicità o verosimiglianza dei *grounds* (è il caso del Minnesota¹⁰²⁸).

Per quanto riguarda gli ordinamenti statali che non prevedono un *numerus clausus* di atti o comportamenti che possono dar vita a un procedimento di revoca, è emblematica la disposizione costituzionale del Michigan, in forza della quale si ritiene sufficiente qualsiasi motivazione: «*The sufficiency of any statement of reasons or grounds ... shall be a political rather than a judicial question*»¹⁰²⁹. Sulla stessa scia si inserisce anche il Colorado, la cui Carta costituzionale fa assurgere gli elettori a «*the sole and exclusive judges of the*

¹⁰²⁵ Cfr. E.E. MACK, *The Use and Abuse of Recall*, cit., p. 625 ss., in cui l'Autrice distingue 3 tipologie generali di recall: il primo tipo «*does not place specific restrictions on the reason for the recall. Under this standard, a public official may be recalled for any reason*»; il secondo tipo «*differs from the first only in that it requires a brief but clear statement of the reason for the recall*»; il terzo tipo «*specifies that an official may be recalled only for misconduct. [...]. In those states which require a showing of cause, the whim of the electorate takes a backseat until the courts determine that the grounds for recall are sufficient*».

¹⁰²⁶ Cfr. C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (il caso del recall)*, Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa, a.a. 2013-2014, relatore Prof. P. Carrozza, p. 228 ss., in cui l'Autrice distingue, a seconda della tipologia dei *grounds*, tra un *recall* come *political process* e un *recall* come *judicial process*.

¹⁰²⁷ Ai sensi della normativa dello Stato di Washington (Revised Code of Washington, §29A.56.140), la *superior court* «*shall not consider the truth of the charges, but only their sufficiency*».

¹⁰²⁸ Cfr. Const. Minnesota, art. 8, §6: «*A petition may not be issued until the supreme court has determined that the facts alleged in the petition are true and are sufficient grounds for issuing a recall petition*».

¹⁰²⁹ Const. Michigan, art. 2, §8. Nello Stato del Michigan i motivi addotti dai cittadini sono sottoposti a un *board of county commissions*, a cui è demandato il compito di verificare se le motivazioni siano sufficientemente chiare e comprensibili per consentire sia agli elettori chiamati a votare sulla proposta di *recall* che al pubblico ufficiale contro cui si è avviato il procedimento di identificare la condotta posta alla base della *petition* (Michigan Election Law, Cap. 36, §168.952).

legality»¹⁰³⁰. È indubbio come in questi casi il *recall* si configuri come uno strumento suscettibile di subire con facilità strumentalizzazioni di natura politica¹⁰³¹, eventualità che si pone in netto contrasto con lo spirito dell'istituto così come delineato dai Costituenti.

È utile riportare una tabella riassuntiva degli 8 Stati che richiedono *specific grounds*:

Tabella 2¹⁰³²

Grounds for Recall
Alaska: Inidoneità, incompetenza, negligenza o corruzione. (AS §15.45.510)
Georgia: <i>Malfesance</i> o <i>misconduct</i> in ufficio; violazione del giuramento d'ufficio; mancata esecuzione dei compiti prescritti dalla legge; aver volontariamente abusato, convertito o altrimenti sottratto, senza autorizzazione, beni di proprietà pubblica o fondi pubblici affidati o associati all'ufficio elettivo a cui il funzionario è stato eletto o nominato. L'esecuzione discrezionale di un atto legittimo o di un dovere prescritto non costituisce un motivo di <i>recall</i> di un funzionario pubblico eletto. (Ga. Code §21-4-3(7) and 21-4-4(c))
Kansas: Condanna per un crimine, <i>misconduct</i> in ufficio, incompetenza o mancata esecuzione dei compiti prescritti dalla legge. Nessun <i>recall</i> presentato agli elettori sarà annullato a causa dell'insufficienza dei motivi, della domanda o della petizione con cui è stata fornita la richiesta. (KS Stat. §25-4301)
Minnesota: Grave <i>malfesance</i> o <i>nonfesance</i> durante il mandato e nell'esercizio delle funzioni o condanna durante il mandato per reato grave. (Const. Art. VIII §6)
Montana: Inidoneità fisica o mentale, incompetenza, violazione del giuramento d'ufficio, <i>misconduct</i> ufficiale, condanna per alcuni reati gravi (enumerati nel titolo 45). Nessuna persona può essere soggetta a <i>recall</i> per l'esecuzione di un dovere d'ufficio o per non aver compiuto un atto che, se eseguito, lo sottoporrebbe al perseguimento per <i>misconduct</i> ufficiale. (Mont. Code §2-16-603)
Rhode Island: Il <i>recall</i> è autorizzato nel caso di un pubblico ufficiale che è stato incriminato, condannato per un illecito o contro il quale è stata avanzata una contestazione di probabile violazione del codice etico da parte della commissione etica. (Const. Art. IV §1)
Virginia: Negligenza, abuso di ufficio o incompetenza nell'esercizio delle funzioni quando tali condotte hanno un effetto negativo rilevante sul buon andamento dell'ufficio o sulla condanna per un reato di droga o che coinvolge un "crimine d'odio". (§24.2-233)
Washington: Commissione di qualche atto o atti di malversazione o di <i>misconduct</i> in ufficio, o violazione del giuramento d'ufficio. (Const. Art. I §33)

Come si può facilmente desumere, le condotte più ricorrenti che possono costituire la causa di un procedimento di *recall* sono riconducibili a tre tipologie: *malfesance* (attività disonesta o illegale), *nonfesance* (inadempimento di doveri prescritti) e *misconduct* (cattiva condotta, da intendersi nel senso di negligente adempimento dei doveri d'ufficio).

È sicuramente vero che la richiesta di specifiche motivazione per l'attivazione di una procedura di *recall*, costituendo di fatto un limite all'esercizio arbitrario del potere sovrano

¹⁰³⁰ Const. Colorado, art. 21, §1. Cfr. anche Const. California, art. 2, §14: «*Sufficiency of reason is not reviewable*»; Const. New Jersey, art. 1, §2(b): «*The sufficiency of any statement of reasons or grounds procedurally required shall be a political rather than a judicial question*». La sent. *Westpy vs Burnett* del 1964 della *New Jersey Superior Court* (82 N.J. Super 239, 197 A.2d 400, 1964) ha ribadito la natura politica (*political in nature*) del *recall*, affermando che «*it is for the people and not the courts to decide the truth and sufficiency of the grounds asserted for removal*».

¹⁰³¹ Cfr. A. DE PETRIS, *Da "We the people" a "Hasta la vista, Davis!", origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004, p. 1821, in cui l'Autore, riferendosi segnatamente al contesto californiano, avverte come «l'istituto abbia gradualmente perso la sua – almeno in linea teorica – iniziale funzione di diretta sanzione popolare all'indirizzo di titolari di cariche pubbliche responsabili di pratiche illecite, per trasformarsi in un mezzo di lotta politica a tutti gli effetti, sempre più adoperato dai vertici partitici come canale alternativo alle normali dinamiche del confronto istituzionale per il raggiungimento dei propri obiettivi strategici».

¹⁰³² Cfr. National Conference of State Legislatures, in *nctl.org*.

del popolo, rappresenta una prima garanzia a tutela del *targeted officer* e del suo diritto di difesa. È, tuttavia, innegabile che l'uso di espressioni molto elastiche presta il fianco a dubbi interpretativi nel momento in cui si tratta di decidere se un certo comportamento tenuto dal pubblico ufficiale nel caso concreto sia sussumibile o meno all'interno del novero dei motivi espressamente indicati e, di conseguenza, se possa essere validamente posto a fondamento di una procedura di *recall*. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla forte ambiguità della locuzione, presente nella normativa del Montana, in cui si prevede come causa idonea a fondare l'addebito la «*physical or mental lack of fitness*» o anche all'estrema difficoltà di individuare di volta in volta le condotte in grado di integrare la fattispecie della *misconduct*¹⁰³³. La redazione di motivi in termini così evanescenti, inoltre, rischia *de facto* di rendere vana l'elencazione di *specific grounds* e di rimettere, anche in questi casi, la promozione di una *petition*¹⁰³⁴ a mere valutazioni discrezionali di carattere prettamente politico¹⁰³⁵.

D'altronde, il rischio che dietro il proposito di porre in essere una procedura di revoca a carico di un pubblico ufficiale, anche laddove siano richieste *legal causes*, si possa celare un semplice disaccordo in merito alle politiche intraprese o alle modalità attraverso le quali queste vengono portate avanti (*disagreement over policy or the manner*) dal soggetto contro il quale è proposto il *recall* è endemico rispetto alla dinamica di tale strumento. Sotto le mentite spoglie di un addebito di *malfeasance*, potrebbe scorgersi il reale intento del partito - o del candidato - sconfitto alla tornata elettorale di avere una seconda possibilità¹⁰³⁶. Anche la previsione di specifici motivi, dunque, non inficia la matrice profondamente politica del *recall*.

3.3.2. La petition: numero di firme e limiti temporali.

Il secondo profilo da trattare riguarda segnatamente le diverse modalità di presentazione della *petition*. In particolare, si concentrerà l'attenzione sul numero di firme richieste (*signatures*) per attivare il meccanismo volto alla revoca e sul lasso di tempo entro cui queste devono essere raccolte (*circulation time*). All'interno della *petition* si devono esporre sinteticamente le motivazioni della revoca e, in alcuni casi, è consentita una difesa, parimenti concisa, del pubblico ufficiale interessato.

Per quanto riguarda il primo requisito, il numero di firme necessarie per sostenere un'istanza di *recall* varia da Stato a Stato. Di regola, le normative in materia non prevedono un numero prefissato in astratto, ma prescrivono una percentuale da calcolare sulla base del

¹⁰³³ Anche laddove la normativa statale tenta di specificare i comportamenti che integrano le condotte prescritte, i dubbi interpretativi permangono. Cfr. Kansas Statutes, §25.4302(b), in cui si precisa che per “*misconduct in office*” si intende «*a violation of law by the officer that impacts the officer's ability to perform the official duties of the office*»; Minnesota Statutes §211C.01, in cui si definisce “*nonfeasance*” come «*the intentional, repeated failure of a state officer other than a judge to perform specific acts that are required duties of the officer*».

¹⁰³⁴ Alcuni Stati (ad esempio, Alaska e Kansas) insieme con la presentazione della c.d. *notice of intention*, che è l'atto che dà l'avvio alla procedura, è richiesto il versamento di una *fee* a garanzia della serietà delle intenzioni dei proponenti, che verrà restituita una volta raggiunto il numero di firme necessario affinché la *petition* sia ammessa.

¹⁰³⁵ Cfr. C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del “potere del popolo”*, cit., p. 197, in cui l'Autrice riconosce che «anche nelle ipotesi in cui il *recall* è disciplinato alla stregua di un *judicial process*, non è da escludere che le *legal causes* formali siano più apparenti che reali».

¹⁰³⁶ Cfr. J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, cit., p. 77 ss.

totale dei partecipanti all'ultima consultazione in virtù della quale è risultato eletto il titolare dell'incarico pubblico che ora si intende destituire prima della scadenza naturale del suo mandato. Ne consegue, come è stato evidenziato dalla dottrina, che risulterà tanto più agevole istruire un procedimento di *recall*, quanto minore sarà stata la partecipazione alle urne nella precedente consultazione elettorale che ha legittimato l'insediamento in carica della persona che ora si vuole revocare¹⁰³⁷. Non mancano, tuttavia, Stati che prendono come termine di riferimento criteri diversi, come ad esempio il numero totale degli aventi diritto; altri Stati ancora collegano al criterio della percentuale, calcolata sulla base dei voti totali raggiunti nelle ultime elezioni riguardanti la carica oggetto di revoca, un criterio di carattere geografico (è il caso, ad esempio, della California, la cui normativa richiede che una certa percentuale di firme sia raccolta in ognuna delle 5 contee).

Emerge un quadro caratterizzato ancora una volta da una evidente eterogeneità di discipline e da una intrinseca aleatorietà, in quanto si fa dipendere un requisito fondamentale, come quello delle firme necessarie per la presentazione di una procedura di *recall*, all'elemento variabile dell'affluenza alle urne nel corso delle ultime elezioni.

Per quanto riguarda il periodo di tempo per ottenere le sottoscrizioni nei diversi Stati che prevedono l'istituto del *recall*, si registra una forbice molto ampia: si va da un minimo di 60 giorni (Colorado e Idaho) a un massimo di 320 giorni (per il Governatore o un Senatore del New Jersey).

Per avere un quadro riassuntivo ed immediato della diversità di discipline, si ritiene utile riportare una tabella in cui, Stato per Stato, vengono riepilogati i soggetti che possono essere destinatari di una richiesta di *recall*, la percentuale di firme richieste in base al dato assunto come riferimento di volta in volta e il *circulation time*.

Tabella 3¹⁰³⁸

	Who Can Be Recalled	Signature Requirement	Circulation Time
Alaska	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	Non specificato
Arizona	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	120 giorni
California	Pubblici ufficiali statali, membri del Parlamento statale, giudici della corte d'appello	<i>Per gli ufficiali statali:</i> 12% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione, 1% per ognuna delle 5 contee <i>Per le altre categorie:</i> 20% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	160 giorni
Colorado	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	60 giorni
Georgia	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato	<i>Per gli ufficiali statali:</i> 15% degli elettori idonei per la carica al momento dell'ultima elezione, 1/5 da ogni distretto congressuale.	90 giorni

¹⁰³⁷ Cfr. A. DE PETRIS, *Da "We the people" a "Hasta la vista, Davis!"*, cit., p. 1825, in cui l'Autore ritiene opinabile «la funzionalità di un limite del 12,5%, quale è quello previsto dalla disciplina californiana».

¹⁰³⁸ Cfr. National Conference of State Legislatures, in *nsl.org*.

		<i>Per le altre categorie:</i> 30% degli elettori idonei per la carica al momento dell'ultima elezione	
Idaho	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici	20% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	60 giorni
Illinois	Solo il Governatore	15% dei voti espressi per il Governatore nelle precedenti elezioni generali da almeno 25 contee (in aggiunta, almeno 20 firme di membri della Camera dei rappresentanti e 10 di membri del Senato, con non più della metà delle firme dei membri di ciascuna camera dello stesso partito politico)	150 giorni
Kansas	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici	40% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	90 giorni
Louisiana	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici delle <i>courts of record</i>	<i>Se oltre 1.000 elettori:</i> 33,3% degli aventi diritto di voto in occasione delle ultime elezioni <i>Se meno di 1.000 elettori:</i> 40% degli aventi diritto di voto in occasione delle ultime elezioni	180 giorni
Michigan	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici delle <i>courts of record</i>	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	60 giorni
Minnesota	Funzionari statali, legislatori e giudici della corte suprema, della corte d'appello o di un tribunale distrettuale	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	90 giorni
Montana	Chiunque detiene una carica pubblica statale	<i>Per gli ufficiali statali:</i> 10% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione <i>Per gli ufficiali distrettuali:</i> 15% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	3 mesi
Nevada	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	90 giorni
New Jersey	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato o membri del Congresso	25% degli elettori iscritti nel distretto elettorale del funzionario sottoposto a <i>recall</i>	<i>Governatore o Senatore statale:</i> 320 giorni <i>Altri:</i> 160 giorni
North Dakota	Tutti i pubblici ufficiali statali e distrettuali	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	Non specificato
Oregon	Tutti i pubblici ufficiali statali	15% del totale dei voti totali espressi nel distretto dell'ufficiale per tutti i candidati a governatore nell'ultima elezione	90 giorni
Rhode Island	Governatore, Vicegovernatore, Segretario di Stato, tesoriere, Procuratore generale	15% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	90 giorni

Washington	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici delle <i>courts of record</i>	<i>Per gli ufficiali statali:</i> 25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione, 1% per ognuna delle 5 contee <i>Per le altre categorie:</i> 35% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	<i>Ufficiali statali:</i> 270 giorni <i>Altri:</i> 180 giorni
Wisconsin	Qualsiasi funzionario statale, giudiziario, congressuale o legislativo	il 25% dei voti totali espressi per la carica di governatore nell'ultima elezione all'interno dello stesso distretto o territorio del funzionario in questione	60 giorni

Come si evince dallo schema, alcune Costituzioni ammettono il *recall* anche per gli eletti al Senato e alla Camera dei rappresentanti del governo federale (è il caso, ad esempio, del New Jersey e del Wisconsin) sebbene tali disposizioni siano prive di portata precettiva in quanto non incontrano discipline analoghe e speculari all'interno della Costituzione degli Stati Uniti¹⁰³⁹.

