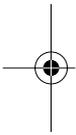
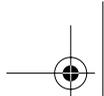


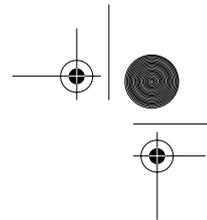


UNA FORMA DI DEMOCRAZIA DIRETTA: L'ESPERIENZA  
DEL *RECALL* NEGLI STATI UNITI D'AMERICA

di PAOLO RONCHI







### 1. Terzo millennio, democrazia diretta, cariche elettive e recall

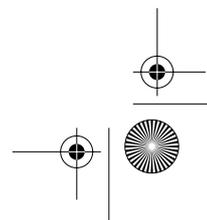
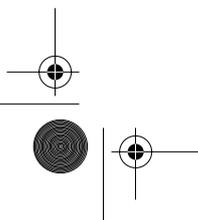
Agli inizi di questo millennio è stato avvertito da molti il bisogno di un ritorno alla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; una partecipazione che partorisce un fecondo confronto dialettico tra i più possibili, ed inevitabili, punti di vista. In quest'ottica inclusiva s'inseriscono le primarie, programmate in Italia dapprima per scegliere i candidati per alcune Presidenze regionali per la tornata elettorale dell'aprile 2005 e poi utilizzate come strumento per la scelta del candidato premier della coalizione di centrosinistra alle elezioni politiche del 2006<sup>1</sup>. Questo nuovo strumento ha avuto anche echi in altri paesi europei, come la Grecia, dove agli inizi del giugno 2006 si è svolta ad Atene una lunga discussione tra cittadini di vari comuni, il cui fine era quello di giudicare e poi votare i candidati sindaci sostenuti dal partito PASOK<sup>2</sup>.

Tra l'impossibilità di un'amministrazione diretta di tutti i cittadini della *res publica* e i dubbi riguardo la delega della propria "volontà" ad uno o più rappresentanti, nel corso della storia costituzionale si è giunti ad una sintesi: democrazia rappresentativa sì, ma con una scadenza, con un rinnovo delle cariche più o meno frequente. Problematiche riguardanti la democrazia diretta sono evidentemente più sentite in quei paesi, come gli Stati Uniti d'America, dove la maggior parte delle cariche pubbliche sono elettive: dal giudice di contea, passando per il sovrintendente finanziario di una città come New York, per finire con il Governatore di uno qualsiasi dei cinquanta stati dell'Unione. Facendo un paragone numerico con l'America, in Italia le cariche elettive abbracciano solo due dei poteri della tripartiti-

---

<sup>1</sup> Cfr. A. Di Virgilio, *Elezioni in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, 58, 2007, p. 149. In generale, sulle primarie, cfr. *amplius* M. Valbruzzi, *Primarie: partecipazione e leadership*, Bologna, Bologna University Press, 2005.

<sup>2</sup> Cfr. J. Lloyd, «Le primarie modello Pericle», in *La Repubblica*, 10 giugno 2006. Per questa iniziativa, i greci si sono rifatti alle teorie di un politologo americano, James Fishkin. Di questo autore si veda Id., *The voice of people. Public opinion and democracy*, New Haven, Yale University Press, 1997.



zione illuminista: il legislativo a tutti i livelli mentre l'esecutivo (*rectius* il capo dell'esecutivo) a tutti meno che a livello statale.

È possibile riflettere su un istituto che “ricordi” agli eletti perché ricoprono il loro incarico, che riesca a creare un collegamento più solido rispetto a quello esistente oggi? Può la revoca di un eletto essere vista come «corollario logico del diritto di elezione»<sup>3</sup>?

Alcuni Stati americani hanno previsto forme di responsabilità giuridica dell'eletto<sup>4</sup>, tra le quali spicca, per originalità rispetto al contesto europeo, il *recall*. Questo viene qui definito ed inteso come il potere degli *elettori* di rimuovere un pubblico ufficiale (p.u.) elettivo, prima della scadenza naturale del suo mandato.

Il *recall* non fu però, e non è tuttora, solo una sporadica vicenda nordamericana. Innanzitutto è doveroso citare l'episodio della Comune di Parigi del 1871, in una Francia ancora provata dalla guerra Franco-Prussiana, dove i cittadini avevano il potere di revocare in ogni momento qualunque p.u.. Da questa esperienza Marx trasse l'opportunità per scagliarsi contro la teoria generale del *libero* mandato parlamentare, consolidatasi da tempo nell'Europa liberale ottocentesca. Il filosofo di Treviri teorizzò la necessaria imperatività del mandato elettorale e la revocabilità in qualsiasi momento degli eletti. Agli inizi del XX secolo anche Lenin si richiamò all'esperienza comunarda francese e alle successive critiche di Marx al *libero* mandato parlamentare. La concezione del mandato vincolato fu poi inserita nella Costituzione della Repubblica Socialista federativa Sovietica Russa del 1918 e via via nelle successive, fino ad arrivare alla Costituzione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche del 1977<sup>5</sup>. In un contesto simile però, la possibilità di revoca si rivelò uno strumento più al servizio del partito unico, interessato a fare tacere eventuali dissidenti, che non della popolazione. Il *recall* è previsto inoltre nella Costituzione giapponese del 1946 con riferimento sia ai funzionari della pubblica amministrazione sia ai giudici<sup>6</sup>. In alcuni paesi dell'America latina il *recall*

<sup>3</sup> Così J. W. Garner, *La révocation des agents publics par le peuple aux Etats-Unis*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1920, 37, p. 511. Ove non sia indicata una fonte italiana o un'opera in edizione italiana, le traduzioni sono opera dell'autore.

<sup>4</sup> In questa maniera qualifica il *recall* S. Curreri in Id, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, pp. 129 ss..

<sup>5</sup> «Gli elettori che eleggono un deputato hanno il diritto di destituirlo e di ottenere nuove elezioni», Cost. URSS 1918, art. 78; le altre Costituzioni ripeteranno circa questa formula fino alla Costituzione del 1977, la quale, all'articolo 107.2, affermava che «[i]l deputato che non si sia mostrato degno della fiducia degli elettori può essere revocato in qualunque momento per decisione della maggioranza degli elettori, secondo le modalità stabilite dalla legge».

<sup>6</sup> «Il popolo ha il diritto inalienabile di scegliere i suoi rappresentanti ed i suoi funzionari e di revocarli», Cost. Giappone, art. 15. I giudici della Corte Suprema, nominati dal governo, possono essere revocati dalla maggioranza degli elettori in occasione sia della prima elezione generale della Camera dei Rappresentanti successiva alla loro nomina sia, sempre in occasione della stessa elezione, ogni dieci anni, cfr. Cost. Giappone, art. 79. Interessante è segnalare che il testo della Costituzione odierna fu imposto da parte degli occupanti americani. Sull'ispirazione ai principi dell'ordinamento statunitense si veda Y. Taniguchi, T. Kojima, voce *Diritto giapponese*, in *Enciclopedia Giuridica*, XI, Tomo 2, 1989, pp. 1 ss.

è stato introdotto in un'opera di più ampio respiro atta a sviluppare e rafforzare le diverse forme di democrazia diretta e partecipazione popolare alla *res publica*. Anche qui l'istituto è visto come un modo per consolidare il rapporto tra elettori ed eletti, cercando di far diventare *reale* la responsabilità politica dei rappresentanti del popolo. La Costituzione colombiana del 1991 ha funto da "Costituzione pilota" per molte altre, tra le quali si distingue quella venezuelana del 1999. Questa annovera tra i suoi principi fondamentali, all'art. 5.2, quello secondo cui gli organi dello Stato emanano dalla sovranità popolare e a questa sono sottomessi; all'art. 72.1 prevede inoltre la revocabilità di tutte le cariche e le magistrature d'elezione popolare. Infine, non va dimenticato che nel 1994 il *Bill 36*<sup>7</sup> introdusse nello Stato canadese del *British Columbia* il *recall* e l'iniziativa legislativa, ispirandosi proprio al modello statunitense.

## 2. I prodromi del recall nelle colonie americane del XVII e XVIII secolo

Sebbene molti studiosi non citino l'assetto istituzionale delle colonie inglesi nei loro lavori<sup>8</sup>, è qui che vanno ricercati i prodromi del *recall* perché questo è «simile ad una pratica, liberamente impiegata molti anni fa in Massachusetts, relativa all'adozione di ordini per i rappresentanti nei consigli cittadini»<sup>9</sup>. La tradizione storico-giuridica delle prime colonie rivela una commistione tra sentimento religioso e assetto istituzionale. I portatori di cariche pubbliche erano visti con diffidenza poiché i legami tra questi e i coloni avevano molte affinità con i vincoli che legavano la gerarchia religiosa anglicana con i credenti in Inghilterra. Occorre infatti ricordare che i *Pilgrim Fathers*, tra i quali spiccano gli emigranti puritani del *Mayflower*, si rifugiarono nel Nuovo Mondo per scappare alle persecuzioni che venivano perpetrate nei loro confronti da parte dei fedeli anglicani. È questa la chiave interpretativa che deve essere utilizzata per comprendere la circospezione con la quale i *Pilgrim Fathers* guardavano chi fosse portatore di cariche pubbliche. I coloni si resero però conto che una qualche forma di democrazia diretta pura era infattibile. Si elaborò così una mediazione: se da una parte veniva accettata l'idea di delegare il potere a pochi, «semplicemente per evitare la confusione tra un eccessivo numero di consociati»<sup>10</sup>, dall'altra si consolidava la convinzione che i poteri derivanti dalla delega avessero la loro origine nella volontà popolare, volontà che poteva, in ogni momento, *revocare* la delega al p.u. nel caso in cui que-

<sup>7</sup> Si veda M. Mendelsohn, *Introducing deliberative direct democracy in Canada: learning from the American experience*, in *Canadian Review of American Studies*, 1996, 26(1), pp. 449 ss.

<sup>8</sup> Tra i tanti, per esempio, T. E. Cronin, *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*, Cambridge (Mass.), Londra, Harvard University Press, 1989.

<sup>9</sup> L. A. Lowell, *Public opinion and popular government*, New York, Johnson Reprint Corporation, 1913, p. 147.

<sup>10</sup> J. R. Pole, *Political representation in England and the origins of the American Republic*, Berkeley, University of California Press, 1966, p. 541.

sto non avesse perseguito il reale volere della collettività. Questa teoria della rappresentanza verrà poi codificata nel 1631 nella disciplina legislativa relativa all'elezione degli ausiliari alla *General Court* della *Massachusetts Bay Colony* e, sessanta anni dopo, nella *Massachusetts Charter*<sup>11</sup>.

Com'è noto, si giunse alla crisi con l'Inghilterra e il 4 luglio 1776 a Philadelphia, i *Founding Fathers* ratificarono la Dichiarazione d'Indipendenza. Nel testo sono due le asserzioni di rilievo. La prima esplicita la necessità di un sistema costituzionale rappresentativo, laddove sancisce che per salvaguardare i diritti alla Vita, Libertà e Perseguimento della Felicità gli uomini si sono dati dei governi che derivano la propria giusta autorità dal consenso dei governati. La seconda afferma invece che ogniqualvolta una determinata forma di governo giunga a negare tali fini sia diritto del Popolo il modificarla o l'abolirla (*to alter or to abolish*). Il ragionamento è lo stesso fatto dai coloni inglesi di inizio Seicento: un attento controllo popolare sull'operato del governo allo scopo di evitare la disattesa dei loro diritti inalienabili. Per acuire ancora di più lo scontro con l'Inghilterra, molti Stati, qualche mese dopo la Dichiarazione, promulgarono le proprie Costituzioni e i rispettivi *Bills of Rights*, rigorosamente testi *scritti*. In particolare, è nella Dichiarazione dei diritti degli abitanti del *Commonwealth*, inclusa nella Costituzione della Pennsylvania del 1776, che si può ritrovare la prima attuazione, in termini di *recall*, dei suddetti principi. Il suo articolo VI proclamava che il popolo aveva il diritto, nei periodi che sembrano più opportuni, di *ridurre i suoi ufficiali pubblici allo stato privato*, e di riempire le vacanze mediante certe e regolari elezioni; sebbene l'espressione "revoca" non venga utilizzata, il significato appare inequivocabile.

Dopo la Dichiarazione, i *Founding Fathers* si misero a lavorare ad un progetto a livello sovrastatale il cui obiettivo era quello di creare istituzioni politiche comuni che permettessero di continuare la convivenza pacifica e di affrontare assieme i problemi, *in primis* la guerra d'indipendenza. Il risultato di questo progetto furono gli *AoC*, redatti e poi approvati il 15 novembre 1777, i quali entrarono però in vigore quattro anni più tardi quando anche l'ultimo Stato, il Maryland, li ratificò. Gli *AoC*, rispettivamente agli articoli 3 e 2, facevano riferimento ad una *Confederation*: ognuno dei tredici Stati entrava «a far parte di una lega di amicizia reciproca» e conservava «la propria sovranità, libertà ed indipendenza e tutti quei poteri [...] che non sono stati espressamente trasferiti agli Stati Uniti». Il carattere di debolezza dell'organismo sovrastatale potrebbe essere paragonato ad una conferenza diplomatica: ciascuno Stato disponeva di un solo voto (c.d. "*one State-one vote plank*") e quando si riteneva che una norma potesse ledere la propria sovranità statale, questo poteva opporre un veto. Questa "paradosso" era rinforzato dal fatto che ogni Stato era sovrano, almeno formalmente, ma *de facto* nessuna aveva la forza di imporsi o di esercitare effettivamente la sovranità.

