

## Esperienze di *recall* e dinamiche democratiche nei partiti

di Massimiliano Mezzanotte

**Abstract: Recall experiences and democratic dynamics within parties** – Recall, the instrument of direct democracy which is used to revoke elected representatives, plays a special role in modern democracies. As well as being a means used in the struggle between parties, it is also an instrument of democracy within political formations, aimed at stimulating internal debate. This figure is however influenced by the degree of institutionalization of the parties and by the regulation of the institute, as shown by the analyzed cases of the United States and Latin American countries.

**Keywords:** Recall; political system; democracy within political parties.

### 1. Il “triangolo della rappresentanza”

Il legame tra eletti ed elettori è l'essenza delle moderne democrazie, il termometro che permette di verificare lo stato di salute di uno Stato. La dinamica che viene a instaurarsi non è però un dato che può essere fissato in modo rigido nelle Costituzioni ma deve necessariamente adattarsi alla realtà sociale, ai mutamenti che si verificano nel corso degli anni. In verità, tra i soggetti sopra ricordati non si instaura un rapporto diretto, ma si attua quello che è stato definito il «triangolo della rappresentanza»<sup>1</sup> (eletti, elettori e partiti). È indubbio che i mutamenti sociali e ordinamentali incidono sulla struttura stessa della relazione che si viene ad instaurare tra i tre elementi costitutivi, sebbene in modo diverso. I cambiamenti possono infatti interessare sia i legami rappresentativi (profili esterni), sia i caratteri interni dei soggetti. Nel primo senso, la cartina tornasole è sicuramente la legge elettorale, quel meccanismo che registra (o almeno dovrebbe farlo) le mutate esigenze rappresentative della collettività.

Tra questi strumenti, il *recall*, inteso come quella procedura per rimuovere l'eletto da un ufficio tramite il voto prima del termine del suo mandato, assume un ruolo particolare, di controllo dell'operato dell'eletto, in

---

\* Relazione svolta al web seminar del 6 luglio 2020 sul tema “Il “metodo democratico” nei partiti”, organizzato dall'Università degli studi di Teramo, nell'ambito dell'Atelier “4 luglio – G.G. Floridia”. *Giornate di studi di storia e diritto costituzionale*.

<sup>1</sup> G. Azzariti, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2013, 284.

quanto strumento rivolto ad incrinare il rapporto trilatero sopra evidenziato, a differenza di altri meccanismi in cui si assiste, ad esempio, al passaggio attraverso un organo elettivo (come ad esempio, l'iniziativa legislativa). Da un lato, infatti, esso si struttura come relazione diretta tra eletti ed elettori, senza passare attraverso il partito, dall'altro, esso comunque esercita una pressione diretta sui partiti, sia nel loro rapporto esterno che al loro interno. Esso è quindi diretta conseguenza di quella concezione di democrazia che considera i rappresentanti eletti come delegati e non come fiduciari (*trustees*); un modello estremo in cui il rappresentante è il delegato «*at each point in time*»<sup>2</sup>.

Tale strumento è presente in varie realtà, come i Cantoni svizzeri, gli Stati americani, le province dell'Argentina, la Germania (a livello substatale dopo la caduta del muro di Berlino) e diversi Stati dell'America latina (Colombia nel 1991, Perù nel 1993, Ecuador nel 1998, Venezuela nel 1999), solo per citarne alcuni.

Il ricorso a tale istituto è giustificato dalla disaffezione nei confronti del sistema di governo; molto spesso, però, esso è un meccanismo di lotta tra i partiti e nei partiti. Ciò comporta che oltre ad essere i cittadini a utilizzarlo per varie ragioni (scandali legati ad azioni giudiziarie, perdita di fiducia nei rappresentanti, ecc.), anche gli stessi partiti ne fanno uso come forma di lotta politica ulteriore rispetto al procedimento elettorale soprattutto nei casi di estrema polarizzazione e bassa istituzionalizzazione del sistema partitico<sup>3</sup>.

In merito all'utilizzo, va evidenziato che se nel XIX secolo esso veniva impegnato con una certa frequenza solo in alcuni ambiti municipali americani, a partire dagli anni '90 del secolo passato questo istituto si è fatto largo in alcuni Stati, come in Colombia e Polonia nel 1991, in Perù nel 1993, nella British Columbia nel 1995, in Venezuela nel 1999 e in molti *länder* tedeschi.

Resta però da indagare quali ripercussioni eserciti all'interno dei partiti, ossia se esso possa incidere nelle formazioni politiche in modo da condizionarne le scelte e la democraticità interna.

<sup>2</sup> S. Bowler, *Recall and representation Arnold Schwarzenegger meets Edmund Burke*, in *Representation* 40:3, 2004, 200 ss.

