

Marco Olivetti (\*)

## IL RECALL E I NUOVI STATUTI REGIONALI (\*\*)

SOMMARIO. – 1. La revoca degli eletti nel diritto comparato. Premessa. 2. Il *recall* negli States nordamericani. 2.1. Origine e definizione. 2.2. Il procedimento per il *recall*. 2.3. *Ratio* del *recall*. 2.4. Il *recall* del governatore Davis in California. 3. L'*Abberufungsrecht* nei Cantoni svizzeri. 4. Lo scioglimento del *Landtag* su decisione popolare nelle Costituzioni dei *Länder* tedeschi. 5. La revoca popolare dei deputati nelle Costituzioni sovietiche. 6. La revoca popolare di organi del potere esecutivo su iniziativa dell'organo legislativo-rappresentativo. 7. Esempi di recenti previsioni costituzionali recanti forme di *recall*. 8. Il problema della legittimità della revoca popolare degli eletti nell'ordinamento costituzionale italiano e, in particolare, negli Statuti regionali. 9. Il *recall* e il governo di legislatura con elezione diretta del vertice dell'Esecutivo. 10. Il *recall* in un sistema di governo regionale in cui non sia prevista l'elezione diretta del Presidente della Giunta. 11. Le procedure del *recall*. 12. Il *recall* nei progetti di statuti regionali. 13. Tre avvertenze conclusive.

### 1. La revoca degli eletti nel diritto comparato. Premessa.

Caratteristica basilare degli ordinamenti che si autoqualificano come democratici o che sono ritenuti tali dagli osservatori è la previsione di forme di elezione degli organi legislativi-rappresentativi, cui possono (ma non devono necessariamente ai fini della qualificazione dell'ordinamento in questione come democratico) affiancarsi procedure volte ad eleggere anche organi esecutivi o di governo (<sup>1</sup>). La previsione di procedure elettive è condizione necessaria ma non sufficiente ad assicurare la democraticità di un ordinamento, poiché rilievo non minore va riconosciuto da un lato a una serie di modalità di svolgimento delle elezioni (pluralità di soggetti abilitati a competere; correttezza della competizione; parità delle armi fra i competitori; ecc.), dall'altro alla temporaneità delle cariche elettive. La periodicità delle scadenze elettorali, infatti, assicura sia la "derivazione" permanente degli eletti dagli elettori (<sup>2</sup>), sia la possibilità di chiamare i primi a rispondere del loro operato davanti ai secondi (<sup>3</sup>): il che correntemente avviene a fine mandato, quando è di norma possibile la rielezione del titolare uscente di una carica elettiva.

---

\* Professore straordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia.

\*\* Il presente testo riproduce, con alcune integrazioni e qualche aggiornamento, il saggio dal medesimo titolo pubblicato in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 355-378.

<sup>1</sup> Infatti, come è noto, in molti ordinamenti democratici la legittimazione democratica del potere esecutivo è affidata a procedure diverse dall'elezione a suffragio universale e diretto, ma che sono comunque idonee ad assicurarne la derivazione dalla sovranità popolare: tipico è il caso della fiducia parlamentare. Su questi problemi cfr. per tutti G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, VII ed. (2002-2003), Zanichelli, Bologna, 2002, p. 296.

<sup>2</sup> ...che, assieme al principio maggioritario, costituisce uno dei due elementi in cui si articola il principio democratico: v. A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Boll. Inf. Cost. Parl.*, 1994, n. 3, p. 133.

<sup>3</sup> Sulla responsabilità degli eletti e dei decisori come risorsa aggiuntiva della democrazia rappresentativa rispetto alla democrazia diretta v. A. D'ATENA, *Il principio democratico*, cit., p. 135.

Se i meccanismi da ultimo menzionati sono tipici di tutte le democrazie rappresentative, talune di esse sono state percorse da forti spinte alla piena realizzazione dell'ideale democratico, mediante meccanismi ulteriori volti ad assicurare la corrispondenza delle decisioni dell'apparato di governo alla volontà dei governati. Fra gli strumenti utilizzati a questo scopo vanno menzionati, oltre alle varie tipologie di referendum, la riduzione della durata dei mandati degli eletti (che, rendendo più frequenti le elezioni, dovrebbe assicurare la vicinanza dell'eletto ai suoi elettori) e la previsione di meccanismi volti ad anticipare l'ordinaria scadenza elettorale. I principali fra questi ultimi sono lo scioglimento anticipato dell'organo legislativo rappresentativo (nonché, per quanto riguarda il potere esecutivo, la rimozione del Governo mediante un voto di sfiducia) e la revoca degli eletti da parte del corpo elettorale, che costituisce il *contrarius actus* rispetto alla elezione popolare (4).

La revoca popolare di titolari di cariche elettive è realizzata nei sistemi costituzionali contemporanei con modalità molto diverse fra loro, per quanto attiene ai soggetti abilitati ad avviare la procedura di revoca, ai destinatari, alla disciplina del procedimento, alla modalità di produzione degli effetti ed ai limiti che gli istituti in esame incontrano. Corrispondentemente, diverse sono le questioni costituzionali sollevate dalle forme di revoca positivamente previste nei vari ordinamenti (il libero mandato parlamentare per la revoca dei deputati; l'indipendenza dei giudici per il *recall* di questi ultimi; l'equilibrio fra i poteri dello Stato per la revoca popolare di organi costituzionali di vertice del potere esecutivo e di quello legislativo, ecc.). Inoltre, il problema della revoca si pone sia in ordinamenti sovrani, sia in ordinamenti giuridici territoriali substatuali (e ha anzi trovato proprio in questi ultimi il campo principale di applicazione).

Per questo motivo, mentre è in corso una nuova fase di elaborazione degli statuti delle Regioni ordinarie, può presentare un certo interesse interrogarsi sulla utilità di meccanismi del tipo del *recall* all'interno dell'organizzazione regionale di governo. A questa ricognizione si procederà dopo una analisi delle principali forme di revoca popolare previste in alcuni ordinamenti giuridici stranieri.

## 2. Il recall negli States nordamericani.

### 2.1. Origine e definizione.

Nelle Costituzioni degli *States*, il *recall* rappresenta una delle eredità della *Progressive Era* (5): è infatti nei primi decenni del secolo scorso che i meccanismi di

<sup>4</sup> Questa definizione è di Z. GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantonen*, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1941, p. 366.

<sup>5</sup> Su tale fase dell'evoluzione costituzionale americana (caratterizzata, negli Stati, dalla distruzione del *party government*, dal rafforzamento del potere personale dei governatori e dalla introduzione di

revoca dei titolari di numerose cariche elettive vengono introdotti prima in alcune *City Charters* <sup>(6)</sup> e poi in talune Costituzioni di singoli *States* <sup>(7)</sup>, in quella stessa temperie culturale che conduce alla introduzione nelle leggi fondamentali dei singoli Stati della *initiative* e del referendum di rango costituzionale e legislativo <sup>(8)</sup>. Dopo la sua introduzione nella Costituzione dell'Oregon nel 1908 <sup>(9)</sup>, il *recall* viene inserito in numerose Costituzioni di Stati della costa occidentale e del Mid-West <sup>(10)</sup> e in taluni casi viene disciplinato a livello di legislazione ordinaria <sup>(11)</sup>.

Il *recall* viene definito come “uno strumento mediante il quale gli elettori possono rimuovere un funzionario pubblico prima della scadenza del mandato, presumibilmente a causa della disapprovazione delle politiche da lui perseguite” <sup>(12)</sup>.

numerosi istituti di democrazia diretta) si v. L.P. BETH, *The development of the American Constitution 1877-1917*, Harper & Row, New York, 1971 (si tratta, tra l'altro, di una fase che presenta impressionanti analogie con l'evoluzione costituzionale italiana degli anni '90: v. ad es. le parole di sintesi riportate a p. 107 del testo ora cit.) e C.M. HOLINGSWORTH, *The so-called progressive movement*, in *Annals*, sept. 1912, p. 32 ss.

<sup>6</sup> Il *recall* venne previsto dapprima nella *City Charter* di Los Angeles (1903) e subito dopo in quella di Seattle (1906). Sulla sua applicazione in quest'ultima città v. F.W. CATLETT, *The working of recall in Seattle*, in *Annals*, sept. 1912, p. 227 ss. Nel 1907 la città di Des Moines fu la prima ad inserire nella propria *Commission charter* tutti e tre gli istituti del referendum, dell'*initiative* e del *recall* (cfr. W. ANDERSON, E.W. WEIDNER, *American city government*, II ed., Holt & C., New York, 1950, p.320).

<sup>7</sup> V. i dati riportati da R.L. MADDEX, *State Constitutions of the United States*, Congressional Quarterly Inc., 1998. Sulla utilizzazione del *recall* v. altresì quanto riportato da W.B. GRAVES, *American State Government*, Boston, 1946, p. 176-178. Cfr. inoltre C. STELZENMÜLLER, *Direkte Demokratie in den Vereingten Staaten von America*, Nomos, Baden-Baden, 1994, p. 128 ss.; C. KETTELBOROUGH, *Removal of Public Officer. A Ten-Year Review*, in *American Political Science Review*, 1914, p. 621 ss.; F.L. BIRD, F.M. RYAN, *The recall of Public officers. Study of the operation of the Recall in California*, The Macmillan Company, New York, 1930.

<sup>8</sup> Alcuni di tali istituti consentono forme di legislazione popolare le quali possono produrre diritto di rango primario ed addirittura di rango costituzionale, prescindendo del tutto da una deliberazione parlamentare. La portata di tali varianti all'organizzazione dei singoli *States* ha senza dubbio messo in questione la natura del sistema democratico in vigore in diversi Stati. In quest'ottica, all'inizio del secolo scorso si sostenne che le procedure di democrazia diretta negli Stati ledevano la *Republican form of Government clause*, vale a dire la clausola di omogeneità imposta dall'art. IV della Costituzione federale alle Costituzioni statali. La Corte suprema, intervenendo sul punto, ha affermato trattarsi di una *political question*: così *Pacific States Telephone and Telegraph Co. vs. Oregon* (1912).

<sup>9</sup> Cfr. J.M. BARNETT, *The Operation of Initiative, Referendum and Recall in Oregon*, New York, 1915. G.W.GUTHRIE, *The initiative, referendum and recall*, in *Annals*, sept. 1912, p. 24, cita peraltro i precedenti degli *Articles of Confederation* e della prima Costituzione della Pennsylvania del 1776 (ma in entrambi questi casi il *recall* poteva essere disposto dal Parlamento statale nei confronti dei rappresentanti dello Stato nel Congresso degli Stati Uniti – come risulta dalla sez. 11 del “Frame of Government” che costituiva la parte organizzativa di quella Costituzione e, corrispondentemente, dall'art. V, comma 1, degli *Articles of Confederation* – e non dal popolo nei confronti di funzionari elettivi). W.E. RAPPARD, *The initiative, referendum and recall in Switzerland*, in *Annals*, sept. 1912 ne esclude una derivazione dall'analogo istituto svizzero.

<sup>10</sup> Cfr. ad es. art. XI sez. 8 Cost. Alaska (che consente la revoca dei funzionari statali eletti direttamente – governatore e vicegovernatore – ma non dei giudici; l'istituto è regolato da legge ordinaria: cfr. G. MCBEATH, *The Alaska State Constitution*, Greenwood Press, Westport, 1997, p. 204); art. VIII Cost. Arizona del 1912 (che lo applica ad ogni funzionario nominato od elettivo dello Stato, ma fissa un *quorum* elevato per la richiesta: un quarto dei voti espressi per eleggere il titolare dell'ufficio che si vuole revocare); art. II sez. 13-15 Cost. California, introdotto nel 1976; art. XXI Cost. Colorado; art. VI sez. 6 Cost. Idaho; art. II sez. 9 Cost. Nevada; art. IV sez. 3 Cost. Kansas; art. X sez. 26 Cost. Louisiana; art. IV parte I sez. 1 Cost. Maine; art. II sez. 8 Cost. Michigan; art. VIII, sez. 6 Cost. Minnesota del 1996; art. III sez. 1 Cost. North Dakota; art. I par. 2b Cost. New Jersey (che lo prevede anche per i rappresentanti dello Stato nel Congresso degli Stati Uniti), art. X sez. 9 Cost. New Mexico (solo per i funzionari elettivi a livello di Contea); art. IV sez. 1 Cost. Rhode Island; art. I sez. 33 Cost. Washington; art. XII sez. 12 Cost. Wisconsin. Fra i territori degli Stati Uniti, il *recall* è poi previsto dall'art. IX sez. 3 Cost. Northern Mariana Islands.