<sup>11</sup> F. N. Thorpe, *The Federal and State constitutions, colonial charters, and other organic laws of the state, territories, and colonies now or heretofore forming the United States of America*, Washington D.C., Government Printing Press, 1909, pp. 1879 ss.

La disposizione degli *AoC* che più palesava il controllo degli Stati sull'organo legislativo della Confederazione era l'articolo V. Ogni Stato doveva nominare annualmente, a seconda della popolazione, dai due ai sette delegati per il Congresso, ma questi potevano essere, in qualunque periodo dell'anno, sostituiti, attraverso le varie assemblee rappresentative statali<sup>12</sup>.

Benché disponibile dunque, il *recall* non fu mai utilizzato nei confronti di nessun rappresentante statale, o almeno questo ci dicono le fonti. Nonostante fornito di competenze come la politica estera e quella monetaria-fiscale, il Congresso non aveva nessun tipo di mezzo persuasivo-coercitivo per imporre le sue decisioni agli Stati. L'insieme di questi limiti si manifestò nel 1784, quando venne stipulato a Versailles il trattato di pace in cui si riconosceva sia l'indipendenza degli Stati Uniti dalla Gran Bretagna sia la fine di ogni ostilità. L'accordo fu sistematicamente disatteso da molti Stati ex-colonie, senza che gli organi della Confederazione potessero fare qualcosa per obbligare gli Stati a riconoscere la fine del conflitto armato. Il legame giuridico che congiungeva Stati e Confederazione era qualcosa d'inconsistente, una «funne di sabbia» com'ebbe a chiamarla George Washington<sup>13</sup>. Gli *AoC* si rivelarono, quindi, più come un tentativo di limitare l'incremento del potere del governo nazionale e meno, molto meno, come la volontà di concepire un'unione politica.

Preso atto dell'impossibilità di continuare con queste regole istituzionali, nel maggio 1787 si diede inizio ai lavori della Convenzione Costituzionale (c.d. Convenzione di Philadelphia) il cui obiettivo prefissato era quello di risolvere i problemi della Confederazione. La Convenzione rappresentava anche un qualcosa di nuovo per il tempo, perché tutto si basava su una concezione del popolo come "potere costituente": il popolo, *mediante* prima la Convenzione e, poi, direttamente con la ratifica, diventava il *vero* autore della Costituzione. Durante i lavori della Convenzione, il 29 maggio 1787 fu presentato, come base della nuova Costituzione, il c.d. *Virginia Plan*<sup>14</sup>. Secondo il *Plan* si sarebbero dovute creare due camere: la prima eletta dal Popolo mentre la seconda eletta dagli Stati. La particolarità riguardava l'identico sistema elettorale: in entrambe le camere il numero dei

<sup>12</sup> Questa disposizione, come l'idea della conferenza diplomatica, si colloca più su una dimensione propria diritto internazionale che di quello costituzionale, in una concezione "ampia" del *recall*. In effetti, nel caso concreto, sono i vari Parlamenti statali che possono ordinare la revoca dei propri rappresentanti al Congresso. Questo organismo, usando categorie del diritto "contemporaneo", era niente di più che un organismo internazionale. La dottrina ritiene quest'esperienza "*quasi costituzionale*" (o *precostituzionale*) come un momento imprescindibile per la formazione del *recall* "moderno", ove sono gli *elettori*, in prima persona, a decidere se revocare un p.u..

<sup>13</sup> W. Burnham, *Introduction to the Law and Legal System of the United States*, St. Paul (Minn), West Group, 2002, p. 2.

<sup>14</sup> Per il testo completo si veda J. Elliot (a cura di), *The debates in the several state conventions on the adoption of the federal constitution as recommended by the general convention at Philadelphia in 1787 together with the Journal of the federal convention, Luther Martin's letter, Yates's minutes, congressional opinions, Virginia and Kentucky resolutions of '98-99 and other illustration of the constitution*, V, Salem, Ayer, 1987, pp. 126 ss., in seguito *Elliot's Debates*. Il progetto fu stilato da uno dei rappresentanti della Virginia, Alexander Hamilton, ma presentata poi da Edmund Randolph, cfr. *ibidem*, p. 128.

rappresentanti si sarebbe calcolato in proporzione o alla quota di contribuiti oppure al numero dei liberi abitanti. Questo ultimo metodo di calcolo demografico trovava l'apprezzamento degli Stati più popolosi mentre ai piccoli era invisibile. Il *Virginia Plan* avrebbe inoltre permesso il *recall* solo dei membri della prima camera, quella direttamente eletta dal Popolo. Questa differenziazione aveva sollevato molte obiezioni tra i *Founding Fathers*: non si capiva perché i rappresentanti eletti annualmente dal Popolo potevano essere soggetti al *recall* mentre quelli eletti, per ben sei anni dagli Stati, no. La discussione sul *recall* dei membri della prima camera fu rimandata sine die. Il successivo 12 giugno i rappresentanti approvarono molte modifiche al *Plan*, tra queste anche la mozione di Charles Pickney che eliminava l'obbligo per i membri della prima camera di essere soggetti al *recall*, e nulla si diceva per i rappresentanti degli Stati. Pochi giorni dopo, i rappresentanti del New Jersey presentarono il c.d. *New Jersey Plan*. Sul piano legislativo questo prevedeva un organo monocamerale, i cui partecipanti sarebbero stati eletti in eguale numero per tutti gli Stati. Del *recall* non v'era più traccia. Il problema di questo progetto consisteva nell'estrema somiglianza agli *AoC*.

La sintesi tra le varie fazioni e i vari interessi fu trovata e riprodotta nel c.d. *Connecticut Compromise*<sup>15</sup>. Questo prevedeva una Camera dei Rappresentanti, eletta dalla popolazione proporzionalmente al numero d'abitanti d'ogni Stato, ed un Senato, dove ciascuno Stato poteva eleggere due senatori. Il 17 settembre 1787 si conclusero i lavori della Convenzione Costituzionale. Con l'adozione della Costituzione si diede inizio al processo di ratifica: per rendere valida e cogente la Costituzione almeno nove Convenzioni Speciali su tredici avrebbero dovuto ratificarla. Queste Convenzioni Speciali erano delle assemblee statali *ad hoc*, indipendenti dal Parlamento Statale, il cui unico compito consisteva nella ratifica della Costituzione. In questo modo la Convenzione Costituzionale riuscì a scavalcare sia il Congresso e gli *AoC*, prevedendo non più l'unanimità ma la maggioranza dei voti, sia i vari Parlamenti Statali, facendo eleggere assemblee *ad hoc*. Nelle Convenzioni il *recall* continuò ad essere oggetto di discussione e di divisioni.

Alla Convenzione Speciale di New York, il delegato Gilbert Livingston, convinto che gli Stati avrebbero avuto poco, se non nessun controllo sui loro rappresentanti, propose un emendamento che consentiva al legislatore statale di revocare uno o entrambi i senatori e di eleggere i sostituti per il tempo rima-

<sup>15</sup> L'accezione di compromesso non è casuale. Le sedute della Convenzione Costituzionale erano chiuse e segrete. Questo riuscì a favorire la mediazione tra le varie parti configgenti. Madison sostenne che «se i membri [della Convenzione Costituzionale] avessero preso impegni pubblici fin dall'inizio, avrebbero poi pensato che la coerenza imponeva loro di conservare le proprie posizioni, mentre, con una discussione segreta, nessuno si sentiva obbligato a mantenere le proprie opinioni anche quando non era più convinto della loro correttezza e verità, e ognuno era aperto alla forza degli argomenti», citato da CCCLXVII. Jared Sparks: *Journal*, in M. Farrand, *The records of the federal convention of 1787*, III, New Haven (Conn.), Londra, Yale University Press, 1966, p. 479, corsivo mio. In seguito *Farrand's Records*. Si vedano anche le ulteriori considerazioni di Madison in *ibidem*, I, pp. 320 ss. e quelle di Gorham in *ibidem*, p. 462.

nente<sup>16</sup>. Nel giugno 1788, durante la seduta della Convenzione della Virginia, Patrick Henry lodò il *recall* come istituto di controllo e attaccò duramente il progetto di Costituzione. Dopo una lotta molto aspra, le posizioni federaliste ebbero la meglio in tutte le Convenzioni; la nuova Costituzione rafforzava i poteri delle istituzioni federali eliminando lo stallo che si era venuto a creare con gli *AoC*. Il *recall* non fu più visto come strumento necessario del sistema statunitense dei checks and balances rispetto agli organi rappresentativi, ma anzi fu relegato in secondo piano per ritrovare vigore solo un secolo più tardi.

Il *recall* entrò in molte discussioni portate avanti dalle due correnti allora presenti nella politica americana: i Federalisti, favorevoli alla Costituzione di Philadelphia, e gli Antifederalisti, i quali invece la ritenevano una reazione di stampo conservatore alla rivoluzione americana. Queste due correnti utilizzarono per la loro propaganda politica strumenti nuovi, quasi mai utilizzati prima per questi scopi: i giornali.

I Federalisti avevano come esponenti principali Alexander Hamilton, James Madison e John Jay; questi, tra il 1787 e il 1788, pubblicarono, sotto lo pseudonimo di *Publius*, poco più di un'ottantina di articoli su alcuni giornali di New York, articoli poi raccolti poi nel volume "Il Federalista". *Publius* era ben consapevole della non omogeneità dell'*humus* socio culturale che da(va) linfa vitale a quel *melting pot* che era, ed è tuttora, la società statunitense e, soprattutto, del fatto che ogni cosa era immersa in «un'atmosfera di gran conflittualità [che] dominava il sistema politico diviso in fazioni»<sup>17</sup>. Alla rappresentanza non veniva attribuito il significato di mezzo d'accesso del popolo alla sovranità, le decisioni erano prese dalle istituzioni rappresentative in *vece del* popolo sovrano. *Publius* distingueva tra democrazia e repubblica: nella prima il popolo si governa direttamente mentre nella seconda lo fa attraverso i propri rappresentanti e delegati<sup>18</sup>. Il totale rigetto di istituti di democrazia diretta era chiaro sebbene questo non lo si facesse risalire al piano delle dimensioni territoriali bensì a quello dell'efficacia dell'azione statale. Un intervento diretto del popolo sarebbe andato ad incidere sul bilanciamento d'interessi che il governante attua nei confronti del governato.

Con riguardo alla Camera dei Rappresentanti, *Publius* concepiva i rappresentanti come coloro che non soltanto dipendevano direttamente dal popolo ma possedevano una particolare sensibilità alle reazioni dell'opinione pubblica. Egli era inoltre consapevole del problema del mantenimento sia di una *accountability* degli eletti sia della loro consapevolezza nei confronti del ruolo che ricoprivano.

<sup>16</sup> «I legislatori dei rispettivi stati potranno revocare i loro Senatori, o uno di loro, ed eleggerne altri al loro posto, affinché servano per il tempo rimanente della legislatura per la quale il vecchio Senatore era stato eletto» riportato in M. Borden (a cura di), *The Antifederalist Papers*, East Lansing (Mich.), Michigan State University Press, 1965, n. 53, p. 152, corsivo nell'originale.

<sup>17</sup> B. Baylin, G. S. Wood, *Le origini degli Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 204. Sulle fazioni si veda S. M. Griffin, *Il costituzionalismo americano: dalla teoria alla politica*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 117 ss. e la bibliografia *ivi* citata.

<sup>18</sup> A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997, n. 14, p. 215.

Questo poteva essere risolto in un unico modo: «[l]e elezioni frequenti [, le quali] costituiscono l'unico mezzo per assicurare così questa dipendenza, come questa sensibilità»<sup>19</sup>. Dunque, dipendenza dei rappresentanti solamente per mezzo di elezioni, la cui frequenza era fissata tassativamente in due anni ed a livello costituzionale, e rifiuto *totale* di strumenti di democrazia diretta per la Camera.