<sup>3</sup> U. Serdült e Y. Welp, *The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum*, in S. Ruth, Y. Welp e L. Whitehead, *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*, Colchester, 2017, 137 ss.; gli autori propongono una classificazione del *recall* in relazione ai soggetti che promuovono la richiesta e la principale funzione svolta, arrivando così a distinguere tra: diretta responsabilità (quando lo strumento viene utilizzato nei casi di scandali o cattiva gestione delle *elites* politiche); indiretta responsabilità (nei casi di utilizzo contro una determinata azione politica e non nei confronti dell'autorità politica); conflitto istituzionale (in questo caso viene utilizzato dai partiti politici o dai *leader* degli stessi per sbloccare l'impasse creato a seguito di un scontro tra organi costituzionali); competizione tra partiti (in questo caso diviene uno strumento per la competizione politica e per permettere ai partiti più piccoli di farsi conoscere e per quelli più grandi di chiedere le elezioni) (140).

## 2. Esperienze di *recall*

La disciplina esistente prevede sia molteplici livelli di regolamentazione (nazionale e subnazionale), che differenti soggetti che possono essere i destinatari del *recall*.

A livello nazionale si riscontra in Bolivia, Ecuador, Venezuela, Cuba e Taiwan, dove può essere utilizzato verso tutte le autorità che vengono elette; in Svizzera e nel Liechtenstein può essere diretto verso l'intero Parlamento. In altri Stati, come Russia, Etiopia, Repubblica del Kirghizistan, Kiribati, Nigeria, Liberia, Panama, Repubblica di Palau e Uganda, viene indirizzato verso i membri del Parlamento; in Colombia si utilizza solo per rimuovere organi amministrativi a livello subnazionale. In Giappone, Polonia e Perù può interessare le autorità amministrative e legislative a livello locale.

Esiste una disciplina a livello locale in Columbia britannica (il *recall* può essere diretto solo verso i membri del Parlamento), in Svizzera, in Argentina, Germania, Stati Uniti e Messico (la disciplina è differente per ogni Stato o provincia).

Tra tutti questi casi, l'analisi si concentrerà sull'esperienza americana, in particolare sulla California, e sui paesi dell'area latino-americana. Sono queste le ipotesi concrete che dimostrano maggiore interesse al fine di comprendere gli effetti del *recall* nei confronti delle dinamiche interne dei partiti politici.

### 2.1 L'esperienza americana: in particolare, la California

Il caso di studio di maggior interesse è sicuramente quello californiano per una serie di motivi. Oltre al rilievo mediatico<sup>4</sup>, in esso il *recall* può essere attivato sin dal primo giorno successivo all'insediamento dell'organo (in altri Stati oggetto di studio, è possibile solo nella seconda metà del mandato, come in Bolivia e Venezuela) ed è richiesto un numero molto basso di firme (solo il 12 % dei votanti alle ultime elezioni)<sup>5</sup>.

Negli Stati Uniti, l'origine viene fatta risalire ad un particolare momento storico, la c.d. *Progressive era*. Questa fase comprende un lasso temporale che si estende dal 1890 al 1920, quando furono fatte importanti riforme, come ad esempio l'emendamento della Costituzione nel 1913, che permise l'elezione diretta dei Senatori<sup>6</sup>, e quello del 1920 che estese alle

---

<sup>4</sup> Altri casi che hanno attratto l'attenzione dei media sono quelli del presidente del Venezuela Chavez del 2004, del presidente della Bolivia Morales e del presidente della Romania Băsescu nel 2012, come evidenziato da Y. Welp e L. Whitehead, *Recall: Democratic Advance, Safety Valve or Risky Adventure*, in *The Politics of Recall Elections*, a cura di Y. Welp e L. Whitehead, Oxford, 2009, 10.

<sup>5</sup> Y. Welp, *Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates*, in L. Morel, M. Qvortrup (cur.), *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Abingdon, 2017, 451 ss.

<sup>6</sup> I progressisti ritenevano che i legislatori statali fossero spesso controllati da *leaders* corrotti che non perseguivano gli interessi della collettività; in tal senso, R. Eisenstark, L. Friedenthal, J. L. Weber (*general editor*), *Progressivism*, New York, 2010, 6.

donne il diritto di voto. Con tale espressione, in realtà, non si intendeva un pensiero specifico di un partito<sup>7</sup>, bensì più propriamente un'ideologia riformista che animava il dibattito politico di un determinato periodo storico. Il senso di questo confronto può essere descritto dalle tre tendenze che lo caratterizzavano: «eliminare l'influenza degli «interessi speciali» sul sistema politico istituzionale, valorizzare invece il controllo del «popolo», aumentare ed estendere le «funzioni del governo» per «alleviare le vere tensioni sociali ed economiche»<sup>8</sup>. E' chiaro allora che i progressisti non avevano una concezione riformista ben definita, ma una gamma di proposte: «iniziativa, referendum, revoca dei funzionari, regolamentazione delle *corporation*, leggi sul lavoro minorile, riforma tariffaria, progetti di *city-manager*, piani regolatori, restrizione dell'immigrazione-persino il proibizionismo»<sup>9</sup>, variando le priorità in relazione al territorio ed agli interessi in esso emergenti.