<sup>11</sup> Cfr. la legge dello Stato del Montana del 1977.

<sup>12</sup> R.K. CARR, M.H. BERNSTEIN, W.F. MURPHY, *American Democracy in theory and in Practice*, III ed., Holt, Rinehart & Winston, New York, 1965, p. 136. V. anche la definizione di W. ANDERSON, E.W.

Esso ha per destinatari i singoli funzionari elettivi del potere esecutivo, i singoli membri del parlamento statale e talora persino i singoli giudici <sup>(13)</sup>, in un contesto costituzionale caratterizzato dalla molteplicità dei titolari di uffici esecutivi eletti direttamente e dalla elezione popolare diretta degli stessi giudici. Riguardo ai destinatari, quindi, vi è l'oscillazione tra la soluzione che li fa coincidere con *every elected officer* e quelle che escludono alcuni funzionari elettivi o vi assoggettano anche funzionari non eletti, ma nominati <sup>(14)</sup>. In ogni caso esso, pur dando luogo ad una decisione popolare simile a quella che si verifica nel referendum, si distingue da quest'ultimo in quanto si applica "to men and not to measures" <sup>(15)</sup>.

## 2.2. Il procedimento per il recall.

Il procedimento di revoca popolare è in genere articolato nelle seguenti fasi <sup>(16)</sup>:

- a) deposito presso un ufficio statale di una *petition* <sup>(17)</sup> che individua il funzionario da revocare e delinea i motivi della proposta di revoca;
- b) raccolta delle firme richieste dalla Costituzione;
- c) se viene raggiunto il numero richiesto di firme, si hanno di solito due alternative: 1) il funzionario interessato può dimettersi <sup>(18)</sup> (e allora si procede a nuove elezioni); 2) può resistere e allora si procede al voto (in questo caso, il funzionario sottoposto a *recall* rimane in carica fino al voto <sup>(19)</sup>);
- d) il voto per il *recall* può avvenire con tre modalità diverse: 1) un voto di *recall* "secco", il cui esito positivo apre la via alla convocazione di nuove elezioni <sup>(20)</sup> (restando solo da stabilire, in questo caso, se il funzionario revocato possa competere o meno per l'ufficio nelle nuove elezioni); 2) il voto di

---

WEIDNER, *American city government*, cit., p. 324, secondo cui "the recall may be defined as the legal power of a given percentage of the voters to require the holding of an election upon the question of removing some public official from office before the end of his term". Più sinteticamente, l'art. IV sez. 3 Cost. Kansas e l'art. II sez. 13 Cost. California affermano che il *recall* è "the power of electors to remove an elective officer".

<sup>13</sup> Il *recall* dei giudici sollevò le maggiori resistenze al momento della sua introduzione all'inizio del XX secolo, in ragione delle menomazioni della loro indipendenza che il *recall* avrebbe potuto produrre. Alcuni Stati che pure prevedono il *recall* di funzionari del potere esecutivo e dei parlamentari lo escludono espressamente (ad es. art. IX Cost. Alaska e art. VI sez. 6 Cost. Idaho). Per i problemi posti dal *recall* dei giudici si v. C. BEARD, *Introductory Note*, in C. BEARD, B.E. SCHULZ, *Documents on the State-wide Initiative, referendum and Recall*, Da Capo Press, New York, 1970 (reprint), p. 52 ss.

<sup>14</sup> Quest'ultimo è il caso dell'art. VIII, sez. 1 Cost. Arizona. Cfr. anche J.W. GARNER, *La révocation des agents publics par le peuple aux Etats Unis*, in *Rev. Dr. Pub.*, 1920, p. 509-510.

<sup>15</sup> W. ANDERSON, E.W. WEIDNER, *American city government*, cit., p. 332.

<sup>16</sup> Cfr. l'efficace sintesi di J.W. GARNER, *La révocation*, cit., p. 509-510.

<sup>17</sup> Secondo H.S. GILBERTSON, *The recall*, cit., p. 218, il *recall* costituisce uno sviluppo del *right to petition* di cui al I emendamento alla Costituzione federale degli Stati Uniti.

<sup>18</sup> Cfr. ad es. art. II sez. 9 Cost. Nevada; art. II, sez. 18, Cost. Oregon; art. VIII, parte I, sez.3, Cost. Arizona; art. XXI, sez. 3, Cost. Colorado.

<sup>19</sup> Cfr. ad es. art. XXI sez. 3 Cost. Colorado.

<sup>20</sup> Cfr. l'art. X, sez. 26, Cost. Louisiana, che prevede che "...The sole issue at a recall election shall be whether the official shall be recalled".

*recall* è distinto dalla elezione del successore, ma è combinato con esso: gli elettori sono chiamati a decidere sia sulla rimozione del funzionario di cui si chiede la revoca, sia sulla scelta del successore, ma il secondo voto acquisisce rilevanza solo qualora la prima votazione dia un risultato favorevole alla revoca <sup>(21)</sup>; 3) il voto sul *recall* è una vera e propria elezione anticipata per designare il titolare dell'ufficio di cui si intende rimuovere l'*incumbent*, e questi può concorrere nell'elezione assieme ad altri candidati; risulta eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti <sup>(22)</sup>. Nel secondo e nel terzo caso il vincitore delle elezioni ha di solito un mandato più breve di quello ordinario, pari al periodo residuo del mandato del funzionario sottoposto a *recall* <sup>(23)</sup>.

L'esperibilità del *recall* è talora esclusa nel primo o nell'ultimo periodo del mandato del funzionario soggetto a revoca <sup>(24)</sup>.

### 2.3. Ratio del recall

La *ratio* dell'istituto viene usualmente ricondotta in primo luogo alla logica democratica della continuità tra elettori ed eletti <sup>(25)</sup> che il *recall* dovrebbe rendere effettiva non solo nel momento "genetico" dell'elezione, ma anche in quello "funzionale", vale a dire durante l'esercizio del mandato da parte dell'eletto <sup>(26)</sup>.

A questa *ratio* si sovrappone (diventando in qualche modo prevalente) quella del controllo sul corretto esercizio delle funzioni da parte dei funzionari elettivi <sup>(27)</sup>, al fine di stimolarne la responsabilità e il senso del dovere <sup>(28)</sup>: in questa seconda prospettiva si muovono quelle disposizioni costituzionali le quali tendono a circoscrivere le cause per le quali può essere richiesto il *recall* <sup>(29)</sup> e le norme che impongono ai *petitioners* di indicare le ragioni per le quali la revoca dell'eletto viene richiesta <sup>(30)</sup>. E' peraltro prevalente l'opinione secondo cui né il rispetto delle cause

---

<sup>21</sup> Questa è la disciplina prevista, fra l'altro, dalla Costituzione della California: v. anche *infra* par. 2.4.

<sup>22</sup> Art. VIII, parte I, sez. 4, Cost. Arizona e art. II, sez. 9, Cost. Nevada.

<sup>23</sup> Così ad es. art. XIII, sez. 12, Cost. Wisconsin.

<sup>24</sup> Le Costituzioni del New Jersey e del Wisconsin consentono il *recall* solo dopo il decorso di 1 anno dall'inizio del mandato e le Costituzioni dell'Oregon e di Rhode Island solo dopo 6 mesi. La Costituzione di Rhode Island esclude inoltre il *recall* nell'ultimo anno del mandato.

<sup>25</sup> D'altronde tale continuità è assicurata, nelle Costituzioni degli *States*, anche con altre misure, come la breve durata dei mandati e la previsione di limiti alla rielezione.

<sup>26</sup> Secondo G.W. GUTHRIE, *The initiative*, cit., p. 30, «the "initiative", "referendum" and "recall" will be great agencies for making and keeping the government of the people truly representative».

<sup>27</sup> Secondo H.J. FORD, *Direct legislation and the recall*, in *Annals*, sept. 1912, p. 75: «the essential principle of the recall is that a public servant may be dismissed if his conduct does not give satisfaction».

<sup>28</sup> Così J.D. BARNETT, *The operation of the recall in Oregon*, in *Am. Pol. Sc. Rev.*, 1912 (vol. VI), p. 52.

<sup>29</sup> In particolare la Costituzione dello Stato di Washington limita il *recall* ai casi di *malfesance* e *misfeasance*. Anche la Costituzione di Rhode Island delimita ad una serie ben precisa di cause il ricorso al *recall*.

<sup>30</sup> Ad es. art. II sez. 14a Cost. California e art. II sez. 18 Cost. Oregon.

tipiche costituzionalmente indicate per il *recall*, né la motivazione della richiesta di *recall* sono soggette a controllo giurisdizionale, ma danno luogo ad una *political question* <sup>(31)</sup>.

Il *recall* appare complessivamente come un “check”, in una fase nella quale il *party government* (che aveva caratterizzato i sistemi politici dei singoli *States* durante la seconda metà del XIX secolo) aveva ridimensionato la portata del “check” per eccellenza del costituzionalismo americano: la separazione dei poteri <sup>(32)</sup> e nella quale, d’altro canto, si avvertiva l’esigenza di una maggiore concentrazione delle funzioni amministrative, soprattutto nelle città: e rispetto a tale maggiore concentrazione di poteri, il *recall* veniva visto come una specie di salvaguardia <sup>(33)</sup>. D’altro canto, la previsione del *recall* consentiva ai costituenti della *Progressive Era* di accettare termini di permanenza in carica più lunghi di quelli considerati tollerabili dalla tradizione del costituzionalismo *whig* e dal pensiero democratico-radical di matrice jacksoniana: mandati non annuali o biennali, ma quadriennali, pur determinando un allontanamento o una soluzione di continuità fra elettori ed eletto, erano ritenuti giustificati in una prospettiva democratica proprio per la possibilità della revoca anticipata dell’eletto da parte del corpo elettorale <sup>(34)</sup>.

Che si tratti di uno strumento di sanzione di qualche forma di responsabilità individuale (quasi una formula di *impeachment by the people* <sup>(35)</sup>), è confermato dal fatto che, nell’ordinamento statunitense, il *recall* ha per destinatari sempre persone singole e mai organi collegiali (al punto che è previsto il *recall* dei parlamentari eletti in una singola circoscrizione uninominale, ma non del Parlamento statale nel suo complesso).

Già all’inizio del XX secolo, quando l’istituto venne introdotto nelle Costituzioni statali e nelle *City Charters*, mentre taluni ne sottolineavano la eccezionalità e la funzione anzitutto monitoria <sup>(36)</sup>, non mancava chi rilevava che esso si stava prestando

---

<sup>31</sup> Cfr. in particolare la sentenza della Corte suprema dello Stato di Washington nella causa *Cudihee v. Phelps* (1913), ove si afferma che la veridicità delle accuse sulla cui base si propone il *recall* è una *political question*. Cfr. anche l’art. II sez. 14a Cost. California, il quale precisa che la congruità delle ragioni indicate nella *petition* con cui si richiede il *recall* non sono sindacabili (“sufficiency of reasons is not reviewable”). Diversamente, l’art. VIII, sez. 6, della Costituzione del Minnesota (adottato con emendamento costituzionale il 5 novembre 1996) stabilisce che “The grounds for recall of an officer other than a judge are serious malfeasance or nonfeasance during the term of office in the performance of the duties of the office or conviction during the term of office of a serious crime. A petition for recall must set forth the specific conduct that may warrant recall. A petition may not be issued until the supreme court has determined that the facts alleged in the petition are true and are sufficient grounds for issuing a recall petition”.

<sup>32</sup> Così H.S. GILBERTSON, *The recall: its provisions and significance*, in *Annals*, sept. 1912, p. 217.

<sup>33</sup> Così J.W. GARNER, *La révocation*, cit., p. 513.

<sup>34</sup> H.A. BONE, *American politics and the party system*, McGraw-Hill, New York, 1949, p. 730.

<sup>35</sup> Così ancora J.D. BARNETT, *The operation of the recall in Oregon*, cit., p. 52.