Per i Senatori la questione era più complessa perché questi venivano eletti dagli Stati ogni sei anni, anche questa era un periodo fissato a livello costituzionale. Per comprendere perché i Federalisti erano contrari anche al *recall* dei Senatori, occorre cogliere il significato che assumeva il Senato federale nella visione di Publius. Questo aveva la funzione di un organo di controllo nei confronti della «tendenza di tutte le singole e numerose assemblee a cedere all'impulso di improvvise e violente passioni, e a farsi trarre da capi faziosi a decisioni sconsiderate e dannose»<sup>20</sup>. Queste paure dipendevano da due fattori: in primis dal fatto che una camera era eletta direttamente dal popolo, in secondo luogo perché in momenti particolari «i cittadini, spinti da una qualche sfrenata passione o dalla speranza d'illeciti guadagni, richiedono a gran voce misure che, più tardi saranno essi stessi i primi a rimpiangere e condannare»<sup>21</sup>. Il Senato doveva tenere a freno le richieste provocate da possibili fluttuazioni dell'opinione pubblica provenienti dalla Camera. Era necessario quindi avere dei Senatori eletti per un periodo di tempo maggiore rispetto a quello dei rappresentanti, per garantire fermezza e stabilità. Si ritenne poi più prudente far eleggere dai Parlamenti statali i due Senatori federali; i legislatori avrebbero agito come *filtro* delle passioni popolari. I Senatori, poi, non sarebbero dovuti essere dipendenti dagli Stati perché, così facendo, avrebbero continuato ad occuparsi della Federazione da un punto di vista locale rispetto ad uno federale. Si rendeva imprescindibile distinguere il piano privatistico, dove una persona può «revocare» un suo agente, da quello pubblicistico dove il Senatore è sì un agente, ma non dello Stato bensì «dell'Unione, ed egli è destinato a compiere i servizi necessari al bene dell'intero»<sup>22</sup>. Il bene dell'Unione innanzitutto, memori della «paralizzata» esperienza costituzionale precedente.

Gli Antifederalisti, invece, contrastavano fortemente il processo di ratifica della Costituzione. Gli esponenti principali furono Patrick Henry, Gilbert Livingston e John Lansing. Dapprima meno organizzati, gli Antifederalisti iniziarono a

<sup>19</sup> *Ibidem*, n. 52, p. 464. Secondo Publius, «la Camera dei Rappresentanti è costituita in modo tale da risvegliare, in coloro che ne fanno parte, il ricorso costante della propria sottomissione ai voleri del popolo» in *ibidem*, n. 57, p. 492.

<sup>20</sup> *Ibidem*, n. 62, p. 523. Sul punto si veda anche l'intervento di Madison alla Convenzione Costituzionale in *Farrand's Records*, I, pp. 421 ss..

<sup>21</sup> A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il Federalista*, cit., n. 63, p. 529.

<sup>22</sup> *Elliot's Debates*, II, p. 320. In questo modo Hamilton rispondeva anche agli attacchi portati nei suoi confronti dagli Antifederalisti, i quali ritenevano i senatori agenti dei legislatori statali. Su questo problema di qualificazione cfr. *infra* paragrafo 4 la sentenza *United States Term Limits, Inc. vs. Thornton*, 514 U.S. 779, (1995).

scontrarsi<sup>23</sup> sia nelle Convenzioni Speciali sia pubblicando su quotidiani i loro *pamphlets*, come risposta ai coevi *federalist papers*. Il dibattito antifederalista sul *recall* si concentrò soprattutto sul Senato, questo perché alla Camera il desiderio di dipendenza (totale) mediante l'istituto di democrazia diretta era in qualche modo mitigato dalla brevità del mandato dei rappresentanti. Il vero problema si polarizzava sull'eccessiva durata del mandato dei Senatori. Gilbert Livingston non esitò a qualificare il Senato come un organo pericoloso, l'eccessiva durata avrebbe reso evanescente il *legame*, e perciò la responsabilità, dei Senatori nei confronti degli elettori.

Un altro punto riguardava la previsione negli *AoC* del *recall*. I Federalisti ritenevano inutile l'istituto proprio perché non era mai stato utilizzato mentre per gli Antifederalisti questo "non uso" rappresentava la prova inconfutabile della sua bontà. Se non era mai stato utilizzato, era perché i rappresentanti (*rectius* gli agenti diplomatici) non si erano mai estraniati dai propri rappresentati, mantenendo vivo il legame tra loro: tutto questo era stato possibile proprio perché era previsto il *recall*. Questa Spada di Damocle era condizione necessaria, e sufficiente, affinché coloro i quali parlavano in vece degli Stati non si slegassero dal sentimento comune. Il *recall*, previsto negli *AoC*, «aveva [dunque] operato *effettivamente*, sebbene in maniera *silenziosa*»<sup>24</sup>. Gli Antifederalisti non volevano che si creasse una zona franca o un potere illimitato, e quindi in qualche modo confliggente con le libertà degli individui, per questi soggetti. La paura dei trascorsi passati sotto la corona inglese rimaneva ben viva nella mente d'alcuni americani.

### 3. Il recall fra Otto e Novecento

A partire dal 1862, grazie ad ingenti finanziamenti federali aventi come obiettivo la costruzione di una linea ferroviaria e di una linea telegrafica fino al pacifico e il loro sfruttamento, la forza e il potere della *Southern Pacific Railroad (SPR)* non fece che aumentare. A cavallo tra il XIX secolo e il XX, la *SPR*, grazie ad ingenti donazioni, controllava, direttamente o indirettamente, molti Stati. In questo humus politico-istituzionale si venne a creare il c.d. (*rectius* i cc.dd.) *Progressive movement(s)*<sup>25</sup>. In quest'accezione vengono raggruppati individui dal pensiero variegato e da una trasversalità sul piano dell'appartenenza partitica e sociale. La maggioranza risultava composta da promotori della partecipazione della società

<sup>23</sup> «C'erano alcuni antifederalisti che vedevano una qualche forma esplicita di democrazia diretta come *vitale*», cfr. T. Zick, *The Consent of the Governed: Recall of United States Senators*, in *Dickinson Law Review*, 1999, 103(1) p. 572, corsivo mio.

<sup>24</sup> *Elliot's Debates*, II, p. 294, corsivo mio.

<sup>25</sup> I vari movimenti che si crearono «a volte cercavamo obiettivi contraddittori [...] nonostante le loro diversità e tensioni interne sembravano avere un'unità, sembravano comunque condividere ideali e obiettivi comuni» in A. S. Link, *What happened to the progressive movement in the 1920's?*, in *American Historical Review*, 1959, 64, p. 837.

civile, sostenitori delle riforme civili, da esponenti del partito socialista e del partito populista. Partendo da impulsi e tendenze populiste, e trovando in queste terreno estremamente fertile, il *Progressive movement* si prefisse radicali cambiamenti nella vita politica e sociale degli Stati Uniti. L'obiettivo principale era la «democratizzazione della politica»<sup>26</sup> stessa mediante l'elezione *diretta* dei Senatori, il suffragio universale, la riforma dei partiti mediante le primarie, l'introduzione degli istituti di democrazia diretta e lo smantellamento dei monopoli. Allo stesso tempo essi rifiutavano il «fatalismo del liberalismo classico e del darwinismo sociale»<sup>27</sup> e abbracciavano l'idea dell'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta, affinché il popolo potesse agire direttamente contro l'inerzia del legislatore.

I Progressisti si resero però conto ben presto della difficoltà a dialogare con i partiti egemoni, oramai incassati nella struttura e nel sistema politico statunitense. Era necessario smuovere il «sistema», partendo dai monopoli economici (*trusts*) che lo manovravano. I Progressisti non disdegnarono di fare affidamento su soggetti che sentivano bene di non avere qualcosa da perdere. Il populismo e gli scioperi facevano pensare agli inizi di una rivoluzione sociale. Alla già instabile situazione si era inoltre aggiunta anche la depressione economica del 1893-1897<sup>28</sup>. Questa aveva riportato l'attenzione della società nei confronti dei potentati economici, i quali erano riusciti nel loro intento di collocare in posizioni di spicco leader politici avvezzi all'influenza e alla corruzione ed interessati solamente ai privilegi. Con queste premesse, i Progressisti ritennero l'utilizzo della democrazia diretta come l'*unico mezzo* per raggiungere i loro obiettivi, per far sì che il popolo tornasse al governo, o meglio, che il governo tornasse al popolo, il movimento non poteva poggiarsi sui partiti esistenti.

Tra i vari obiettivi del *Progressive Movement*, uno riguardava il consolidamento del «grande triumvirato del governo popolare»<sup>29</sup>: il *referendum*, l'*iniziativa*, legislativa e costituzionale, e il *recall*. Dal punto di vista geografico tutto ciò era molto più sentito nell'allora Ovest: mentre sulla costa atlantica, la massiccia immigrazione e conseguente urbanizzazione aveva stabilizzato i governi locali e le poli-

<sup>26</sup> L'espressione è di R. Formisano, *Il populismo negli Stati Uniti*, in *Ricerche di Storia Politica*, 2004, p. 336.

<sup>27</sup> N. A. Persily, *The peculiar geography of direct democracy: why the initiative, referendum and recall developed in the american west*, in *Michigan Law & Policy Review*, 1997, 11(2), p. 23.

<sup>28</sup> Questa depressione venne considerata come qualcosa di devastante, infatti «[g]li americani erano cresciuti nella tranquilla convinzione che la loro storia fosse talmente diversa da quella di ogni altro paese [c.d. *eccezionalismo*] da rendere inverosimile che i conflitti sociali, che avevano lacerato questi altri paesi, potessero mai divenire [...] problemi gravi»; così R. Hofstadter, *L'età delle riforme: da Bryan a F. D. Roosevelt*, Bologna, Il Mulino, 1967, p. 134. Sull'*eccezionalismo* di veda D. Rodgers, *Exceptionalism*, in A. Mohlo, G.S. Wood (a cura di), *Imagined histories. American historians interpret their past*, Princeton, Princeton University Press, 1998, pp. 21 ss.

<sup>29</sup> L'espressione è di E. E. Mack, *The use and abuse of recall: a proposal for legislative recall reform*, in *Nebraska Law Review*, 1988, 67(4), p. 621. C. F. Taylor parla di «Trinità della democrazia» in Id., *The march of democracy in municipalities*, in *National Municipal Review*, 1913, 2, aprile, p. 196. Il *recall* viene (e veniva) inoltre qualificato come «mandato imperativo» da J. F. Zimmerman in Id., *The recall: tribunal of the people*, Westport (Conn.- Londra), Praeger, 1997, p. 9.

tiche statali già da qualche tempo, nei vergini territori dell'Ovest queste istanze di normalizzazione nascevano proprio ora. I parlamenti erano pieni di parlamentari enormemente influenzati dai *trusts*, e tentare di convincerli dei fallimenti del governo rappresentativo era nient'altro che una chimera.

I Progressisti compirono una sintesi tra alcuni fondamenti della tradizione costituzionale americana e la situazione politico-istituzionale del tempo. La concezione della rappresentanza politica fu assimilata ad un contratto privatistico: il mandato. Questo tipo di assetto rappresentativo sarebbe stato tollerato fino a ch  i rappresentanti non avessero travalicato i loro doveri di portatori della diretta volont  dei cittadini, trasformandosi da delegati del popolo in elite politica<sup>30</sup>. Inoltre si fece leva sulla persistente sfiducia popolare nella democrazia rappresentativa, sfiducia insita anche causa della guerra civile, ancora non del tutto sopita dalla collettivit . La guerra civile fu la dimostrazione della inidoneit  delle istituzioni rappresentative a risolvere con la normale dialettica parlamentare, i problemi della vita quotidiana

Con l'aumento della popolazione l'idea del governo diretto dei cittadini era a *fortiori* materialmente irrealizzabile ad entrambi i livelli di governo. I Progressisti avanzarono l'idea di eliminare molte cariche elettive e sostituire le rimanenti, quelle strettamente necessarie, con mandati nominativi. Riduzione del numero delle cariche ma anche contestuale aumento della loro durata con l'introduzione della possibilit  di revoca del mandato perch  «il loro dovere [degli eletti] consisteva nel porre in essere l'opinione prevalente del loro distretto, invece di esercitare il proprio giudizio»<sup>31</sup>: essi non erano che dei dipendenti<sup>32</sup>.

A causa dei lunghi lavori per il completamento di tutto l'apparato ferroviario intercontinentale, la California era dominata dal monopolio della *SPR*. Questa societ  possedeva una forza tale da far s  che in California si presentasse un unico tipo di politica, quella corrotta: la *SPR* controllava entrambi i partiti. La societ  aveva fatto s  che la California si tramutasse in un sistema politico che aveva solo formalmente le caratteristiche di un sistema democratico e rappresentativo mentre la reale sostanza del potere risiedeva ampiamente nella *SPR*.

<sup>30</sup> I progressisti cercavano proprio di evitare questo, si caratterizzavano, svolgendo antipolitica, come «*opposto delle elit  al potere*», cfr. D. Campus, *L'antipolitica al governo. De Gaulle, Reagan, Berlusconi*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 23.

<sup>31</sup> A. L. Lowell, *Public opinion and popular government*, New York, Londra, Longmans, Green and Co. 1913, p. 147.

<sup>32</sup> «L'adozione del *recall* non   nulla pi  che l'applicazione dei *principi dell'economia e dell'efficienza agli affari di governo. Ciascun saggio datore di lavoro si riserva il diritto di licenziare un impiegato ogni qual volta il servizio reso   insoddisfacente*», in J. Bourne Jr., *Functions of the initiative, referendum and recall*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1912, vol. XLIII(3), p. 14, corsivo mio. A. Hauriou parla di una commistione tra diritto pubblico (amministrativo) e diritto privato (commerciale), ovvero di un'«*assimilazione della macchina amministrativa a una vasta impresa industriale* in cui il popolo sar  il padrone [...] e avr  il potere di revocare e cassare un funzionario la cui responsabilit  si trover  gravemente compromessa», in Id., *Le droit de révocation populaire*, in *Revue politique et parlementaire*, 1924, 120, p. 72, corsivo mio.