Un punto controverso era il ruolo dei partiti. Se il Parlamento avesse dimostrato un eccessivo attaccamento a quest'ultimi e un distacco dall'opinione pubblica, la scelta diretta avrebbe consentito di ridurre drasticamente il potere dei partiti e di legare i candidati alle scelte popolari. La contrapposizione con le scelte degli autori del *The Federalist* era evidente; essi evidenziavano come una democrazia pura non fosse utile per contrastare le fazioni, bensì fosse necessario un governo in cui vige un sistema di rappresentanza<sup>10</sup>. In sostanza, si palesava la contrarietà a qualsiasi forma di governo *wholly popular* ed un *favor* nei confronti del governo rappresentativo, unico strumento in grado di realizzare il bene pubblico.

Di contro, il pensiero dei progressisti era diretto ad evitare che la volontà popolare venisse filtrata da qualsiasi forma di rappresentanza<sup>11</sup>; ciò

<sup>7</sup> In tal senso, B. P. De Witt, *The Progressive Movement. A Non-partisan, Comprehensive Discussion of Current Tendencies in American Politics*, New York, 1915, vii, che evidenzia come «*It is the embodiment and expression of fundamental measures and principles of reform that have been advocated for many years by all political parties*».

<sup>8</sup> A. Testi, *Introduzione*, in A. Testi (cur.), *L'età progressista negli Stati Uniti*, Bologna, 1984, 7, il quale aggiunge che «queste tre tendenze costituivano «il vero movimento progressista», un movimento distinto e ben più ampio del Progressive Party di Theodore Roosevelt del 1912, con cui rischiava di essere confuso per l'identità dell'aggettivazione».

<sup>9</sup> J. L. Thomas, *The Great Republic: A History of the American People*, trad. it. *La nascita di una Potenza mondiale. Gli Stati Uniti dal 1877 al 1920*, a cura di N. Venturini, Bologna, 1988, 88; sulla particolare figura del *city manager*, R. J. Pestritto e T. Kempema, *The Birth of Direct Democracy: What Progressivism Did to the States*, in *First Principles*, sul sito <http://www.heritage.org>.

<sup>10</sup> J. Madison, *Il Federalista n. 10*, in A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *Il Federalista*, a cura di G. S. Mariani, Torino, 1997, 85.

<sup>11</sup> Così facendo, secondo C. M. Hollingsworth, *The So-Called Progressive Movement: Its Real Nature, Causes and Significance*, in *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 43, settembre 1912, 34, i metodi democratici dei progressisti richiamavano meccanismi di epoche precedenti. Sotto altra angolatura, L. P. Beth, *The Development of the American Constitution 1877-1917*, New York, 1971, 124, evidenzia

presupponeva sia il superamento delle problematiche che avevano spinto i *Founders* verso la scelta di un sistema rappresentativo e lo scetticismo nei confronti della democrazia diretta<sup>12</sup>, sia il raggiungimento della maturità del popolo, in grado di effettuare consapevolmente le sue scelte.

La nascita del *recall* è fatta risalire ad alcune *City Charters*, in particolare in quella di Los Angeles del 1903<sup>13</sup> e di Seattle del 1906<sup>14</sup>. Nella prima, era necessaria una richiesta proveniente dal 25 per cento dei voti espressi nelle ultime elezioni<sup>15</sup>; nella seconda, invece, si stabiliva, la possibilità per gli elettori, con una percentuale sempre del 25 per cento, di sottoscrivere una *petition* motivata per chiedere l'elezione di un successore di una carica pubblica<sup>16</sup>.

L'introduzione di questi istituti si colloca all'interno di un più vasto movimento caratterizzato dall'inserimento nelle Costituzioni di strumenti di democrazia diretta, come *initiative* e referendum, da parte degli Stati americani occidentali, dove prima nel South Dakota nel 1898 vennero introdotti la *ballot initiative* e il referendum, poi nello Utah, Oregon, Nevada, Montana e Oklahoma; successivamente, tra il 1908 ed il 1915, altri 15 Stati, anche della parte orientale del Sud, introdussero, con alcune differenze, questi meccanismi. Dal 1915, la diffusione si arrestò<sup>17</sup>.

Lo sviluppo si ebbe su differenti livelli, ovvero a livello municipale e statale.

---

come la *direct legislation* derivasse dal fatto che i legislatori statali, a differenza del popolo, erano inaffidabili.

<sup>12</sup> F. Mendez, M. Mendez, V. Triga, *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*, Cambridge, 2014, 151.

<sup>13</sup> L'istituto venne esteso nel 1911 con un emendamento anche a tutti i pubblici ufficiali nominati (*appointive officers*), come ricordato da H. S. Gilbertson, *The Recall – Its Provisions and Significance*, in *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 43, settembre 1912, 223. Questo strumento venne poi prontamente utilizzato contro un membro del *city council*; la vicenda è ricostruita da T. Goebel, *A Government by the People. Direct Democracy in America, 1890-1940*, Chapel Hill, 2002, 61.

<sup>14</sup> Un'analisi di questa esperienza è fatta da F. W. Catlett, *The Working of the Recall in Seattle*, in *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 43, settembre 1912, 227 ss.

<sup>15</sup> C. D. Willard, *The Recall in Los Angeles*, in W.B. Munro (cur.), *The Initiative, Referendum and Recall*, New York, 1913, 321 ss., che ricostruisce sia la nascita dell'istituto che i primi casi di utilizzo.