<sup>36</sup> Così J. BOURNE, *Functions of the initiative, referendum and recall*, in *Annals*, sept. 1912, p. 13.

ad un uso legato a contrasti politici spiccioli, spesso diversi da quelli indicati nella motivazione della *petition* <sup>(37)</sup>.

#### 2.4. *Il recall del governatore Davis in California*

Sino all'inizio del 2003 si potevano registrare numerosi casi di *recall* di funzionari elettivi a livello cittadino, ma pochissime applicazioni dell'istituto a livello statale. In particolare, si registrava un solo caso in cui la procedura di *recall* aveva condotto alla revoca del capo dell'Esecutivo di uno Stato: la rimozione, nel 1921, del governatore del North Dakota Lynn Frazier, assieme ad altri due alti funzionari di quello Stato.

Un recentissimo *revival* della revoca popolare di funzionari elettivi ha però avuto luogo a seguito dell'attivazione di una procedura di *recall* nei confronti del governatore della California Gray Davis. Alla fine di luglio 2003, nel termine di 160 giorni previsti dall'art. II sez. 14a della Costituzione californiana, ben 1.300.000 cittadini californiani hanno sottoscritto una petizione che chiede la revoca del Governatore democratico del più popoloso Stato dell'Unione nordamericana, soddisfacendo con un buon margine il requisito del 12 per cento dei voti espressi nelle ultime elezioni governatoriali, previsto dalla disposizione costituzionale ora citata. Pertanto – a differenza di quanto accaduto in passato, quando le richieste di *recall*, pur presentate in più occasioni, non avevano mai raggiunto l'elevato numero di sottoscrizioni costituzionalmente richiesto <sup>(38)</sup> – è stata convocata <sup>(39)</sup> per il 7 ottobre 2003 la *recall election* nei confronti del capo dell'esecutivo, riletto appena undici mesi prima, nel novembre 2002<sup>40</sup>. Nel caso in cui Davis fosse revocato (il che avverrà qualora i voti contrari superino quelli a lui favorevoli), il governatore verrebbe eletto fra i numerosi candidati che possono presentarsi nel corso della medesima elezione. Paradossalmente, mentre per la propria conferma in carica, il governatore uscente necessita della maggioranza assoluta, per l'elezione di uno dei controandidati è sufficiente la maggioranza relativa <sup>(41)</sup>.

Occorre brevemente soffermarsi sulle circostanze politiche nelle quali la procedura di *recall* è stata attivata. Un grave disavanzo finanziario (pari a ben 38

---

<sup>37</sup> Cfr. J.D. BARNETT, *The operation of the recall in Oregon*, cit.

<sup>38</sup> Dal 1911, data dell'inserimento nella Costituzione della California degli istituti del referendum, dell'*initiative* e del *recall*, erano state lanciate ben 31 *recall petitions* contro governatori californiani, ma nessuna aveva raggiunto il *quorum* dei sottoscrittori necessario per la sottoposizione al voto. Solo 4 petizioni contro altri titolari di pubblici uffici hanno avuto successo in California.

<sup>39</sup> ...in una data fra il sessantesimo e l'ottantesimo giorno dal raggiungimento del *quorum* previsto per la petizione: così l'art. II sez. 15a della Costituzione californiana.

<sup>40</sup> Cfr. le informazioni riportate dalla *Neue Zürcher Zeitung*, 4.8.2003, p. 4 e 8.8.2003, p. 3. Gray Davis era stato riletto con il 47 per cento dei voti, contro il 42 per cento ottenuto dallo sfidante repubblicano Bill Simon.

<sup>41</sup> Cfr. l'art. II sez. 15c della Costituzione californiana.

miliardi di dollari) – la cui responsabilità politica è stata attribuita al governatore – è emerso nel corso della prima metà del 2003. Il Partito repubblicano – che da alcuni anni ha perso il controllo dell’elettorato californiano, a seguito della modificazione della composizione demografica dello stesso (determinata essenzialmente dall’immigrazione) – ha individuato nel discredito che ha colpito il governatore Davis l’occasione per rientrare in gioco in uno Stato-chiave, nel quale era ormai strutturalmente collocato all’opposizione. D’altra parte, mentre alcuni settori del Partito repubblicano hanno disapprovato la *recall petition* <sup>(42)</sup>, il successo di quest’ultima è stato notevolmente agevolato dal sostegno del deputato e uomo d’affari Darrell Issa <sup>(43)</sup>.

Nel che si può ben vedere che: a) la circostanza che ha consentito di avviare il *recall* trascendeva le controversie politiche quotidiane e consisteva in un episodio di (asserito) malgoverno di particolare gravità; b) lo strumento in esame è stato utilizzato dalla forza politica di opposizione, piuttosto che da gruppi organizzati della cittadinanza attiva o da forze politiche marginali; c) più che dalla cittadinanza attiva, il successo della *recall petition* è stato determinato da potentati economici, che hanno a disposizione le risorse per sostenere le campagne a favore della *recall petition* in uno Stato di grandi dimensioni come la California.

Da questi dati si può trarre quindi la conferma che il *recall* viene utilizzato in casi di particolare gravità <sup>(44)</sup>, proprio come una sorta di *impeachment by the people*, ma anche che esso si presta ad essere utilizzato dall’opposizione più che dai governati e che, qualora questi ultimi riescano a svolgere un ruolo attivo, si tratta generalmente di forze economiche di grande rilievo.

### 3. L’Abberufungsrecht nei Cantoni svizzeri.

L’istituto della revoca degli organi parlamentari e di governo, previsto in alcune Costituzioni cantonali svizzere, fu introdotto nei documenti costituzionali promulgati da Napoleone per gli *Städtekantone* di Basilea, Berna, Friburgo, Zurigo, Lucerna, Sciaffusa e Solothurn in appendice all’Atto di mediazione del 1803 <sup>(45)</sup>, ad imitazione di

---

<sup>42</sup> Si tratta dei *Republicans against the Recall*. Una posizione contraria alla revoca popolare del governatore è stata assunta anche dai principali quotidiani californiani, come il *Los Angeles Times* e il *San Francisco Chronicle*.

<sup>43</sup> Il quale ha messo a disposizione ben 1.700.000 dollari a sostegno della petizione.

<sup>44</sup> Il successo della *recall petition* contro il governatore Davis ha comunque avuto come conseguenza il lancio di analoghe petizioni contro i governatori di Nevada (Kenny Guinn) ed Arizona (Janet Napoletano).

<sup>45</sup> L’Atto di Mediazione (che, dopo la breve esperienza della Repubblica Elvetica reintroduceva in Svizzera un assetto di tipo confederale) conteneva in allegato tre tipi di Costituzione, distinti per i Cantoni-città, i Cantoni con *Landesgemeinde* e i nuovi Cantoni. L’*Abberufungsrecht* era previsto nel primo tipo di Costituzione (adottato per le Costituzioni dei Cantoni cittadini). V. ad es. l’art. 18 della Costituzione di Friburgo del 1803, che si può leggere in H. NABHOLZ, P. KLÄULI, *Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Sauerländer & Co, Aarau, 1940, p. 188.



un istituto noto nella prassi costituzionale ginevrina del settecento ed adombrato in alcune fasi della rivoluzione francese. Soppresso all'indomani della Restaurazione <sup>(46)</sup>, l'istituto in esame fece la sua riapparizione nel contesto del movimento di democratizzazione che trasformò il sistema costituzionale elvetico nella seconda metà dell'ottocento <sup>(47)</sup>. In tale periodo, la revoca popolare del Parlamento cantonale venne introdotta nei Cantoni di Sciaffusa (1852), Argovia (1862), Basilea-Campagna (1863) <sup>(48)</sup>, Lucerna (1869), Solothurn (1869) e Turgovia (1869), mentre quella del Governo cantonale fu prevista nei cantoni di Solothurn (1887) e Ticino (1892) <sup>(49)</sup>.

L'*Abberufungsrecht*, presenta caratteristiche sostanzialmente diverse da quelle del *recall* statunitense. Nei Cantoni svizzeri, la revoca – prevista oggi in tutto in 7 Cantoni – ha un raggio di azione più ridotto rispetto agli Stati membri degli USA, in corrispondenza, del resto, con la più ridotta operatività del principio elettivo rispetto a quanto non accada oltreoceano: sicché l'*Abberufungsrecht* (o *révocation*) ha come destinatari l'organo parlamentare da un lato e quello governativo dall'altro <sup>(50)</sup>. In entrambi i casi, a differenza che negli *States* nordamericani, destinatario della revoca può essere solo l'organo nel suo complesso e non i singoli membri di esso. Diversamente dagli Stati Uniti, la procedura di revoca ha trovato scarsissima applicazione nei Cantoni svizzeri, al punto che è diffuso in dottrina il giudizio sulla sua irrilevanza pratica <sup>(51)</sup>. La normazione costituzionale dei Cantoni svizzeri è invece

---

<sup>46</sup> Sui caratteri costituzionali di questa fase nei Cantoni elvetici v. E. HIS, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, vol. II, *Die Zeit der Restauration und der Regeneration 1814 bis 1848*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1929, p. 41 ss.

<sup>47</sup> I. HANGARTNER, A. KLEY, *Die demokratische Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Schulthess, Zurigo, 2000, p. 633.

<sup>48</sup> Cfr. L'art. 53 della Costituzione di Basilea-Campagna del 1863 in H. NABHOLZ, P. KLÄULI, *Quellenbuch*, cit., p. 275.

<sup>49</sup> E. HIS, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, vol. III, parte I, *Der Bundesstaat von 1848 bis 1914*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1938, p. 384-385 e 439.

Nel Canton Ticino, la revoca del Consiglio di Stato fu inizialmente prevista con legge ordinaria (1892) e solo successivamente incorporata in Costituzione.

<sup>50</sup> Alcuni Cantoni prevedono il *recall* sia dell'organo parlamentare, sia di quello governativo: art. 57 Cost. Berna (il quale consente a 30 mila cittadini di richiedere il rinnovo totale anticipato tanto del Gran Consiglio [parlamento], quanto del Consiglio di Governo: la proposta viene sottoposta a votazione popolare entro 3 mesi e se l'esito è positivo si procede a nuove elezioni); art. 27, comma 2, Cost. Uri; art. 28 Cost. Solothurn; art. 44 e 69 Cost. Sciaffusa; art. 25 Cost. Turgovia.

L'art. 44 della Costituzione di Lucerna prevede l'*Abberufung* del solo organo parlamentare (la revoca [*Abberufung*] del Gran Consiglio è deliberata dal corpo elettorale a maggioranza assoluta, su richiesta di 5 mila elettori; in caso di voto favorevole alla revoca, si fa ricorso a nuove elezioni, ma il nuovo Gran Consiglio ha un mandato pari a quello residuo del Gran Consiglio revocato: art. 44, comma 4), mentre l'art. 44 della Costituzione del Canton Ticino del 1997 prevede la revoca del solo organo di governo, il Consiglio di Stato (la proposta di revoca può essere presentata da 15.000 elettori: v. anche la legge cantonale 3.12.1892 sul diritto popolare di revoca del Consiglio di Stato).

L'art. 27, comma 2, della Costituzione del Canton Uri prevede poi che destinatario della revoca può essere, oltre al Parlamento ed al Governo cantonali, anche ogni altra autorità ("Die Kantonale Volksabstimmung kann auch die Abberufung einer Behörde...verlangen").

Di recente il *recall* è stato abolito nel Cantone di Argovia dalla nuova Costituzione del 1980 e in quello di Basilea-Campagna dalla nuova Costituzione del 1984.

<sup>51</sup> Per questa opinione v. ad es. Z. GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantonen*, cit., p. 296 e p. 366; E. RUCK, *Schweizerisches Staatsrecht*, Polygraphischer Verlag, Zürich, 1957, p. 209; U. HÄFELIN, W. HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, III ed., Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1993, p. 185; I. HANGARTNER, A. KLEY, *Die demokratische Rechte*, cit., p. 635.

accomunata a quella degli Stati americani dalla collocazione in un sistema in cui il mandato degli organi di governo è di regola fisso (*Regierung auf Zeit*) e dalla presenza, accanto alla revoca popolare, di numerosi meccanismi di democrazia diretta, i quali presentano tuttora una notevole varietà, pur in un contesto che ne segnala un complessivo regresso <sup>(52)</sup> rispetto alla pervasività con cui caratterizzavano la democrazia svizzera all'inizio del novecento. Ma proprio la diffusione di tali istituti (in particolare il referendum legislativo obbligatorio e l'iniziativa) nel corso dell'ottocento è ritenuto la causa del declino dell'*Abberufungsrecht*: esso, che poteva rappresentare un'arma per imporre alle autorità la volontà della cittadinanza attiva, si rivela meno efficace laddove al corpo elettorale – su iniziativa di una frazione di esso – è consentito adottare direttamente misure legislative o respingere quelle predisposte dagli organi rappresentativi <sup>(53)</sup>.