Verso la fine del XIX secolo, Los Angeles era governata dal partito repubblicano. Un incontrollato movimento migratorio aveva creato un inurbamento selvaggio, rendendo così necessaria una riorganizzazione del governo municipale mediante la riforma dello statuto cittadino. Ben tre tentativi di riforma dello statuto furono fatti fallire dalla *SPR* prima che si raggiungesse un accordo per l'elezione, il 17 luglio 1900, di un *nuovo* "comitato dei saggi" (*board of freeholders*), il cui compito sarebbe stato proprio quello di redigere un nuovo statuto. Uno dei quindici membri eletti era John Randolph Haynes, il fondatore della *Direct Legislation League* nella città di Los Angeles e colui che verrà poi meglio conosciuto come *the father of the recall*. Haynes propose alcune clausole che introducevano a *livello comunale* l'iniziativa, il *referendum* e il *recall*. Il comitato dei saggi, superate alcune resistenze, approvò quindi la clausola di Haynes. Secondo i Progressisti il *recall* avrebbe influito in maniera penetrante sulle istituzioni cittadine, facendo in modo che gli eletti mantenessero un persistente «ricordo circa le loro promesse pre-elettorali»<sup>33</sup>.

Dopo la stesura del testo, il procedimento prevedeva la sottoposizione del nuovo statuto alla popolazione cittadina, la quale però non ebbe l'opportunità di votare il testo perché la Corte Suprema della California dichiarò il *board of freeholders* illegale per una questione di natura fiscale riguardo il pagamento, con i soldi dei contribuenti, del *board*.

Due anni dopo più tardi il *city council* istituì una commissione di revisione per proporre emendamenti allo statuto. Haynes non venne nominato ma, grazie al suo grande carisma, riuscì ad influenzare i lavori e si assicurò l'approvazione del *referendum*, dell'iniziativa e del *recall* all'interno dello statuto. Il dilemma passava ora nelle mani dei cittadini e la stampa, i quali si schierarono, seppur tiepidamente, a favore della democrazia diretta. Il primo dicembre 1902 i cittadini approvarono, con ampie maggioranze<sup>34</sup>, tutti gli emendamenti riguardanti strumenti di democrazia diretta. Il 22 gennaio 1903 anche il legislatore californiano approvò, non senza incursioni e attacchi da parte di politici corrotti, gli emendamenti allo statuto. La via del successo fu dunque partire dal basso, dalla modifica del governo locale.

Il procedimento losangeliano prevedeva la sottoposizione di una petizione ai cittadini *qualificati per eleggere il successore* del p.u. sottoposto a *recall*, contenente le motivazioni per le quali si chiedeva la revoca. Almeno il venticinque per cento degli elettori, votanti alle precedenti elezioni, doveva approvarla, apponendo la propria firma sulla stessa. I promotori dovevano poi presentarla ad un impiegato comunale perché venisse effettuato il controllo delle firme, l'impiegato doveva poi

<sup>33</sup> W. B. Munro, (a cura di), *The initiative, referendum and recall*, New York, Londra, D. Appleton and Company, 1912, p. 46.

<sup>34</sup> Il *referendum* e l'iniziativa furono approvati con un margine di "sì" sei volte superiore a quello dei "no". Invece per il *recall* i "sì" furono quattro volte i "no": 9779 contro 2469, in F. L. Bird, F. M. Ryan, *The recall of public officers: a study of the operation of the recall in California*, New York, Macmillan, 1930, p. 32, nota 11.

effettuare il controllo entro dieci giorni<sup>35</sup>. Nel caso in cui la percentuale non fosse stata raggiunta, potevano essere concessi ulteriori dieci giorni per la raccolta delle firme. D'altro canto, nell'ipotesi positiva l'impiegato avrebbe dovuto, *senza indugio*, sottoporre al *city council* la domanda e il certificato comprovante il risultato del controllo. Il consiglio avrebbe poi dovuto indire la consultazione, nella quale si sarebbe svolto sia il *recall* in senso stretto sia l'elezione del sostituto, in una data compresa tra il trentesimo e il quarantesimo giorno dalla data di convalida delle firme. Chiunque fosse stato sottoposto a *recall* avrebbe anche partecipato, a meno di una sua esplicita richiesta in senso contrario, all'elezione suppletiva.

Una delle prime *petitions for recall* andò a recare pregiudizio proprio agli interessi del *Los Angeles Times*, il più importante giornale che anni prima aveva sostenuto Haynes<sup>36</sup>. J. P. Davenport, rappresentante in consiglio comunale della sesta circoscrizione, fu accusato di corruzione e di baratto elettorale, ma lo scandalo vero e proprio scoppiò quando Davenport sostenne il *Los Angeles Times* in seno al *city council* per un appalto per prodotti tipografici comunali, attirandosi in questo modo le ire di un sindacato di tipografi. Sfortuna volle che molti membri affiliati ai sindacati risiedessero proprio nella sesta circoscrizione: Davenport venne quindi preso di mira e i leader sindacali decisero d'intraprendere il *recall* nei suoi confronti. Dopo alcuni problemi con una prima petizione, i promotori riuscirono a giungere ad una data per la consultazione. Il *Times* fu l'unico quotidiano che sostenne Davenport e che si scagliò violentemente contro il *recall*, laddove tutti gli altri si schierarono a favore, rendendo così l'elezione non una faccenda di quartiere, ma qualcosa di cittadino. Il 16 settembre 1904 Davenport venne revocato e al suo posto fu eletto Arthur D. Houghton, esponente progressista. Durante il periodo della circolazione della *seconda* petizione Davenport adì alla Corte Suprema della California per contestare la legalità del *recall*<sup>37</sup>. Davenport sostenne che il tentativo di rimuoverlo dal suo incarico era non autorizzato, illegale e inutile, asserendo che la revoca avrebbe concesso ad una sola parte del popolo il potere di fare le leggi, potere che invece risiedeva solamente nel legislatore o che comunque, anche in caso di legittimità e validità del *recall*, questo non avrebbe potuto avere un effetto retroattivo, ovvero non si sarebbe dovuto applicare ai pp.uu. eletti in data anteriore alla sua introduzione. I giudici, al contrario, ne confermarono la compatibilità con la Costituzione statale e rigettarono tutte le doglianze del ricorrente.

<sup>35</sup> Così la Section 198c. *The Recall* della *City Charter* di Los Angeles. Per il testo completo si vedano E. P. Oberholtzer, *The referendum in America: with some chapters on the initiative and the recall*, New York, De Capo Press, 1971 (ed. originale 1911), pp. 456 ss. e M. A. Schaffner, *The Recall*, in *Yale Review*, 1909, august, pp. 206 ss.

<sup>36</sup> Da quell'episodio in avanti il giornale irrigidì le sue posizioni sulla democrazia diretta e non perse occasione di attaccare il *recall* e i suoi sostenitori. Sull'episodio si veda anche E. P. Oberholtzer, *The referendum in America*, cit., p. 465.

<sup>37</sup> *Davenport vs. City of Los Angeles, et al.*, 146 Cal. 508, 80 P. 684 (1900).

Nel 1909 la città di Los Angeles fu nuovamente una pioniera del *recall*. Questa volta l'istituto venne indirizzato non contro un semplice impiegato elettivo, ma bensì, prima volta nella storia del *recall*, contro il primo cittadino: Arthur C. Harper. A favore del *recall* di Harper, accusato di corruzione e "protezione del vizio", si schierarono organizzazioni sia progressiste sia di stampo più conservatore. Il primo cittadino decise però di rassegnare le sue dimissioni due settimane prima della data fissata per la consultazione. In questo caso si potrebbe parlare di un "effetto indiretto da parte del *recall*".

Il modello adottato da Los Angeles, anche a causa del fatto che nel 1906 il legislatore californiano emendò la Costituzione con un provvedimento che riconosceva la revoca come strumento di democrazia diretta, *ma solamente a livello comunale*, si diffuse assai rapidamente in altre città californiane come Pasadena, San Diego e San Francisco. A San Diego nel 1906 fu approvata una *petition for recall* nei confronti del consigliere Jay N. Reynolds. Il *council* ignorò la *petition* e si rifiutò d'indire la consultazione perché non si presentavano situazioni di «*malfeasance, misfeasance, or nonfeasance*»<sup>38</sup> da parte di Reynolds. La Corte d'Appello della California, secondo distretto, ritenne illegittimo il comportamento del *city council* perché se ricorrevano i requisiti, il *council* aveva il dovere d'indire le elezioni. L'introduzione del *recall* a Pasadena avvenne con modalità peculiari. La commissione per la revisione dello statuto optò per l'introduzione dell'iniziativa e del *referendum* nella nuova carta, ma non del *recall*. I cittadini, allora, utilizzarono l'iniziativa per emendare il nuovo statuto ed inserirci il *recall*.

Il primo Stato ad inserire nella sua Carta costituzionale l'espressa previsione del *recall* fu l'Oregon nel 1908<sup>39</sup>. Il *recall* venne previsto per tutte le cariche pubbliche, includendo i giudici elettivi (c.d. *judicial recall*). La percentuale del venticinque per cento era ancorata ai votanti (c.d. cittadini politicamente attivi) nelle precedenti elezioni per un giudice della Corte Suprema dello Stato. Inoltre si rendeva obbligatoria nella *petition* la presenza di un breve testo a favore e uno contro il *recall* del p.u.. Si affermava, inoltre, che nessuna ulteriore *petition* poteva essere presentata contro un p.u. che aveva già superato indenne una precedente *petition* a meno che i promotori non *rimborsassero* alle casse pubbliche i costi del precedente tentativo di revoca.

La circolazione dei modelli tra California e Oregon non terminò qui perché secondo gli esponenti della *Lincoln-Roosevelt League*, un'evoluzione della *Direct Legislation League*, il *recall* a livello locale questo non era più sufficiente: la SPR, seppur indebolita a livello locale, era un'entità estremamente potente e capace d'influire sui *parlamentari* statali e sul Governatore. Nel 1910 si sarebbero tenute le elezioni per la carica di Governatore della California. Immediatamente i pro-

<sup>38</sup> *Good vs. Common Council of the City of San Diego*, 5 Cal. App. at 268.

<sup>39</sup> Cfr. J. D. Barnett, *The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon*, New York, The Macmillan company, 1915, pp. 189 ss.. Le modalità furono le stesse di Pasadena: furono prima introdotti il *referendum* e l'iniziativa in Costituzione e poi, mediante quest'ultima, il *recall*.

gressisti della *Lincoln-Roosevelt League*, consci delle propensioni repubblicane dei californiani, si misero alla ricerca di un candidato per le primarie del *Grand Old Party* e le preferenze caddero sul procuratore di San Francisco Hiram Johnson, divenuto famoso grazie al fatto d'aver ottenuto la condanna di un boss locale, Abraham Ruef. Egli incentrò la sua campagna elettorale sull'adozione della democrazia diretta a livello statale e sulla volontà di contrastare la *SPR*. Nonostante la sua inesperienza, egli riuscì a diventare Governatore battendo prima i candidati repubblicani alle primarie e poi lo sfidante democratico Theodore Bell. Nei mesi successivi all'insediamento, il Parlamento approvò vari emendamenti costituzionali<sup>40</sup> tra i quali c'erano l'iniziativa, il *referendum* e il *recall*. Quest'ultimo dovette scontrarsi però con alcune resistenze dovute alla sua estensione ai membri elettivi del potere giudiziario.

Gli esponenti progressisti più intransigenti ritenevano il *recall* dei giudici imprescindibile rispetto a quello riferito agli altri due poteri. Si poneva l'accento sul fatto che il comportamento scorretto di alcuni giudici, i quali si scagliavano contro la legislazione sociale voluta dai progressisti, aiutava la *SPR* a mantenere ben salda la sua posizione di supremazia. In secondo luogo, si marcava la non differenza tra pubblici funzionari che ricoprivano cariche legislative (o amministrative) rispetto ai giudici: «[u]n uomo che è disonesto o incompetente in una carica legislativa (o amministrativa) sarà verosimilmente disonesto o incompetente anche in una carica giudiziaria»<sup>41</sup>. Anche il Governatore Johnson, in linea con la filosofia progressista di devoluzione al popolo della maggior parte possibile di pubblico potere, si schierò a favore del *recall* dei giudici sostenendo che questo si sarebbe rivelato come un avvertimento per i corrotti.

I contrari al *judicial recall* lo ritenevano uno strumento che poteva minare alla base uno dei più importanti principi del costituzionalismo americano: l'indipendenza dei giudici<sup>42</sup>. A chi avrebbe dovuto rendere conto il giudice: al popolo, e applicare i suoi umorali propositi, oppure essere soggetto alla legge e alla Costituzione? L'adozione del *judicial recall* era come non mai in dubbio se si pensa anche che il Comitato sulla legislazione diretta, a cui era demandato il compito di elaborare gli emendamenti costituzionali, decise di lasciare il *judicial recall* fuori dal progetto originale. Anche Haynes espresse al governatore Johnson i suoi dubbi e la sua rassegnazione sull'introduzione del *judicial recall*.