Negli Stati in cui non è espressamente previsto il contrario, inoltre, il *recall* può essere presentato anche nei confronti dei componenti elettivi della magistratura, possibilità che ha sollevato numerose perplessità in dottrina, tanto da essere definito «un errore ripugnante per uno Stato di diritto»¹⁰⁴⁰, in quanto avrebbe minato alla base il principio dell'indipendenza dei giudici.

L'esperibilità del *recall*, inoltre, in alcuni *States* è condizionata a limiti temporali, inerenti al mandato, a partire dai quali o entro i quali il funzionario elettivo può essere soggetto a revoca¹⁰⁴¹.

3.3.3. Il recall ballot.

È interessante, infine, analizzare brevemente lo svolgimento delle votazioni e delineare le diverse modalità attraverso le quali si può pervenire, in caso di esito positivo del *recall*, all'individuazione del sostituto del funzionario destituito. *Nulla quaestio* nel caso in cui dalla consultazione popolare si ricavi un esito favorevole al *targeted officer*, che continuerà a ricoprire la carica per la quale era stata proposta la revoca. Diversamente, nel caso in cui il corpo elettore si esprima positivamente rispetto alla destituzione, il funzionario pubblico

¹⁰³⁹ Cfr. J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, cit., p. 31, in cui l'Autore ritiene che «*the recall cannot be employed against a member of the U.S. Congress without a U.S. constitutional amendment authorizing the recall*»; *United States Term Limits Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995), che ha definitivamente sancito l'incostituzionalità del recall nei confronti di un membro del Congresso, sebbene le *dissenting opinions* richiamino la *golden rule* secondo cui ciò che non è espressamente vietato dalla Carta costituzionale è da essa ammesso.

¹⁰⁴⁰ Cfr. R.G. BROWN, *The judicial recall. A fallacy repugnant to constitutional government*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, XLIII, 1912; P. RONCHI, *Una forma di democrazia diretta*, cit., p. 114 ss.

¹⁰⁴¹ Le Costituzioni del New Jersey (art. 1, §2) e del Wisconsin (art. 13, §12) consentono il *recall* solo dopo il decorso di un anno dall'inizio del mandato, mentre le Costituzioni dell'Oregon (art. 2, §18) e di Rhode Island (art. 4, §1) solo dopo sei mesi. La Costituzione di Rhode Island esclude inoltre il *recall* nell'ultimo anno del mandato. Ai sensi della normativa californiana (California Election Code, §§ 11006-11007), il *recall* può essere avviato, nei confronti degli *state officers*, anche il giorno stesso dell'assunzione dell'ufficio da parte del funzionario eletto, mentre, per quanto riguarda i *local officers*, il *recall* non può essere proposto nei primi novanta giorni di mandato.

smetterà *ipso facto* di ricoprire la carica e, di regola, non potrà ricandidarsi allo stesso ufficio per almeno due anni a decorrere dalla cessazione - imposta e anticipata rispetto alla scadenza naturale - dell'incarico¹⁰⁴². Per quanto riguarda la struttura del procedimento elettorale, si possono distinguere 3 diverse tipologie procedurali.

In alcuni Stati, il voto sulla revoca del pubblico ufficiale (*recall ballot*) è nettamente distinto dalla eventuale nuova elezione del sostituto, evidentemente subordinata e successiva rispetto all'esito della prima fase¹⁰⁴³.

In altri Stati, la votazione sull'*an* del *recall* e la nuova elezione avvengono contestualmente¹⁰⁴⁴. La scheda consiste in due parti distinte: nella prima si chiede al corpo elettorale se colui contro il quale è stata avanzata la proposta di revoca deve essere rimosso dalla carica; nella seconda c'è un elenco di candidati che presentano i requisiti richiesti dalla normativa nazionale per l'elezione a quel determinato ufficio pubblico. Ciascun elettore può decidere di votare anche soltanto in una delle due schede; i risultati della seconda consultazione sono naturalmente condizionati all'esito positivo della prima. Di regola, il *targeted officer* può candidarsi per la - eventuale - nuova elezione e addirittura in alcuni Stati tale ricandidatura avviene automaticamente, a meno che il soggetto non decida di rassegnare le dimissioni¹⁰⁴⁵.

In altri Stati ancora, si provvede alla nomina di un supplente da parte di determinati organi, secondo le diverse modalità prescritte dalle normative di riferimento¹⁰⁴⁶.

Un altro aspetto, in merito al quale si possono riscontrare ulteriori differenze nelle discipline statali, è quello circa la possibilità di riproporre una nuova procedura di *recall* nei confronti dello stesso *statal officer* nel corso del medesimo mandato. Senza addentrarsi nei cavilli delle disposizioni dei singoli ordinamenti, è sufficiente evidenziare che in alcuni Stati tale possibilità è preclusa¹⁰⁴⁷, mentre in altri l'eventuale riproposizione della revoca

¹⁰⁴² Cfr. C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo"*, cit., p. 245, in cui l'Autrice sostiene che tale prescrizione, tendenzialmente presente in tutti gli Stati, abbia il fine di «di garantire la massima effettività alla pronuncia popolare che si è prodotta nella decisione di revoca».

¹⁰⁴³ Cfr. Const. Louisiana, art. 10, §26. Cfr., in merito, le considerazioni di C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo"*, cit., p. 247, secondo cui questo modello è «preferibile per almeno due ordini di motivi. Innanzitutto, come anticipato, la separazione dei due momenti - della revoca e dell'elezione - pur comportando un maggiore dispendio di risorse pubbliche, consente ai votanti di concentrarsi unicamente sui motivi a sostegno della rimozione, senza abbinare alla valutazione di questi quella riguardante la scelta del sostituto nella logica propria della competizione elettorale. In secondo luogo, il fatto che alla revoca non si accompagni contestualmente la sostituzione accresce l'efficacia della misura di rimozione, che diviene così in grado di mettere in crisi il funzionamento del corpo elettivo interessato».

¹⁰⁴⁴ Cfr. Const. California, art. 2, §15.

¹⁰⁴⁵ Ai sensi della Costituzione californiana (art. 2, §15), il nome del *targeted officer* non può comparire nella lista dei candidati per l'ufficio pubblico sottoposto a revoca.

¹⁰⁴⁶ Cfr. Idaho Code, §59-904A, in cui si prevede che il Governatore nomina un successore del funzionario revocato: il successore designato deve essere un membro dello stesso partito politico a cui appartiene il *recalled officer* e deve essere selezionato da una lista di tre candidati presentata da un comitato del partito politico in questione. Nello Stato di Washington (cfr. Const., art. 2, §15) è in capo al *board of county commissioners* il compito di nominare il successore che deve essere selezionato da una lista di tre candidati redatta da un comitato del partito politico a cui afferisce il funzionario destituito.

¹⁰⁴⁷ Cfr., ad esempio, Wisconsin Statutes, §9.10 (6): «*After one recall petition and recall election, no further recall petition may be filed against the same official during the term for which he or she was elected*».

può avere luogo purché sia decorso un certo lasso di tempo o a condizione che si siano verificati determinati presupposti¹⁰⁴⁸.

3.4. Considerazioni conclusive.

Alla luce del quadro normativo tratteggiato e in virtù dell'analisi comparativa svolta, si possono provare a trarre alcune considerazioni conclusive. In primo luogo, non si può non prendere atto delle rilevanti diversità di disciplina che intercorrono tra gli ordinamenti nordamericani che prevedono l'istituto del *recall* per gli *state officials* nella Costituzione o in altre fonti normative statali. Tale complessità rende particolarmente ardua l'opera di *reductio ad unum* dell'istituto e richiede la necessità di procedere per categorizzazioni, senza però incappare nell'errore di commettere semplificazioni unificanti¹⁰⁴⁹. Il *recall* è un istituto poliedrico e come tale deve essere studiato.

In secondo luogo, tra le molteplici normative passate in rassegna, ve ne sono alcune che senza dubbio tutelano maggiormente il revocando da eventuali abusi - per tali intendendosi iniziative pretestuose mosse esclusivamente da interessi particolari - da parte di partiti politici, di gruppi di pressione o di altri soggetti promotori (*sponsor*) della procedura di *recall*. Pur riconoscendo che l'evanescenza con cui spesso vengono descritti i *grounds* non rende la procedura di *recall* esente dal rischio di subire forzature di carattere politico, la previsione normativa in forza della quale alla domanda di *petition* devono essere allegati motivi specifici è certamente la modalità che meglio è in grado di garantire un corretto - nel senso di *fair* - espletamento del *recall*.

È auspicabile, altresì, che nei casi in cui agli organi giurisdizionali è affidato un controllo sui *grounds*, tale controllo sia limitato a vagliare la sufficienza e non anche la veridicità o la fondatezza dei motivi, al fine di evitare che l'intervento delle corti possa rendersi troppo invasivo e finisca, di fatto, per intaccare il senso stesso del *recall*. In merito al numero di firme richieste per poter dare avvio al procedimento di *recall*, si ritiene preferibile che esso sia parametrato al totale dell'elettorato attivo e non al dato, estremamente aleatorio, dei partecipanti alle ultime elezioni nelle quali è risultato eletto il pubblico ufficiale che si intende destituire.

Per quanto attiene al metodo di sostituzione del *recalled*, infine, è certamente da prediligere il sistema basato sull'elezione, simultanea o successiva, del successore rispetto a quello fondato sull'*appointment*, in quanto solo una nuova consultazione popolare risulta coerente con la *ratio* dell'istituto: rendere effettiva la continuità tra eletti e corpo elettorale¹⁰⁵⁰ e permettere a quest'ultimo di riaffermare la propria sovranità nei confronti dei funzionari elettivi, che si ritiene stiano deviando dal perseguimento dell'interesse generale. In assenza di elezioni suppletive, si andrebbe inevitabilmente incontro al rischio di rendere i

¹⁰⁴⁸ Cfr., ad esempio, Const. California, art. 2, §18, in cui è previsto che tale termine sia di sei mesi. In altri Stati, invece, la legislazione statale prescrive che non può essere proposta una nuova procedura di *recall* nei confronti dello stesso ufficiale pubblico a meno che i firmatari della prima *petition* non abbiano già provveduto a rimborsare il costo delle precedenti elezioni (cfr., ad esempio, Arizona Revised Statutes, §19.202).

¹⁰⁴⁹ L'espressione è di G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, p. 645, in cui l'Autore sottolinea i rischi collegati «all'inesorabile fascino che esercitano sempre, anche sui più avveduti, le semplificazioni unificanti».

¹⁰⁵⁰ Cfr. M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi statuti regionali*, cit., p. 359.

partiti politici - più di quanto non lo siano già - il perno della complessa e delicata architettura su cui si fonda il *recall*.

4. COURTS & RECALL: ARGINI E MARGINI

di Valentina Fredianelli

SOMMARIO:

4. *Courts & recall*: argini e margini. 4.1. La rimozione dalla carica del soggetto eletto. Recap: nelle puntate precedenti. - 4.2. *To recall or not to recall?* Lo sviluppo dell'istituto. - 4.3. Ambito di attivazione del *recall*: *how high can it go?* - 4.4. I motivi di addebito posti alla base della richiesta di revoca, *a.k.a.* i *grounds of recall*. - 4.4.1. *Malfeasance, misfeasance et al.* Il *recall* a motivi tassativi. - 4.4.2. *People have the power*. Il caso dello Stato di Washington. - 4.5. P.Q.M.

4.1. La rimozione dalla carica del soggetto eletto. Recap: nelle puntate precedenti.

Lo strumento del *recall* si presenta come solo una delle possibili scelte presenti nella rosa di opzioni che consente agli elettori di rimuovere un soggetto dal proprio incarico laddove il sistema di riferimento ne permetta la revoca; in tali ordinamenti, infatti, quest'ultima può prospettarsi in diverse declinazioni, distinte per condizioni e modalità di rimozione.

Con riferimento all'ordinamento statunitense, nel 1914 Kettleborough identificò il *recall* come “*removal by plebiscite*”, uno strumento politico utilizzato per il «*discharge of a public official in the same manner in which he is elected, by submitting the question to a vote of the proper constituency*»; lo studioso individuò poi varie fattispecie di revoca, distinte da un'operatività esclusiva o alternativa e dalla loro recezione in un ordinamento specifico o su un territorio più ampio¹⁰⁵¹. Tra tali fattispecie si richiamano, in quanto caratterizzate da un preciso coinvolgimento delle Corti e/o della sfera giudiziaria, il *removal by impeachment* (di tipo giuridico-processuale più che politico, e caratterizzato dalla stessa diseconomia processuale dal punto di vista economico e di tempistiche), la rimozione a opera delle Corti (in ipotesi di azioni contrarie al diritto delle Corti stesse, ed esercitata conformemente agli aggravii procedurali caratterizzanti l'ordinaria attività processuale¹⁰⁵²), il *removal by Governor* secondo le regole del *due process*¹⁰⁵³, e il *Removal of Attorneys* (attivabile in California da parte della Corte Suprema o di un suo dipartimento, delle Corti d'appello

¹⁰⁵¹ Cfr. C. KETTLEBOROUGH, *Removal of public officers: a ten-years review*, in *The American Political Science Review*, n. 4/1914, p. 621 ss.

¹⁰⁵² In particolare è prevista un'apposita seduta dinnanzi al giudice competente al quale è attribuito il potere di valutare «*whether the offense with which he is charged is sufficiently flagrant to justify his removal*». C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del “potere del popolo” nel XXI secolo (il caso del recall)*, Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa, a.a. 2013-2014, relatore Prof. P. Carrozza.

¹⁰⁵³ A sua volta suddiviso in quattro sottocategorie: 1) *Removal of appointed officers by judicial process*, in cui il Governatore ricorre ad un'attività pseudo-processuale nell'esercizio del proprio potere (si prevede l'audizione del soggetto accusato e di ogni altro soggetto ritenuto in grado di rendere testimonianze pertinenti); 2) *Removal of appointed officers by executive action*, in cui il *Governor* dispone di un più ampio potere di revoca, essendo meno limitato da vincoli procedurali; 3) *Removal of elective officers by judicial process*, che poteva essere applicato generalmente nei confronti dei «*county officers, state's attorneys, public administrators, mayors, chiefs of police, deputy sheriffs and other police officers and custodians of public money*»; 4) *Removal of elective officers by executive action*. Cfr. C. KETTLEBOROUGH, *Removal of public officers*, cit. e C. S. VIGILANTI, *Formi e modi del “potere del popolo”*, cit.

distrettuali e di una qualsiasi Corte superiore).

La revoca del mandato ad attivazione popolare rappresenta quindi solo una delle procedure attraverso cui è possibile far valere la responsabilità dei funzionari pubblici, e allo stesso tempo si pone come termine di riferimento per una tendenziale classificazione delle procedure stesse.

Ai fini di questo paragrafo, assume rilievo la *summa divisio* rinvenibile tra quelle procedure che assumono l'aspetto di un *judicial process* e quelle che seguono invece il modello del *political process*. Nel primo caso, il soggetto sottoposto al procedimento di controllo (ed eventuale revoca) potrà farsi assistere da tutte le garanzie caratterizzanti il processo giurisdizionale ordinario, mentre nel secondo caso i suoi diritti presenteranno contorni ben più sfumati e sottratti alla tutela delle Corti.

Proprio nella seconda categoria si colloca il *recall* in senso stretto, «nonostante siano riconducibili entro il suo alveo anche procedure di revoca di natura giuridica, o meglio il cui grado di “politicalità” varia a seconda degli addebiti che ne possono giustificare l’attivazione»^{1054,1055}. In altre parole, la forma puramente politica viene conservata nelle ipotesi in cui i *grounds* alla base della richiesta di revoca si configurino quali “giudizi morali”, mentre acquisterà una maggiore giuridicizzazione e sindacabilità man mano che le *legal causes* siano precisate e formalizzate¹⁰⁵⁶.

In ogni caso, anche laddove la procedura di *recall* segua il modello del *judicial process*, non è affatto da escludere che dietro i motivi di addebito ufficiali si celi ufficiosamente un più semplice *disagreement over policy and the manner*.

La natura della procedura avrà poi un’influenza indiretta sul modo in cui si atteggerà il mandato degli eletti e sul suo grado di vincolatività: solo limitando i *grounds* di revoca a circostanze e condotte verificabili (escludendo quindi un'eccessiva discrezionalità nel giudizio rimesso ai cittadini) sarà possibile garantire formalmente il divieto di mandato imperativo e tutelare la libertà di coscienza e di azione dei soggetti eletti.

Al di là della natura delle motivazioni poste a fondamento della richiesta di *recall*, è innegabile che quest’ultimo mantenga una dimensione in ogni caso politica, connessa al fine ultimo a cui lo strumento in questione è preposto: far valere la responsabilità degli organi elettivi e dimetterli qualora la loro condotta non risulti soddisfacente¹⁰⁵⁷.