L'unico caso recente di applicazione a livello cantonale della procedura di revoca è quello posto in essere il 12 marzo 2000 nel Cantone di Sciaffusa contro il Consiglio di Governo, ma la votazione popolare ha respinto la proposta di revoca ed ha confermato al potere il governo cantonale <sup>(54)</sup>.

#### 4. Lo scioglimento del Landtag su decisione popolare nelle Costituzioni dei Länder tedeschi.

Piuttosto simile all'*Abberufungsrecht* dei Cantoni svizzeri, anche se collocato in un diverso sistema di governo, è il modello di *recall* adottato in Germania. Le Costituzioni di sei *Länder* della Repubblica federale tedesca prevedono infatti l'istituto dello scioglimento anticipato del *Landtag* a seguito di decisione popolare, secondo procedure già previste da alcune *Landesverfassungen* del periodo weimariano <sup>(55)</sup>.

Il procedimento è strutturato dalle Costituzioni nelle seguenti fasi:

- a) Iniziativa popolare (*Volksbegehren*) per lo scioglimento, sottoscritta da un numero di elettori che varia da un minimo del 10 per cento ad un massimo del 20 per cento degli aventi diritto <sup>(56)</sup>;

---

<sup>52</sup> Di tale complessivo regresso sono segno la soppressione della *Landesgemeinde* in numerose Costituzioni cantionali (essa sopravvive ormai nei due soli cantoni di Glarus e Appenzell Innerrhoden) e la sostituzione del referendum legislativo obbligatorio con il referendum legislativo facoltativo (una riforma costituzionale di questo tipo ha avuto luogo nel Cantone di Zurigo nel 1999).

<sup>53</sup> Così F. FLEINER, Z. GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Polygraphischer Verlag, Zürich, 1949, p. 486-487, nota 39.

<sup>54</sup> Cfr. *Neue Zürcher Zeitung*, 13.3.2000, p. 13.

<sup>55</sup> Si v. ad es. le Costituzioni della Baviera (art. 30, comma 4) e della Prussia (art. 6). Al riguardo v. R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Giard, Paris, 1924, p. 329.

<sup>56</sup> L'art. 77 Cost. Brandeburgo richiede l'adesione di 200.000 elettori (circa il 10 per cento degli aventi diritto); l'art. 18, comma 3, Cost. Baviera di 1 milione di elettori (poco meno del 12 per cento degli aventi diritto); l'art. 43, comma 2, Cost. Baden-Württemberg di un sesto degli elettori; gli art. 70 lett. c) e 76 lett. b) Cost. Brema, l'art. 109, 1° comma, n. 2, Cost. Renania-Palatinato e l'art. 63, comma 3, Cost. Berlino (come già l'art. 39, comma 3, Cost. Berlino 1950) di un quinto degli elettori. Mentre, dunque, in

b) Nel caso in cui il *quorum* per l'iniziativa sia raggiunto, ha luogo la votazione popolare (*Volksentscheid*) sullo scioglimento, per il cui esito positivo è richiesta in alcuni casi la maggioranza dei voti validamente espressi (<sup>57</sup>), mentre in altri sono previsti un *quorum* di partecipanti alla votazione (<sup>58</sup>) o requisiti più esigenti, come una maggioranza qualificata dei voti validamente espressi (<sup>59</sup>) o la maggioranza degli aventi diritto al voto (<sup>60</sup>);

c) Qualora il requisito richiesto per l'esito positivo del *Volksentscheid* venga raggiunto, devono essere convocate nuove elezioni parlamentari statali entro un termine stabilito dalla Costituzione, di norma 60 giorni (<sup>61</sup>).

Le disposizioni costituzionali ora sintetizzate possono poi essere integrate dalla legge ordinaria (<sup>62</sup>).

I meccanismi ora esposti presentano particolare interesse alla luce di due considerazioni.

In primo luogo, le disposizioni costituzionali ora citate operano in sistemi substatali vincolati dalla clausola di omogeneità contenuta nell'art. 28 della Costituzione federale tedesca al rispetto del principio della democrazia rappresentativa. Deve dunque ritenersi che nella cultura giuridica tedesca prevalga l'opinione secondo la quale tali meccanismi non sono incompatibili con la democrazia rappresentativa.

In secondo luogo, va ricordato che le Costituzioni citate prevedono tutte, con diverse varianti, regimi parlamentari razionalizzati. E proprio come modalità – sussidiaria e residuale – di razionalizzazione del regime parlamentare pare debba essere configurato l'*Abberufung* del *Landtag*: il che ne spiega l'accostamento più alle altre forme di scioglimento anticipato del Parlamento (<sup>63</sup>) che alle procedure dell'iniziativa legislativa popolare, con le quali, pure, essi esibiscono taluni punti di contatto (<sup>64</sup>). Da quest'ultimo punto di vista, comunque, si può condividere il rilievo

---

alcuni casi il numero dei sottoscrittori del *Volksbegehren* è stabilito con un valore assoluto, in altri si utilizza una percentuale degli aventi diritto.

<sup>57</sup> Così art. 109 b Cost. Renania-Palatinato e, implicitamente, art. 18, comma 3, Cost. Baviera.

<sup>58</sup> Art. 63, comma 3, Cost. Berlino.

<sup>59</sup> Art. 78 Cost. Brandeburgo, il quale richiede la maggioranza dei due terzi dei votanti, che deve comunque rappresentare almeno la metà più uno degli aventi diritto al voto.

<sup>60</sup> Art. 43, comma 2, Cost. Baden-Württemberg e art. 76 b Cost. Brema. L'art. 54 della Cost. di Berlino prevede invece un termine di 8 settimane.

<sup>61</sup> Precisazioni marginali sono previste dalle Costituzioni di Berlino e di Brema.

<sup>62</sup> La riserva di legge è espressamente prevista dalle Costituzioni della Baviera e della Renania-Palatinato.

<sup>63</sup> Recentemente la SPD del *Land* di Berlino ha ipotizzato il ricorso a queste procedure per ottenere lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati della capitale, a seguito della rottura della coalizione con la CDU (di cui dà notizia la *Neue Zürcher Zeitung* dell'11 giugno 2001). La crisi è stata poi risolta con l'autoscioglimento della Camera.

<sup>64</sup> In genere, le Costituzioni dei *Länder* disciplinano la revoca del *Landtag* congiuntamente alle altre forme di *Volksentscheidung*.

secondo cui lo scioglimento del Parlamento su iniziativa popolare avrebbe una funzione di valvola di sfogo per i cittadini, qualora essi non concordino più con la linea politica perseguita dal Parlamento o con la sua composizione <sup>(65)</sup>.

##### 5. La revoca popolare dei deputati nelle Costituzioni sovietiche.

Si inseriva invece in una diversa forma di Stato la revoca popolare dei deputati prevista nella Costituzione della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa del 1936 e nelle Costituzioni sovietiche del 1936 e 1977 <sup>(66)</sup>. In questo caso, vi è in comune con il costituzionalismo americano della *Progressive Era* e con la democrazia svizzera il rifiuto di un modello puramente rappresentativo di democrazia. Ma poiché il ruolo dei parlamenti veniva totalmente ridisegnato (attraverso il c.d. ruolo-guida del Partito comunista e il divieto di costituire altre formazioni politiche, ma anche mediante l'idea di parlamenti a funzionamento intermittente, i cui membri erano chiamati a rimanere in contatto continuo con l'elettorato che li aveva espressi <sup>(67)</sup>), il *recall* diveniva strumento del mandato imperativo e si configurava come meccanismo di sanzione della rottura del rapporto fiduciario tra rappresentanti e rappresentati. Prova di ciò era il fatto che il destinatario della revoca popolare era il singolo deputato <sup>(68)</sup> e non l'organo parlamentare nel suo complesso (né, tantomeno, gli organi del potere esecutivo, che dal punto di vista formale erano configurati come mera appendice dell'organo legislativo-rappresentativo). In realtà, poi, la revoca popolare era un utile strumento nelle mani del partito unico, il quale poteva servirsene per spegnere le isolate voci di dissenso

---

<sup>65</sup> D. FRANKE, *Art. 109*, in C. GRIMM, P. CAESAR (a cura di), *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Nomos, Baden-Baden, 2001, p. 697.

<sup>66</sup> I testi di questi documenti si possono leggere in traduzione italiana in P. BISCARETTI DI RUFFIA, G. CRISPI REGHIZZI, *La Costituzione sovietica del 1977*, Giuffrè, Milano, 1979, risp. p. 396 ss., 460 ss., 509 ss. (per la Costituzione del 1923, che non menzionava espressamente la revoca, v. p. 414 ss.).

<sup>67</sup> Cfr. art. 103, comma 3, Cost. sovietica del 1977: «Nella propria attività il deputato è guidato dagli interessi generali dello Stato, tiene conto delle richieste della popolazione della propria circoscrizione elettorale, si adopera per ottenere la traduzione in atto dei mandati degli elettori». Cfr. altresì art. 104, comma 1: «Il deputato esercita i suoi poteri senza interrompere la propria attività produttiva o di servizio».

<sup>68</sup> Si v. l'art. 107 della Cost. sovietica del 1977:

«Il deputato è tenuto a rendere conto del proprio lavoro e del lavoro del *Soviet* davanti agli elettori, nonché davanti ai collettivi e alle organizzazioni sociali che hanno presentato la sua candidatura a deputato.

Il deputato che non si sia mostrato degno della fiducia degli elettori può essere revocato in qualsiasi momento per decisione della maggioranza degli elettori, secondo le modalità stabilite dalla legge».

Ma v. già l'art. 78 della Costituzione della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa del 1918 e l'art. 142 della Cost. sovietica del 1936 (collocato nella parte relativa ai diritti dei cittadini).

P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *L'amministrazione locale in Europa*, Vicenza, 1977, vol. I, URSS, p. 197, riporta una traduzione della legge della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa del 17.10.1960 sulla procedura di revoca dei deputati dei *Soviet*.

Sullo status del deputato sovietico v. H. SPRÖGEL, *Der Deputierte des Sowjetstaates*, in *Jahrbuch für Ostrecht*, 1974, n. 1-2.

politico in uno Stato organizzato totalitariamente: e questa pare essere stata – al di là dell'ideologia – l'effettiva funzione dell'istituto <sup>(69)</sup>.

#### 6. La revoca popolare di organi del potere esecutivo su iniziativa dell'organo legislativo-rappresentativo.

Diversamente da quelle viste sinora, talune forme di revoca popolare degli eletti (e, segnatamente, dei titolari di organi di vertice del potere esecutivo) possono essere attivate non su iniziativa di una frazione del corpo elettorale, ma ad opera della maggioranza (assoluta o qualificata) dell'organo legislativo-rappresentativo. Tali meccanismi – di cui tre esempi si possono ravvisare nell'art. 43 della Cost. di Weimar <sup>(70)</sup>, nell'art. 60, comma 6, della Cost. austriaca del 1920 <sup>(71)</sup> e nella legge regionale siciliana n. 7 del 1992 sulla elezione diretta del Sindaco <sup>(72)</sup> – si caratterizzano infatti

<sup>69</sup> B. MEISSNER, *Der Entwurf der neuen Sowiet Bundesverfassung*, p. 199. L.G. CHURCHWARD, *Contemporary soviet government*, Routledge & Paul Kegan, London, 1968, p. 110, cita 718 casi di revoca durante il Soviet del 1972.