<sup>16</sup> Come ricordato da F.W. Catlet, *The Recall in Seattle*, in *The Initiative, Referendum and Recall*, cit., 326, il 6 marzo 1906, gli elettori di Seattle con una maggioranza di 8.047 su di un totale di 10.577 voto si sono espressi sull'introduzione nella *City Charter* della disciplina del *recall* di tutte le cariche elettive della municipalità. Questo è il testo introdotto: "*A petition signed by voters entitled to vote for a successor to the incumbent, equal in number to at least twenty-five per centum of the entire vote for all candidates for the office, the incumbent of which is sought to be removed, cast at the last preceding general municipal election, demanding an election of a successor of the person to be removed*"; la richiesta doveva inoltre essere motivata. In un altro lavoro (*The Working of the Recall in Seattle*, in *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 43, settembre 1912, 227 ss.), l'autore, oltre a ricostruire le peculiarità dell'istituto, richiama anche i due casi che si erano all'epoca verificati (in particolare, 231).

<sup>17</sup> R. J. Pestritto e T. Kempema, *The Birth of Direct Democracy: What Progressivism Did to the States*, cit.

Oltre alla già ricordata Los Angeles, essa comparve in numerose altre *freeholder's charters* in California e Washington sia al momento della loro adozione che a seguito di emendamenti. Nel primo gruppo rientrano i casi delle città di San Bernardino (1905), Santa Monica (1907), Alameda (1907), Long Beach (1907), Riverside (1907) e Everett (1907).

Nel secondo, invece, l'introduzione ha seguito due percorsi. In alcuni casi, tramite *direct initiative petitions*, come a Los Angeles (1903), San Diego (1905), Pasadena (1905), Fresno (1905), Seattle (1906) e San Francisco (1907). In altri, invece, per il tramite di legislazioni speciali, come a Lewiston (1907), Fort Worth (1907), Denison (1907) e Dallas (1907)<sup>18</sup>.

A livello statale, un largo sviluppo l'istituto lo ebbe attraverso l'introduzione a livello legislativo; nel 1907 venne inserito nella *Commission Government Law* dell'Iowa e, quasi contemporaneamente, nel Sud Dakota e Washington. Nonostante fosse una parte non essenziale delle scelte politiche in atto, prese rapidamente piede e divenne una parte essenziale di gran parte delle *Commission Government Laws*, con esclusione di quelle dello Utah e del Kentucky, e di tre quarti delle *special Charters*<sup>19</sup>. In alcuni casi, però, dovette ricevere alcune modifiche rispetto alla previsione originaria. E' il caso dell'Arizona, che, sulla base dell'esperienza maturata in Oregon, introdusse il *recall*, epurato però dalla possibilità di utilizzarlo nei confronti dei giudici (come peraltro avvenne nell'Idaho e nel Nevada nel 1912).

Ma è proprio l'esperienza californiana che presenta delle peculiarità. Il ricorso agli istituti di democrazia diretta infatti deriva da un dato molto importante, ovvero dal fatto che il sistema rappresentativo fallì quel test di stabilità dopo pochi decenni; l'incapacità del legislatore statale nel soddisfare le aspettative popolari provocò la critica nei confronti delle istituzioni rappresentative<sup>20</sup>.

L'introduzione di questo strumento, avvenuta il 10 ottobre 1911, consentiva il relativo esercizio anche nei confronti dei giudici. La *ratio* era la necessità di garantire il controllo popolare verso tutte le cariche elettive.

Questa esigenza è rimasta viva nel corso degli anni. Basti pensare all'utilizzo (spesso trasformatosi in abuso) che ne è stato fatto; dal 1911 ad oggi, ci sono stati 51 tentativi di revocare il mandato a un governatore in carica. Il più recente riguarda la campagna contro Gavin Newsom lanciata il 10 giugno 2020. Alla scadenza del termine per la raccolta delle firme (17 marzo 2021), è stata raggiunta la cifra di oltre 2 milioni di firme<sup>21</sup>; altre due richieste sono fallite nel 2020. I sostenitori criticano la politica di Newsom

<sup>18</sup> M. A. Schaffner, *The Recall*, cit., 5-6.

<sup>19</sup> La ricostruzione è fatta da H. S. Gilbertson, *The Recall – Its Provisions and Significance*, cit., 217.

<sup>20</sup> S. M. Griffin, *California Constitutionalism: Trust in Government and Direct Democracy*, in *Journal of Constitutional Law*, vol. 11, n. 3, feb. 2009, 565.

<sup>21</sup> Secondo il sito [ballotpedia.org/Gavin\\_Newsom\\_recall,\\_Governor\\_of\\_California\\_\(2019-2021\)#Path\\_to\\_the\\_ballot](https://ballotpedia.org/Gavin_Newsom_recall,_Governor_of_California_(2019-2021)#Path_to_the_ballot), se almeno 1.495.709 firme saranno ritenute valide, gli elettori saranno chiamati al voto. Al 22 marzo, 1.188.073 firme sono state convalidate.

per la conduzione della crisi legata alla pandemia di coronavirus, per l'incremento delle tasse, per la sospensione della pena di morte.