4.2. To recall or not to recall? *Lo sviluppo dell’istituto.*

¹⁰⁵⁴ C. S. VIGILANTI, *Formi e modi del “potere del popolo”*, cit.

¹⁰⁵⁵ E. MACK riconduce il *recall* a tre categorie generali: «1) *a public official may be recalled for any reason. This type of statute envisions recall as a purely political process*; 2) *it requires a brief but clear statement of the reason for the recall. The reason must be based upon acts or conduct of the official while in office. As with states in the first category, the reasons for recall are not reviewable by the courts*; 3) *the third type of recall provision specifies that an official may be recalled only for misconduct*». Cfr. E.E. MACK, *The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform*, 67 Neb. L. Rev. (1988).

¹⁰⁵⁶ Cfr. Const. Colorado, art. 1, §1. Il potere di giudicare della «*legality, reasonableness and sufficiency of such ground or grounds assigned for such recall*» viene attribuito in via esclusiva ai cittadini, senza possibilità di una successiva *review* da parte delle Corti.

¹⁰⁵⁷ Cfr. H. J. FORD: «*the essential principle of the recall is that a public servant may be dismissed if his conduct does not give satisfaction*». H. J. FORD, *Direct legislation and the recall*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1912.

Lo sviluppo dell'istituto del *recall*, attuato anche attraverso un acceso e intenso dibattito dottrinale, vide la supervisione sia del potere legislativo che di quello giudiziario, i quali intervennero soprattutto per evitare che a un ampliamento dell'ambito di applicabilità dell'iniziativa popolare corrispondesse automaticamente un ampliamento della portata dell'istituto della revoca.

A tal proposito, Cohen scrisse che «*the courts had recognized that recall at will served the dual function of removing a politically unpopular elective officer and voicing disapproval of an unpopular but otherwise legal decision or act in which the elective officer had participated. The constitutional draftsmen of the eighth amendment clearly sought to end this dual function of recall, and to limit the recall solely to the removal of wrongdoers from elective office, while leaving to the people the separate political remedies of initiative and referendum by which to voice their disapproval of particular governmental decisions. To accomplish this separation, the constitutional framers limited the recall of elective officers to those instances in which charges of a criminal nature had been filed, but at the same time clearly stated that the diminution of recall at will would in no way diminish the people's power of initiative or referendum*»¹⁰⁵⁸.

La formulazione finale approvata in commissione vide la "vittoria" del *recall referendum*, individuata quale soluzione per perseguire il fine «*to eliminate recall at will and permit recall only for cause*», sebbene ciò comportasse una tendenziale sovrapposizione tra questa ipotesi di natura politica e gli altri istituti di revoca a carattere maggiormente giudiziario, andando inoltre a incidere significativamente sull'estensione del diritto dei cittadini ad attivare la procedura di revoca.

Difatti, l'opposizione tra *recall at will* e *recall for cause* impegnò le Corti dello Stato di Washington per mezzo secolo, fino allo spartiacque rappresentato dalla sentenza *Danielson v. Faymonville* del 1967, che segnò un cambio di percezione dell'VIII emendamento in relazione all'istituto del *recall*. Se inizialmente esso veniva inteso come limite al potere di revoca dei cittadini, successivamente alla sentenza esso acquistò carattere di garanzia andando a integrare la cd. *plebiscite trinity*, come si evince da una sentenza del 1972, dove i giudici affermarono che la «*Constitution establishes a very broad right of the electorate to recall elective public officials [...] the present court now regards the eighth amendment as a grant of the power of recall at will to the people so long as the charges include some allegation of impropriety [...]. Thus, petitioners are able to accomplish what the original drafters of the constitutional amendment intended to prevent: use of the recall simply as a device to express disapproval of an elective officer's legal but unpopular conduct*»¹⁰⁵⁹.

Questo tuttavia non corrispose alla cessazione automatica di ogni resistenza al diritto di *recall*, e gli anni successivi videro ben due interventi del Washington Legislature finalizzati a modificare in senso restrittivo la disciplina in materia, il secondo dei quali, datato 1984, introdusse nuovi e ulteriori requisiti procedurali formali, tra i quali la possibilità di sussumere la condotta incriminata in categorie di condotte tipizzate (individuate quali *misfeasance*, *malfeasance*, e *violation of the oath of office*), nonché la rimessione del giudizio sull'adeguatezza dei *grounds* di *recall* a una *Superior Court* (che avrebbe tuttavia dovuto basarsi sulle valutazioni già poste in essere dal funzionario preposto alla verifica

¹⁰⁵⁸ M. L. COHEN, *Recall: a time for reform*, in *Washington Law Review*, n. 50/1974.

¹⁰⁵⁹ *Citizens Against Mandatory Bussing vs. Brooks*, 80 Wn.2d 121, 492 P.2d 536, 1972.

della sufficienza delle accuse; in tal modo, il giudizio della *Superior Court* sarebbe sempre stato di mera legittimità, e non avrebbe mai potuto indagare nel merito la veridicità delle motivazioni poste a fondamento della richiesta di revoca).

A seguito degli interventi restrittivi sulla normativa emerse così un modello di *recall* di natura mista, che supposeva il superamento della *summa divisio* tra *political process* e *judicial process* e l'approdo a un meccanismo complesso secondo cui il soggetto suscettibile di *recall* sarebbe stato oggetto sia di votazione popolare che di scrutinio giurisdizionale.

In altre parole, è possibile dire che a mano a mano che la procedura di *recall* divenne più complessa, più complessa divenne pure la relazione rappresentativa, andando ad assumere una sempre maggiore «dimensione processuale più che puntuale»¹⁰⁶⁰.

4.3. Ambito di attivazione del recall: how high can it go?

Per quanto riguarda la possibilità per il legislatore federale di attivare, su iniziativa dei singoli Stati, il *recall* nei confronti di membri del Congresso o del Senato, questo si presenta ancora come oggetto di studio e di dibattito, dove non mancano posizioni polarizzate quali quella della Corte dello Stato dell'Idaho - che interpretò in senso restrittivo la normativa sul *recall* vigente nel territorio di sua competenza, limitandone i destinatari ai pubblici ufficiali¹⁰⁶¹ e vietandone l'estensione ai senatori per contrarietà a Costituzione¹⁰⁶² - e la *Federal District Court* dello Stato del Michigan - la quale ammise invece che i senatori potessero essere sottoposti a giudizio per *recall*.

Con la sentenza *United States Term Limits Inc. v. Thornton* del 1995, la *Supreme Court of the United States* intervenne confermando l'orientamento dell'Idaho ed escludendo in via definitiva la costituzionalità del *recall* che fosse stato attivato nei confronti di un membro del Congresso, sebbene le *dissenting opinion* richiamino la *golden rule* secondo cui «Where the Constitution is silent about the exercise of a particular power - that is, where the Constitution does not speak either expressly or by necessary implication - the Federal Government lacks that power and the States enjoy it»¹⁰⁶³.

Tre elementi furono poi richiamati nelle *concurring opinion* in relazione a tre rispettivi orientamenti che incisero sull'evoluzione dell'istituto della revoca: la durata tassativa della carica rappresentativa¹⁰⁶⁴, l'incorporamento dei senatori eletti all'interno di un corpo nazionale «representing the interests of a single people» e «beyond the control of the individual States» (almeno fino alla successiva elezione), la decisione della Convenzione di Filadelfia di attribuire alla Costituzione federale (e non a quelle statali) il potere di decidere dei compensi dei membri del Congresso¹⁰⁶⁵.

¹⁰⁶⁰ C. S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo"*, cit.

¹⁰⁶¹ *State officers*.

¹⁰⁶² La Corte ritenne che una simile estensione avrebbe introdotto un requisito ulteriore rispetto a quelli già previsti nell'art. 1, sez. 3, della Costituzione americana per l'assunzione della carica di *United States senator*.

¹⁰⁶³ *United States Term Limits Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995), *dissenting opinion* del giudice J. Thomas.

¹⁰⁶⁴ «Da una parte, è indubbio che la durata determinata del mandato [...] limiti la capacità degli elettori di votare per chi desiderano; dall'altra parte, tali limiti temporali possono facilitare l'apporto di nuove idee e punti di vista, riducendo la probabilità che i rappresentanti perdano il contatto coi propri elettori», t.d.a.

¹⁰⁶⁵ Nel discutere sull'argomento, Madison espresse il rischio per cui se il compenso dei membri del Congresso fosse stato rimesso alla decisione dei singoli Stati, «it would create an improper dependence» dei membri del

Con riferimento ai livelli locali, laddove le procedure di *recall* non siano ammesse espressamente ma solo in modo implicito (sia dalle Costituzioni che dagli *statutes*), la normativa di dettaglio è rimessa a *home rules* di cui si dovranno dotare i singoli governi interessati. A tal proposito si ricorda la decisione del 1909 della *Supreme Court* dello Stato di Washington nel caso *Hilzinger v Gillman*¹⁰⁶⁶, con la quale venne affermata la legittimità costituzionale del *recall* previsto e disciplinato a livello cittadino senza che vi fosse «*neither constitutional nor legislative authority for the recall provision*» e dove la revoca venne indicata quale «*inherent power of voters in the absence of constitutional limitations to intervene as an elector and a taxpayer in the city*». Sebbene i giudici riconoscessero che la revoca di pubblici ufficiali da parte del corpo elettorale fosse all'epoca «*comparatively new in our system of government, and the interpretive branch of the law is in rather an undeveloped state on the subject*», ciononostante non ritennero che l'atto di revoca in sé eccedesse o confliggesse con il potere conferito alla città dalla normativa generale: «*Whether we treat the power sought to be exercised as being derived from the constitution subject to the control of the general law, or as derived from the latter, the result will be the same. If derived from the constitution, it does not conflict with the general law, and if derived from the latter it is within its spirit and purpose*».

In generale, come prevedibile in un sistema dove la *common law* funge da fondamento e connettivo del tessuto normativo e ordinamentale, gli interventi delle Corti hanno influito significativamente sull'effettiva portata e dimensione dell'istituto in esame, sia con riferimento alle fonti attraverso cui disciplinarlo che con riferimento ai risvolti procedurali conseguenti alla natura più o meno politica della revoca.

4.4. I motivi di addebito posti alla base della richiesta di revoca, a.k.a. i grounds of recall.

Trattandosi di un procedimento idoneo a provocare una momentanea frattura nel complesso istituzionale, per superare il vaglio di legittimità la sua attivazione richiede un certo *fumus boni iuris*, il quale va ad atteggiarsi diversamente a seconda dell'ordinamento e del livello di governo infrastatale di riferimento. In particolare, dall'analisi della disciplina dei *ground* di *recall* emerge una tendenziale progressiva indeterminatezza degli stessi, seguendo una linea territorialmente decrescente che li vede più definiti a livello statale e sempre più sfumati a livello locale.

Come richiamato in precedenza, a seconda della connotazione assunta dai motivi di addebito della revoca la procedura si configura alternativamente politica o meramente giuridica: il livello di dettaglio nell'individuazione delle fattispecie "incriminanti" costituisce una prima e fondamentale garanzia, tutta a stampo giurisdizionale, per il soggetto di cui si richiede il *recall*, e proprio per questo motivo si è trovato a essere perno e fondamento dello sviluppo giurisprudenziale in materia.

Congresso dai singoli Stati; Mason, concordando, notò poi che attribuire una tale discrezionalità ai singoli Stati avrebbe fatto sì che quelli più parsimoniosi avrebbero potuto ridurre i salari a un livello così basso che solo soggetti incapaci sarebbero stati disposti a prestare servizio in Congresso («*the question would be not who were most fit to be chosen, but who were most willing to serve*»).

¹⁰⁶⁶ *Hilzinger v. Gillman*, 56 Wash. 228, 105 Pac. 471 (1909).

4.4.1. Malfeasance, misfeasance et al. *Il recall a motivi tassativi.*

Laddove gli ordinamenti statali abbiano previsto condotte tipizzate da porre a fondamento della richiesta di revoca, quest'ultima si presenta come la fase iniziale di una procedura dalla configurazione di *judicial process*.

Ai singoli Stati è rimesso il potere discrezionale di stabilire i *ground* più vari a fondamento dei propri *recall*¹⁰⁶⁷, quali la *lack of fitness* a livello fisico o mentale, l'incompetenza, la condanna per reato, la *failure to performe duties prescribed by law* e la *violation of the oath of office*¹⁰⁶⁸; i motivi di addebito più ricorrenti negli ordinamenti in cui la procedura di revoca è stata giuridicizzata sono però la *malfeasance*, la *misfeasance*, e la *nonfeasance*. A grandi linee, il primo termine fa riferimento a una condotta cattiva, corrotta, o illecita; il secondo riguarda una negligenza nell'adempimento dei propri doveri; il terzo pertiene al mancato adempimento in toto dei propri doveri.

Come facilmente intuibile, il terzo motivo è quello più semplice da individuare a livello concettuale, mentre i primi due possono provocare dubbi riguardo a una possibile sovrapposizione e intersezione delle rispettive sfere di applicazione, e per questo motivo le Corti sono intervenute più volte per tentare di tracciare una linea di demarcazione e distinguere il più possibile i *ground* a livello definitorio.

Così, riprendendo l'esposizione a opera della *Washington Supreme Court* nella sentenza *State v. Miller* del 1948¹⁰⁶⁹, "*misfeasance*" starebbe per «*the improper doing of an act an officer might lawfully do*» o, in altre parole, «*the performance of a duty in an improper manner*», mentre "*nonfeasance*" starebbe per «*the total omission or failure of an officer to enter upon the performance of some distinct duty or undertaking required by his office*»; per la definizione di "*malfeasance*", la Corte richiama un ulteriore precedente, che aveva ricompreso in quel motivo di addebito un «*evil doing; ill conduct; the commission of some act which is positively unlawful; the doing of an act which is wholly wrongful and unlawful; the doing of an act which the person ought not to do at all; the doing of what one ought not to do; the performance of some act which ought not to be done; the unjust performance of some act which the party had no right, or which he had contracted not, to do*»¹⁰⁷⁰, ricordando che i termini «*malfeasance and neglect of duty are comprehensive terms and include any wrongful conduct that affects, interrupts, or interferes with the performance of official duty*»¹⁰⁷¹.

In generale, una volta presentata una petizione di revoca dichiarante una condotta integrante *malfeasance*, *misfeasance*, o *violation of oath of office*, le Corti agiscono da tornello di ingresso per l'attivazione della procedura di *recall*, andando a confermare che le accuse indicate nella *petition* siano sufficienti da un punto di vista fattuale e legale prima di presentarle agli elettori¹⁰⁷². Le Corti non operano una valutazione nel merito delle accuse,

¹⁰⁶⁷ Per un'analisi più dettagliata sulle normative statali in merito ai *ground*, cfr., *infra*, par. 3.

¹⁰⁶⁸ Con la quale si intende il «*wilful neglect or failure [. . .] to perform faithfully a duty imposed by law*», RCW 29.82.010(2).

¹⁰⁶⁹ 32 Wn.2d 149, 201 P.2d 136 (1948).

¹⁰⁷⁰ 38 C.J. 344.

¹⁰⁷¹ Cfr. *State v. Ward*, 284 Md. 189, 396 A.2d 1041 (1978), e *State Ex Rel. Knabb v. Frater*, 198 Wash. 675, 89 P. (2d) 1046 (1939).

¹⁰⁷² RCW 29A.56.140; *In re Recall of Kast*, 144 Wash.2d 807, 813–15, 31 P.3d 667 (2001).

ma si assicurano che i pubblici ufficiali non siano soggetti ad accuse fumose e infondate¹⁰⁷³.

L'onere di stabilire che le accuse allegate nella petizione di *recall* siano sufficienti sia legalmente che fattualmente grava sul soggetto proponente¹⁰⁷⁴.

La sufficienza da un punto di vista fattuale richiede che la petizione di *recall* indichi in modo conciso ogni accusa con «*a detailed description including the approximate date, location, and nature of each act*» che, se accettato come vero, costituirebbe *prima facie* un caso di *misfeasance*, *malfeasance*, o *violation of the oath of office*¹⁰⁷⁵. Ogni accusa indicata nella petizione deve dimostrare che il richiedente «*knows of identifiable facts that support the charge*»¹⁰⁷⁶ ed è quindi in grado di individuare dei fatti a supporto dell'accusa. Inoltre, le accuse sono ritenute sufficienti a livello fattuale solo se permetteranno agli elettori e al *challenged official* di prendere una decisione informata su cui basarsi nell'esprimere il successivo voto sulla revoca¹⁰⁷⁷.