<sup>70</sup> La decisione del *Reichstag* di proporre al corpo elettorale la rimozione del Presidente doveva essere adottata a maggioranza dei due terzi e produceva l'immediata sospensione del Presidente dalla carica (le sue funzioni venivano provvisoriamente assunte dal Cancelliere). Per la rimozione del Presidente era sufficiente il voto favorevole della maggioranza semplice dei votanti (ex art. 2 della legge 27.6.1921). La decisione popolare in favore della rimozione non impediva al Presidente federale di ricandidarsi nelle elezioni convocate per la scelta del suo successore. Eccezionalmente gravi erano le conseguenze della reiezione, da parte del corpo elettorale, della proposta di revoca del Presidente: in tal caso, infatti, questo era automaticamente riletto per un ulteriore mandato settennale ed il *Reichstag* veniva sciolto anticipatamente. Al riguardo v. G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des deutschen Reichs vom 19 august 1919*, XIII ed., Stilke, Berlin, 1930, p. 229.

<sup>71</sup> La disposizione citata – ai sensi della quale il Presidente federale può essere revocato dal corpo elettorale su proposta (adottata a maggioranza qualificata) della Camera bassa; se il voto è favorevole alla revoca sono convocate elezioni per un nuovo Presidente; in caso contrario, il Presidente si considera automaticamente riletto e il *Nationalrat* automaticamente sciolto – venne introdotta con la legge di revisione del 1929, la quale adottò altresì l'elezione diretta del Presidente federale.

<sup>72</sup> ...ora abrogata e sostituita dalla legge reg. n. 35 del 1997. L'art. 18, comma 2, della legge reg. Sicilia 26 agosto 1992, n. 7 consentiva la rimozione del Sindaco, eletto a suffragio universale e diretto, solo a seguito di una consultazione popolare promossa a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio comunale in caso di gravi inadempienze programmatiche. L'accoglimento della proposta determinava la rimozione del Sindaco e la successiva elezione popolare di un successore il cui mandato durava fino alla scadenza del Consiglio; la sua reiezione comportava invece la decadenza del Consiglio e la nomina di una Commissione straordinaria fino al rinnovo di quest'ultimo per una durata pari a quella rimanente al Sindaco in carica. Su tale legge v. Su tale legge cfr. D. CUCCIA, F. AIELLO, *La nuova disciplina sulla elezione diretta del Sindaco e sull'elezione dei Consigli comunali nella Regione siciliana*, in *Giur. amm. sic.*, 1992, p. 675 ss.; A. PIZZORUSSO, *Elezione diretta del Sindaco: si comincia dalla Sicilia (commento alla legge regionale 7/1992)*, in *Corriere giuridico*, 1992, p. 1197 ss.; B.A. TIMINERI, *L'elezione diretta del Sindaco nei Comuni siciliani*, in *Trib. amm. reg.*, 1992, II, p. 421 ss. G. BOSCO, *Le autonomie locali in Sicilia*, in *Nuova rassegna*, 1993, p. 1122 ss.; L. CAPONETTI, *Le nuove norme in materia di enti locali nella Regione siciliana: dal recepimento con modifiche della legge 142 del 1990 alla disciplina sull'elezione del Sindaco*, in *Dir. reg.*, 1993, p. 17 ss.; M. CERMEL, *Il governo dei comuni tra vecchi problemi e nuove regole (legge regionale siciliana 7/1992)*, in *Dir. reg.*, 1993, p. 365 ss.; A. D'ANDREA, *I rapporti tra gli organi comunali (legge 142 del 1990 – legge regionale siciliana)*, in *Dir. reg.*, 1993, p. 889 ss.; G. GARRA, *Elezione diretta del Sindaco e ordinamento comunale in Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1993; E. MAGGIORA, *L'elezione con suffragio popolare del Sindaco in Sicilia*, in *Stato civ. it.*, 1993, p. 138 ss.; A. MANZELLA, *Governo locale, assemblea locale e investitura separata*, in *Nuove autonomie*, 1993, I, p. 17 ss.; S. RE, *L'elezione diretta del Sindaco nella Regione siciliana*, in *Stato civ.*, 1993, p. 690 ss.; P. RIZZO, *L'elezione diretta del Sindaco nella Regione siciliana*, in *Amm. it.*, 1993, p. 56 ss.; F. SECHI, *Elezione a suffragio popolare del Sindaco in Sicilia*, in *Amm. it.*, 1993, p. 1687 ss.; A. SGRO, *Elezione diretta del Sindaco: comparazione tra la legge 81/1993 e la legge regionale siciliana 7/1992*, in *Nuova rass.*, 1993, p. 591 ss.; G. ARMAO, P.L. MATTA, G. VERDE, *Studi sull'ordinamento delle autonomie locali in Sicilia*, Quattrosoli, Palermo, 1994; A. CARIOLA, *Legge siciliana sull'elezione diretta del Sindaco e principi generali dell'ordinamento dello Stato*, in *Dir. e*

come sostituti funzionali del voto di sfiducia. Essi, infatti, mirano a combinare modalità “forti” di controllo parlamentare (tali, cioè, da poter produrre la rimozione dell’organo controllato) con la presenza di organi di governo i cui titolari sono eletti direttamente dal corpo elettorale (sia che si tratti dell’organo di governo vero e proprio, come nel caso del Sindaco nella legge reg. siciliana citata, sia che si tratti di un Capo dello Stato parzialmente distinto dal potere esecutivo, come nei casi di Weimar e dell’Austria <sup>(73)</sup>). La soluzione consiste nella costruzione di un meccanismo di controllo politico che non è abilitato a produrre direttamente l’effetto della rimozione dell’organo controllato, in quanto questo è eletto direttamente dal corpo elettorale, ma unicamente a mettere in moto la procedura di rimozione: di conseguenza è lo stesso corpo elettorale ad adottare la decisione di revoca, svolgendo una sorta di funzione arbitrale <sup>(74)</sup>.

#### 7. Esempi di recenti previsioni costituzionali recanti forme di recall.

Due recenti documenti costituzionali di un certo rilievo hanno previsto forme di *recall*.

La Costituzione polacca del 1997 – uno dei documenti di maggiore interesse nel quadro del costituzionalismo post-comunista – ha previsto la revoca degli organi di autogoverno delle collettività territoriali (art. 170 Cost.). La revoca può avere come destinatari solo organi eletti direttamente. L’effettiva configurazione (rimessa dallo stesso art. 170 alla legge ordinaria, sia per quanto attiene ai principi generali, sia riguardo alle procedure) e il rendimento di questo istituto non sono per ora noti.

Ha invece avuto un impatto politico immediato il *recall* di tutti i titolari di uffici elettivi previsto dall’art. 72 della Costituzione venezuelana del 1999 <sup>(75)</sup>. Tale disposizione consente la revoca dei funzionari elettivi solo dopo il decorso della prima metà del loro presidenziale. Su richiesta del 20 per cento degli aventi diritto al voto viene convocato un referendum di *recall*, che è approvato se la proposta riceve il voto favorevole di un numero di elettori pari ai voti ottenuti dal funzionario elettivo di cui si

---

soc., 1994, p. 55 ss.; G. CORSO, *Consultazione elettorale sulla rimozione del Sindaco (art. 18 legge regionale siciliana 7/1992): procedimento amministrativo o decisione “politica”?*, in *Nuove autonomie*, 1995, p. 424 ss.; E. ALESSI, *La consultazione del corpo elettorale sulla rimozione del Sindaco in Sicilia*, in *Amm. it.*, 1996, p. 724 ss.; V.V. SCALOGNA, *La legge 7/1992 sull’elezione diretta del Sindaco in Sicilia: opportunità di un cambiamento*, in *Nuova rass.*, 1997, p. 1282 ss.

<sup>73</sup> Nel caso dell’art. 43 della Cost. di Weimar non si volle prevedere un rapporto di fiducia tra Presidente e *Reichstag*, in quanto il primo dei due organi veniva configurato come un surrogato del Monarca.

Nel caso, invece, della legge reg. n. 7 del 1992, l’abbandono del sistema parlamentare non corrispondeva all’approdo né ad un sistema presidenziale classico (con termini fissi e inderogabili per i mandati dell’organo legislativo e di quello rappresentativo) né al modello dell’elezione diretta con governo di legislatura (poi adottato con la legge reg. n. 35 del 1997): per cui la revoca popolare su iniziativa del Consiglio costituiva la soluzione intermedia – invero non molto felice – cui si giunse in tale contesto.

<sup>74</sup> Sul referendum costituzionale e sul suo inquadramento nel costituzionalismo del primo dopoguerra v. G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra* (1932), tr. it. a cura di S. Cotta, Comunità, Milano, 1950, p. 300-323.

<sup>75</sup> Secondo l’art. 72, comma 1 «Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables».

richiede la revoca nelle elezioni che hanno determinato la sua preposizione all'ufficio e sempre che abbia preso parte alla votazione sul *recall* almeno il 25 per cento degli aventi diritto al voto <sup>(76)</sup>. La previsione del *recall* – che può essere sottoposto a votazione non più di una volta durante il mandato di un funzionario elettivo – è coerente con i principi partecipativi cui la Costituzione “bolivariana” del 1999 enfaticamente si ispira e può avere fra i suoi destinatari lo stesso Presidente della Repubblica, come risulta anche dall'art. 233, che indica la “revocatoria popular” fra le cause di cessazione anticipata del mandato presidenziale <sup>(77)</sup>. L'effettiva applicazione dell'istituto è stata oggetto di accese controversie politiche fra il Presidente venezuelano Hugo Chavez ed i suoi oppositori. Questi ultimi, dopo aver chiesto, già prima del decorso del primo triennio del mandato presidenziale (e quindi *praeter Constitutionem*), l'indizione di un referendum sulla permanenza in carica del Presidente, hanno effettivamente avviato la raccolta delle firme nell'estate 2003, ottenendo il sostegno di 2.700.000 elettori, ben oltre la soglia minima costituzionalmente prevista <sup>(78)</sup>. Al momento in cui vengono licenziate queste pagine, sono in corso controversie giuridiche derivanti dalla mancata adozione delle norme di attuazione del *recall* <sup>(79)</sup> e dalla vacanza del Consiglio Elettorale Nazionale, l'organo costituzionalmente deputato a giudicare sull'ammissibilità della procedura di *recall* <sup>(80)</sup>. E' inoltre oggetto di discussione la facoltà del Presidente revocato dal corpo elettorale di ricandidarsi alle elezioni per la scelta del suo successore.

#### 8. *Il problema della legittimità della revoca popolare degli eletti nell'ordinamento costituzionale italiano e, in particolare, negli Statuti regionali.*

Sulla base delle coordinate comparatistiche – così delineate – dell'istituto del *recall*, è ora possibile passare all'oggetto che è posto al centro del presente lavoro. Al riguardo, occorre muovere da due quesiti. E' costituzionalmente ammissibile

---

<sup>76</sup> Cfr. R. VICIANO PASTOR, R. MARTÍNEZ DALMAU, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 216.

<sup>77</sup> La possibilità di ricorrere a queste procedure costituisce un bilanciamento rispetto alla previsione di un mandato presidenziale di sei anni, con possibilità di rielezione immediate, mentre la precedente Costituzione del 1961 fissava a cinque anni il mandato del Presidente della Repubblica ed escludeva l'immediata rielezione: cfr. R. VICIANO PASTOR, R. MARTÍNEZ DALMAU, *Cambio político*, cit., p. 232.

<sup>78</sup> Si v. le notizie riportate in *The Times*, 21.8.2003, p. 15 (D. ADAMS, *Unpopular Chavez faces 2.7m demands for leadership poll*) e *The Economist*, 23-29.8.2003, p. 42-43 (*Venezuela's President. Recalling the revolution*).

<sup>79</sup> Peraltro, l'art. 72, comma 4, Cost., sembra subordinare all'adozione di una legge di attuazione solo l'operatività della revoca degli organi collegiali, non di quelli monocratici.

<sup>80</sup> Tale organo, infatti, è competente in generale riguardo alla “organizzazione, amministrazione, direzione e vigilanza su tutti gli atti relativi alla elezione di cariche di rappresentanza popolare dei poteri pubblici e dei referendum” (art. 293, n. 5, Cost.).

l'introduzione di meccanismi simili nell'ordinamento italiano e, in particolare, a livello regionale? E, d'altro canto, a quali esigenze tali istituti possono dare risposta?

Il primo dei due quesiti è ovviamente prioritario nella prospettiva dello studioso del diritto positivo. Tale quesito va peraltro circoscritto, in questa sede, al problema della ammissibilità dell'istituto del *recall* nel quadro della forma di governo regionale, che costituisce l'oggetto della competenza degli statuti regionali ordinari ai sensi del nuovo testo dell'art. 123 della Costituzione.