Quando oramai tutto sembrava perso, successe un fatto imprevisto: alcuni giudici la Corte Suprema californiana decisero di concedere la revisione della sentenza che condannava Abraham Ruef. Anche se l'ordine di revisione decadde, il comportamento dei *justices* favorevoli alla revisione scatenò le ire anche di chi si

<sup>40</sup> *California constitutional amendomania*, in *Stanford Law Review*, 1949, 2(1), pp. 279 ss.

<sup>41</sup> J. Bourne Jr., *Functions of the initiative*, cit., p. 13.

<sup>42</sup> Il *judicial recall* era quindi "idoneo" a trasformare gli Stati Uniti da repubblica qual era in una democrazia, secondo la distinzione fatta da Publius nei *Federalist Papers*, cfr. A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il Federalista*, cit., n. 14, p. 215.

era dichiarato contrario al *judicial recall*. Il Parlamento di Sacramento, in seduta congiunta delle due Camere, approvò il *recall*, compreso quello nei confronti del giudiziario, assai rapidamente e con una maggioranza di centosei voti contro quaranta; mise inoltre sotto *impeachment* i *justices* favorevoli all'ordine di revisione. Il dilemma passava nella mani dei cittadini ed un'altra volta la stampa giocò un ruolo di rilievo. Benché la fronda fosse guidata sempre dal *Los Angeles Times*, nell'ottobre 1911 ventidue emendamenti su ventitré, tra cui il suffragio femminile e tutti e tre i provvedimenti di democrazia diretta, vennero approvati.

Con il passare del tempo il *Progressive Movement* aveva trovato sempre più sostenitori in tutta l'America, allargando la discussione sulla democrazia, abbattendo i confini statali e arrivando fino a Washington D.C. Theodore Roosevelt, presidente degli Stati Uniti al tempo dei primi provvedimenti di democrazia diretta, segnò l'inizio di un'epoca nella vita politica americana. Egli, come politico progressista, era ben avvezzo al *recall*, questo, insieme agli altri strumenti di democrazia diretta, faceva profondamente parte del suo credo politico. Nonostante ciò, le sue più significative prese di posizione sulla democrazia diretta avvennero sotto (e contro) la successiva presidenza del suo collega di partito William H. Taft, quando Roosevelt, sebbene esponente di grande spicco dei Repubblicani, si era oramai ritirato dalle pubbliche scene, non avendo ruoli o cariche in istituzioni pubbliche.

William H. Taft vinse con molta facilità le elezioni presidenziali del 1908, anche grazie alla scia di successi che avevano contraddistinto gli anni precedenti, sotto la presidenza Roosevelt. Taft, repubblicano, non apparteneva però alla corrente progressista del suo partito, ma anzi tentò di osteggiare, con tutte le sue forze, gli istituti democrazia diretta<sup>43</sup>. Il nuovo Presidente accoglieva la tesi di coloro che sostenevano che il *recall* non era e non poteva essere la soluzione ai problemi della politica americana, la quale poteva essere migliorata solamente mediante l'elezione di persone migliori da parte di un elettorato più responsabile. Il difetto di fondo era *insito nel popolo*, all'interno di questo bisognava operare, come se la reale soluzione alle difficoltà politiche si potesse trovare nella stimolazione dei cittadini. Il *judicial recall* era considerato qualcosa di sovversivo, che erodeva alla base uno dei principi dell'America, la quale doveva avere dei «giudici che con coraggio si oppongono alla maggioranza»<sup>44</sup> e non giudici la cui natura si

<sup>43</sup> Questo soprattutto dopo il 1912, quando Taft perse le elezioni presidenziali per la discesa in campo di Roosevelt, assai critico con la politica di Taft, in particolar modo nei confronti della democrazia diretta. Nel 1917 Haynes, riferendosi a Taft, lo definì come uno dei maggiori oppositori del *recall*, aggiungendo poi che egli non aveva perso occasioni, durante i suoi molti viaggi e discorsi, di dare una lettura distorta di questo, arrivando persino a definirlo, insieme al *referendum* e all'iniziativa come «maligni [evils]», cfr. J. R. Haynes, *Direct government in California. An address read at the National popular government league, at their convention, held in the city of Washington, D.C., on July 5 and 6, 1916, on the operation of the initiative, referendum, and recall, from 1903 to 1916*, Washington, Government Print Office, 1917, pp. 3 ss.

<sup>44</sup> W. H. Taft, *Popular government: its essence, its permanence and its perils*, New Haven, Yale University press, 1913, p. 171.

«ridurrebbe a quella di voltagabbana e servitori a contratto, e l'azione giudiziaria indipendente diverrebbe una cosa del passato»<sup>45</sup>.

È significativo che entrambi gli schieramenti si rifacessero ai *Founding Fathers*. I contrari tiravano Madison “per la giacca”, citando i passi del *Federalist* dove egli affermava la necessaria separazione dei poteri e la completa indipendenza delle corti come caratteristica essenziale per una Costituzione limitata. Ribadivano inoltre l'importanza della sovranità popolare, all'interno di un sistema di “*checks and balances*” per inibire eventuali inclinazioni autodistruttive della società, riferendosi perfino a *Marbury vs. Madison*<sup>46</sup>. I favorevoli rispondevano al problema della separazione dei poteri citando il fatto che i giudici mediante l'*impeachment* venivano giudicati dal legislatore, tribunale partigiano (quasi) per eccellenza, e che quindi con il *recall* la questione sarebbe stata risolta «dall'intero popolo [...] senza pregiudizi o imparzialità»<sup>47</sup>. Inoltre, sempre per avere un supporto storico, questi ultimi citavano affermazioni di Jefferson, secondo cui «l'indipendenza del giudiziario dall'esecutivo [...] è una buona cosa, ma l'indipendenza dalla volontà della nazione è una scorrettezza, almeno in un governo repubblicano»<sup>48</sup>.

Taft ebbe però la concreta opportunità di esercitare il suo potere nei confronti del *judicial recall* proprio durante il suo mandato. Secondo la Carta costituzionale federale, il Congresso aveva il potere di ammettere nuovi Stati nell'Unione, eventualmente anche apponendo condizioni. Nel 1910 in Arizona, la *constitutional convention* approvò il progetto di Costituzione statale, in cui era previsto, al pari degli altri pp.uu. elettivi, il *recall* dei giudici statali. In accoglimento della richiesta dello Stato, il Congresso promulgò la legge di approvazione apponendo però la condizione di sottoporre a *referendum* la previsione del *judicial recall*, legge che però fu bloccata dal veto del Presidente, perché contrario a rimettere al popolo la decisione se accettare o meno il *judicial recall*. Nelle motivazioni del veto, Taft espresse molto dubbi perché il *judicial recall* si rivelava «così capace di sottomettere i diritti dell'individuo alla possibile tirannia di una maggioranza popolare, e, quindi, così offensiva verso la causa del libero governo»<sup>49</sup>. Con una nuova legge il Congresso pose come

<sup>45</sup> Così D. F. Wilcox, *Government by all the people; the initiative, the referendum, and the recall as instruments of democracy*, New York, Da Capo Press, 1972 (ed. originale 1912), pp. 170 ss.

<sup>46</sup> Così R. G. Brown, *The judicial recall – a fallacy repugnant to constitutional government*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1912, vol. XLIII(3), pp. 257 ss.; si veda inoltre il ricchissimo patrimonio di citazioni *ivi* contenuto.

<sup>47</sup> C. A. Beard, B. E. Shultz (a cura di), *Documents on the state-wide initiative, referendum and recall*, New York, Da Capo Press, 1970, p. 2.

<sup>48</sup> *Thomas Jefferson to Thomas Ritchie, Monticello, December 25, 1820*, in P. Leicester Ford (a cura di), *The Works of Thomas Jefferson in Twelve Volumes*, New York e Londra: G.P. Putnam's Sons, 1094-1905, p. 178, corsivo mio.

<sup>49</sup> J. F. Zimmerman, *The recall*, cit., p. 22, nota 63. Ancora, secondo A. H. Kelly, W. A. Harbison, *The American Constitution. Its origins and development*, New York, W.W. Norton, 1955, p. 625, il *judicial recall* avrebbe sottomesso i giudici «alle momentanee folate della passione popolare». Taft riprende un passo di Hamilton dove quest'ultimo mette in guardia da «ogni soffio di passioni o ad ogni impulso transitorio che il popolo possa esprimere», cfr. A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il Federalista*, cit., n. 71, p. 584.

condizione all'Arizona *l'eliminazione tout court* del *judicial recall*. Lo Stato ubbidì immediatamente, emendando la Costituzione ed eliminando la previsione incriminata. Taft aveva raggiunto l'obiettivo ma appena entrata a far parte dell'Unione, l'Arizona emendò nuovamente la propria Costituzione, reinserendo la previsione del *judicial recall*.

In polemica con Taft, Roosevelt ritornò attivamente sul tema della democrazia diretta, fino al punto di candidarsi alle elezioni del 1912. Egli, oltre ad essere favorevole al *recall tout court*, lo proponeva nei confronti delle *sentenze* che dichiaravano l'incostituzionalità di una legge<sup>50</sup>.

L'impegno di Roosevelt non sortì però nessun effetto e il *recall* in ambito giudiziario rimase sempre con riferimento *alla carica*, alla persona del giudice tranne in uno Stato, il Colorado, dove di applica(va) anche contro le loro sentenze delle corti, inferiori o suprema che fossero (in particolar modo nei confronti delle sentenze di quest'ultima).

#### 4. L'esperienza del recall negli Stati

Negli anni successivi alla sua ricomparsa, il *recall* continuò ad accogliere consensi in molti Stati<sup>51</sup>, anche se il suo utilizzo si concentrò oltremodo nei confronti delle cariche elettive pubbliche nel governo locale, mentre per i rappresentanti statali il fervore iniziale andò scemando. Il numero complessivo degli Stati che ora ammettono il recall tocca quota trentasei, ma qui ci si occuperà solo di quelli (al momento diciotto) che prevedono l'istituto nella propria Costituzione statale, perché, generalmente, il recall previsto solamente da fonte legislativa si concentra esclusivamente sul livello locale, mentre quello disciplinato anche in Costituzione è di più ampio respiro. Le varie previsioni del recall in Costituzione si dividono in tre categorie: le previsioni costituzionali cc.dd. auto-esecutive, quelle di rinvio e quelle di dubbia "classificazione". Le prime sono disposizioni assai dettagliate<sup>52</sup> e alcune di queste escludono persino ogni possibile temperamento da parte del Legislatore<sup>53</sup>, le seconde necessitano appunto di un'attuazione, generalmente riguardante sia le procedure sia, *se richiesti* dalla

<sup>50</sup> Alcuni esponenti progressisti ritenevano *necessaria anche la revoca delle sentenze comuni*, quest'idea nacque anche come reazione al gran numero di leggi e provvedimenti progressisti rese inapplicabili dall'interpretazione giudiziaria.

<sup>51</sup> Per un elenco aggiornato degli Stati che prevedono il *recall nelle loro Costituzioni* si veda una molto esaustiva tabella in 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 *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, pp. 1833 ss. È interessante far notare che gli Stati sono, per la stragrande maggioranza, Stati dell'Ovest.

<sup>52</sup> Per esempio Cost. California, art. II, sez. 13 ss., Cost. Colorado, art. XXI, sez. 1 e Cost. Nevada, art. II, sez. 9.

<sup>53</sup> «Nessuna legge potrà essere promulgata allo scopo di ostacolare, restringere o indebolire il diritto al recall», cfr. Cost. Wisconsin, art. XIII, sez. 7, corsivo mio.

Costituzione, i motivi del *recall*<sup>54</sup>. A sciogliere il dubbio sulla portata delle disposizioni del terzo tipo ci hanno pensato le Corti Supreme statali<sup>55</sup> che, nella maggior parte dei casi, hanno ritenuto le previsioni costituzionali sul *recall* essere *immediatamente applicative*. La questione non era certamente di poca importanza; se la disposizione veniva interpretata come auto-esecutiva i cittadini potevano ricorrere *immediatamente* allo strumento, mentre per quelle di rinvio si sarebbe dovuto attendere che il Legislatore prendesse iniziativa.

Con il passare degli anni e la circolazione dei modelli tra Stati si venne a creare una base comune o una procedura standard e, in piccola parte, anche usuale a quelle previste per gli altri due strumenti di democrazia diretta. Come prima cosa, identica a tutti e tre gli istituti, è necessaria la presentazione di una *petition*, rendendo così noto a terzi la volontà dei promotori del *recall*. Segue poi la raccolta di firme, in modo da sottoporre ad un vaglio preliminare del popolo la questione dell'eventuale destituzione anticipata del p.u.. La percentuale di sottoscrittori necessari affinché la *petition for recall* venga considerata valida varia da Stato a Stato, e anche in maniera significativa<sup>56</sup>. Questa però viene sempre ancorata non al numero *tout court* degli elettori ma a quello dei cittadini politicamente attivi e, nella maggior parte degli Stati, al numero dei votanti che hanno partecipato all'ultima elezione del p.u. soggetto (ora) al *recall*. La *petition* deve contenere un breve scritto che esponga succintamente le motivazioni della revoca e, a volte, è permessa anche una difesa del p.u. della stessa lunghezza. Solo sette dei diciotto Stati richiedono inoltre il verificarsi di condizioni, contesti o motivi *particolari*<sup>57</sup>, mentre gli altri non pongono nessuna limitazione. Viene inoltre fissato un limite temporale per la circolazione della *petition*: si va dai centottanta giorni della Louisiana, ai centosessanta della California fino sessanta del Colorado<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Fra le tante si vedano Cost. Alaska, art. XI, sez. 8, Cost. Kansas, art. IV, sez. 3. La previsione dell'Idaho è invece più generica, non richiamando né la procedura né i motivi, cfr. Cost. Idaho, art. VI, sez. 6.