La sufficienza da un punto di vista legale, invece, richiede che la petizione indichi in modo specifico una condotta concreta che palesemente integri *misfeasance*, *malfeasance*, o *violation of the oath of office*¹⁰⁷⁸. Per dimostrare la sufficienza legale di ogni accusa, la petizione di *recall* deve identificare lo «*standard, law, or rule that would make the officer's conduct wrongful, improper, or unlawful*»¹⁰⁷⁹. Infine, se la revoca viene richiesta per atti che ricadono nella discrezionalità del pubblico ufficiale eletto, tale soggetto deve aver agito «*with a manifest abuse of discretion*»¹⁰⁸⁰.

4.4.2. People have the power. *Il caso dello Stato di Washington.*

Come preannunciato, qualora la procedura di revoca si fondi su motivazioni altamente discrezionali¹⁰⁸¹, questa non può che essere individuata quale *political process*.

In particolare, tra gli ordinamenti che prevedono questo tipo di *recall*, emblematico è il caso dello Stato di Washington, caratterizzato da un'importante evoluzione nell'interpretazione giurisprudenziale operata dalla *Supreme Court* con riferimento all'istituto in esame, evoluzione che Mack suddivide in quattro tappe, a cui Vigilanti aggiunge una quinta.

Secondo Mack, la *roadmap* seguita dalla *Supreme Court* di Washington avrebbe visto come punto di partenza il caso *Cudihee v. Phelps* del 1913¹⁰⁸². In tale sentenza, il ruolo delle Corti rispetto alla procedura di revoca venne limitato al solo esame di "sufficienza" della documentazione allegata a sostegno della richiesta, in quanto si riteneva che il *recall* avesse natura di diritto esclusivo dei cittadini. Nel caso concreto, la costituzione statale prevedeva

¹⁰⁷³ RCW 29A.56.140; *In re Recall of Lindquist*, 172 Wash.2d 120, 131–32, 258 P.3d 9 (2011).

¹⁰⁷⁴ Cfr. *In re Recall of Sun*, 177 Wash.2d 251, 255, 299 P.3d 651 (2013).

¹⁰⁷⁵ *In re Recall of Sun*, 177 Wash.2d at 255, 299 P.3d 651 (citando RCW 29A.56.110).

¹⁰⁷⁶ *In re Recall of Reed*, 156Wn.2d 53, 58, 156 Wash.2d 53, 124 P.3d 279 (2005).

¹⁰⁷⁷ *In re Recall of Wasson*, 149 Wash.2d 787, 791, 72 P.3d 170 (2003).

¹⁰⁷⁸ *In re Recall of Sun*, 177 Wash.2d at 255, 299 P.3d 651.

¹⁰⁷⁹ *In re Recall of Ackerson*, 143 Wash.2d 366, 377, 20 P.3d 930 (2001).

¹⁰⁸⁰ *In re Recall of Sun*, 177 Wash.2d at 255, 299 P.3d 651.

¹⁰⁸¹ Per esempio, nella Costituzione del Michigan e del New Jersey si parla di «*sufficiency of any statement of reasons or grounds shall be a political rather than a judicial question*». Const. Michigan, art. 2, §8; Const. New Jersey, art. 1, §2b.

¹⁰⁸² *Cudihee v. Phelps*, 76 Wash. 314, 136 Pac. 367 (1913).

che il *recall* potesse essere attivato nei casi in cui il *targeted officer* avesse posto in essere «*malfeasance or misfeasance while in office, or who has violated his oath of stating the matters complained of*»¹⁰⁸³; secondo l'attore, la previsione di "cause" di dimissione avrebbe comportato il diritto a un'udienza di carattere giurisdizionale per determinare la veridicità delle accuse come condizione di procedibilità preliminare a un'elezione sulla revoca dove avrebbero invece votato i cittadini. In altre parole, si implicava che il "diritto all'ufficio" fosse in qualche modo assimilabile a un diritto di proprietà¹⁰⁸⁴. La Corte tuttavia ritenne di non potervi individuare alcun diritto di tale natura coinvolto nel caso di specie «*for, as between the officer and the public, so far as his right to hold the office is concerned, there is manifestly no property right whatever involved. [...] as against the people, a public officer, their servant, has no rights whatever, so far as his possession of the office is concerned, which may not be ignored by the people speaking in a lawful manner*». I giudici ritennero che, essendo il *recall* una questione puramente politica, la sufficienza della causa posta alla base della richiesta dovesse essere valutata dal "tribunale del popolo". Le Corti avrebbero potuto determinare la sufficienza delle allegazioni portate a supporto della revoca in vista della successiva elezione, ma il giudizio sull'effettiva sussistenza della causa portata a sostegno della revoca del pubblico ufficiale sarebbe stata rimessa al tribunale del popolo e decisa attraverso un sondaggio. In conclusione, non essendo l'oggetto in esame «*a question of life, liberty, or property; hence there is not involved any question of due process of law guaranteed by the state or Federal constitution*»¹⁰⁸⁵ *cognizable by the courts*».

La seconda tappa arrivò l'anno successivo, con la breve sentenza *Pybus v. Smith*¹⁰⁸⁶, in cui la *Supreme Court* introdusse un primo limite alla discrezionalità popolare nel valutare il merito dei motivi di addebito, richiedendo che il soggetto di cui si chiedeva la revoca avesse tenuto una condotta in grado di configurarsi quale illecita (*malfeasance*).

Per la terza tappa fu invece necessario aspettare più di mezzo secolo, e più precisamente il 1968. Con la sentenza *State ex rel. LaMon v. Westport*¹⁰⁸⁷, la Corte stabilì che per essere considerata sufficiente, una richiesta di *recall* avrebbe dovuto soddisfare due requisiti: la condotta tenuta dal soggetto revocando avrebbe dovuto essere riconducibile alla categoria degli atti illeciti (*malfeasance*) o abuso di ufficio (*misfeasance*)¹⁰⁸⁸, e le accuse avrebbero dovuto essere «*as definite as in a criminal information*».

L'ultima tappa individuata da Mack è infine datata 1972, e fa riferimento al caso *State ex rel. Citizens Against Mandatory Bussing v. Brooks*¹⁰⁸⁹. Nella sentenza si richiamano innanzitutto le "cinque regole base" del concetto di *recall* così come sviluppato nello Stato di Washington attraverso i precedenti: primo, nel determinare la validità delle accuse di revoca, il giudizio delle Corti sarebbe stato limitato all'esame delle accuse allegare, senza

¹⁰⁸³ Const. Washington, art. 1, §33.

¹⁰⁸⁴ E nel caso un diritto di proprietà fosse stato oggetto di contestazione, ciò avrebbe comportato un procedimento giurisdizionale.

¹⁰⁸⁵ Si fa riferimento al diritto al *due process* previsto dal XIV emendamento.

¹⁰⁸⁶ *Pybus v. Smith*, 80 Wash. 65, 141 Pac. 203 (1914).

¹⁰⁸⁷ 73 Wash. 2d 255, 438 P.2d 200 (1968), *overruled*, *Cole v. Webster*, 103 Wash. 2d 280, 692 P.2d 799 (1984).

¹⁰⁸⁸ Sebbene si ricordi che i due termini siano comprensivi e includano «*any wrongful conduct affecting the performance of official duties*», così come già affermato nei casi *State v. Miller* (1948); *State ex rel. Knabb v. Frater*, 198 Wash. 675, 89 P.2d 1046 (1939).

¹⁰⁸⁹ *State ex rel. Citizens Against Mandatory Bussing v. Brooks*, 80 Wash. 2d 124, 129, 492 P.2d 536, 54 (1972).

spingersi a indagare nel merito concreto delle stesse¹⁰⁹⁰; secondo, nel determinare se la richiesta di *recall* fosse supportata da motivi di addebito sufficienti, le Corti sarebbero state vincolate a una presunzione di veridicità delle accuse allegate¹⁰⁹¹; terzo, così come non avrebbe potuta essere indagata la veridicità o la mendacità delle accuse, le Corti non avrebbero potuto indagare i moventi di coloro che presentavano le accuse¹⁰⁹²; quarto, le accuse per il *recall* sarebbero state considerate sufficientemente specifiche se fossero state abbastanza definite da permettere al soggetto accusato di sostenerle di fronte al tribunale del popolo¹⁰⁹³; infine, qualunque accusa che fosse stata ritenuta sufficiente avrebbe comportato l'indizione di un'elezione di *recall*¹⁰⁹⁴.

Partendo da tali premesse, in *State ex rel. Citizens Against Mandatory Bussing v. Brooks* la Corte distinse e ridusse ulteriormente i confini di significato¹⁰⁹⁵ delle condotte imputabili: “*malfeasance*” avrebbe indicato «*the doing of an act that is unwarranted; an act one has contracted not to do; that is legally unjustified, or positively wrongful or contrary to law*», “*misfeasance*” sarebbe corrisposto alla «*performance of a lawful action in an illegal or improper manner*», mentre “*violation of oath*” avrebbe rappresentato «*any action or inaction or acts or omissions amounting to a failure to discharge the office of school director to the best of one's ability*». Stabilito che tutte e tre le condotte corrispondevano a un comportamento oltre la mera irregolarità, la Corte affermò che gli atti di natura discrezionale dei pubblici ufficiali non potessero superare il vaglio della sufficienza, e che fosse necessario un maggiore controllo da parte delle corti sulla procedura di revoca al fine di eludere un abuso del diritto, in quanto altrimenti la discrezionalità attribuita all'elettorato sarebbe stata tanto ampia da rischiare di essere controproducente per i cittadini stessi¹⁰⁹⁶.

L'ultima tappa presente sulla *Washington roadmap* e individuata da Vigilanti è quella riscontrabile nelle *concurring opinion* della sentenza *Bocek v. Bayley*¹⁰⁹⁷. In particolare, il giudice Utter - supportato dal giudice Stafford - confermò l'orientamento secondo cui, sebbene le procedure di *recall* richiedessero un motivo di addebito per essere attivate, laddove un soggetto avesse formulato l'accusa correttamente, gli elettori sarebbero sicuramente stati chiamati a votare sulla revoca, a prescindere dal fatto che il problema paventato sussistesse davvero o se l'accusa fosse davvero fondata. Utter sottolineò come «*it makes no sense to affirm that we have recall for cause and then not have at least a prima facie showing of the truth of the allegations made before the courts*», e che a a ciò si sarebbe potuto rimediare con un intervento legislativo che fosse andato a specificare maggiormente la competenza delle corti a porre in essere un primo esame di fondatezza della questione coinvolta nel *recall*.

A seguito delle varie reazioni provenienti dal mondo giurisprudenziale e dottrinale, dall'inizio degli anni Ottanta l'orientamento di *self-restraint* della *Washington Supreme*

¹⁰⁹⁰ Cfr. *State ex rel. LaMon v. Westport* (1968).

¹⁰⁹¹ Cfr. *Skidmore v. Fuller*, 59 Wn.2d 818, 370 P.2d 975 (1962).

¹⁰⁹² Cfr. *Roberts v. Millikin*, 200 Wn. 60, 93 P.2d 393 (1939).

¹⁰⁹³ Cfr. *State ex rel. LaMon v. Westport* (1968).

¹⁰⁹⁴ Cfr. *Morton v. McDonald*, 41 Wn.2d 889, 252 P.2d 577 (1953).

¹⁰⁹⁵ Avvalendosi delle definizioni presenti nel Merriam-Webster Third Int'l Dictionary (1964).

¹⁰⁹⁶ «*So final and all conclusive and so broad is the discretion vested in the state constitution that the people might well believe the charges true, and yet in their analysis and balancing of the equities nonetheless elect to retain the board in office. Or believing them false, vote the recall*».

¹⁰⁹⁷ 81 Wn.2d 831, 505 P.2d 814 (1973).

Court iniziò a subire un'inversione di rotta, il cui punto di svolta può essere individuato nella sentenza *Cole v. Webster*¹⁰⁹⁸ attraverso cui venne riconosciuto alle corti un penetrante potere di controllo sulla *veridicità* o *verosimiglianza* dei motivi allegati dai promotori del *recall* - motivi ora sottoposti a requisiti di specificità e determinatezza - e con la quale si affermò il parziale *overruling* dei precedenti sopra richiamati nella misura in cui si discostavano dal nuovo orientamento.

In particolare, i giudici del 1984 prestarono attenzione a specificare che, sebbene la decisione non attribuisse alle Corti un nuovo potere di indagare nel merito delle accuse - potere chiaramente escluso in virtù della normativa vigente -, essa andava invece a dare una nuova interpretazione della normativa stessa, individuando la vera intenzione del Legislatore nella volontà di limitare il diritto al *recall* «*by allowing courts to review the sufficiency of charges as a matter of law and decide whether the facts, if true, establish a prima facie act of misfeasance, malfeasance, or a violation of the oath of office*».

4.5. P.Q.M.

Nella maggior parte degli Stati che ammettono e disciplinano il *recall*, per lungo tempo il potere giudiziario ha dimostrato una marcata riluttanza a intervenire per evitare un abuso del *recall* da parte dell'elettorato. Eppure, nella misura in cui il *recall* rappresenta una parte del meccanismo politico, il potere giudiziario dovrebbe essere in grado di assicurare che gli interessi del popolo non siano in conflitto con gli interessi del *targeted public official* e, di conseguenza, del buon andamento del governo. Fintanto che il potere giudiziario ha sommariamente ritenuto che un proprio intervento costituisse un'intrusione nel meccanismo politico, esso ha sostanzialmente rinnegato il proprio ruolo di mediatore tra interessi concorrenti¹⁰⁹⁹; eppure, l'azione di verifica della sufficienza delle accuse allegate alla richiesta di *recall* non corrisponde automaticamente alla creazione di nuovo diritto o a minacciare il delicato equilibrio della *separation of powers*. Proprio la configurabilità di un intervento del potere giudiziario compatibile con la separazione dei poteri, una volta riconosciuta, ha guidato le Corti nella valutazione della fase introduttiva del *recall*.

¹⁰⁹⁸ 103 Wn.2d 280 (1984).

¹⁰⁹⁹ E. MACK, *The Use and Abuse of Recall*, cit.

5. LA REVOCA DEL MANDATO NELL'ESPERIENZA GIURIDICA ANGLO-SASSONE: DAL CASE-STUDY CALIFORNIANO AL WESTMINSTER RECALL OF MPs ACT

di Antonio Celesia

SOMMARIO:

5. La revoca del mandato nell'esperienza giuridica anglo-sassone: dal *case study californiano* al *Westminster Recall of MPs Act*. - 5.1. Il contesto giuridico-culturale californiano. - 5.2. *California Gubernatorial Recall-Elections 2003*. - 5.2.1. I precedenti. - 5.2.2. La campagna di revoca: clima politico ed argomentazioni. - 5.2.3. La petizione. - 5.2.4. I risultati della consultazione referendaria e l'elezione del Governatore Arnold Schwarzenegger. - 5.3. *Recall of MPs Act*: Westminster approva.

5.1. Il contesto giuridico-culturale californiano.

L'istituto del *Recall* trova nel contesto giuridico-culturale californiano un terreno normativo particolarmente fertile; già oggetto di discussione e confronto in seno alla *Constitutional Convention* di *Philadelphia* del 1787, il *Recall* ha trovato la sua prima codificazione normativa proprio nella *City-Charter* (Statuto) della Municipalità di *Los Angeles*¹¹⁰⁰ del 1903. La successiva costituzionalizzazione dell'istituto nell'ordinamento giuridico californiano (1911) si inserisce nel solco di quell'esperienza politica-legislativa di matrice progressista che interessò gli Stati Uniti nei primi decenni del XX secolo (*Progressive Era*)¹¹⁰¹, capace di tradurre la crescente sfiducia popolare nei confronti del circuito democratico-rappresentativo nel progressivo consolidamento di pervasivi strumenti di *accountability* politica¹¹⁰², costringendo - di fatto - l'interprete ad una sostanziale rilettura del paradigma classico della rappresentanza.

L'*Oregon*, primo tra gli Stati federati ad ammettere l'applicazione del *Recall* anche a livello statale (1908)¹¹⁰³, ha dunque segnato il passo verso il definitivo superamento di quella dimensione prettamente locale dell'istituto che ne aveva caratterizzato il processo genetico; in quest'ottica, l'art. 2, §13 della *California Constitution* definisce dunque il *Recall* «*the power of the electors to remove an elective officer*», cristallizzando l'istituto in una formula legislativa dal portato esegetico emblematicamente ampio che - con ogni evidenza - ben si presta ad una prassi tanto estensiva quanto analogica sul piano interpretativo; prendendo le mosse dal dato letterale del testo costituzionale¹¹⁰⁴, infatti, è dato dedursi che la revoca sia dunque in grado di rivolgersi - in egual modo ed in egual misura - sia nei confronti dei membri elettivi di organi di natura in senso stretto politica -

¹¹⁰⁰ L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012, p. 198; D.G. BIANCHI, *Élite in crisi. La revoca degli eletti in democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, p. 44; R. WEINSTEIN, *You're Fired! The Voters' Version of The Apprentice': An Analysis of Local Recall Elections in California*, in *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, XV, 2005, p. 63 ss.