La questione si pone da due diversi punti di vista. In primo luogo occorre verificare se l'istituto del *recall* possa essere ricompreso nella materia statutaria «forma di governo» regionale. In secondo luogo, accertata la pertinenza dell'istituto in esame a tale materia, è necessario stabilire se la previsione di esso negli statuti determini o meno una lesione del vincolo, imposto agli statuti stessi, a porsi «in armonia con la Costituzione».

Non è questa la sede per un esame approfondito della nozione di forma di governo regionale accolta dal nuovo testo dell'art. 123 Cost. Ai fini che qui interessano, basta infatti osservare che, con tale locuzione, la legge cost. n. 1 del 1999 non mirava certo ad affidare agli statuti regionali la sola disciplina della distribuzione del potere politico fra gli organi supremi della Regione, con esclusione delle regole relative ai rapporti fra governanti e governati. Che la nozione di forma di governo attenga, nella disposizione in questione, anche ai rapporti tra il corpo elettorale regionale e gli organi di governo della Regione è dimostrato senza ombra di dubbio dal fatto che, nel quadro della disciplina di tale materia, è rimessa allo statuto la scelta tra l'elezione del Presidente della Giunta da parte del corpo elettorale e modalità diverse di preposizione a tale carica (art. 122, ultimo comma, Cost.). Ne segue che la nozione di forma di governo regionale include la disciplina dei rapporti tra elettori ed eletti, fra i quali può appunto rientrare l'istituto del *recall* <sup>(81)</sup>.

Accertata la pertinenza dell'istituto del *recall* all'ambito materiale rimesso alla competenza degli statuti, occorre interrogarsi circa l'armonia di tale meccanismo con la Costituzione.

Anche riguardo al significato del vincolo di armonia con la Costituzione prescritto allo statuto regionale dall'art. 123 Cost. non è qui possibile una indagine approfondita. In altra sede <sup>(82)</sup> abbiamo tentato di dimostrare che, nel sistema

---

<sup>81</sup> Gli statuti possono scegliere una forma di governo caratterizzata dalla elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, che è anzi indicata come modello preferenziale dall'art. 122, comma 5, Cost. e possono escludere l'elezione diretta – e anche in tal caso, implicitamente, possono operare una scelta che attiene alla concreta configurazione del rapporto governanti-governati. Per l'argomentazione della tesi che la competenza degli statuti a disciplinare la “forma di governo” regionale non sia limitata ai rapporti fra gli organi regionali supremi, ma abbia una estensione più ampia, sia consentito rinviare a M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 125 ss.

<sup>82</sup> M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 165 ss.



risultante dalla revisione costituzionale di cui alla legge cost. n. 1 del 1999, il vincolo di armonia con la Costituzione non impone allo statuto regionale la previsione di formule organizzative regionali analoghe a quelle previste per l'organizzazione dell'apparato statale di governo <sup>(83)</sup>, ma unicamente l'applicazione alla Regione di quelle soluzioni organizzative previste dalla Costituzione per lo Stato-apparato in quanto espressione di principi supremi dell'ordinamento costituzionale (come tali non modificabili neanche con legge di revisione costituzionale e quindi nemmeno derogabili dagli statuti per l'organizzazione della Regione) o di principi generali dell'ordinamento costituzionale stesso (come tali modificabili con leggi di revisione, ma non derogabili dagli statuti, in quanto espressione di scelte compiute dalla Costituzione non per il solo Stato apparato, ma per tutti gli enti territoriali) <sup>(84)</sup>.

Ciò che occorre chiarire, ai fini che qui interessano è dunque: a) se il principio costituzionale del libero mandato parlamentare concreti un principio supremo o un principio generale dell'ordinamento costituzionale o una mera soluzione di struttura accolta per l'apparato statale <sup>(85)</sup>; b) in quale rapporto stiano il principio del libero mandato e l'istituto del *recall* (se cioè il primo escluda il secondo).

Quanto al problema posto *sub a)*, premesso che la enucleazione dei principi costituzionali supremi non può, in fatto, che essere opera della giurisprudenza costituzionale (e che quindi una analisi che prescindendo da casi concreti rischia di rivelarsi astratta e velleitaria), la rappresentanza politica costituisce la modalità organizzativa caratterizzante del tipo di democrazia accolta nella Costituzione italiana del 1947. Le forme ed i limiti definiti dalla Costituzione, nei quali l'esercizio della sovranità popolare deve essere necessariamente contenuto (ex art. 1, comma 2, Cost.), hanno infatti il loro cardine nella regola generale fissata dall'art. 70 e dalle disposizioni successive che ne costituiscono specificazione ed attuazione; d'altro canto, la stessa revisione costituzionale è configurata come competenza eminentemente parlamentare, all'interno della quale il referendum confermativo non ha natura costitutiva. La stessa configurazione del referendum abrogativo come atto di mera legislazione negativa costituisce conferma e non smentita della natura del nostro ordinamento sul punto. Il che traspare anche dall'assenza nella Costituzione italiana di enunciazioni generali del tipo di quelle contenute nell'art. 3, comma 1, della Costituzione della V Repubblica

---

<sup>83</sup> Questa tesi era stata sostenuta, a fronte del testo originario dell'art. 123, da alcuni autori, fra cui F. SORRENTINO, *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 424 ss

<sup>84</sup> Resta peraltro fermo che, come ogni altra fonte subcostituzionale, lo Statuto regionale ordinario è poi tenuto al "rispetto" della Costituzione laddove questa disciplini direttamente fattispecie rientranti nell'ambito di competenza rimesso allo statuto stesso (per un esempio di questi problemi v. *infra* par. 9), salvi i casi in cui si possa ritenere derogabile la disciplina di rango costituzionale. Su questo problema v. ancora M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 165 ss.

<sup>85</sup> Solo nel primo caso, infatti, si potrà individuare in tale principio un vincolo per gli statuti regionali. Ove sia dimostrato che il libero mandato parlamentare concreti un principio supremo dell'ordinamento costituzionale, risulterebbe assorbita – almeno ai fini del presente lavoro – la questione se esso rappresenti anche un principio generale.

francese del 1958, nonché, sulla scia di quest'ultima, in numerose altre Carte costituzionali più recenti, ai sensi delle quali "la sovranità appartiene al popolo, il quale la esercita mediante le elezioni ed i referendum" <sup>(86)</sup>. In tale tipo di enunciazioni costituzionali si può infatti vedere una equiparazione degli istituti di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa che non si desume dalle scelte operate dalla nostra Costituzione: nella quale non solo il referendum è collocato al livello della legge ordinaria (e non di quella costituzionale), ma, a differenza della fonte primaria a competenza generale, si vede sottratta la possibilità di incidere su una serie di materie e può del resto intervenire solo nella formula della mera abrogazione – nel che deve vedersi una netta limitazione di modalità operativa, malgrado le distorsioni che un trentennio di storia dell'istituto in esame ha fatto emergere. Pertanto, la conclusione per cui il libero mandato parlamentare – in quanto elemento strutturale portante della democrazia rappresentativa – costituisca un principio supremo appare verosimile. Dal che deve concludersi: a) che esso costituisce un limite tacito alla revisione costituzionale <sup>(87)</sup>; b) che esso si impone allo statuto regionale ordinario, in quanto tenuto a porsi "in armonia con la Costituzione" (il che significa: in armonia con i principi supremi dell'ordinamento); c) che esso si estende alla organizzazione degli enti locali.

Così stabilita la portata del principio del libero mandato parlamentare, occorre chiedersi se tale principio escluda in radice l'ammissibilità dell'istituto del *recall* nel nostro ordinamento <sup>(88)</sup> e, in particolare, la sua introduzione a livello regionale

---

<sup>86</sup> Si v. gran parte delle Cost. adottate da Paesi dell'Europa centrale e orientale dopo la fine dei regimi comunisti: art. 2, comma 1, Cost. Romania; art. 3, comma 2, Cost. Slovenia; art. 1, comma 2, Cost. Bulgaria; art. 1, comma 2, Cost. Ungheria; art. 4, comma 2, Cost. Polonia; art. 3, commi 2 e 3, Cost. Russia; art. 5, comma 2, Cost. Ucraina e altre. Fa eccezione – e non è casuale, data la ricchezza della tradizione parlamentare della prima Repubblica cecoslovacca, su cui questo Paese può fondare il suo costituzionalismo – la Repubblica Ceca (v. art. 2, comma 1, il quale prevede solo la democrazia rappresentativa).

<sup>87</sup> In questo senso v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 323.

<sup>88</sup> Non è possibile esaminare in questa sede la questione della ammissibilità del *recall* a livello statale.

E' però sufficientemente ovvio che l'istituto della revoca popolare del Parlamento statale, o di una delle due Camere, potrebbe essere prevista solo con legge di revisione costituzionale: è infatti la normazione di rango costituzionale a disciplinare l'elezione, la durata in carica e lo scioglimento delle Camere. Va soltanto aggiunto, su questo punto, che l'introduzione di un istituto del genere, per le ragioni indicate *infra* nel testo riguardo alla revoca del Consiglio regionale, non incontrerebbe alcun tipo di limite intangibile e potrebbe quindi essere disposto con la procedura di cui all'art. 138.

Quanto alla possibilità di introdurre (va da sé: con legge di revisione costituzionale), forme di *recall* del singolo parlamentare, la questione si rivela più complessa, in quanto in tal modo potrebbe essere messo in discussione il principio supremo della democrazia rappresentativa. Al riguardo si può solo ipotizzare che, mentre si dovrebbe ritenere esclusa l'ipotesi di un *recall* "libero" (i cui presupposti siano cioè liberamente determinabili dai proponenti, secondo il modello americano), tale conclusione non appare del tutto necessaria per il caso di un *recall* i cui presupposti siano predeterminati dalla Costituzione e controllabili in via giurisdizionale: potrebbe essere il caso di un *recall* ad iniziativa popolare nei confronti del deputato che cambi partito di appartenenza nel corso della legislatura (si tratterebbe di un modello simile a quello di cui all'art. 160, comma 1, lett. c) della Cost. portoghese, il quale prevede che il deputato che cessa di essere membro del partito nel quale è stato eletto perde la posizione di parlamentare, mentre l'art. 152, comma 2, della stessa Costituzione prevede il principio del libero mandato, ma solo per precisare che il deputato rappresenta la nazione e non la parte di territorio in cui è stato eletto; nell'ipotesi qui prospettata gli effetti non sarebbero automatici ma verrebbero rimessi alla valutazione dell'elettorato).

mediante previsione negli statuti. Al riguardo, sembra si debba distinguere tra la revoca dei singoli membri di una assemblea rappresentativa e la revoca di un intero organo rappresentativo o di organi esecutivi (monocratici o collegiali). A prescindere, per ora, dai problemi sistemici posti da queste ultime forme di revoca popolare, è solo la prima (la revoca di singoli rappresentanti) a porsi in netta antitesi con il principio del libero mandato parlamentare, in quanto essa costituisce un mezzo idoneo a vincolare – mediante l'eventualità del ricorso alla revoca – la libertà del parlamentare. Che il libero mandato parlamentare non sia invece incompatibile con forme di cessazione anticipata del mandato dell'organo legislativo-rappresentativo si può agevolmente dedurre dalla presenza, nell'ordinamento costituzionale statale, di un altro meccanismo istituzionale di questo tipo: lo scioglimento anticipato delle Camere (e dei Consigli regionali).

Esclusa la possibilità di prevedere il *recall* dei singoli consiglieri regionali, pare allora ammissibile il *recall* del Consiglio regionale nel suo complesso. Quanto agli altri organi cui tale istituto possa essere esteso, sembra si possa annoverare fra essi il Presidente della Giunta regionale eletto direttamente dal corpo elettorale, mentre non è di per se evidente se si possa ragionare tecnicamente di *recall* riguardo ad organi non eletti direttamente, quali lo stesso Presidente della Giunta, ove lo statuto regionale preveda per esso l'elezione indiretta, e, in ogni caso, la Giunta regionale e i singoli membri di essa (<sup>89</sup>).