<sup>55</sup> Cfr. per l'Oregon la sentenza *State ex rel. vs Harris*, 74 Ore. 573, 144 P. 109, (1914) e per l'Arizona *Miller vs. Wilson*, 59 Ariz. 403, 129 P.2d 668, (1942).

<sup>56</sup> Dal dodici per cento in California (Cost. California, art. II, sez. 14b) fino al quaranta per cento in Kansas (*Kansas Statutes Annotated* 25-4311). Le percentuali variano anche se il sottoposto a *recall* è un p.u. statale oppure se eletto ad un livello locale. Per esempio, nello Stato di Washington per i pp.uu. statali è necessario il venticinque per cento mentre per tutti gli altri il trentacinque; in California la percentuale dal dodici passa al venti per cento se i sottoposti a *recall* sono senatori o deputati statali e giudici di corte d'appello, cfr. rispettivamente Cost. Washington, art. I, sez. 34 e Cost. California, art. II, sez. 14b.

<sup>57</sup> Il Minnesota (Cost. Minnesota, art. VIII, sez. 6) prevede un «grave atto illecito od omissione commessi nel corso del mandato, o condanna per grave crimine nel corso del mandato». Ancora Washington (Cost. Washington, art. I, sez. 33) prevede un «atto illecito o abuso d'ufficio commesso nel corso del mandato, o violazione del giuramento prestato al momento di accettare l'incarico». Gli altri Stati, es. l'Alaska (Cost. Alaska, art. XI, sez. 8) o il Kansas (Cost. Kansas, art. IV, sez. 3), prevedono il *recall* e stabiliscono una riserva di legge per i motivi e le procedure.

<sup>58</sup> Rispettivamente *Louisiana Revised Statutes* 18:1300.2.C, Cost. California, art. II, sez. 14a e *Colorado Revised Statutes* 1-12-108.1.

Successivamente si procede al controllo delle firme, ed è eventualmente possibile, in caso di non raggiungimento della percentuale prescritta, una “rimessione in termini”, la concessione quindi di alcuni giorni aggiuntivi per raccogliere le firme mancanti<sup>59</sup>.

Una volta controllata la sussistenza delle firme necessarie, e sempre che, entro un breve lasso di tempo<sup>60</sup>, il p.u. non si sia già dimesso dalla carica<sup>61</sup>, si prospetta il momento partecipativo vero e proprio dove gli elettori votano. Questa può svolgersi secondo due modalità: in certi Stati agli elettori viene consegnata la scheda, la quale contiene un solo quesito: sottoporre o meno il p.u. alla revoca. *Non esistendo quorum*, è sufficiente che la maggioranza dei partecipanti alla votazione si esprima in maniera favorevole alla destituzione del p.u. per far sì che il posto venga dichiarato scoperto. *Al più presto*, poi, si procederà al procedimento elettorale per eleggere il successore<sup>62</sup>. In altri Stati, come la California, *contestualmente* alla votazione sull'*an*, ve ne è un'altra, quella concernente chi sostituirà l'eventuale revocato; il tutto sempre su un'unica scheda. La votazione sul *chi* sostituirà il revocato avrà effetti solamente se la maggioranza dei votanti si sarà espressa positivamente sull'*an*. È inoltre interessante notare che esistono due circostanze distinte per questo secondo tipo di votazione, ovvero se il sottoposto al *recall* possa o meno partecipare all'elezione suppletiva. Tra il primo gruppo di Stati si possono annoverare l'Arizona e il Wisconsin<sup>63</sup>, mentre tra i secondi s'includono la California e il Colorado<sup>64</sup>. Arizona e Wisconsin hanno però una clausola assai garantista nei confronti del sottoposto a *recall*: a meno di una sua espressa rinuncia, il nome del sottoposto viene *automaticamente* inserito nell'elenco dei partecipanti all'elezione suppletiva. Sempre con riferimento ad altre disposizioni garantiste, molti Stati prevedono l'inserimento nella *scheda di voto* sia delle motivazioni dei favorevoli al *recall* sia quelle del sottoposto<sup>65</sup>. La maggioranza dei votanti al *recall* può anche legittimamente opporsi alla revoca del p.u.. In questi casi può esistere una procedura atta a garantire, in alcuni casi, colui che già una volta è uscito “indenne” dal *recall* e, in altri, le pubbliche casse. Alcuni Stati non permettono *tout court* un secondo *recall* nei confronti dello

<sup>59</sup> Il Wisconsin concede cinque giorni aggiuntivi in caso d'insufficienza delle firme, cfr. *Wisconsin Statutes* 9.10(3)(b).

<sup>60</sup> L'Arizona e l'Idaho prevedono entrambi cinque giorni per rassegnare le proprie dimissioni mentre il Wisconsin ne concede il doppio, dieci. Cfr., rispettivamente, *Arizona Revised Statutes* 19-208, *Idaho Statutes* 34-1707 e *Wisconsin Statutes* 9.10(3)(b).

<sup>61</sup> Tra i tanti si vedano Cost. Arizona, art. VIII, sez. 3, Cost. Nevada, art. II, sez. 9, Cost. Oregon, art. II, sez. 18 e Cost. Wisconsin, art. XIII, sez. 12.

<sup>62</sup> Ad esempio in Louisiana esplicitamente sancisce che «la sola questione [affrontata] dall'elezione riguardo il *recall* sarà se il [p.u.] sarà revocato [*whether the official shall be recalled*]», cfr. Cost. Louisiana art. X, sez. 26. Le modalità per il “da farsi” successivamente al *recall* valido sono le più disparate. Cfr. l'elenco in A. De Petris, *Da «We the people»*, cit., p. 1835.

<sup>63</sup> Cost. Arizona, art. VIII, sez. 4 e Cost. Wisconsin, art. XIII, sez. 4.

<sup>64</sup> Cost. California, art. II, sez. 15c e *Colorado Revised Statutes* 1-12-118.

<sup>65</sup> Cost. Arizona, art. VIII, sez. 3, Cost. Nevada, art. II, sez. 9 e Cost. Oregon, art. II, sez. 18.

stesso p.u.<sup>66</sup> mentre altri, più pragmatici, lo permettono solo a patto che il costo del primo tentativo venga interamente rimborsato dai nuovi promotori<sup>67</sup>. In ultimo va ricordato che in molti Stati i giudici, seppur pp.uu. elettivi, non possono essere sottoposti a *recall*<sup>68</sup>.

Se il problema sull'effettiva natura, politica o giuridica, del *recall* può apparire come un marginale o comunque di poca rilevanza, così non è, ed anzi questo rappresenta un grosso dilemma per gli studiosi della democrazia diretta. La scelta della prima accezione significa che al procedimento non si possono applicare nessun tipo di garanzie giurisdizionali riguardanti il diritto di difesa. Già nel 1925 la Corte Suprema dell'Arizona statui che non era necessario che la *petition for recall* diretta contro un giudice precisasse l'effettiva omissione nel corso del mandato: *qualsiasi* motivazione era sufficiente<sup>69</sup>. Anche la Costituzione californiana abbraccia la soluzione politica del problema. In essa si afferma l'indiscutibilità dei motivi adottati e la non possibilità di una loro revisione o controllo da parte di una qualsiasi autorità<sup>70</sup>.

L'art. XXI, sez. 1 della Carta costituzionale del Colorado consacra gli elettori registrati come «gli unici e esclusivi giudici della legalità», inibendo anche qualsiasi controllo del motivo o dei motivi del *recall*. Questa tesi fu confermata da una sentenza della Corte Suprema statale, la quale affermò che i costituenti vollero intendere il *recall* come una procedura *prettamente politica*<sup>71</sup>. La Costituzione del Michigan, al suo art. II, sez. 8, è ancora più esplicita, laddove afferma che «la sufficienza di ogni [*any*] motivazione, richiesto dalla procedura, sarà considerata come una questione politica invece che una questione giuridica». Dello stesso tenore la Costituzione del New Jersey, la quale esprime a chiare lettere l'impostazione politica del *recall*<sup>72</sup>. Nel 1964 la Superior Court del New Jersey, in ossequio alla Costituzione statale e prendendo spunto dalla giurisprudenza degli altri Stati, rifiutò d'invalidare una *petition for recall*, di cui il sottoposto lamentava l'indetermi-

<sup>66</sup> Cost. North Dakota art. III, sez. 10, Cost. Wisconsin, art. XIII, sez. 12, Cost. Oregon art. II, sez. 18, *Kansas Statutes Annotated* 25-4311 e *Idaho Statutes* 34-1713(2).

<sup>67</sup> Cost. Nevada art. II, sez. 9, Cost. Arizona art. VIII, sez. 5 e *Arizona Revised Statutes* 19-202(B).

<sup>68</sup> Tra i tanti si vedano Cost. Kansas, art. IV, sez. 3, Cost. Idaho, art. VI, sez. 6, Cost. Michigan, art. II, sez. 8 e Cost. Washington, art. I, sez. 33.

<sup>69</sup> *Abbey vs. Green*, 28 Ariz. 53, 235 P. 150 (1925). La Corte aggiunse inoltre che «chiaramente, sotto la nostra Costituzione e la legge sul *recall* non è necessario che il [p.u.] debba essere colpevole di atti illeciti o omissioni durante il suo mandato. I motivi possono essere molto generali nella loro sostanza o nella loro forma. È evidente che il loro [dei promotori] scopo era quello di permettere all'elettore di sbarazzarsi di un odioso e insoddisfacente [p.u.], per qualsiasi o nessuna ragione qualunque fosse la questione [for any or no reason whatever for that matter]», *ibidem* at 63, corsivo mio.

<sup>70</sup> «La sufficienza del motivo non potrà essere riesaminato», Cost. California, art. II, sez. 14a.

<sup>71</sup> *Bernzen vs. The City of Boulder*, 186 Colo. 81, 525 P.2d 416, (1974). La Corte ritenne sufficiente la motivazione dell'insoddisfazione della popolazione nei confronti del p.u..

<sup>72</sup> «La sufficienza delle ragioni o dei motivi richiesti dalla procedura saranno considerati come una questione politica, piuttosto che una giudiziaria», Cost. New Jersey, art. I, sez. 2b.

natezza dei motivi sostenuti nella stessa. Secondo la *Superior Court* «le corti in tutti gli Stati Uniti hanno generalmente adottato l'idea che il potere garantito agli elettori di una municipalità di revocare certi [pp.uu.] mediante il *recall* è un qualcosa di politico [*political in nature*] ed è compito del popolo, non delle corti, vagliare la verità e la sufficienza dei motivi asseriti per la revoca»<sup>73</sup>. I motivi della *petition for recall* non possono (e non devono) essere sottoposti al controllo, alla cognizione di un giudice che stabilisca la loro veridicità o meno, la loro sussistenza o meno. L'unico organo poteva avere cognizione riguardo al *recall*, che poteva decidere se il p.u. doveva essere congedato era il *tribunal of the people*<sup>74</sup>.

La maggioranza degli Stati che inquadrano il *recall* sotto un profilo giudiziario devono questa operazione più al lavoro interpretativo delle varie *Supreme Courts* piuttosto che ai Costituenti statali. L'art. IV, sez. 3 della Costituzione del Kansas rende necessaria la specificazione dei motivi in una legge statale, questi sono individuati nella condanna per un delitto grave, cattiva amministrazione nell'esercizio dell'incarico, dimostrazione d'incompetenza, o fallimento nell'attuare un obbligo prescritto dalla legge<sup>75</sup>. Nel caso *Unger e Temple*<sup>76</sup>, due p.u., facenti parte di uno *school board*, erano accusati «con una dichiarazione generica [...] d'aver violato l'*Open Meetings Act*»<sup>77</sup>. La Corte sancì l'obbligatorietà della specificazione e precisione dei motivi per dare al p.u. un'opportunità di preparare una strategia difensiva sul suo comportamento durante il suo mandato. Venne quindi affermato, e sancito come imprescindibile per la procedura, un diritto di difesa certo. Uno dei casi più interessanti è però rappresentato dall'evoluzione della concezione del *recall* avvenuta nello Stato di Washington. La Costituzione statale nel suo art. I, rubricato *Declaration of Rights*, alla sez. 33, enuncia i motivi per cui un p.u. può essere revocato: atto illecito o cattiva amministrazione durante l'incarico e negligenza nei doveri d'ufficio. L'atteggiamento della *Supreme Court* statale si rivelò stabile per più di settant'anni, qualificando il *recall* come uno strumento politico. Nel 1913 la Corte, confermando la decisione della *Superior Court*, affermò innanzitutto che «è molto chiaro che, sotto questa disposizione costituzionale [Cost. Washington, art. I, sezz. 33, 34] un [p.u.] può essere rimosso solamente con una motivazione»<sup>78</sup> e in secondo luogo che alla Corte (*rectius* ai

<sup>73</sup> *Westpy vs. Burnett*, 82 N.J. Super. 239, 197 A.2d 400, (1964). La decisione fu poi confermata anche dalla *Supreme Court* statale, *Westpy vs. Burnett*, 41 N.J. 554, 197 A.2d 857, (1964), corsivo mio.