¹¹⁰¹ L.P. BETH, *The Development of American Constitution 1877-1917*, Harper & Row, New York, 1971, p. 107; C.M. HOLINGSWORTH, *The so-called progressive movement*, in *Annals*, 2012, p. 32 ss.

¹¹⁰² R.R. FARMER, *Power To The People: The Progressive Movement for the Recall, 1890s-1920*, in *New England J. Hist.*, LVII, 2001, p. 7 ss.

¹¹⁰³ J.D. BARNETT, *Operation of the Recall in Oregon*, in *American Political Science Review*, VI, 1912, p. 41 ss.

¹¹⁰⁴ Cfr. *infra*, par. 3.

espressione diretta del potere legislativo e del potere esecutivo - sia nei confronti della stessa magistratura, data la natura elettiva di alcune sue significative componenti. In questo senso, pertanto, il tenore letterale della succitata disposizione ha permesso e favorito la sottoscrizione - nel corso degli anni - di numerose petizioni volte all'attivazione del processo di *Recall* anche nei confronti dei membri elettivi del complesso ed articolato sistema giudiziario californiano.

Autorevole dottrina ha sollevato a riguardo rilevanti perplessità logico-giuridiche - arrivando a confutare la democraticità e la tenuta costituzionale stessa di questa interpretazione particolarmente estensiva dell'istituto - paventando il preoccupante prefigurarsi di un sistema che ci si è spinti a ricondurre nello spettro della "*Tiranny of Democracy*"¹¹⁰⁵.

Ad ogni modo - dal 1966 ad oggi - nell'esperienza californiana si è assistito alla sottoscrizione di 27 differenti *Recall-Petitions* volte alla revoca di membri elettivi della magistratura statale (*Chief Justice of the Supreme Court, Associate Justice of the Supreme Court* ed *Attorney General*): un dato dalla assoluta rilevanza in termini qualitativi e quantitativi, che ben si presta a descrivere il pieno ed effettivo *favor* popolare di cui gode l'istituto nel contesto in esame. D'altro canto, ferma restando la significativa rilevanza del dato, è in questa sede opportuno sottolineare come nessuna delle suddette iniziative (*Recall-Attempts*) sia stata in grado di superare il vaglio giuridico necessario per l'effettiva convocazione delle relative consultazioni referendarie, finendo tutte per arenarsi nella fase prodromica allo svolgimento delle operazioni di voto ("*failed to qualify for the ballot*").

Tutt'altra sorte ha segnato l'esperienza dell'istituto nella sua accezione *stricto sensu* politica, figlia di quella concezione *jacksoniana* di democrazia¹¹⁰⁶ particolarmente sensibile e favorevole all'esercizio di forme di controllo popolare diretto nella dialettica propria delle democrazie rappresentative. Se, infatti, le *Recall-Elections* del 2003 del Governatore californiano *Gray Davis* rappresentano il caso di revoca più celebre della storia statunitense, è in questa sede necessario sottolineare come non si trattasse, in realtà, di un fatto inedito nell'esperienza politica del c.d. "*Golden State*", oggi governato dal Democratico *Gavin Newsom*. L'emblematica disciplina dell'istituto nell'ordinamento in esame - una delle meno restrittive, in termini giuridici, nel panorama legislativo dei 19 stati federati che consentono l'attivazione del *Recall* anche a livello statale - ha infatti permesso che dal 1913 ad oggi siano state intentate oltre 160 differenti campagne di revoca¹¹⁰⁷, rispettivamente rivolte nei confronti di 17 *Senators*, 28 *Assemblymen/Assemblywomen* e 9 *Governors*.¹¹⁰⁸

Si ricordi - brevemente - come l'ordinamento californiano preveda che il ricorso all'istituto della revoca non debba ottemperare a significative restrizioni in termini soggettivi, dovendosi considerare necessaria e sufficiente la titolarità in capo al soggetto *revocando* di una carica di natura elettiva ("*Elective officer*"); di concerto, sul piano oggettivo, la Carta

¹¹⁰⁵ C. BEARD, *Introductory Note*, in C. BEARD - B.E. SCHULZ, *Documents on the State-wide Initiative, referendum and Recall*, Da Capo Press, New York, 1970, p. 52 ss.; R.G. BROWN, *The judicial recall. A fallacy repugnant to constitutional government*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, XLIII, 1912, p. 249 ss.

¹¹⁰⁶ D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., p. 44; L. BENSON, *The Concept of Jacksonian Democracy. New York as a Test Case*, Princeton University Press, Princeton, 1961.

¹¹⁰⁷ Fonte: <https://www.sos.ca.gov/elections/recalls/complete-list-recall-attempts/>.

¹¹⁰⁸ A queste si aggiungano le campagne di revoca intentate - dal 1986 ad oggi - nei confronti di 1 *Lieutenant Governor*, 1 *Board of Equalization Member* ed 1 *Insurance Commissioner*.

costituzionale prescrive che alla sottoscrizione della petizione di revoca debba necessariamente aderirvi almeno il 12% dell'elettorato attivo recatosi alle urne in occasione della precedente tornata elettorale di riferimento; percentuale che sale al 20%¹¹⁰⁹ per le petizioni di revoca rivolte nei confronti di *State Senators, Members of the Assembly, Members of the Board of Equalization* e *Judges of Courts of Appeal and trial courts*¹¹¹⁰.

Come si evince da un'analisi comparata del *Recall*, così come disciplinato nel variegato panorama giuridico statunitense, l'ordinamento californiano emerge senza dubbio per quella che potrebbe in un certo qual senso definirsi come una spiccata "transigenza normativa" nei confronti dell'istituto in esame; in questo senso, dapprima il costituente ed - in secondo luogo - il legislatore californiano hanno dimostrato di aver favorevolmente ricondotto il meccanismo della revoca in quella logica democratico-progressista che lo individua quale presidio di garanzia di quel precario rapporto di continuità che lega elettore ed eletto, da doversi tutelare non solo nel suo momento genetico (elezione), ma anche nel suo sviluppo funzionale, ossia nel concreto esercizio del mandato¹¹¹¹. In questi termini, l'ordinamento californiano dimostra più d'altri una particolare sensibilità nei confronti di quei meccanismi di partecipazione popolare diretta nel confronto politico-istituzionale, ritenuti in grado di favorire una quanto più piena ed effettiva realizzazione dell'ideale democratico, attraverso la promozione di strumenti giuridici capaci di porre l'accento, in modo significativo, sui delicati profili di responsabilità politica sottesi al circuito democratico-rappresentativo.

Ulteriore riprova di questo *favor* legislativo¹¹¹² è ancora una volta da rinvenirsi nel dettato della Carta costituzionale californiana, laddove il costituente, attraverso la formula «*Sufficiency of reason is not reviewable*»¹¹¹³, ha inteso prefigurare uno strumento di vera e propria *accountability* politica, scevro da qualsivoglia gravame in termini contenutistici e del tutto libero nella sua proposizione, così delineando - ed in un certo qual modo favorendo - un istituto capace di prestare il fianco a fenomeni di strumentalizzazione di matrice meramente politica.

È in un siffatto contesto normativo che sono dunque da rinversi le premesse logiche, giuridiche e culturali delle celebri *Recall-Elections* californiane tenutesi nell'autunno del 2003.

5.2. California Gubernatorial Recall-Elections 2003.

5.2.1. I precedenti.

¹¹⁰⁹ Distribuito in misura non inferiore all'1% in almeno 5 diverse contee.

¹¹¹⁰ Cal. Const., Art. 2, §14(b): "A petition to recall a statewide officer must be signed by electors equal in number to 12 percent of the last vote for the office, with signatures from each of 5 counties equal in number to 1 percent of the last vote for the office in the county. Signatures to recall Senator, members of the Assembly, members of the Board of Equalization, and judges of courts of appeal and trial courts must equal in number 20 percent of the last vote for the office".

¹¹¹¹ M. OLIVETTI, *Il recall e nuovi statuti regionali*, in E. BALBONI - A. BARBERA - G. BIANCO - T. GROPPI - A. MASTROMARINO - M. OLIVETTI - D. SCHEFOLD - M. SCUDIERO - A. SPADARO, *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 355 ss.

¹¹¹² P. RONCHI, *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, LXI, 2009, p. 99 ss.

¹¹¹³ Cal. Const., Art. 2, §14(a): "Recall of a State Officer is initiated by delivering to the Secretary of State a petition alleging reason for recall. Sufficiency of reason is not reviewable. Proponents have 160 days to file signed petition".

Le elezioni governative californiane del 2003 hanno profondamente segnato l'esperienza del *Recall* nel panorama politico e giuridico statunitense; la *California*, come si è avuto modo di anticipare, ha assistito nel corso degli anni ad un uso intenso e diffuso dell'istituto, in particolar modo a livello locale. Su scala nazionale, d'altro canto, nonostante la legislazione significativamente "liberale" in termini giuridici, solo 10 delle numerosissime petizioni promosse nel corso degli anni si sono dimostrate in grado di ottemperare al dettato costituzionale, raccogliendo il numero minimo di sottoscrizioni necessario per addivenire alla successiva fase di consultazione popolare. Dopo il Senatore *Marshall Black*, primo parlamentare californiano costretto ad abbandonare il seggio - a seguito delle *Recall-Elections* del 1913 - in favore del successore *Herbert C. Jones*, altri 4 Senatori¹¹¹⁴ dello Stato hanno dovuto affrontare il c.d. *Recall-Ballot*, riuscendo tuttavia - ad eccezione del Senatore *Edwin E. Grant* (1914) - a conservare la carica con voto referendario favorevole.

Il dato statistico è stato di recente aggiornato con le *Recall-Elections* del 5 giugno 2018, all'esito delle quali il 58.1% dei votati ha decretato la revoca del Senatore democratico *Josh Newman* in favore della candidata repubblicana *Ling Ling Chang*. In altre 3 occasioni l'elettorato californiano è stato chiamato alle urne per esprimersi in merito alle petizioni di revoca sottoscritte nei confronti di 3 membri della *California State Assembly*: se nel 1995 oltre il 62% dei votanti si era opposto alla revoca di *Michael Machado*, *Assemblyman* del 17th distretto, nello stesso anno *Gary G. Miller* succedeva al revocato *Paul Horcer* - rappresentante del 60th distretto - e la deputata *Doris Allen* soccombeva alle *Recall-Elections* del 28 novembre lasciando il seggio del 67th distretto al subentrante *Scott R. Baugh*.

L'istituto della revoca, in *California* più che altrove, trova però nelle *Gubernatorial Recall-Attempts* - ossia nelle campagne referendarie volte ad ottenere la revoca del capo dell'Esecutivo in carica (*Governor*) - il terreno di studio più significativo ed interessante dal punto di vista politico e giuridico; in *California*, a far data dal 1939 - anno in cui il Governatore *Culbert L. Olson* fu destinatario di tre differenti petizioni di revoca poi arenatesi nella fase di raccolta delle firme - solo una delle 49 *Gubernatorial Recall-Petitions* è riuscita ad approdare alla successiva fase referendaria. Si tratta delle celeberrime *Recall-Elections* del 2003, consultazioni elettorali all'esito delle quali l'allora Governatore Democratico *Gray Davis* fu costretto ad abbandonare la guida dell'Esecutivo californiano in favore dell'attore cinematografico *Arnold Schwarzenegger*, eletto tra le fila del Partito Repubblicano. Come si è avuto modo di anticipare¹¹¹⁵, le elezioni governative californiane del 2003 hanno registrato il secondo caso di *Recall Attempts* - nell'arco dell'intera storia politico-istituzionale statunitense - che si sia dimostrata in grado di determinare la revoca di un Governatore di Stato e la contestuale elezione del suo successore; lo stesso *Schwarzenegger*, tra il 2003 ed il 2009, è stato raggiunto da 7 differenti petizioni di revoca, nessuna delle quali, tuttavia, è riuscita nel tentativo di determinare una cessazione anticipata del suo mandato governativo.

¹¹¹⁴ E.E. Grant - 1914 (19th Senat District); J.C. Owens - 1914 (9th Senat District); D. Roberti - 1993 (20th Senat District); J. Denham - 2007 (12th Senat District); J. Newman - 2017 (29th Senat District).

¹¹¹⁵ Cfr. *infra*, par. 3.

5.2.2. La campagna di revoca: clima politico ed argomentazioni.

L'agenda politica del Governatore Democratico *Gray Davis* - 37° capo dell'Esecutivo californiano - è stata profondamente segnata da una serie di criticità politico-finanziarie che, nei primi anni del XXI secolo, minarono in modo significativo la stabilità di quello che viene storicamente riconosciuto come il sistema economico più solido fra gli Stati federati.

Le principali problematicità cui dovette far fronte l'amministrazione *Davis* gravitavano attorno al tema della intensa crisi energetica che colpì lo Stato nei primi anni 2000, così come al nodo del debito pubblico sovrano in continua espansione ed allo scoppio della crisi della cosiddetta *New Economy*. Il frenetico e repentino sviluppo dell'industria informatica californiana, efficacemente riassumibile nel paradigma del modello "*Silicon Valley*", contribuì in modo rilevante all'inevitabile aumento del fabbisogno energetico statale; il fallimento delle politiche di *de-regulation* applicate dalle amministrazioni precedenti, così come il dissesto economico delle principali società produttrici del Paese e l'esponentiale crescita della domanda energetica, fecero presto precipitare la situazione, al punto da costringere il Governatore *Davis* a ricorrere a veri e propri tagli controllati dell'erogazione di energia elettrica nello Stato.

I detrattori dell'amministrazione *Davis* criticarono aspramente le politiche di "*Energy Price Regulation*" applicate sui prezzi al dettaglio: una misura - d'altro canto - fortemente voluta e promossa dallo stesso Governatore, nel tentativo - rivelatosi ben presto fallimentare - di arginare gli effetti drammatici che la crisi energetica era riuscita produrre sull'economia dell'intero Paese. Il calmieramento dei prezzi, di converso, altro non fece che spingere i fornitori al contingentamento delle forniture, creando - di fatto - i presupposti ideali per l'esperimento di pratiche manipolative del mercato energetico da parte di società speculative. L'amministrazione *Davis*, pertanto, finì così per ostacolare l'espansione stessa del mercato dell'energia, determinando un vertiginoso incremento dei costi dell'elettricità sia ad uso industriale che ad uso domestico: si arrivò a stimare un incremento del 300% del costo dell'energia elettrica registrato nella prima decade del nuovo millennio¹¹¹⁶.

Gli effetti nocivi prodotti sull'economia californiana dall'imperversante crisi energetica di inizio millennio vennero perdipiù acuiti dalle prime battute d'arresto del mercato delle cosiddette "*Società Dot-com*", ossia quel nutrito e redditizio settore economico all'interno del quale operano imprese che sviluppano il proprio *core-business* attraverso l'utilizzo della rete; come è noto, infatti, mentre nei primi anni 2000 la crisi energetica aggrediva le finanze californiane, al tempo stesso, nella culla della *New Economy*, scoppiava la bolla speculativa delle società "*Dot-com*", che ne segnò - di fatto - la vera e propria fase recessiva.

Si consideri, infine, il gravoso problema del debito pubblico statale, tema topico dell'intera campagna di revoca promossa nei confronti del Governatore *Davis*: il vertiginoso aumento del debito pubblico californiano (si arrivò a stimare un *deficit* di bilancio di circa 38 miliardi di dollari¹¹¹⁷: cifra superiore, in termini assoluti, alla somma dei debiti pubblici di tutti gli altri 49 stati federati complessivamente considerati) costrinse l'amministrazione a ricorrere allo strumento dell'imposizione fiscale al fine di far fronte all'impellente

¹¹¹⁶ D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., p. 55.

¹¹¹⁷ S.M. SHEFFRIN, *State Budget Deficit Dynamics and the California Debacle*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2004, p.215; M. OLIVETTI, *Il recall e nuovi statuti regionali*, cit., p. 8.

fabbisogno finanziario dello Stato. L'inasprimento della tassazione colpì in particolar modo i proprietari di veicoli a motore, arrivando a triplicare il gettito fiscale prodotto dal settore di riferimento. L'impopolarità di queste politiche determinò - irrimediabilmente - un emblematico crollo degli indici di gradimento dell'amministrazione in carica e, in particolare, del Governatore *Davis*: la sua popolarità, infatti, arrivò a toccare i minimi storici nei mesi immediatamente precedenti alle *Recall-Elections* del 2003, precipitando bruscamente dal 60% al 24%¹¹¹⁸. Si venne pertanto a configurare lo scenario politico ideale all'interno del quale promuovere una capillare campagna di revoca che potesse efficacemente far leva sulle evidenti criticità di un siffatto contesto economico e politico. In altri termini: quella che è stata ribattezzata come la “*tempesta perfetta*”¹¹¹⁹, ossia quella delicata e controversa congiuntura politico-finanziaria che aveva asfissiato il tessuto economico californiano dei primi anni 2000, fece sì che venissero a crearsi i presupposti ideali per una strumentalizzazione politica dei meccanismi tipici della revoca, consentendo dunque ai detrattori del Governatore in carica - *in primis*, il Partito Repubblicano - di trarre dalla disciplina particolarmente transigente del *Recall* californiano l'occasione utile per riportarsi alla guida dello Stato.