Celebre è però la vicenda per la quale nel 2003 Schwarzenegger divenne governatore a seguito del *recall* esercitato contro Gray Davis, esponente del partito democratico, eletto nel 1999 con il 58 % dei voti. Negli Stati Uniti questo fu il secondo caso<sup>22</sup>, ma mentre nel precedente l'iniziativa è legata alla volontà dei *grassroots movement*, dei movimenti di base che presero spunto dalla crisi nel campo dell'agricoltura dell'epoca, nel caso di Davis il motivo era da ricercare nell'opposizione che incontrò il tentativo di far approvare la riforma scolastica. A tale circostanza si aggiunse la crisi energetica che interessò la California e uno scandalo che riguardava una donazione ricevuta da una società destinataria di un contratto pubblico. I repubblicani furono molto attivi nella raccolta delle firme necessarie per inoltrare la richiesta. A favore del *recall* votarono il 55,4 % degli elettori, e Schwarzenegger ricevette il 48,4 % dei voti. L'analisi territoriale delle preferenze, peraltro, ha dimostrato come le scelte abbiano in sostanza riproposto la divisione già esistente nelle elezioni del Governatore del 2002, trasformando in questo caso il *recall* in un referendum sull'operato di Davis<sup>23</sup>.

## 2.2 L'utilizzo nei Paesi latino-americani

Nell'America latina, in particolar nell'area andina, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, in diverse Costituzioni è stato inserito questo istituto insieme ad altri strumenti di democrazia diretta e partecipativa; ciò è avvenuto in Colombia nel 1991, in Ecuador nel 1998 e nel 2008 (due Costituzioni sono state approvate in questo periodo), in Perù nel 1993, in Venezuela nel 1999 e in Bolivia nel 2009. L'interesse verso questi territori è motivato dalla circostanza che questa è l'area più prolifica, in termini di regolamentazione e casi di utilizzo, con il Perù come lo Stato che ha fatto ricorso in modo più intenso al *recall* a livello mondiale.

Nell'Ecuador, ad esempio, esso è stato introdotto nel 1998, successivamente riformulato nel 2008, infine modificato nel 2011. I cambiamenti hanno inciso sul numero di richieste; tra il 1998 e il 2007 ce ne furono dozzine che non arrivarono al voto, tra il 2010 e il 2011 ci sono stati oltre 700 tentativi e circa 80 referendum; dal 2015 in poi, ci sono state invece meno di 100 richieste senza esito (solo una nel 2018)<sup>24</sup>. In questo caso, come

---

<sup>22</sup> Il primo è quello di Lynn Frazier in North Dakota nel 1921, come ricordato da L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 429; un'altra richiesta venne avanzata in Arizona nel 1988 contro il Governatore Evan Mecham, che venne però sottoposto ad *impeachment* e rimosso prima che si svolgesse il referendum (sul tema, P. McClain, *Arizona "High Noon": The Recall and Impeachment of Evan Mecham*, in *PS: Political Science & Politics*, 1988, vol. 21, Issue 3, 628 ss.).

<sup>23</sup> W. J. Stone e M. N. Datta, *Rationalizing the California Recall*, in *PSOnline*, su [www.apasnet.org](http://www.apasnet.org), gennaio 2004, 21.

<sup>24</sup> Y. Welp, A. S. Castellanos, *Understanding the use of recall referendums: Evidence from Ecuador*, su *International Political Science Review*, 2020, vol. 41 (3), 336.

è avvenuto nella Colombia fino al 2015, le problematiche procedurali hanno inciso sulle richieste avanzate (nel caso colombiano, l'alto numero di firme necessarie, al contrario di quello che avviene, ad esempio, in California e Perù; in Ecuador nel 2008 vi fu la riduzione del numero delle sottoscrizioni).

Un altro elemento che contraddistingue l'Ecuador è la crisi economica e istituzionale che portò tra il 1996 e il 2006 ad alternarsi ben 8 Presidenti, con una frammentazione interna e un sistema elettorale che ha permesso l'affermarsi di esecutivi deboli. In questa realtà, si realizza un sistema di "permanente campagna elettorale" volta ad esacerbare il *deficit* di responsabilità e generare problematiche conseguenze in termini di democrazia.

Sotto l'aspetto funzionale, fino al 1998, il *recall* poteva trovare applicazione solo a livello locale; dal 2006, la riformulazione ne ha permesso l'utilizzo anche a livello nazionale, diventando così l'Ecuador la seconda nazione (dopo il Venezuela, che l'adottò nel 1999) in cui il presidente può essere rimosso tramite un *bottom up* referendum<sup>25</sup>. Ma nel 2011, con l'introduzione della necessaria giustificazione del ricorso a questo strumento da parte dei richiedenti, questo istituto è stato drasticamente limitato (la valutazione viene rimessa al CNE, *Consejo Nacional Electoral*); altra limitazione è stata l'introduzione di una soglia percentuale calcolata sulla base del numero dei richiedenti nella circoscrizione elettorale (variando dal 25 % nelle aree fino a 5000 elettori al 10 % nelle aree con 300.000 o più iscritti).