<sup>74</sup> L'espressione *tribunal of the people* viene coniata dalla Corte Suprema dello Stato di Washington nel 1913 in *Cudibee vs. Phelps*, 76 Wash. 314, 136 P. 367, (1913). Lo Stato non è in elenco perché, prima favorevole alla visione politica del *recall*, nel 1984 la Corte Suprema statale dichiarò la costruzione giuridica del *recall* degli ultimi settant'anni superata, cfr. *infra* in questo paragrafo.

<sup>75</sup> *Kansas Statutes Annotated* 25-4302.

<sup>76</sup> *Unger vs. Horn*, 240 Kan. 740, 732 P.2d 1275, (1987).

<sup>77</sup> *Ibidem* at 747. L'*Open Meetings Act* prevede che le riunioni concernenti affari, sia politici sia economici, di governo scolastico siano aperte al pubblico (*Kansas Statutes Annotated* 75-4717), sancendo una *civil penalty* per tutti i pp.uu. che non dovessero rispettare la norma suddetta (*Kansas Statutes Annotated* 75-4320), corsivo mio.

<sup>78</sup> *Cudibee vs. Phelps*, 76 Wash. 314, 136 P. 367, (1913).

giudici, in generale) compete solamente un controllo della sufficienza delle motivazioni, ben esulando dalla sua attribuzione il mero compito di cognizione sulle stesse. Solo il tribunal of the people poteva decidere, mediante il voto, sulla bontà o meno delle motivazioni. La Corte sancì inoltre la non applicabilità del *due process of law federale*<sup>79</sup>, garantito dal quattordicesimo emendamento. Nel 1939 la Corte Suprema estese il principio, già enunciato più di vent'anni prima, con riferimento però questa volta ai pp.uu. addetti al controllo delle firme e delle motivazioni: né la Costituzione né le leggi concedevano loro di sindacare, *ex ante*, le motivazioni addotte dai promotori per il *recall*<sup>80</sup>. Nel 1967 una *petition for recall* contro un commissario idrico fu ritenuta valida dalla Corte pur avendo, come motivazione, il fatto che il p.u. fosse colpevole di *malfeasance* e *misfeasance* per aver fatto circolare una *petition* mirante alla costituzione di un nuovo distretto idrico. Per i *petitioners* si trattava senza dubbio di violazione dei doveri del commissario di operare e mantenere il sistema esistente<sup>81</sup>. La Corte affermò inoltre che una volta ritenuto il primo motivo sufficiente, questo già assicurava la correttezza del procedimento: le ulteriori motivazioni non rilevavano. Questa sentenza allargò in maniera incisiva le maglie del già poco consistente controllo della Corte, sicché si iniziò a discutere circa gli eventuali provvedimenti legislativi da prendere per rimediare al problema<sup>82</sup>. Un anno dopo, nella sentenza *State ex rel. LaMon vs. Westport*<sup>83</sup>, la Corte individuò due elementi per delle motivazioni sufficienti: le accuse dovevano contenere motivi di *malfeasance* o *misfeasance* e dovevano inoltre essere sufficientemente definite *come se fossero delle informazioni criminali*<sup>84</sup>. Il problema dell'abuso ritornò alle cronache e si fece ancor più evidente quando richieste di riforma provennero persino da *justices* della Suprema Corte statale. Nella *concurring opinion a Bocek vs. Bailey*<sup>85</sup>, il *justice Utter* si lamentava della riluttanza dei giudici nel prevenire gli *abusi* dell'istituto, facendo notare soprattutto la (troppo)

<sup>79</sup> Il *due process* appresta a sua volta due tipi di protezioni. Una è il "*procedural due process*", che fa riferimento alle procedure che i poteri pubblici devono seguire per privare qualcuno della vita, della proprietà, della libertà. La seconda garanzia è il "*substantive due process*" in base al quale il governo deve avere adeguate ragioni per privare qualcuno della vita, della proprietà, della libertà. Il primo aspetto riguarda le procedure che devono essere seguite per limitare i diritti dei cittadini, mentre il secondo richiede sufficienti giustificazioni per limitarli. Cfr. E. Chemerinsky, *Constitutional law: principles and policies*, New York, Aspen Law & Business, 2001, p. 451.

<sup>80</sup> *Roberts vs. Millikan*, 200 Wash. 60, 93 P.2d 393, (1939).

<sup>81</sup> *Danielson vs. Faymonville*, 72 Wn.2d 854, 435 P.2d 963, (1967).

<sup>82</sup> M. L. Cohen, *Recall: a time for reform*, in *Washington Law Review*, 1974, 50(1), pp. 43 ss..

<sup>83</sup> *State ex rel. LaMon vs. Westport*, 73 Wn.2d 255, 438 P.2d 200, (1968).

<sup>84</sup> *Ibidem*, at 259. Per le definizioni di *malfeasance* e *misfeasance* la Corte si rifece ad una sentenza di vent'anni prima, la quale li definiva come «qualsiasi immotivata condotta [*wrongful conduct*] riguardante l'adempimento dei doveri d'ufficio», cfr. *State vs. Miller*, 32 Wn.2d at 152, 201 P.2d 136, (1948).

<sup>85</sup> *Bocek vs. Bailey*, 81 Wn.2d 831, 505 P.2d 814, (1973), (Utter J., *concurring*). Si veda inoltre M. L. Cohen, *Recall*, cit. pp. 29 ss. La differenza si basa tutta su un controllo formale (*State ex rel. LaMon vs. Westport*) rispetto ad uno sostanziale senza però essere penetrante, senza che la Corte giudicasse i motivi.

stretta aderenza della Corte alla precedente sentenza *State ex rel. LaMon vs. Westport*. Questa richiedeva motivi sufficientemente definiti, tuttavia non permetteva neanche un controllo *prima facie* degli stessi. Questo *modus procedendi* «non avrebbe permesso al popolo né di poter ascoltare un dibattito sulle *vere questioni* coinvolte né di avere l'opportunità di fare una scelta intelligente sulle questioni»<sup>86</sup>. Nel 1984 avvenne però l'*overruling*: la Corte concluse che tutta la giurisprudenza precedente in materia di *recall* era superata. Venne innanzitutto escluso un potere penetrante delle corti di sindacare circa la verità dei motivi allegati dai promotori, i quali però sarebbero dovuti essere specifici e definiti. Al contempo però la Corte sostenne che «il Legislatore intese limitare il diritto al *recall* permettendo alle corti di *esaminare i motivi* come materia di legge e di decidere *se i fatti* [...] *stabiliscano prima facie* un atto di *misfeasance*, *malfeasance*, o una violazione del giuramento d'ufficio»<sup>87</sup>. Se non un potere incisivo di cognizione dei motivi, almeno un sindacato sulla *verosimiglianza* degli stessi.

Non esistono molte statuizioni riguardo la possibilità di revoca di parlamentari federali. Nel 1935 l'*Attorney General* dell'Oregon sancì l'inapplicabilità della revoca ai membri del Congresso, in quanto questi non sono in realtà pp.uu. statali, perché chi ricopre il proprio ruolo in forza della Costituzione degli Stati Uniti è un «ufficiale federale costituzionale [*federal constitutional officer*]»<sup>88</sup>. Per quel che riguarda invece la *law in action*, le pronunce sulle disposizione statali e la loro applicabilità ai membri del Congresso sono estremamente rare. In una di queste, una corte statale dell'Idaho interpretò la previsione legislativa statale della revoca come non applicabile ai rappresentanti federali<sup>89</sup>. Aggiunse inoltre che in caso di estensione del *recall*, con qualsiasi mezzo legislativo o interpretativo, ai Senatori federali, la disposizione si sarebbe rivelata incostituzionale in quanto costitutiva di una qualificazione ulteriore rispetto a quelle già previste nell'art. I, sez. 3 della Costituzione federale<sup>90</sup>.

Come anzidetto, per la maggior parte degli anni il fenomeno del *recall* interessò gli Stati Uniti d'America solamente all'interno dei singoli Stati. Escludendo le fasi degli *AoC* e della discussione in seno alla Convenzione Costituzionale, il dialogo svoltosi sulla possibilità di revoca dei Senatori o dei Rappresentanti al Congresso di Washington rappresenta una questione meramente incidentale. La

<sup>86</sup> *Bocek vs. Bailey*, 81 Wn.2d at 839, (Utter J., *concurring*), corsivo mio.

<sup>87</sup> *Cole vs. Webster*, 103 Wn.2d at 288, 692 P.2d 799, (1984), corsivo mio. L'*overruling* è affermato, con tutte le sentenze da ritenere inconsistenti in *ibidem*.

<sup>88</sup> *Biennial Report and Opinions of the Attorney General of the State of Oregon*, 19 aprile 1935, p. 313.

<sup>89</sup> *Rankin vs. Cenarrusa*, Civil No 39700, (District Court for the Fourth Judicial District of Idaho), (1967), cfr. anche U.S. *Judge rejects plea asking recall of Senator Church*, in *New York Times*, 1 ottobre 1967, p. 47, col. 1.

<sup>90</sup> Requisiti concernenti l'età, la cittadinanza e la residenza del candidato. Sull'argomento della qualificazione si veda *infra* la sentenza *United States Term Limits, Inc. vs. Thornton*, 514 U.S. 779, (1995).

*Supreme Court* se ne è occupata solo in maniera indiretta nel 1995, nella sentenza *United States Term Limits Inc. vs. Thornton*. Alle elezioni generali del novembre 1992, gli elettori dell'Arkansas votarono a favore dell'adozione dell'*Amendment 73*, rubricato come *Term Limitation Amendment*. Il preambolo sosteneva che un ufficiale elettivo che rimane troppo a lungo in carica diventa più preoccupato per le elezioni, rispetto ai suoi doveri di rappresentante del popolo determinando quindi un sistema elettorale che è meno libero e meno rappresentativo rispetto a quello stabilito dai *founding fathers*. La disposizione disciplinava, oltre a limitazioni sul piano *statale*, una restrizione anche per i rappresentanti *federali*. La sezione terza prevedeva che colui che fosse già stato eletto tre o più volte alla Camera dei rappresentanti (due o più per il Senato) non sarebbe stato certificato come candidato e, di conseguenza, il suo nome non sarebbe potuto apparire sulla scheda elettorale. La legge fu impugnata e arrivò fino a Washington dove la Corte Suprema rilevò l'incostituzionalità della previsione nella parte in cui riguardava le limitazioni per i Deputati e Senatori *federali*, in quanto contrastante con gli artt. I, sez. 2 e I, sez. 3, i quali stabiliscono le condizioni affinché una persona possa essere eletta alla Camera o al Senato (cc.dd. *qualifications clauses*). Accogliendo l'argomento dato da alcune Corti sia da *opinions* di alcuni *Attorney General*, i Senatori e i Deputati vengono considerati ufficiali federali, dovendo la loro esistenza e autorità solamente dalla Costituzione federale; questi «sono più degli ufficiali dell'intera Unione, così come lo è il Presidente»<sup>91</sup>. Leggi statali che volessero disciplinare qualificazioni dei rappresentanti al Congresso si rivelerebbero incostituzionali<sup>92</sup>. La Corte argomentò anche sul fatto che la Convenzione costituzionale aveva bocciato il *Virginia Plan* che, come si è visto, conteneva l'espressa previsione del *recall* dei rappresentanti al Congresso. La ratifica del progetto finale di Costituzione venne valutato dai giudici supremi come un rifiuto *tout court* del *recall* dei rappresentanti federali.

Nella *dissenting opinion* il justice Thomas interpretò in maniera letterale il decimo emendamento. Egli concluse che gli Stati, o le popolazioni mediante l'iniziativa, avevano certamente il potere di limitare, sul fronte numerico, i mandati dei rappresentanti. Questo perché, a meno che la Costituzione esplicitamente proibisca un'azione di questo tipo da parte degli Stati o del popolo, non esiste nessun ostacolo verso tale azione. Anche Thomas sostenne *comunque* l'impossibilità da parte dei cittadini di poter sottoporre a *recall* un membro del Congresso, portando tre argomenti a favore. Innanzitutto perché la Costituzione prevede un termine fisso per la durata del mandato per i membri del Congresso. In secondo luogo, una volta eletti, i Deputati e i Senatori sono parte un'istituzione federale, al di fuori del controllo degli Stati. Per concludere, si fece leva sul fatto che i Costi-

<sup>91</sup> *Ibidem*, at 803 (1995).