5.2.3. La petizione.

Il 5 febbraio 2003, *Ted Costa* - leader del movimento filo-repubblicano “*People's Advocate*” - annunciò pubblicamente la presentazione di una *Petition for Recall* diretta nei confronti del Governatore *Gray Davis*; il 25 marzo dello stesso anno, nel pieno rispetto della normativa californiana, il Segretario di Stato *Kevin Shelley* certificò il “*Davis Recall Committee*” presieduto da *Costa* quale unico comitato legalmente autorizzato alla raccolta ed alla successiva presentazione delle firme. Ebbe dunque ufficialmente inizio la campagna referendaria volta alla revoca del Governatore in carica.

Il testo della petizione, prontamente vagliato - ai sensi della Carta costituzionale¹¹²⁰ - dalla Segreteria di Stato, lamentava la pessima gestione delle finanze californiane posta in essere dal Governatore, perpetrata attraverso una spesa poco accorta delle finanze pubbliche tale da determinare, a causa del contestuale taglio dei fondi subito dai governi locali, una minaccia per la sicurezza pubblica e la sostanziale incapacità di far fronte alla grave situazione di crisi in cui si trovava a versare lo Stato¹¹²¹.

In ossequio alle succitate disposizioni costituzionali, il comitato di revoca avrebbe dunque dovuto raccogliere - entro 160 giorni dall'approvazione del testo della petizione -

¹¹¹⁸ S.D. CUMMINGS – P.B. REDDY, *California After Arnold*, Algora Publishing, New York, 2009 p. 8.; K. DEBOW – J.C. SYER, *Power and Politics in California*, Pearson Longman, VIII, 2006, p. 6 ss.; M.C. MACWILLIAMS – T.H. SILVER, *The Polling Report*, Washington, XIX, 2003, p. 73.

¹¹¹⁹ D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., p. 55.

¹¹²⁰ Cal. Const., Art. 2, §14 (a): “*Within 160 days from the time the Secretary of State notifies the proponents that the form and wording of the petition is correct, proponents must file a petition with the requisite number of valid signatures*”.

¹¹²¹ “*Gross mismanagement of California finances by overspending taxpayers' money, threatening public safety by cutting funds to local governments, failing to account for the exorbitant cost of the energy fiasco, and failing in general to deal with the state's major problems until they get to the crisis stage. California should not have to be known as the state with poor schools, traffic jams, outrageous utility bills, and huge debts...all caused by gross mismanagement.*” – tratto da L.N. GERSTON – T. CHRISTENSEN, *Recall! California's Political Earthquake*, Routledge, New York, 2015, p. 49 ss.

un numero di firme pari ad almeno 897.158, ossia la cifra equivalente al 12% di tutti i voti espressi in occasione delle precedenti elezioni governative (novembre 2002). La normativa in esame non distingue dunque tra voti validi, voti nulli o schede bianche, dovendosi pertanto parametrare il criterio delle sottoscrizioni al numero complessivo dei voti espressi nella precedente tornata elettorale di riferimento¹¹²².

Nel solco dell'esperienza pregressa, anche in questa occasione gli sforzi profusi dal *Davis Recall Committee* sembrarono in un primo momento destinati al fallimento; sebbene la spinosa situazione politico-economica californiana lasciasse trasparire un clima di crescente sfiducia popolare nei confronti dell'amministrazione in carica, l'opinione pubblica non sembrò d'altro canto concedere al fenomeno le dovute attenzioni, tanto da spingere lo stesso Governatore a sminuire pubblicamente la portata effettiva della campagna di revoca diretta nei suoi confronti.

La situazione mutò drasticamente nel maggio 2003, quando il Repubblicano *Darrell Issa* - Deputato al Congresso per la contea di San Diego - decise di sostenere economicamente le iniziative promosse dal *Davis Recall Committee*, arrivando a versare oltre 1 milione e 700.000 dollari nelle casse del comitato. Il sostegno economico e la struttura organizzativa ingaggiata da *Darrell Issa* consentirono all'iniziativa di acquisire concretezza e risonanza mediatica crescenti, al punto da far sì che maturasse nell'opinione pubblica la convinzione del successo della petizione.

La partita politica sembrò allora spostarsi sull'aspetto temporale. All'interno del Partito Repubblicano, infatti, iniziò ad insinuarsi la preoccupazione che l'eventuale svolgimento delle *Recall-Elections* in concomitanza con le elezioni presidenziali del 2004 potesse condizionare gli esiti stessi del *referendum*: tra i Repubblicani, infatti, crebbe il timore che, immersi nelle logiche della tradizionale dialettica Democratici-Repubblicani, le lealtà partitiche dei singoli elettori californiani potessero prevalere sul giudizio effettivo da esprimersi sull'operato del Governatore *Davis*, vanificando, di fatto, gli sforzi sino ad allora profusi¹¹²³.

Le medesime considerazioni, *mutatis mutandis*, si fecero presto strada anche all'interno degli ambienti Democratici vicini al Governatore *Davis*; la concomitanza dei due momenti politici - *Recall-Elections* da una parte e *Presidential-Elections* dall'altra - avrebbe infatti permesso di attrarre la consultazione referendaria nella ben più ampia orbita della tradizionale logica bi-partitica del modello statunitense, finendo di fatto per ridimensionare la portata del voto di revoca sull'operato del Governatore californiano.

I numerosi tentativi dei Democratici di procrastinare la data delle *Recall-Elections* non sortirono, tuttavia, gli effetti desiderati. La controversia si spostò allora sul piano giudiziario, attraverso la presentazione di numerosi ricorsi volti a posticipare, se non addirittura impedire, l'espletamento della consultazione referendaria; il contenzioso scaturitone, tuttavia, si risolse nella direzione di una celere indizione delle procedure elettorali. L'iniziale ostruzionismo dello stesso Segretario di Stato californiano dovette quindi cedere il passo all'effettivo svolgimento delle attività di certificazione, perdipiù dinnanzi alla minaccia del comitato di procedere ad una *Recall-Petition* anche nei suoi confronti.

¹¹²² P. RONCHI, *Una forma di democrazia diretta*, cit., p. 128.

¹¹²³ D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., p. 56.

Pertanto, nel pieno rispetto del termine costituzionale previsto, il *Davis Recall Committee* riuscì a presentare alla Segreteria di Stato un totale di circa 1.660.245 firme - cifra ben superiore alle 897.158 richieste - delle quali 1.363.411 trovarono successivamente la certificazione di validità; il 24 luglio 2003, dunque, il Governatore vicario *Cruz Bustamante* annunciò pubblicamente gli esiti della fase di raccolta delle sottoscrizioni ed individuò il successivo 7 ottobre quale data di svolgimento delle relative elezioni.

Si ritiene in questa fase opportuno tornare a sottolineare come la disciplina californiana dell'istituto abbia di fatto consegnato nelle mani dell'opposizione lo strumento più efficace per ridefinire gli equilibri politici che avevano portato all'elezione del Governatore democratico *Gray Davis*; la proposta di revoca, infatti, non rappresentò l'espressione del dissenso avvertito da una cittadinanza attiva e organizzata quanto, piuttosto, la risultante politica delle strategie poste in essere dall'opposizione Repubblicana, significativamente supportata dai grandi gruppi di interesse economico che, com'è noto, caratterizzano il contesto politico statunitense¹¹²⁴.

5.2.4. La consultazione referendaria e l'elezione del Governatore Schwarzenegger.

In concomitanza con l'indizione del *Recall-Ballot*, il Governatore vicario *Cruz Bustamante* diede ufficialmente avvio anche alla fase di presentazione delle candidature alla carica di Governatore dello Stato; l'elettore californiano, infatti, era chiamato ad esprimersi sia in merito alla proposta di revoca diretta nei confronti del Governatore *Davis* che, contestualmente, all'eventuale elezione del Governatore subentrante, nel caso in cui fosse prevalso il voto favorevole al primo quesito.

La scheda elettorale, infatti, si presentava divisa in due parti¹¹²⁵: nella prima, si chiedeva all'elettore di aderire o meno al processo di revoca in corso ("*Shall Gray Davis be recalled (removed) from the office of Governor? Yes or No*"), nell'altra, lo si invitava ad individuare - all'interno della lunga lista di candidati allegata - colui/colei che avrebbe dovuto ricoprire la carica di Governatore nel caso in cui la maggioranza dei votanti avesse aderito alla proposta di revoca di *Davis*.

All'elettore, peraltro, veniva concessa la facoltà di esprimersi in merito ad entrambi i quesiti o - alternativamente - ad uno solo di essi: a questa soluzione, invero, si giunse solo dopo la nota pronuncia del giudice federale *Barry Moskowitz*¹¹²⁶, il quale, il 29 luglio 2003, dichiarò l'incostituzionalità della sezione 11382 del *California Elections Code*, nella parte in cui prevedeva che solo gli elettori che avessero votato a favore della revoca avrebbero potuto esprimersi anche in merito alla scelta dell'eventuale successore. Il Segretario di Stato

¹¹²⁴ C.S. VIGILANTI, *Forme e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (il caso del Recall)*, Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, a.a. 2013-14, relatore Prof. P. Carrozza, p. 314.

¹¹²⁵ Invero, agli elettori californiani recatisi alle urne il 7 ottobre 2003 vennero consegnate 3 distinte schede elettorali: la prima si riferiva alla proposta di revoca del Governatore *Gray Davis* ed alla eventuale elezione del suo successore, mentre le altre due contemplavano altrettante proposte di iniziativa legislativa popolare. Si trattava, nello specifico, delle *Propositions* nn. 53 e 54, aventi rispettivamente ad oggetto l'aumento dei finanziamenti pubblici per la costruzione di infrastrutture statali e l'introduzione del divieto di discriminazione per razza, etnia, colore della pelle o nazionalità di origine degli studenti universitari (o aspiranti tali) e degli impiegati nella pubblica amministrazione da parte delle amministrazioni dello Stato o degli Enti locali.

¹¹²⁶ *Partnoy v. Shelley*, 277 F. Supp. 2d 1064 (S.D. Cal. 2003).

Kevin Shelley decise di non impugnare la pronuncia in esame, finendo così per cristallizzare un precedente giurisprudenziale di grande rilievo in materia.

Merita in questa sede rilevare che la disciplina dell'elettorato passivo - così come contenuta nella Costituzione californiana e nel *California Elections Code* - prescrive che il candidato alla carica di Governatore debba necessariamente essere un cittadino americano, validamente registrato come elettore nello Stato della *California* e ivi residente nei cinque anni precedenti le elezioni per le quali intende concorrere¹¹²⁷. La normativa elettorale prescrive inoltre la presentazione di almeno 65 sottoscrizioni a favore della candidatura, unita al pagamento di una cauzione non rimborsabile di 3.500 dollari. Il candidato che si dimostri in grado di raccogliere almeno 10.000 sottoscrizioni è esentato dal pagamento della cauzione. Parimenti, non incombe l'onere del pagamento della cauzione in capo al candidato iscritto ad un "*partito terzo*"¹¹²⁸; in questi casi, però, la normativa prescrive che la candidatura sia sostenuta da almeno 150 sottoscrizioni¹¹²⁹.

Alla chiusura delle procedure di registrazione delle candidature - 9 agosto 2003 - la sostanziale "*elasticità*" delle succitate previsioni normative si tradusse, in concreto, nella presentazione di ben 135 candidature (49 Democratici, 42 Repubblicani, 32 indipendenti, 4 Verdi, 3 membri del *Libertarian Party*, 2 esponenti dell'*American Independent Party*, 2 tesserati del *Natural Law Party* ed 1 attivista del movimento *Peace&Freedom*)¹¹³⁰.

Si consideri, peraltro, che la legislazione elettorale californiana richiede il raggiungimento della sola maggioranza semplice - non assoluta - per l'eventuale elezione del Governatore subentrante¹¹³¹: questa previsione, con ogni evidenza, si assoggetta al rischio di sollevare rilevanti criticità sul piano elettorale-democratico. Infatti, nel caso in esame, qualora l'elettorato avesse aderito alla proposta di revoca, determinando dunque la decadenza del Governatore in carica, l'elevato numero dei candidati avrebbe di fatto favorito una fisiologica dispersione dei consensi, con la paradossale conseguenza che il numero assoluto dei voti espressi a favore del Governatore subentrante potesse di fatto risultare inferiore al numero dei voti contrari alla revoca dello stesso *Davis*¹¹³².

Questa eventualità, tuttavia, fu presto scongiurata dalla candidatura ufficiale di *Arnold Schwarzenegger*, annunciata il 6 agosto 2003 durante la diretta televisiva del programma *Tonight Show*. La partecipazione dell'attore *hollywoodiano*, alla sua prima esperienza politica, trasformò infatti la corsa alle elezioni in un vero e proprio evento *mass-mediatico*, arrivando a stravolgere i toni ed i canoni tipici di una campagna elettorale; i dibattiti politici divennero presto un evento *cult* costantemente ripreso dalle televisioni di tutto il mondo,

¹¹²⁷ Cal. Const., Art. 5, §2: "*The Governor shall be elected every fourth year at the same time and places as members of the Assembly and hold office from the Monday after January 1 following the election until a successor qualifies. The Governor shall be an elector who has been a citizen of the United States and a resident of this State for 5 years immediately preceding the Governor's election. The Governor may not hold other public office. No Governor may serve more than 2 terms*".

¹¹²⁸ Per tale intendendosi un partito terzo rispetto alle due principali forze politiche del Paese: Partito Democratico e Partito Repubblicano.

¹¹²⁹ Cal. Elections Code §201, 8103, 8105, 8062, 8106, 8400.

¹¹³⁰ A. DE PETRIS, *Da «Whe the people» a «Hasta la vista, Davis!»: origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004, p.1823.

¹¹³¹ Cal. Const., Art. 2, §15 (c): "*If the majority vote on the question is to recall, the officer is removed and, if there is a candidate, the candidate who receives a plurality is the successor*".

¹¹³² D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., p. 59.

trasformando il confronto politico-elettorale nel *red-carpet* di un festival cinematografico¹¹³³.

La spettacolarizzazione dell'evento, seppur meritevole di aver favorito la partecipazione al voto dei californiani¹¹³⁴, contribuì nel concreto a ridisegnare gli scenari politici interni alle due principali forze politiche del Paese: le strategie partitiche adottate dai Repubblicani - completamente focalizzati sul pieno sostegno alla candidatura di *Schwarzenegger* - spinsero infatti lo stesso *Darrel Issa*, uomo chiave per il successo della *Recall-Petition*, ad abbandonare la corsa al *California State Capitol*. Stessa sorte toccò ad altre due candidature eccellenti del Partito Repubblicano: quella di *Richard Riordan* - all'epoca sindaco di *Los Angeles* - e quella *Bill Simon*, esponente di spicco del *Grand Old Party*. La candidatura del senatore *Tom McClintock*, pertanto, fu l'unica alternativa interna proposta dal Partito Repubblicano.

Tra le fila dei Democratici, stante il divieto costituzionalmente sancito di riproporre la candidatura del Governatore *Davis*¹¹³⁵, la scelta ricadde sull'allora vicario *Cruz Bustamante*, già *speaker* della *California State Assembly* dal 1996 al 1998; completavano il quadro dei candidati maggiormente competitivi il *leader* dei Verdi *Peter Camejo* e l'indipendente *Arianna Huffington*.¹¹³⁶ Tuttavia, l'autrice, scrittrice e giornalista politica decise di ritirarsi qualche giorno prima dell'appuntamento elettorale, dichiarando in diretta televisiva di abbandonare la corsa per opporsi fermamente alla candidatura di *Schwarzenegger*, dichiarando dunque il proprio voto contrario alla revoca di *Davis*.