Il ruolo dei partiti in questo panorama è allora molto particolare. Secondo una ricerca, il 26 % dei referendum che si sono svolti (ad ogni livello) sono il frutto dell'iniziativa dei politici candidati nelle precedenti elezioni<sup>26</sup>; il numero cresce se si considera che i promotori sono spesso eminenti politici che agiscono a volte a supporto di altri candidati. Un numero quindi non altissimo, se si confronta ad esempio con l'esperienza della Colombia, in cui il 60 % delle richieste viene avanzato da esponenti politici. Il differente utilizzo viene motivato dalla circostanza che, mentre in Colombia nel caso di esito positivo si procede a nuove elezioni, in Ecuador in caso di *recall* il sostituto prende il posto del revocato.

Ma l'utilizzo è stato effettuato anche per le lotte all'interno dei partiti, come strumento per sfidare gli avversari interni agli occhi dell'opinione pubblica, spesso limitato a mero proclama o minaccia senza sortire alcun effetto concreto. È il caso del Governatore della provincia di Azuay, che annunciò di voler promuovere il *recall* contro i membri del Parlamento nel caso in cui si fossero schierati a favore di un emendamento che avrebbe rimosso il limite del numero di mandati degli stessi membri. Tale iniziativa non ebbe seguito. Ne emerge quindi un utilizzo in Ecuador come strumento contro i dissidenti all'interno dei partiti.

---

<sup>25</sup> Y. Welp, A. S. Castellanos, *ult. op. cit.*, 341.

<sup>26</sup> Y. Welp, A. S. Castellanos, *ult. op. cit.*, 342.

Ma l'uso maggiore di questo istituto si è avuto in Perù, dove tra il 1997 e il 2013 ci sono stati 5303 richieste di referendum in 747 municipalità su un totale di 1645 (45,5 %). Ciò che contraddistingue l'esperienza peruviana è però la presenza di un sistema partitico molto volatile, in cui si assiste ad una scarsa probabilità di sopravvivenza di formazioni politiche da una tornata elettorale ad un'altra. I partiti sono solo dei veicoli elettorali, privi di qualsiasi presenza reale nella società<sup>27</sup>.

In un contesto di bassa istituzionalizzazione del sistema dei partiti, in cui il consenso è variabile anche a distanza di poco tempo dall'elezione e i *leader* politici e le relative formazioni di appartenenza potrebbero scomparire alle successive tronate elettorali, il *recall* potrebbe essere utilizzato come strumento per prolungare la competizione elettorale anche dopo il normale svolgimento delle elezioni<sup>28</sup>. Questo problema è particolarmente sentito a livello locale, dove individualismi e interessi personali segnano la vita politica.

In quello che è stata definita “permanente campagna”<sup>29</sup> finalizzata a ottenere il consenso della pubblica opinione, segnata da campagne elettorali personalistici, lo strumento mira quindi a incrinare i partiti, a detrimento del pubblico interesse.

Nel caso della Colombia, l'istituto è stato introdotto nella Costituzione del 1991; tra il 1995 e il 2015 ci sono state 161 richieste (dei 41 referendum, nessuno andò a segno a causa dell'astensionismo), mentre nella sola prima metà del 2017 ci sono stati ben 107 tentativi. Ciò è dovuto alle modifiche effettuate nel 2015, quando la nuova legge (n. 303/2015) ridusse il numero di firme necessarie per la richiesta<sup>30</sup>. Le istanze vengono avanzate per la maggior parte dei casi a livello locale, da esponenti dei partiti e solo una piccola parte dalla società civile<sup>31</sup>. Come visto negli altri Paesi della regione, anche questo territorio sconta un basso livello di istituzionalizzazione dei partiti, soprattutto dopo la fine del tradizionale bipartitismo (Liberali e Conservatori) nel 2002. Ciò ha provocato la nascita di partiti caratterizzati da una debolezza sia interna che nei confronti dei cittadini. È stato evidenziato in una recente ricerca che alcuni *leader* politici che hanno appoggiato un candidato, successivamente sono stati poi i promotori della richiesta di *recall*<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> J. Crabtree, *Democracy without Parties? Some Lessons from Peru*, in *Journal of American Studies*, 2010, vol. 42, 379.

<sup>28</sup> Y. Welp, *Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?*, in *Democratization*, 2016, vol. 23, n. 7, 1170.

<sup>29</sup> C. Conaghan e C. de la Torre, *The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency*, in *The International Journal of Press/Politics* 13, 2008, n. 3, 267 ss.

<sup>30</sup> Tali informazioni sono state tratte da Y. Welp e J. P. Milanese, *Playing by the rules of the game: partisan use of recall referendums in Colombia*, in *Democratization*, 2018, 7.

<sup>31</sup> Y. Welp e J. P. Milanese, *ult. op. cit.*, 9.

<sup>32</sup> Y. Welp e J. P. Milanese, *ult. op. cit.*, 11.