#### *9. Il recall e il governo di legislatura con elezione diretta del vertice dell'Esecutivo.*

La questione relativa all'introduzione del *recall* nel nostro ordinamento, a livello regionale, va ora affrontata sotto il profilo della sua compatibilità con l'organizzazione di governo regionale delineata, sia pure in parte, dalla Carta costituzionale. Ciò presenta particolare rilievo nell'attuale fase di elaborazione dei nuovi statuti regionali ordinari e delle leggi di governo delle Regioni a statuto speciale (<sup>90</sup>).

Il problema in esame va affrontato, in particolare, per quanto attiene alla compatibilità della revoca del Consiglio, del Presidente della Giunta regionale e/o della Giunta regionale con un sistema basato sulla elezione diretta del Presidente della Giunta.

---

<sup>89</sup> Si è visto sopra che alcuni *States* americani consentono il *recall* anche di *public officers* non eletti ma nominati. Rimane però vero che il *recall*, proprio in quanto *contrarius actus* rispetto alle elezioni, è strumento fisiologicamente riferito ai funzionari elettivi.

<sup>90</sup> Si tratta di fonti che la legge costituzionale n. 2 del 2001, la quale ha introdotto l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale, ha facoltizzato alla modificazione di determinate parti dei rispettivi statuti. L'esame condotto nel testo sarà peraltro limitato alle Regioni a statuto ordinario.

La compatibilità va anzitutto verificata sul piano dei vincoli che la Costituzione – come modificata dalla legge cost. n. 1 del 1999 – impone allo statuto regionale che scelga di confermare la forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, indicata come modello preferenziale dalla novella costituzionale menzionata. E' noto, infatti, che la legge cost. n. 1 del 1999 ha imposto allo statuto regionale vincoli particolarmente stringenti nel caso di elezione diretta del Presidente: in particolare, lo statuto deve in tal caso attribuire necessariamente al Presidente il potere di nomina e revoca degli altri componenti della Giunta; è inoltre previsto lo scioglimento anticipato del Consiglio e la convocazione di nuove elezioni sia per il Consiglio, sia per il Presidente nei casi indicati dall'art. 126, commi 2 e 3, vale a dire: di approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Consiglio regionale nei confronti del Presidente della Giunta, nonché nei casi di rimozione, decadenza, dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale. Vi è spazio, in tale rete di vincoli, per la revoca popolare del Presidente della Giunta, della Giunta o del Consiglio regionale? La risposta a tale quesito è positiva, in quanto non pare che possa desumersi dal sistema la regola della tassatività delle cause di cessazione anticipata dei mandati del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta. Dal sistema si desume però una importante precisazione: la regola *simul stabunt aut simul cadent* (che informa le disposizioni ora citate) rende inevitabile che, in caso di revoca popolare di uno degli organi menzionati decadano contestualmente anche gli altri, con conseguente convocazione di nuove elezioni generali e contestuali per il Presidente della Giunta ed il Consiglio regionale. Solo la revoca popolare della Giunta (nel suo insieme, ma escluso il Presidente, o limitatamente ad uno o più componenti di essa) non pare vincolata a produrre anche la decadenza del Consiglio e del Presidente della Giunta: in tal caso, infatti, rimarrebbe disponibile la possibilità, per il Presidente della Giunta, di sostituire gli assessori revocati dal corpo elettorale, senza necessità di ricorrere a nuove elezioni (anche se non si vede come potrebbe essere politicamente possibile la permanenza al potere di un Presidente di Giunta così singolarmente sopravvissuto al naufragio della compagine di cui era posto a guida).

Verificata la questione sul piano della legittimità costituzionale, essa deve essere nuovamente posta dal punto di vista della funzionalità. Vale a dire: *ad quid* prevedere un simile meccanismo, così estraneo alla nostra storia costituzionale?

Ora, proprio in un sistema ad elezione diretta del Presidente della Giunta un meccanismo del genere potrebbe esibire una funzione interessante. L'insieme dei meccanismi volti a dare corpo alla regola *simul stabunt aut simul cadent* svolge infatti la funzione di rendere impossibile la sostituzione dell'esecutivo nel suo complesso <sup>(91)</sup>

---

<sup>91</sup> Rimane invece aperta la possibilità della sostituzione di singoli membri della Giunta a seguito di dimissioni volontarie o di revoca da parte del Presidente. Più problematica è invece la questione della

senza un passaggio davanti al corpo elettorale: essa tutela dunque in maniera forte la stabilità degli esecutivi regionali. Ma si è subito rilevato da alcuni osservatori che tale meccanismo, se disincentiva cambi di maggioranza e fenomeni come i tanto vituperati “ribaltoni”, non rende impossibili operazioni trasformiste di altro segno: caratterizzate cioè da cambi di maggioranza, ed eventualmente di Giunta, pur nella continuità del Presidente della Giunta e del Consiglio <sup>(92)</sup>. Ciò in un assetto nel quale nessuno dei due organi potrebbe avere interesse alla *extrema ratio* del ricorso a nuove elezioni e potrebbe ritenere preferibile accettare la prosecuzione in forme compromissorie della legislatura regionale. Ebbene, in questo caso la revoca popolare potrebbe costituire un canale sussidiario per la convocazione del corpo elettorale, a fronte di un assetto in cui la maggioranza consiliare e il Presidente della Giunta siano uniti solo da una strategia di sopravvivenza. Si tratterebbe pertanto di “un istituto di controllo tutt’altro che inutile, che completerebbe lo strumentario a disposizione dei cittadini per far valere, in determinati casi, la responsabilità politica del Presidente” <sup>(93)</sup> e che potrebbe svolgere tale funzione non solo in quanto effettivamente utilizzato, ma anche come strumento deterrente.

#### *10. Il recall in un sistema di governo regionale in cui non sia prevista l’elezione diretta del Presidente della Giunta*

Per quegli statuti regionali i quali si avvalgano della facoltà loro riconosciuta dall’art. 122, ultimo comma, Cost. di stabilire un sistema di governo in cui il Presidente della Giunta non sia eletto direttamente dal corpo elettorale, i vincoli imposti dalla Costituzione sono meno invasivi dell’autonomia statutaria. La questione della compatibilità del *recall* con sistemi di governo in cui il Presidente della Giunta non sia eletto direttamente si pone quindi solo sul piano della funzionalità. Al riguardo, considerato che le soluzioni costituzionalmente percorribili – sulla base dei vincoli posti agli statuti dagli art. 121 e ss. – sono rappresentate dalle diverse varianti del regime parlamentare (classico, con sfiducia costruttiva, con Presidente “indicato”, a tendenza assembleare) <sup>(94)</sup>, va ricordato che tale forma di governo, pur non essendo di per sé logicamente incompatibile con meccanismi del tipo del *recall* (che abbia a

---

ammissibilità di voti di sfiducia individuale a carico dei singoli assessori, che siano produttive dell’obbligo di dimissioni

<sup>92</sup> Per la prospettazione di questa eventualità v. M. AINIS, *Voto regionale: pasticci in arrivo*, in *La Stampa*, 9 novembre 1999 e R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 538.

<sup>93</sup> P. CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, p. 105 ss.

<sup>94</sup> Dall’art. 126 Cost. si può infatti dedurre il divieto per le Regioni ordinarie di prevedere una forma di governo «presidenziale pura», in cui, cioè, non sia previsto l’istituto della sfiducia, che tale disposizione impone agli statuti di regolare. Devono altresì ritenersi escluse le forme di governo direttoriale e semipresidenziale.

destinatario – ad es. – il Consiglio regionale), dà pur sempre luogo ad un assetto nel quale gli istituti di democrazia diretta si sono tradizionalmente radicati con fatica <sup>(95)</sup>.

In un sistema parlamentare, l'ipotesi del *recall* della Giunta e del suo Presidente, i quali possono essere più agevolmente rimossi mediante un voto di sfiducia consiliare, non sembra possa svolgere alcuna utile funzione. Potrebbe invece avere senso ragionare di una revoca popolare del Consiglio regionale, la quale potrebbe essere configurata (sull'esempio dei *Länder* tedeschi) come un meccanismo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Tale tipo di revoca potrebbe essere configurato come una alternativa alla attribuzione al Presidente della Giunta di un potere di scioglimento – libero, discrezionale o vincolato – del Consiglio regionale. Se collocato, invece, in un sistema in cui tale potere di scioglimento sia previsto, il *recall* del Consiglio regionale potrebbe servire a sbloccare una situazione politica stagnante, ma non formalizzata in una crisi giuntale.

#### 11. *Le procedure del recall.*

L'utilità della introduzione del *recall* va peraltro misurata con una serie di accorgimenti concernenti le procedure relative alla sua attivazione.

In primo luogo occorre individuare quali soggetti possano attivare la procedura (proponenti o *petitioners*) e se la relativa facoltà debba essere preclusa ai titolari di uffici elettivi <sup>(96)</sup>, al fine di configurare l'istituto in esame come arma almeno formalmente a disposizione della (sola) società civile.

In secondo luogo è necessario fissare una soglia adeguatamente elevata di sottoscrittori della richiesta di *recall*: dovrebbe trattarsi di un *quorum* significativo <sup>(97)</sup>, al fine di evitare richieste non serie, che potrebbero condurre alla banalizzazione dell'istituto in esame e finirebbero per configurarsi come un fattore di instabilità politica. Potrebbe essere inoltre utile la previsione di un vincolo ad acquisire un numero minimo di firme nelle diverse parti del territorio regionale, al fine di evitare

---

<sup>95</sup> Sulla difficoltà di conciliare regime parlamentare e democrazia diretta mi pare rimanga vero nella sua essenza (malgrado la prassi del referendum abrogativo italiano dal 1970 ad oggi) il rilievo di M. BATTELLI, *Le istituzioni di democrazia diretta*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, La Barbèra, Firenze, 1950, p. 64.

<sup>96</sup> Il *recall* "modello Weimar" si configurerebbe infatti come una duplicazione degli istituti della sfiducia del Consiglio regionale al Presidente della Giunta e delle dimissioni presidenziali con effetto di scioglimento del Consiglio regionale, considerati i vincoli che la regola *simul stabunt aut simul cadent* impone agli statuti nel caso del governo di legislatura. Nel caso di statuti che ritornino al regime parlamentare, per i quali la Costituzione prevede come norma inderogabile solo quella sulla sfiducia, si potrebbe invece immaginare un *recall* del Consiglio da parte del corpo elettorale su proposta del Presidente della Giunta. Ma forse il più tradizionale potere presidenziale di scioglimento si potrebbe rivelare più funzionale.

<sup>97</sup> La Costituzione del Michigan prevede ad es. un *quorum* di sottoscrittori pari al 25 % dei votanti nella elezione in cui il funzionario di cui si propone la revoca è stato eletto (analogamente l'art. 2 sez. 9 della Costituzione del Nevada).

che la proposta di revoca sia espressione di esigenze avvertite solo in una parte della Regione (<sup>98</sup>).

In terzo luogo occorre individuare un organo competente a verificare la legittimità dei vari passaggi della procedura del *recall*: ciò è quantomeno necessario per quanto concerne la legittimazione ad attivare la procedura e il numero di firme raccolte, ma potrebbe avere ad oggetto anche la regolazione della “campagna elettorale” da tenersi per giungere alla votazione sulla revoca. Nel caso in cui vi siano particolari condizioni di ammissibilità del *recall*, sarà poi necessario un organo competente a giudicare sul punto (e potrà trattarsi dello stesso organo competente per i verificare la legittimazione dei proponenti o di un organo diverso, sul modello del riparto tra Corte costituzionale e Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione per il referendum abrogativo di cui all’art. 75 della Costituzione italiana (<sup>99</sup>)). Tra le condizioni di ammissibilità, andrà poi valutato il rilievo da dare alla motivazione della richiesta di *recall* e ad eventuali requisiti peculiari (di forma o di contenuto) imposti ad essa, oltre che ad eventuali prese di posizione da parte dell’organo di cui si chiede la revoca.

In quarto luogo, va definita la maggioranza necessaria per produrre l’effetto di revoca: le alternative sono: a) la maggioranza dei votanti (<sup>100</sup>); b) la maggioranza degli aventi diritto al voto (<sup>101</sup>); c) una maggioranza qualificata degli stessi; c) la previsione di un *quorum* di votanti, ma calcolato in riferimento alla percentuale di votanti nella consultazione con cui l’organo da revocare era stato eletto.