Il 7 ottobre 2003 oltre 9 milioni di californiani si recarono alle urne, registrando un'affluenza pari al 61,2% degli aventi diritto. Circa il 55,3% dei votanti (4.976.274) si schierò a favore della revoca del Governatore in carica *Gray Davis* - determinando dunque l'immediata cessazione del suo mandato - mentre i voti contrari si attestarono al 44,6% (4.007.783). *Arnold Schwarzenegger* venne eletto nuovo Governatore dello Stato della California con il 48,6% di voti (4.203.596): in termini assoluti, una cifra - seppur di poco - sufficiente a scongiurare il corto-circuito democratico di cui si è avuto modo di accennare. Il candidato Democratico *Bastamante* raccolse il 31,5% dei consensi, per un totale di 2.723.768 preferenze, mentre il Repubblicano *McClintock* si fermò al 13,5%, collezionando un totale di 1.160.182 voti. Non riuscì ad andare oltre il 2,8% il Verde *Camejo* mentre la giornalista *Arianna Huffington* - il cui improvviso ritiro non riuscì ad impedire la comparsa del suo nome sulle schede elettorali - si attestò allo 0,6%, per un totale di 47.486 preferenze¹¹³⁷. Le *Recall-Elections* del 2003 avevano dunque determinato il secondo caso di revoca di un Governatore di Stato nella storia nord-americana e, al tempo stesso, avevano

¹¹³³ J. BROXMEYER, *From Silver Screen to the Recall Ballot: Schwarzenegger as Terminator and Politician*, in *New Political Science*, XXXII, 2010, p. 1 ss.

¹¹³⁴ B.K. ARBOUR – H. DANNY, *Voter Turnout in the California Recall: Where Did the Increase Come From*, in *American Politics Research*, XXXIII, 2005, p. 187 ss.; M.A. BARRETO – R. RICCARDO, *Minority Participation and the California Recall: Latino, Black and Asian Voting Trends, 1990-2003*, in *P.S.: Political Science and Politics*, XXXVII, 2004, p. 11 ss.

¹¹³⁵ Cal. Const., Art. 2, §15 (c): "If the majority vote on the question is to recall, the officer is removed and, if there is a candidate, the candidate who receives a plurality is the successor. The officer may not be a candidate, nor shall there be any candidacy for an office filled pursuant to subdivision (d) of Section 16 of Article VI".

¹¹³⁶ E. MCGHEE – M. BALDASSARRE, *The Role of Candidate Choice in the California Recall Election*, in *American Politics Research*, XXXVII, 2009, p. 465 ss.

¹¹³⁷ Fonte; L.N. GERSON – T. CHRISTENSEN, *Recall California's political Earthquake*, M.E. Sharpe, Armonk, 2004, p. 131.

posto a capo dell'Esecutivo del più florido e popoloso degli Stati federati una *Star* di Hollywood alla sua prima esperienza politica. Il risultato elettorale, a parere di chi scrive, ben si presta ad una duplice lettura di carattere politico. Sul piano delle dinamiche in senso stretto partitiche, la strategia dei Repubblicani si è dimostrata capace di poter declinare l'istituto della revoca in termini meramente politici, rendendolo, con mirabile tatticismo, uno strumento di «*lotta politica alternativo alle normali dinamiche del confronto istituzionale*»¹¹³⁸. Le elezioni in esame, infatti, rappresentano l'esempio più nitido di come la disciplina californiana della revoca rischi con eccessiva semplicità di prestarsi a fenomeni di strumentalizzazione politica, in un certo qual senso tradendo l'intento normativo stesso del costituente. In secondo luogo, merita di essere sottolineato come la scelta del Partito Repubblicano di attirare l'intera campagna elettorale in una dimensione pienamente mediatica si sia dimostrata senz'altro vincente; l'individuazione del candidato, così come la scelta di garantirgli un sostegno pressochè unanime, hanno di fatto impedito quella che sarebbe stata un'eccessiva dispersione dei voti interna al partito, perdipiù nell'ottica del sistema *First past the Post* che modella la disciplina elettorale californiana.

5.3. *Recall of MPs Act: Westminster* approva.

Le *California Gubernatorial Recall-Elections* del 2003 ebbero una eco rilevante - in termini giuridici, politici e culturali - all'interno dell'intero contesto istituzionale anglosassone; infatti, i meccanismi tipici della revoca, diversamente noti e declinati all'interno del macroscopico ordinamento giuridico statunitense, iniziarono ad essere oggetto di uno studio sempre più approfondito anche nel panorama politico britannico, inevitabilmente stimolato dal caso studio californiano ivi oggetto di trattazione.

Invero, il tema della revoca del mandato iniziò ad irrompere nel dibattito politico britannico soprattutto a seguito degli scandali - legati ai rimborsi-spesa dei parlamentari - che scossero il mandato del *Prime Minister James Gordon Brown* (c.d. *Expense-Scandal*); in un clima di particolare tensione istituzionale, le principali forze politiche del Paese iniziarono progressivamente a promuovere l'adozione di meccanismi di controllo in senso lato politico nel tradizionale rapporto elettore-eletto, sulla scia di quel processo di riforme costituzionali che, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, rivendicava una «*maggior rispondenza della rappresentanza parlamentare alle posizioni politiche della società civile*»¹¹³⁹. Il richiamo ai principi del costituzionalismo americano emerse con ogni evidenza, pur muovendosi nel pieno rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento britannico, data «*l'unicità costituzionale del modello*»¹¹⁴⁰.

D'altro canto, le ragioni storico-politiche che portarono all'introduzione del *Recall* nelle Costituzioni nord-americane di inizio '900 sembrarono di fatto riproporsi, in termini sostanzialmente sovrapponibili, nell'ordinamento britannico di inizio millennio¹¹⁴¹; l'istituto

¹¹³⁸ A. DE PETRIS, *Da «Whe the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p.1821.

¹¹³⁹ F.R. DAU, *Quando Edmund Burke incontra Schwarzenegger. Ovvero sull'ipotesi di introdurre il Recall nell'ordinamento britannico*, in *Nomos*, III, 2012, p. 3; C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni Costituzionali*, III, 2010, p. 652 ss.

¹¹⁴⁰ «*Within our unique constitutional framework*», citazione tratta da HM GOVERNMENT, *Recall of MPs Draft Bill*, December 2011, p. 5.

¹¹⁴¹ F.R. DAU, *Quando Edmund Burke incontra Schwarzenegger*, cit., p. 3.

venne infatti introdotto nel dibattito politico proprio nel 2009, attraverso un emendamento al *Political Parties and Election Bill 2008-09* proposto dal liberaldemocratico *Lord Paul Archer Tyler*. Qualche mese più tardi, il *Recall* fu per la prima volta oggetto di un apposito progetto di legge - *Parliamentary Elections (Recall and Primaries) Bill 2009-10* - a firma del deputato conservatore *Douglas Carswell*. Infine, in occasione delle elezioni del 2010, l'istituto della revoca trovò spazio nel manifesto programmatico dei Liberaldemocratici, il quale - alla voce "*Your say*" - recitava: "*We would introduce a recall system so that constituents could force a by-election for any MP found responsible for serious wrongdoing*"¹¹⁴², per poi confluire nel *Coalition Agreement* dell'11 maggio 2010¹¹⁴³, siglato dal *Premier David Cameron* e dal *Vice-premier Nick Clegg*.

L'introduzione del *Recall* nell'accordo di governo deve senz'altro ritenersi un successo politico dei Liberaldemocratici, capaci di imporre - nel bilanciamento compromissorio alla base dell'accordo stesso - uno dei punti cardine della loro agenda istituzionale.

La crisi economica di quegli anni, in realtà, portò ad una sostanziale revisione delle priorità politiche contenute nell'accordo di governo; ciò nonostante, nel dicembre 2011 il Governo presentò un *White Paper* - accompagnato da un disegno di legge in *draft* - propedeutico al *Recall Bill*, dando ufficialmente avvio all'*iter* parlamentare del progetto di legge¹¹⁴⁴.

L'esame del testo, a cura del *Political and Constitutional Reform Committee*, portò alla pubblicazione del rapporto *Recall of MPs*, nel quale, oltre ad individuarsi evidenti criticità all'interno del testo stesso, la Commissione ebbe modo di porre l'accento sulla sostanziale inutilità dell'istituto all'interno dell'ordinamento britannico, pur mostrando di comprendere la volontà politica di fornire una risposta concreta all'opinione pubblica che, scossa dai recenti scandali, andava maturando una sostanziale disaffezione nei confronti del dibattito politico.

Le perplessità sollevate in questa circostanza convinsero l'Esecutivo ad operare una sostanziale rilettura del disegno di legge, facendo proprie le raccomandazioni formulate dalla Commissione; nel luglio 2013, infatti, con la pubblicazione del "*Government Response to the Report of the Political and Constitutional Reform Committee on the Draft Recall of MPs Bill*", il dibattito si concentrò sugli aspetti sostanziali dell'istituto, nel tentativo di plasmare la revoca sul modello delle esperienze culturalmente e giuridicamente più aderenti al contesto giuridico-costituzionale britannico. In questa sede, la dottrina arrivò a sostenere l'incompatibilità sostanziale del *Recall* nord-americano con l'assetto istituzionale proprio del modello *Westminster*¹¹⁴⁵, culla della democrazia rappresentativa; si cercò di configurare un istituto che dovesse necessariamente prescindere da qualsivoglia strumentalizzazione in senso stretto politica, scongiurando così l'eventualità che il libero

¹¹⁴² Liberal Democrat Manifesto 2010, p.89.

¹¹⁴³ HM GOVERNMENT, *The Coalition: our programme for government*, p. 27: "We will bring forward early legislation to introduce a power of recall, allowing voters to force a by election where an MP was found to have engaged in serious wrongdoing and having had a petition calling for a by-election signed by 10% of his or her constituents".

¹¹⁴⁴ G. CARVALE, *Recall dei Comuni e expulsion dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme*, in www.forumcostituzionale.it, 2015, p. 449; D.G. BIANCHI, *La revoca degli eletti (Recall) nel mondo anglosassone: case studies a confronto*, in www.metabasis.it, XVIII, 2014, p. 16.

¹¹⁴⁵ D. JUDGE, *Recall of MPs in the UK: "If I were you i wouldn't start from here"*, in *Parliamentary Affairs*, I, 2012, p.7.

esercizio del mandato parlamentare potesse in qualche modo subire degli indebiti condizionamenti in corso di legislatura. Queste riflessioni portarono inevitabilmente il dibattito dell'epoca a concentrarsi su quali dovessero dunque essere i confini politici e giuridici dello stesso mandato, spingendo la dottrina ad interrogarsi sulla configurazione di eventuali profili di responsabilità in capo al parlamentare nei confronti del proprio elettorato. Le evidenti difficoltà giuridiche e concettuali emerse sul punto furono efficacemente riassunte nella dichiarazione del Professor *David Judge* contenuta nella *Written Evidence* presentata al *Political and Constitutional Reform* dei Comuni: «*If there is neither a simple single conception of what MPs should do, nor agreement upon what they actually do, it is extremely difficult to determine what they are responsible for, in the sense of individual culpability (beyond personal malfeasance or misfeasance), and the grounds upon which they should be recalled*».

Parlamento e Governo britannico, pertanto, si sono a lungo confrontati alla ricerca di una soluzione giuridica che risultasse quanto più possibile fedele ai principi della democrazia rappresentativa e del libero mandato parlamentare perfettamente incarnati dal modello istituzionale britannico, scongiurando dunque l'approvazione di istituto che rischiasse - anche solo potenzialmente - di minarne le solide fondamenta.

Si è pertanto giunti, dopo lunghi anni di confronto politico ed istituzionale, alla definitiva approvazione del *Recall of MPs Act*, entrato in vigore il 26 marzo 2015.

La disciplina dell'istituto, alla luce di quanto in precedenza esposto, dimostra di aver lucidamente recepito le osservazioni emerse nel dibattito dottrinale, addivenendo ad una configurazione del *Recall* armonica e coerente rispetto al singolare contesto giuridico britannico. Esso, infatti, pone in capo al Parlamento ed alle Corti di Giustizia la titolarità di attivare le procedure di revoca, spostando il fuoco dell'iniziativa dalla cittadinanza ai singoli membri dei *Comuni*; questa soluzione, tuttavia, non andò esente da aspre critiche, le quali ravvisarono, in un siffatto meccanismo, un sostanziale svuotamento delle prerogative popolari in favore di un sempre più accentuato accentramento del potere in seno all'Assemblea¹¹⁴⁶.

La procedura di revoca dei membri della *House of Commons*, ai sensi del *Recall of MPs Act*, è dunque esperibile in tre tassative ipotesi: 1) a seguito di una condanna penale, intervenuta successivamente all'elezione, che comporti l'irrogazione di una pena detentiva - anche per reati commessi prima dell'elezione - confermata in un giudizio di appello (per condanne superiori ad un anno di detenzione è prevista la decadenza immediata ed automatica del deputato); 2) nei casi in cui, a seguito del procedimento istruttorio del *Committee of Standards*, l'Assemblea voti la sospensione del deputato per un minimo di 10 *sitting days* o, se non espressamente indicato, 14 *calendar days* (il progetto originario, poi emendato dal Partito Laburista, prevedeva 21 giorni di sedute parlamentari o 28 giorni di calendario); 3) nei casi in cui il deputato venga giudicato colpevole della violazione dell'art.10 del *Parliamentary Standards Act 2009* (false dichiarazioni nella richiesta e giustificazione dei rimborsi spesa)¹¹⁴⁷.

Il catalogo è dunque tassativo; al verificarsi delle suddette ipotesi, incombe in capo allo *Speaker* dei *Comuni* l'onere di informare il *Petition Officer* responsabile del collegio in cui

¹¹⁴⁶ Di quest'avviso il Senatore *Zac Goldsmith*, autore, sul tema, di un *Private Member's Bill*.

¹¹⁴⁷ *Recall of MPs Act 2015*, <http://www.legislation.gov.uk/>.

è stato eletto il deputato di riferimento, affinché possa comunicare la notizia agli elettori della *Constituency* e, di concerto, disporre la petizione di revoca.

Nelle 6 settimane successive¹¹⁴⁸ (il progetto originario ne prevedeva 8) la *Petition* viene aperta alle sottoscrizioni: è necessario che vi aderisca almeno il 10%¹¹⁴⁹ degli elettori validamente registrati nel collegio di riferimento perché il seggio possa definirsi vacante e, di conseguenza, possa darsi seguito alle c.d. *By-Elections*, alle quali può legittimamente concorrere anche il deputato revocato.

In conclusione, a parere di chi scrive, la soluzione adottata dal legislatore britannico brilla senz'altro per "originalità" nel panorama giuridico-istituzionale dei sistemi di *common-law*: la scelta ontologica di allontanarsi dal modello statunitense nasce infatti dall'esigenza primaria di rispondere alle peculiarità storiche del modello *Westminster*. Il temperamento normativo - rispetto al paradigma statunitense - ravvisabile nella disciplina britannica, mira infatti ad un sostanziale "adattamento" dell'istituto in un contesto giuridico-istituzionale che si salda sui principi cardine della rappresentanza parlamentare e del libero mandato; pertanto, il *Recall* britannico sembrerebbe tendere ad una tanto oggettiva quanto moderata accentuazione dei profili di responsabilità posti alla base del rapporto che lega l'eletto ai suoi elettori, senza tuttavia determinare una sostanziale discontinuità con il modello classico della rappresentanza, che vede nell'esperienza britannica uno dei suoi esempi più fulgidi.

¹¹⁴⁸ Recall of MPs Act 2015, §9.2.

¹¹⁴⁹ Recall of MPs Act 2015, §9.4.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nell'ordinamento nordamericano, per quanto riguarda l'analisi del divieto di mandato imperativo, occorre operare una *summa divisio* tra livello federale e singoli ordinamenti statali.

Nel corso della fase costituente, che si aprì nel 1787 con la Convenzione di Philadelphia, i delegati furono chiamati a discutere dell'assetto politico-giuridico della futura Federazione e, inevitabilmente, della natura di mandato parlamentare da assegnare ai rappresentanti federali. I Padri Costituenti, a seguito di un lungo dibattito che vide contrapporsi i Federalisti (i cui principali esponenti erano Hamilton, Madison e Jay) agli Antifederalisti (il cui fautore di maggiore spicco era Jefferson), proposero per la libertà di mandato rappresentativo dei membri del Congresso, fortemente propugnata dalla compagine federalista. La Carta costituzionale degli Stati Uniti, entrata in vigore nel 1789, non fa alcun riferimento al mandato imperativo: a livello federale non è previsto alcun legame di "fedeltà" che obblighi il rappresentante a perseguire pedissequamente la volontà del rappresentato, in ossequio al principio fondamentale di libertà che permea lo spirito e la lettera della Costituzione statunitense. In virtù dei vasti margini di federalismo legislativo costituzionalmente sanciti, tuttavia, a ciascuno Stato è concessa la facoltà di predisporre formule giuridico-politiche di contenimento delle libertà relative al mandato elettivo.