### 3. Partiti politici vs. *recall*

La posizione assunta dai partiti politici nei confronti del *recall*, e più in generale degli strumenti di democrazia diretta<sup>33</sup>, è sicuramente peculiare.

Negli Stati Uniti, ad esempio, i *leaders* delle formazioni politiche si sono da sempre opposti all'introduzione di questo strumento all'interno di qualsiasi documento normativo<sup>34</sup>; esso è stato considerato un contropotere nella configurazione dei «*checks and balances of democratic institutions*»<sup>35</sup>, dal momento che tramite esso si avrebbe un incremento dell'*accountability* e della *responsiveness* del sistema politico. Nei Paesi dell'America latina, esso è stato ritenuto uno strumento per l'erosione del sistema dei partiti politici, espressione di sfiducia nei confronti di questi ultimi e dei parlamenti<sup>36</sup>.

Proprio in ragione di tale prospettiva, il *recall* ha assunto nelle differenti esperienze una diversa dimensione. Da un lato, esso è stato utilizzato nella competizione politica (profilo esterno); dall'altro è andato a incidere sui rapporti all'interno delle formazioni.

Sotto il primo profilo, esso è stato attivato in presenza di comportamenti che hanno ricevuto la critica dell'opinione pubblica o nei casi di sfiducia in una parte politica o, più in generale, nel confronto politico in un contesto di estrema polarizzazione.

È il caso del Governatore della California Gray Davis, esponente del partito democratico, che nel 1999 venne eletto con il 58 % dei voti ma successivamente criticato all'interno della sua stessa parte politica. Tale caso, come descritto in precedenza, evidenzia come il *recall* può essere utilizzato come strumento nella competizione tra i partiti, in particolare per acquistare visibilità per quelli più piccoli, per andare alle elezioni per quelli più grandi<sup>37</sup>.

Ma esso è anche uno strumento di contrapposizione all'interno degli stessi; tale dato emerge dall'analisi della tabella riportata in calce al presente lavoro.

I dati dimostrano come nel partito e tra i cittadini che si riconoscono in quella parte politica in cui un candidato è oggetto di *recall*, si apre un

<sup>33</sup> S. Bowler e T. Donovan, *Direct Democracy and Political Parties in America*, in *Party Politics*, 2006, vol. 12, n. 5, 650, che evidenzia come la dottrina abbia rimarcato che la democrazia diretta rappresenti un attacco alla democrazia rappresentativa dal momento che limita la libertà di manovra e l'autonomia delle élites politiche.

<sup>34</sup> J. F. Zimmerman, *The Recall: Tribunal of the People*, Albany, 2013<sup>2</sup>, 15.

<sup>35</sup> U. Serdült e Y. Welp, *The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum*, cit., 137 ss.

<sup>36</sup> Y. Welp e L. Whitehead, *Recall: Democratic Advance, Safety Valve or Risky Adventure*, in *The Politics of Recall Elections*, cit., 14, che sottolineano come la scelta di introdurre questo strumento è maturato in ambienti politici differenti; in Colombia, il cambiamento è da attribuire a un governo liberale, in Perù da un regime autoritario (Alberto Fujimori), mentre in Bolivia, in Ecuador e Venezuela è stata portata avanti dai nuovi partiti sulla base delle idee della Rivoluzione bolivariana del Venezuela.

<sup>37</sup> U. Serdült e Y. Welp, *The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum*, cit., 137 ss.

dibattito interno non di scarsa importanza. Nel caso californiano, ad esempio, i democratici assunsero all'epoca un atteggiamento prudentiale. I sondaggi evidenziarono tale dato, rimarcando che la critica era spesso rivolta all'utilizzo del mezzo, dal momento che appariva non condivisibile che un candidato regolarmente eletto potesse essere revocato a distanza di un solo anno dall'elezione<sup>38</sup>. Si contestava in sostanza quello che era considerato una sorta di «"coup" attempt», un tentativo di *golpe* da parte dei repubblicani contro il governatore rieletto; nessun candidato inizialmente voleva in sostanza rompere i ranghi e farsi avanti<sup>39</sup>, non rispettando le scelte della propria formazione politica.

Questo atteggiamento ispirato a una certa cautela emerge anche dalle percentuali dei votanti e dei sostenitori all'interno del partito democratico. Se nel 2002, il 47,3 % dei votanti e l'81 % dei democratici appoggiarono Davis, nel 2003, il 44,6 % dei votanti e il 75 % dei democratici si opposero al *recall*<sup>40</sup>.

La preoccupazione maggiore proveniva dalla struttura stessa del *recall* californiano, che prevedeva (e prevede) due differenti quesiti da sottoporre al corpo elettorale. Nel primo si chiedeva se il Governatore doveva essere revocato; nel secondo invece si indicava una lista di nomi tra i quali scegliere il successore, nel caso in cui il Governatore avesse ottenuto meno del 50 % di voti contrari al *recall*. La preoccupazione derivava da questo quesito, dal momento che molti candidati del partito democratico, ove si fossero fatti avanti per concorrere al seggio, avrebbero naturalmente eroso il consenso di Davis, spingendo i cittadini a votare a favore della revoca del Governatore.