<sup>92</sup> Quasi tutte le leggi recanti restrizioni o comunque qualificazioni ulteriori rispetto a quelle date dalla Costituzione sono state dichiarate incostituzionali. Tra le tante si veda *Danielson v. Robert F. Fitzsimmons*, 232 Minn. 149, 44 N.W.2d 484 (1950) (legge statale che proibiva ai criminali di correre per la carica di Deputato o Senatore).

tuenti assegnarono il potere di determinare il salario dei membri del Congresso allo Stato federale, questo perché il fatto di poter determinare il salario «sarebbe approssimativamente un vero e proprio potere di revoca [*power of recall*]»<sup>93</sup>.

### 5. I casi del Colorado e della California

Durante l'ondata progressista dei primi anni del Novecento, «il Colorado fu l'unico Stato dell'Unione che estese il *recall* anche alle sentenze [*judicial decisions*]»<sup>94</sup>. Esso accolse così le proposte di Theodore Roosevelt di prevedere sia la revoca delle sentenze ordinarie sia, soprattutto, quella delle decisioni della Corte Suprema statale relative all'incostituzionalità di una legge emanata dal Parlamento del Colorado oppure proposta dai cittadini mediante l'iniziativa<sup>95</sup>. Il *recall* nei confronti dei giudici era qualcosa di conosciuto o comunque già tollerato in qualche Stato, mentre quello nei confronti delle sentenze appariva come qualcosa di radicale. L'appoggio indiretto che i giudici davano poi alle grosse *corporations* non faceva che foraggiare il sentimento popolare verso l'estensione dell'istituto verso le sentenze. C'era chi si schierava a favore del provvedimento sostenendo il primato della sovranità popolare su qualsiasi cosa, anche sulle sentenze che dichiaravano una legge incostituzionale<sup>96</sup>. E ovviamente c'era altresì chi era contrario all'estensione, vedendo in tutto ciò una minaccia nei confronti dell'indipendenza del potere giudiziario.

Alla fine nel novembre del 1912 gli abitanti del Colorado emendarono, mediante l'*iniziativa*, la loro Costituzione introducendovi il provvedimento. Il *Judicial Recall Amendment (JRA)* prevedeva che nessun giudice avrebbe potuto sindacare sulla costituzionalità di una legge, di uno statuto cittadino, assumendo come parametro sia la Costituzione statale sia quella federale. Solo la *Colorado Supreme Court* avrebbe potuto dichiarare l'incostituzionalità di un atto, passando quindi da un sistema a controllo diffuso, ad uno a controllo accentrato. La sentenza della *Supreme Court* che dichiarava l'incostituzionalità di un provvedimento sarebbe rimasta sospesa nei suoi effetti per sessanta giorni. Se entro questo termine, almeno il cinque per cento dei cittadini si fosse opposto alla sentenza, si sarebbero indette le consultazioni referendarie. In caso della vittoria dei favorevoli al provvedimento dichiarato incostituzionale, questo sarebbe tornato cogente come legge dello Stato, *per nulla rilevando* la decisione della Corte. Per ben sei anni la revoca delle sentenze rimase però latente. Solo nel 1921, in due

<sup>93</sup> *United States Term Limits, Inc. vs. Thornton*, 514 U.S. at 890 (1995) (Thomas J., *dissenting*).

<sup>94</sup> D. A. Smith, *Colorado and judicial recall*, in *The American Journal of Legal History*, 1963, vol. 7(3), p. 203.

<sup>95</sup> Si veda in generale J. A. Lapp, *Recall of judicial decisions*, in *The American Political Science Review*, 1914, vol. 8(4), pp. 632 ss.

<sup>96</sup> Cfr. D. W. Baker, *The recall of judicial decision*, in *Georgetown Law Journal*, 1912, pp. 1 ss.

casi decisi lo stesso giorno (*The People vs. The Western Union Telegraph Company et al.* e *The People vs. Max*)<sup>97</sup> la Corte statui sull'argomento, dichiarando il *JRA* incostituzionale.

La prima delle due sentenze concerneva una questione di diritto sindacale. L'impiegato F. A. Holson fece causa alla *Western Union*, accusandola di violare una legge di protezione dei lavoratori: l'*Anti-Coercion Act* del 1911. Gli avvocati della compagnia sostennero invece l'incostituzionalità del provvedimento per contrasto con il *due process of law* "federale", togliendo in questo modo al Tribunale la competenza a giudicare, in ossequio alla disciplina del *JRA*. Accogliendo le argomentazioni della difesa il giudice archiviò il caso. L'archiviazione fu però appellata davanti alla *Colorado Supreme Court*. Il secondo caso riguardava tal Alfred E. Max, accusato di praticare la professione medica senza la necessaria licenza. Max rivendicò i propri titoli universitari e la licenza ottenuta anni prima. Contestò inoltre la costituzionalità dell'*Act Relating of Practice of Medicine in the State of Colorado*, il quale istituiva un'unica commissione medica statale, alla quale erano demandate tutte le faccende relative agli affari amministrativi e alla questione delle licenze, per contrasto, oltre che con alcune disposizioni costituzionali statali, con il *due process of law*. Il Tribunale stabilì l'archiviazione perché nulla si sarebbe potuto decidere fino a che la *Colorado Supreme Court* non avesse sanato l'anomalia in cui erano stati posti tutti i giudici del Colorado, bloccando, *de facto*, gran parte dell'attività giudiziaria.

Nel primo caso la Corte dichiarò l'incostituzionalità dell'*Anti-Coercion Act* e rilevò che il popolo non poteva né impedire il sindacato diffuso di costituzionalità, perché «[q]uando una questione circa la Costituzione *federale* viene sollevata in una qualsiasi delle corti del Colorado, queste hanno il *diritto*, e il *dovere* [...] di pronunciarsi e decidere la questione»<sup>98</sup>, né mantenere una legge *statale*, in contrasto con la Costituzione *federale*. La decisione non può in nessun modo essere riesaminata dai cittadini del Colorado e una disposizione che prescrivesse una procedura opposta sarebbe nulla e invalida. Nulla però si diceva riguardo le sentenze che dichiaravano un provvedimento incostituzionale per contrasto con la Costituzione *statale*. Nella seconda sentenza la Corte confermò lo stretto legame tra la parte dichiarata incostituzionale in *The People vs. The Western Union* e la parte ancora vigente, quella relativa al contrasto con la Costituzione *statale*. Il problema della *judicial recall* in *The People vs. Max* venne affrontato sempre rifacendosi al *due process clause*, ma da un punto di vista più procedurale. La possibilità di non poter sottoporre a sindacato diffuso un provvedimento avrebbe privato i soggetti del *procedural due process*; una qualsiasi corte inferiore non avrebbe potuto né ascoltare la sua difesa né i suoi motivi eliminando un grado della giurisdizione. In questa maniera tutte le corti inferiori avrebbero dovuto disapplicare le leggi anche se

<sup>97</sup> Rispettivamente *The People vs. The Western Union Telegraph Company et al.*, 70 Colo. 90 (1921) e *The People vs. Max*, 70 Colo. 100, (1921).

<sup>98</sup> *The People vs. The Western Union Telegraph Company et al.*, 70 Colo. at 98 (1921), corsivo mio.

ritenute non incostituzionali, avendo l'emendamento obbligato la Corte Suprema ad essere sia l'unico giudice della controversia costituzionale sia, *soprattutto*, del processo collegato. Il popolo conservava il diritto e il potere di emendare la propria Costituzione, ma tutto questo doveva sempre rimanere all'interno della Costituzione federale: il popolo era "senza poteri" sia nei confronti della Costituzione federale che per la cancellazione del sindacato diffuso circa le violazioni della Costituzione<sup>99</sup>. Da un punto di vista prima sostanziale e poi procedurale la Corte Suprema del Colorado cancellò definitivamente l'applicazione del *recall* alle sentenze dichiaranti l'incostituzionalità di un provvedimento e, più in generale, delle sentenze.

Nei confronti del *recall* la California si è sempre distinta per una legislazione "di favore": da un lato per le basse percentuali di firme richieste ai fini della validità della *petition*, dall'altro per la concezione politica del *recall*. Questo è stato utilizzato in maniera smodata a livello locale mentre non ha trovato grande successo nei confronti di funzionari pubblici statali. Delle decine di tentativi di *recall* diretti contro il Governatore, solo quello del 2003 ha raggiunto la fase della consultazione popolare mentre sui cinquantaquattro tentativi nei confronti di parlamentari, solo sette si sono spinti fino alla fase del voto popolare, e di questi solo quattro hanno sancito la revoca del parlamentare<sup>100</sup>. A livello statale l'istituto perse però la sua funzione di diretta sanzione nei confronti del titolare di una pubblica carica e si trasformò in esacrabile strumento di lotta politica.

L'ultimo episodio noto alle cronache riguarda il *recall* del Governatore della California, Gray Davis. Nel novembre 2002 il democratico Davis fu rieletto alla carica di Governatore della California, nonostante i gravi problemi di debito pubblico. Nel febbraio 2003 il *People's Avocate*, un gruppo d'interesse repubblicano, annunciò la presentazione della *petition for recall* diretta contro il Governatore. Il 25 marzo questa fu certificata dal *Secretary of State* Shelley permettendo dunque ai promotori l'inizio della raccolta delle firme. Il tentativo sembrava però destinato miseramente a fallire come i precedenti a causa della scarsa attenzione concessagli dai partiti e dall'opinione pubblica. La svolta avvenne nel maggio 2003 quando Darrell Issa, deputato repubblicano al Congresso per la contea di San Diego, decise di sostenere l'iniziativa contro Davis donando un milione e mezzo di dollari ai promotori e provvedendo all'ingaggio di strutture organizzative specializzate a sostegno del procedimento.

In California la disciplina del *recall* prevede che debbano essere raccolte a sostegno della *petition* un numero di firme equivalente almeno al dodici per cento di *tutti* i voti espressi nell'ultima consultazione tenuta per eleggere il p.u. che si intende revocare, *non rileva* quindi la distinzione tra voti validi, nulli o bianche. Agli inizi di luglio i promotori annunciarono d'aver superato la soglia di 897.158

<sup>99</sup> *The People vs. Max*, 70 Colo. at 111, (1921).

<sup>100</sup> J. Spivak, *California's recall. Adoption of the "Grand Bounce" for elected officials*, in *California History*, 2004, 81(2), p. 28, si veda anche J. F. Zimmerman, *The recall*, cit., pp. 83 ss..

firme, e di aver quindi inoltrato la richiesta al Segretario di Stato Shelley. Il 23 luglio Shelley confermò che le firme presentate erano sufficienti e, per rispettare il limite temporale sancito in Costituzione, il Vice Governatore Bustamante stabilì il 7 ottobre successivo come data per la consultazione.

Il *California Elections Code* prevede condizioni non particolarmente gravose<sup>101</sup> per candidarsi alla carica di Governatore. Proprio per questo, il giorno della votazione i candidati alla carica statale toccarono quota centotrentacinque. All'inizio i Democratici scelsero di sostenere una strategia difensiva, tesa sostanzialmente a difendere Davis, ed a sostenere il "no" senza presentare nessuna candidatura alternativa ma, resisi conto del pericolo che potevano correre in caso di vittoria del "sì", scelsero il Vice Governatore Bustamante come candidato. Per i Repubblicani l'evento galvanizzante lo si ebbe quando l'attore cinematografico Arnold Schwarzenegger annunciò la propria candidatura. Questo fece sì che molti candidati repubblicani abbandonarono la corsa alla carica e invitarono a votare per Schwarzenegger, praticando una desistenza *sui generis*.

Nonostante alcuni ricorsi all'autorità giudiziaria, il 7 ottobre 2003 ben 9.413.395 cittadini registrati, sui 15.383.526 totali, si recarono alle urne per esprimersi prima sull'opportunità di destituire Davis e su chi, eventualmente, avrebbe dovuto sostituirlo. La scheda elettorale si presentava divisa in due parti: nella prima veniva richiesta una pronuncia sull'opportunità o meno di revocare Davis, nella seconda si dava la possibilità di scegliere con quale dei candidati in lizza avrebbero voluto sostituirlo. Il voto sul primo quesito non vincolava in alcun modo quello dato sul secondo: una persona poteva benissimo essere contro al *recall* di Davis, ma votare *comunque* un sostituto. A favore del *recall* votò poco più del cinquantacinque per cento degli elettori mentre A. Schwarzenegger fu colui che venne scelto come nuovo Governatore dalla maggioranza *relativa* degli elettori<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> Il candidato deve essere cittadino americano (Cost. California, art. V, sez. 2), registrato come elettore in California (*California Elections Code* sez. 201), deve depositare una cauzione non rimborsabile di tremilacinquecento dollari e ottenere (*ibidem* sezz. 8103 e 8105), se iscritto ad uno dei due partiti principali, almeno sessantacinque firme (*ibidem* sezz. 8062 e 8400). Nel caso in cui qualcuno non avesse voluto pagare la cauzione, avrebbe dovuto però raccogliere almeno diecimila firme [*ibidem* sez. 8106(a)(6)]. Per candidati iscritti a partiti "terzi" sarebbero bastate centocinquanta firme, anche qui senza nessuna cauzione (*ibidem*).

<sup>102</sup> Si vedano *amplius* le tabelle sulle votazioni raccolte in A. De Petris, *Da «We the people»*, cit., pp. 1835 ss.