Infine va operata una scelta relativa agli effetti della votazione sulla revoca.

In caso di esito positivo, pare evidente che si dovrà produrre la decadenza dell’organo revocato, salvo verificare se esso possa restare provvisoriamente in carica per il disbrigo degli affari correnti sino alla elezione del successore (<sup>102</sup>) o se debba decadere immediatamente (dovendosi poi stabilire a chi vada in tal caso trasferito il potere di deliberare sugli affari correnti). Inoltre andrebbe stabilito se il titolare dell’organo revocato, ove si tratti di un organo monocratico, possa ricandidarsi alle elezioni successive (<sup>103</sup>).

---

<sup>98</sup> Così l’art. II, sez. 14b, della Costituzione della California, che stabilisce: “A petition to recall a statewide officer must be signed by electors equal in number to 12 percent of the last vote for the office, with signatures from each of five counties equal in number to 1 percent of the last vote for the office in the county”.

<sup>99</sup> Tale organo potrebbe fra l’altro essere un organo di garanzia della rigidità statutaria sul modello di quanto prospettato da T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, n. 5, p. 841 ss. e M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 441 ss.

<sup>100</sup> Così l’art. 63, comma 3, Cost. Berlino, che però richiede anche la partecipazione al voto di almeno la metà degli aventi diritto.

<sup>101</sup> Questa è la soluzione adottata dall’art. 76, comma 2, della Costituzione di Brema.

<sup>102</sup> E’ quanto accade nei Cantoni svizzeri: v. I. HANGARTNER, A. KLEY, *Die demokratische Rechte*, cit., p. 639.

<sup>103</sup> Se questa soluzione potrebbe essere ipotizzabile per il *recall* di organi monocratici, come il Presidente della Giunta, essa dovrebbe invece essere esclusa per la revoca di organi collegiali.

In caso di esito negativo, sarà invece necessario stabilire quali effetti ulteriori ne conseguano, oltre al diritto del titolare della carica di conservare la sua posizione sino al termine del suo mandato: e si può pensare sia alla impossibilità di presentare una nuova proposta di revoca durante il residuo mandato dell'organo confermato dal corpo elettorale <sup>(104)</sup>, sia alla sua automatica rielezione per un nuovo mandato o per una porzione di esso <sup>(105)</sup>.

Una alternativa potrebbe essere rappresentata dalla configurazione della votazione sul *recall* come una vera e propria elezione anticipata per l'organo sottoposto a *recall*, alla quale quest'ultimo, se monocratico (ad es. il Presidente della Giunta) sarebbe candidato in concorrenza con altri <sup>(106)</sup>. Va rilevato che questo tipo di *recall* si configura di fatto come una sorta di scioglimento anticipato dell'organo <sup>(107)</sup>, la cui determinazione viene rimessa al *quorum* dei sottoscrittori.

## 12. Il recall nei progetti di statuti regionali

Il processo di elaborazione dei nuovi statuti regionali all'indomani della legge cost. n. 1 del 1999 si è sinora rivelato lento e faticoso <sup>(108)</sup>. Al momento in cui chiudiamo questo lavoro (31 agosto 2003) solo una legge di revisione statutaria parziale (la legge reg. Emilia-Romagna n. 4 del 2001) è entrata in vigore; due delibere legislative statutarie sono state dichiarate incostituzionali nel giudizio preventivo della Corte costituzionale attivato dal governo ex art. 123 (si v. la sent. n. 304 del 2002, sul c.d. "caso Marche", e la sent. n. 306 del 2002 sulla questione del "parlamento delle Marche"); ed una sola delibera legislativa di revisione globale dello Statuto del 1971 è

---

<sup>104</sup> Una limitazione di questo tipo è prevista dall'art. II sez. 18 della Costituzione della California, che precisa che, in caso di esito negativo della recall election, "another recall may not be initiated against the officer until six months after the election". L'art. VIII, sez. 5 della Costituzione dell'Arizona stabilisce che "after one recall petition and election, no further recall petition shall be filed against the same officer during the term for which he was elected, unless petitioners signing such petition shall first pay into the public treasury which has paid such election expenses, all expenses of the preceding election". Un limite di questo tipo è stato invece escluso dalla Corte costituzionale bavarese nella sua decisione VerfGH 2, 181 (p. 220), in assenza di una esplicita limitazione costituzionale.

<sup>105</sup> Questo era ad es. l'effetto del voto negativo su una proposta di revoca del Presidente del *Reich* formulata dal *Reichstag* ai sensi dell'art. 43 della Cost. di Weimar.

<sup>106</sup> Così la Cost. del Wisconsin prevede che alla *recall election* possono esservi altri candidati. L'art. X sez. 26 della Cost. Louisiana prevede invece che "the sole issue at a recall election shall be whether the official shall be recalled".

<sup>107</sup> Un parallelismo tra *recall* e scioglimento si può leggere in G.W. GUTHRIE, *The initiative, referendum and recall*, cit., p. 27.

<sup>108</sup> Ci si riferisce ovviamente alle 15 Regioni ordinarie. Riguardo alle Regioni speciali, l'ambito di competenza della fonte parallela allo statuto ordinario (vale a dire la legge di governo abilitata a modificare le disposizioni degli statuti speciali relative agli organi regionali di governo) è più ristretto rispetto a quello (affidato alla clausola generale sulla forma di governo) individuato dall'art. 123 Cost., con la conseguenza che si potrebbe forse dubitare (ma a mio avviso con argomenti non decisivi) circa la legittimità della previsione del *recall* nella legge di governo. Dai documenti sinora disponibili (la legge di governo del Friuli-Venezia Giulia respinta dall'elettorato regionale il 29 settembre 2002 e i progetti, largamente provvisori, elaborati nelle altre Regioni), sembrano potersi trarre elementi di conferma di quanto sostenuto nel testo a proposito del posto degli istituti di democrazia diretta nelle Regioni ordinarie.



stata sinora adottata: quella approvata in seconda lettura il 31 luglio 2003 dal Consiglio regionale calabrese ed impugnata dal Governo il 28 agosto 2003.

Ad eccezione della Calabria, quindi, i processi di elaborazione dei nuovi statuti regionali sono sinora giunti solo alla fase di elaborazione da parte delle Commissioni consiliari competenti (talora istituite *ad hoc*). E, ad eccezione della Regione Puglia, la quale il 26 marzo 2003 ha licenziato un testo di nuovo Statuto per il Consiglio, la stessa fase di elaborazione in Commissione non si è ancora conclusa. Un esame relativo alla presenza dell'istituto del *recall* nei nuovi statuti regionali ha quindi un oggetto molto limitato, oltre che precario (attesa la natura non definitiva dei testi cui si può fare riferimento). In generale, si può comunque rilevare che nei testi che è oggi possibile consultare si registra un notevole scarto fra le enfatiche proclamazioni di democraticità e di apertura alla partecipazione popolare che si possono leggere in molti statuti (<sup>109</sup>) e gli strumenti cui è affidata la loro traduzione operativa. Il referendum viene di solito previsto solo nella forma del referendum abrogativo e consultivo (esattamente come nel 1971), mentre gli statuti si guardano bene dal prevedere forme di referendum propositivo. Anche sul fronte della disciplina concreta del referendum, dei suoi limiti e delle sue forme, gli statuti preferiscono in generale rinviare alla legge regionale. In questo quadro, dal quale traspare una marcata diffidenza delle classi politiche regionali nei confronti degli istituti di democrazia diretta (che, peraltro, se sono senza dubbio in crisi a livello nazionale, sembrano ritrovare margini di vitalità a livello locale (<sup>110</sup>)), non può stupire che l'istituto del *recall* sia del tutto assente dai diversi progetti di statuto, specie se si tiene conto della già ricordata estraneità di questo meccanismo alla tradizione democratica italiana.

Eppure proprio la vicenda politica di talune Regioni italiane nei primi tre anni successivi all'introduzione dell'elezione diretta parrebbe suggerire che uno strumento di questo tipo potrebbe rivelarsi utile a fronte di situazioni di stallo che si sono verificate a seguito di gravi crisi che hanno colpito dall'interno la maggioranza in Regioni quali – ad es. – la Calabria, l'Abruzzo, il Molise e la Campania. In tali Regioni, alla apparente stabilità di governo desumibile dalla permanenza al potere del Presidente della Giunta eletto direttamente, hanno corrisposto la dissoluzione della maggioranza che sosteneva la Giunta e la sostituzione talora integrale della stessa, che ha dato luogo a situazioni di crisi giuntalesca, in vario modo formalizzata, pur senza le

---

<sup>109</sup> Ad es. art. 4, comma 2, del progetto di Statuto per la Calabria e l'art. 12 del progetto di revisione dello Statuto della Regione Puglia.

<sup>110</sup> Come esempio di tale vitalità possono ricordarsi i referendum svoltisi nel 2002: a) nella Regione Veneto, sulla legislazione relativa al sostegno finanziario di scuole non statali; b) nel Comune di Bolzano in ordine alla ridenominazione come "piazza della Pace" della "piazza della Vittoria" della città; c) nel Comune di Serracapriola (FG) sull'apertura sul territorio comunale di un centro di accoglienza per immigrati; d) nella Regione Friuli-Venezia Giulia sulla legge di governo per tale Regione. Ognuna delle consultazioni ora citate ha avuto ad oggetto temi che, pur nella loro rilevanza locale, erano una rifrazione di questioni di notevole rilevanza per la politica nazionale di questi anni.

dimissioni del Presidente della Giunta (le quali, come è noto, avrebbero come conseguenza il ricorso a nuove elezioni per il Consiglio ed il Presidente della Giunta, ai sensi dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999). E' in simili situazioni di stallo che lo strumento del *recall* potrebbe rivelarsi una preziosa arma di riserva per riattivare il circuito della rappresentanza politica.

### 13. Tre avvertenze conclusive.

E' opportuno concludere con tre avvertenze.

Il *recall* potrebbe essere un utile strumento di equilibrio della forma di governo regionale (specie nel caso di elezione diretta del Presidente della Giunta con governo di legislatura), ma andrebbe configurato come strumento attivabile anzitutto dai governati nei confronti dei governanti (e non, quindi, come "clava" utilizzabile da un gruppo politico, e in particolare dall'opposizione, contro gli organi elettivi). Esso dovrebbe inoltre rappresentare una sorta di *extrema ratio* (cui fare ricorso in casi di stallo istituzionale particolarmente evidente) e un meccanismo sussidiario rispetto a quelli già noti nella nostra tradizione costituzionale (sfiducia, scioglimento, referendum, ecc.).

In secondo luogo, del *recall*, come di gran parte degli istituti di democrazia diretta, sono possibili due tipi di concezioni: una prima, che potremmo definire ingenua o ideologica, secondo la quale il *recall* è un mezzo per attuare con pienezza l'ideale democratico, riducendo al minimo le mediazioni rispetto ad esso (<sup>111</sup>); una seconda, che potremmo qualificare sistemica, che non dimentica che quelle contemporanee sono (*Deo gratias*) non "pure democracies", ma democrazie costituzionali, nelle quali la sovranità popolare è canalizzata in percorsi procedurali ben precisi e soggetta a vari tipi di limiti. E il *recall*, ben lungi dal consentire la piena realizzazione dell'ideale democratico, rappresenta nulla di più e nulla di meno che una procedura di controllo sui governanti affidata ai governati.

Va infine ricordato che il *recall* presenta la stessa ambiguità che caratterizza gli altri istituti di democrazia diretta. Essi, infatti, sono in genere meccanismi attivabili da minoranze ed hanno come tali una funzione garantistica o quantomeno contromaggioritaria: sono quindi dei limiti al potere, che, nei sistemi democratici moderni, è il potere delle maggioranze. Ma gli istituti di democrazia diretta sono pur sempre rimessi, nella decisione, alla volontà della maggioranza: e sono quindi, da tale punto di vista, meccanismi maggioritari, utilizzabili anche per comprimere la posizione

---

<sup>111</sup> Una esposizione ed una efficace critica di questo tipo di concezioni si può leggere in R.G. BROWN, *The judicial recall – A fallacy repugnant to constitutional government*, in *Annals*, sept. 1912, p. 239 ss.

delle minoranze. Alla luce di questa ambiguità tali istituti vanno valutati, evitandone mitizzazioni e demonizzazioni.

Marco Olivetti