Al livello statale, pertanto, la situazione appare molto più complessa. Ma in che modo gli Stati possono legiferare in materia di vincolo di mandato? La principale fattispecie prevista dai diversi ordinamenti è il *recall*, lo strumento che permette agli elettori di mettere al voto, tramite petizioni, la possibilità di revocare un pubblico ufficiale eletto prima della scadenza del suo mandato, riconoscendo così il corpo elettorale come la sorgente del potere sovrano¹¹⁵⁰. La Costituzione della California disciplina l'istituto in esame con una formulazione paradigmatica, dalla cui esegesi è possibile scorgere un ampio ventaglio di possibilità: «*Recall is the power of the electors to remove an elective officer*»¹¹⁵¹.

Il *Progressive Movement* ha giocato un ruolo decisivo nell'affermazione di tale strumento negli ordinamenti statunitensi. Sviluppato tra il 1890 e il 1920, il Movimento proponeva una visione prettamente "contrattualistica" della rappresentanza: il mandato rappresentativo deve leggersi nei termini di una delega, da parte dal corpo elettorale, in favore di soggetti individuati, che assumono di fatto il ruolo di portavoce delle istanze e dei bisogni dei consociati. Alla base di questa teoria vi era, di conseguenza, il consolidamento di pervasivi strumenti di *accountability* politica e l'istituzionalizzazione del *recall*, come possibilità per i cittadini di poter revocare i funzionari pubblici che avessero disatteso le loro aspettative. Il *recall* è, in sintesi, un costante monito nei confronti dei titolari di funzioni pubbliche elettive, mediante il quale si vuole ricordare loro, stimolandone la responsabilità e il senso del dovere, che il corpo elettorale, in quanto sovrano e fonte primaria del loro incarico, può decretarne altresì la cessazione.

¹¹⁵⁰ La definizione è tratta da J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, Westport, Connecticut, London, 1997, Preface: «*The recall allows voters by means of petitions to place on the ballot the question of removing an elected public officer prior to the expiration of the term of the office, thereby recognizing the electorate as the fountainhead of sovereign power*».

¹¹⁵¹ Const. California, art. 2, §13.

Il *recall*, nel 1903, ha trovato la sua prima codificazione normativa nella *City Charter* (Statuto) della Municipalità di Los Angeles, il cui modello si è diffuso rapidamente in altre realtà locali della California. Lo Stato dell'Oregon, nel 1908, è stato il primo ordinamento a introdurre il *recall* in Costituzione con riferimento agli eletti a cariche statali; la campagna di sensibilizzazione, guidata dalla *People's Power League*, riuscì a sottoporre al voto, tramite lo strumento dell'iniziativa popolare, un emendamento di modifica costituzionale volto all'introduzione del *recall*: la proposta fu accolta positivamente dal 62% degli elettori.

A partire dal 1912, sulla scia tracciata dalle prime esperienze, altri Stati hanno seguito l'esempio dell'Oregon e della California. Attualmente, gli *States* che nella propria Carta costituzionale o nei propri Statuti permettono il *recall* degli *state officials* sono 19, novero a cui si deve aggiungere il District of Columbia.

Dall'analisi delle molteplici discipline statali in materia di *recall* emergono con evidenza rilevanti differenze, che mettono bene in luce il carattere poliedrico dell'istituto, rendendo particolarmente ardua un'opera di *reductio ad unum*. Il profilo in cui si assiste alle differenze più rilevanti è quello inerente ai motivi (*grounds*) che possono dare adito a una *recall petition*. È possibile, in via esemplificativa, operare una bipartizione tra gli Stati che permettono di attivare una procedura di *recall* per qualsiasi ragione (*any reason*), anche altamente discrezionale, e quelli che, invece, richiedono specifici motivi, più o meno determinati o determinabili (8 Stati in totale)¹¹⁵².

In generale, come prevedibile in un sistema di *common law*, gli interventi delle Corti hanno influito significativamente sull'effettiva portata dell'istituto in esame. Tra tutte le pronunce giurisprudenziali esaminate, merita particolare attenzione la sentenza *United States Term Limits Inc. v. Thornton* del 1995, con cui la *Supreme Court of the United States* ha definitivamente sancito l'incostituzionalità del *recall* che fosse stato attivato nei confronti di un membro del Congresso, sebbene le *dissenting opinions* richiamino la *golden rule* secondo cui «*Where the Constitution is silent about the exercise of a particular power - that is, where the Constitution does not speak either expressly or by necessary implication - the Federal Government lacks that power and the States enjoy it*»¹¹⁵³. Di conseguenza, le disposizioni costituzionali degli Stati federati sulla revocabilità dei membri del Congresso sono prive di portata precettiva in quanto non incontrano discipline analoghe e speculari all'interno della Costituzione degli Stati Uniti¹¹⁵⁴.

Uno dei casi più celebri di *recall* è stato quello avanzato nel 2003 contro Gray Davis, il Governatore della California, il più florido e popoloso tra gli *States*. A seguito della *recall election* del 7 ottobre 2003, Arnold Schwarzenegger venne eletto nuovo Governatore del c.d. *Golden State*. La *recall election* del 2003, divenuta nota come il "caso Davis", ebbe un'eco talmente estesa da essere percepita anche nel territorio anglosassone d'oltreoceano, in quella che fu la madrepatria Inghilterra. Dopo lunghi anni di confronto politico-parlamentare, viene definitivamente approvato il *Recall of MPs Act*, entrato in vigore il 26

¹¹⁵² Cfr. C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (il caso del recall)*, Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa, a.a. 2013-2014, relatore Prof. P. Carrozza, p. 228 ss. L'Autrice distingue, sulla base delle disposizioni normative in materia di *grounds*, tra un *recall* come *political process* e un *recall* come *judicial process*.

¹¹⁵³ *United States Term Limits Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995), *dissenting opinion* del giudice J. Thomas.

¹¹⁵⁴ Cfr. J.F. ZIMMERMAN, cit., p. 31: «*the recall cannot be employed against a member of the U.S. Congress without a U.S. constitutional amendment authorizing the recall*».

marzo 2015: il *recall* britannico si allontana profondamente dal paradigma nordamericano per adattarsi alle peculiarità giuridico-istituzionali del modello Westminster, saldamente incardinato sui principi della rappresentanza parlamentare e del libero mandato rappresentativo.

Alla base della previsione del *recall* come strumento di diretta e costante partecipazione dei cittadini vi è l'idea di una comunità, più o meno circoscritta, in grado di valutare i diversi interessi in gioco, di discutere criticamente e di giudicare la "fedeltà" politica dei pubblici ufficiali nel tradurre in concreto le promesse elettorali.

In ultima analisi, il *recall* è certamente un istituto di democrazia diretta foriero di rilevanti spunti di riflessione di carattere politologico e giuridico, ma pone una serie di interrogativi a cui risulta difficile fornire una risposta. Uno su tutti: consentire ai cittadini di revocare un legittimo incarico elettivo non svuota un modello di democrazia rappresentativa della sua stessa ragion d'essere? Il rischio endemico legato alla previsione dell'istituto del *recall* è quello per cui dietro il proposito di porre in essere una procedura di revoca a carico di un pubblico ufficiale, anche laddove siano richiesti *specific grounds*, si possa celare un mero *disagreement over policy or the manner* o, ancora, l'intenzione del partito - o del candidato - sconfitto alla tornata elettorale di avere una seconda possibilità¹¹⁵⁵.

È evidente, dunque, l'anima profondamente politica del *recall*, anche quando viene disciplinato alla stregua di un procedimento di carattere giurisdizionale, cercando invano di emularne le logiche e le garanzie.

¹¹⁵⁵ Ivi, p. 77 ss.

BIBLIOGRAFIA

ABBOTT F., *The Referendum and the Recall among the Ancient Romans*, in *The Sewanee Review*, Vol. 23, 1, 1915.

ACKERMAN B., *We the people. Foundations*, vol. 1, Harvard University Press, Cambridge - London, 1993

AMATO G., *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997.

ANDERSON W. - WEIDNER E.W., *American city government*, II ed., Holt & C., New York, 1950.

AQUARONE A. (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Thomas Jefferson*, Il Mulino, Bologna, 1961.

AQUARONE A. - NEGRI G. - SCALBA C. (a cura di), *La formazione degli Stati Uniti d'America*, Nistri-Lischi, Pisa, Vol. II, 1961.

ARBOUR B.K. - DANNY H., *Voter Turnout in the California Recall: Where Did the Increase Come From*, in *American Politics Research*, XXXIII, 2005.

BARNETT J.D., *The operation of the recall in Oregon*, in *Am. Pol. Sc. Rev.*, vol. VI, 1912.

BARRETO M.A. - RICCARDO R., *Minority Participation and the California Recall: Latino, Black and Asian Voting Trends, 1990-2003*, in *P.S.: Political Science and Politics*, XXXVII, 2004.

BAYLIN B.- WOOD G.S., *Le origini degli Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 1987.

BAYLYN B., *The Ideological Origins of the American Revolution*, Belknap press of Harvard University Press, Cambridge, 1967.

BEARD C., *Introductory Note*, in BEARD C. - SCHULZ B.E., *Documents on the State-wide Initiative, referendum and Recall*, Da Capo Press, New York, 1970.

BENSON L., *The Concept of Jacksonian Democracy. New York as a Test Case*, Princeton University Press, Princeton, 1961.

BETH L.P., *The Development of American Constitution 1877-1917*, Harper & Row, New York, 1971.

BIANCHI D.G., *Populismo, rappresentanza, democrazia: note sull'origine culturale e politica del recall statunitense*, in www.metabasis.it, 14/2017.

BIANCHI D.G., *La revoca degli eletti (Recall) nel mondo anglosassone: case studies a confronto*, in www.metabasis.it, XVIII, 2014.

BIANCHI D.G., *Élite in crisi. La revoca degli eletti in democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947.

BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano. La Costituzione democratica*, vol. 2, Giappichelli, Torino, 2000.

BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano. La Costituzione liberale*, vol. 1, Giappichelli, Torino, 1998.

BONAZZI T., *Un populismo molto americano*, in *Il Mulino*, I, 2017.

BOURNE JR J., *Functions of the initiative, referendum and recall*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, consultato in www.journals.sagepub.com.

BREWER M.D., STONECASH J.M., *Dynamics of American Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

BROXMEYER J., *From Silver Screen to the Recall Ballot: Schwarzenegger as Terminator and Politician*, in *New Political Science*, XXXII, 2010.

BROWN R.G., *The judicial recall. A fallacy repugnant to constitutional government*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, XLIII, 1912.

CARAVALE G., *Recall dei Comuni e expulsion dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme*, in www.forumcostituzionale.it, 2015.

CARLASSARE L., *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012.

COHEN M.L., *Recall: a time for reform*, in *Washington Law Review*, 50/1974.

COMBA M., *Gli Stati Uniti d'America*, in CARROZZA P. - DI GIOVINE A. - FERRARI G.F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2013, III ed..

COTTA M., *Rappresentanza politica*, in BOBBIO N. -MATTEUCCI N. -PASQUINO G. (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, III ed..

CRONIN T.E., *Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall*, Harvard University Press, Cambridge-London, 1989.

CUMMINGS S.D. - REDDY P.B., *California After Arnold*, Algora Publishing, New York, 2009.

DAHL R.A., *Quanto è democratica la Costituzione Americana?*, Laterza, Roma-Bari, 2003, ed. it..

DAU F.R., *Quando Edmund Burke incontra Schwarzenegger. Ovvero sull'ipotesi di introdurre il Recall nell'ordinamento britannico*, in *Nomos*, III, 2012.

DE FRANCISCIS M.E., *Potere di revoca del mandato da parte del corpo elettorale in caso di disapprovazione dell'operato degli amministratori: il Recall*, in www.innovazionediritto.unina.it.

DE GRAZIA A., *Public and Republic. Political Representation in America*, Alfred A. Knopf, New York, 1951.

DE PETRIS A., *Da "We the people" a "Hasta la vista, Davis!"*, origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004.

DEBOW K. - SYER J.C., *Power and Politics in California*, Pearson Longman, VIII, 2006.

FARMER R.R., *Power To The People: The Progressive Movement for the Recall, 1890s-1920*, in *New England J. Hist.*, LVII, 2001.

FISCH W.B., *Constitutional Referendum in the United States of America*, in www.scholarship.law.missouri.edu, 2006.

FONER E., *Storia della libertà americana*, Donzelli, Roma, 1998.

FORD H.J., *Direct legislation and the recall*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1912.

GARCIA E. - PALICI DI SUNI E. - ROGOFF M., *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Cedam, Milano-Padova, 2018.

GERSON L.N. - CHRISTENSEN T., *Recall California's political Earthquake*, M.E. Sharpe, Armonk, 2004.

GRIFFIN S.M., *American constitutionalism: from theory to politics*, Princeton University press, Princeton, 1996.

HOLINGSWORTH C.M., *The so-called progressive movement*, in *Annals*, 2012.

HOLLINGSWORTH C.M., *The so-called progressive movement, causes and significance*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 43, 1912, consultato in www.jstor.org.

IURLANO G. - DONNO A., *La nascita degli Stati Uniti d'America. Dichiarazione d'Indipendenza ed esordio sulla scena internazionale*, Franco Angeli, Milano, 2017.

JONES C.O., *The Separated Presidency*, in KING A. (a cura di), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington DC, 1990.

JUDGE D., *Recall of MPs in the UK: "If I were you I wouldn't start from here"*, in *Parliamentary Affairs*, I, 2012.

KATZ E., *The Case against the Electoral College* in www.georgiapoliticalreview.com, 3 maggio 2016.

KETTLEBOROUGH C., *Removal of public officers: a ten-years review*, in *The American Political Science Review*, 4/1914.

KIRCHHEIMER O., *The Transformation of the Western European Party Systems*, in LAPALOMBARA J., WEINER M. (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.

LABAREE B.W., *New England Town Meeting*, in *The American Archivist*, 1962, consultato in www.jstore.org.

LODICI C., *Stati Uniti. Personalizzazione, istituzioni separate, governo diviso*, in VASSALLO S. (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Il Mulino, Bologna, 2005.

MACK E.E., *The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform*, in www.heinonline.org, 1988.

MACWILLIAMS M.C. - SILVER T.H., *The Polling Report*, Washington, XIX, 2003.

MANIN B., *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010, ed. it.

MARTINELLI C., *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni Costituzionali*, III, 2010.

MCGHEE E. - BALDASSARRE M., *The Role of Candidate Choice in the California Recall Election*, in *American Politics Research*, XXXVII, 2009.

OLIVETTI M., *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001.

PIOTT S.L., *Giving voters a voice. The origins of the initiative and referendum in America*, University of Missouri Press, Columbia and London, 2003.

POLE J.R., *Political Representation In England And The Origins Of The American Republic*, University of California Press, Berkeley, 1966.

RONCHI P., *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, LXI, 2009.

SACERDOTI MARIANI G. (a cura di), *Il Federalista*, Giappichelli, Torino, 1997.

SARTORI G., *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1987.

SCHMIDT D., *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press, Philadelphia, 1989.

SHEFFRIN S.M., *State Budget Deficit Dynamics and the California Debacle*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2004.

SPIVAK J., *What Is the History of Recall Elections?*, in www.historynewsnetwork.org.

SULLIVAN J.W., *Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*, True Nationalist Publishing Company, New York, 1893, consultato in www.gutenberg.org.

TAYLOR C.F., *The march of democracy in municipalities*, in *National Municipal Review*, 1913, consultato in www.onlinelibrary.wiley.com.

TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America*, Utet, Torino, 1968, ed. it..

TOMBA M., *Who's afraid of imperative mandate?*, in *Critical Times*, I, 2018.

VIGILANTI C.S., *Formi e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (il caso del recall)*, Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa, a.a. 2013-2014, relatore Prof. P. Carrozza.

ULERI P.V., *Referendum*, in BOBBIO N. - MATTEUCCI N. - PASQUINO G. (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, III ed..

WEINSTEIN R., *You're Fired! The Voters' Version of 'The Apprentice': An Analysis of Local Recall Elections in California*, in *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, XV, 2005.

WILSON W., *The issues of reform*, in W. B. MUNRO, *The initiative, referendum and recall*, D. Appleton, New York London, 1912, consultato in www.babel.hathitrust.org.

WOOD G.S., *Empire of Liberty: a history of the early Republic, 1789-1815*, Oxford University Press, New York, 2009.

WOOD G.S., *The Creation of American Republic, 1776-1787*, W. W. Norton and Co., New York, 1969.

ZICK T., *The Consent of the Governed: Recall of United States Senators*, in *Dickinson Law Review*, 1999, consultato in www.heinonline.org.

ZIMMERMAN J.F., *The New England Town Meeting: democracy in action*, Praeger Publishers, Westport, 1999.

ZIMMERMAN J.F., *The recall. Tribunal of the People*, Westport, Connecticut, London, 1997