Ciò nonostante, un numero di democratici di rilievo già a metà del mese di giugno ritenevano che presentare un'alternativa a Davis sul secondo quesito poteva permettere di mettere le mani sul governorato. Al voto del 7 ottobre si presentarono 135 candidati, di cui 42 repubblicani, 43 indipendenti e addirittura 50 democratici<sup>41</sup>. La scelta di Schwarzenegger, un *outsider*, in un momento di forte critica nei confronti dei *leaders* del partito democratico, evidenzia come le dinamiche interne vengano modificate da questo strumento, che può apparire come un mezzo contro l'*establishment* politico<sup>42</sup>.

Nei Paesi latino-americani il discorso è differente. Nel caso di Stati come l'Ecuador e il Perù dove vi è una bassa istituzionalizzazione del sistema dei partiti, questi ultimi sono particolarmente favorevoli all'utilizzo del *recall*.

---

<sup>38</sup> S. Bowler, *Recall and representation Arnold Schwarzenegger meets Edmund Burke*, cit., 200.

<sup>39</sup> D. L. Schecter, *California's Rights of Removal: Recall Politics in the Modern Era*, in *California Politics & Policy*, December 2008, 14.

<sup>40</sup> T. Kousser, *The California Governor's Recall*, in *The Book of the States*, a cura di K. Chi, Vol. 36, Lexington, 2004, 314.

<sup>41</sup> D. L. Schecter, *California's Rights of Removal: Recall Politics in the Modern Era*, cit., 16.

<sup>42</sup> W. J. Stone, M. N. Datta, *Rationalizing the California Recall*, in *PS: Political Science & Politics*, 2004, vol. 37, n. 1, 21.

In questi casi, l'elezione si incentra più che sul programma politico sulla levatura personale del candidato. Da ciò derivano due conseguenze: da un lato, si assiste a un'alleanza elettorale tra chi ha perso le elezioni contro i vincitori; nel contempo, le forze governanti cercano di rendere più difficoltoso il ricorso a tale strumento. Esso diviene quindi un mezzo per attaccare i partiti rivali, per screditarli agli occhi dell'opinione pubblica.

Casi estremi sono invece quelli che si sono avuti nel Venezuela e nella Bolivia, in cui l'utilizzo viene fatto in modo peculiare. Nel primo caso, in un contesto di alta polarizzazione, dopo un primo tentativo andato a vuoto nel mese di agosto del 2003 perché le firme erano state raccolte prima del termine fissato per metà del mandato presidenziale, l'opposizione raccolse 3,6 milioni in pochi giorni (novembre 2003); in un clima di estrema tensione, animato da irregolarità e abusi (come la pubblicazione dei nomi dei richiedenti), si svolse il voto, che confermò Chavez. Nello stesso senso, in un clima di estrema polarizzazione, si svolse il voto in Bolivia, in cui il Presidente Morales tentò di superare lo stallo creatosi tra l'esecutivo e la camera bassa (controllate dal Presidente) e il senato e alcuni importanti territori (in mano alle opposizioni). La soglia necessaria affinché si procedesse all'approvazione del *recall* era pari a quella raggiunta al momento dell'elezione, ossia, nel caso di specie, il 53 %. Il referendum che si svolse il 10 agosto 2008 confermò Morales nella carica.

I leader populistici hanno quindi utilizzato questo strumento in modo limitato<sup>43</sup>, evitando il ricorso, che avrebbe, come visto, potuto creare destabilizzazione e critiche da parte dell'opinione pubblica, anche internazionale.

Sotto il profilo interno, esso è stato visto come il tentativo di rafforzare la disciplina di partito in ciò che può essere considerato un'estensione permanente della campagna elettorale. Viene quindi considerato uno strumento da utilizzare contro i dissidenti, coloro che non rispettano i ranghi. Ma in realtà esso è apparso come un mezzo che mina alle fondamenta i partiti stessi, come nel caso del Venezuela, quando l'opposizione al presidente Chávez organizzò una raccolta di firme per attivare il *recall*, in un clima di conflitto tra governo e opposizione. In questo panorama di estrema polarizzazione e bassa istituzionalizzazione del sistema dei partiti politici, esso può tendere a indebolire i partiti stessi e a far scomparire qualsiasi elemento democratico al loro interno dal momento che non sussiste alcuna garanzia di sopravvivenza dopo le elezioni.

La prova è data proprio dal caso della Colombia, in cui l'instabilità delle coalizioni evidenzia un panorama confuso, in cui il *recall* non contribuisce a rinforzare la *governance* democratica ma anzi evidenzia l'esistenza di un

---

<sup>43</sup> Y. Welp e L. Whitehead, *Recall: Democratic Advance, Safety Valve or Risky Adventure*, in *The Politics of Recall Elections*, cit., 24.

sistema basato su un delicato equilibrio fondato su instabili accordi tra *leader* politici e sulla loro capacità di mediare la rete di clientele esistenti<sup>44</sup>.

#### 4. La lenta evoluzione dei partiti e la crisi del rappresentato

L'attivazione del *recall* è riconducibile almeno a tre fattori determinanti: la sfiducia nei confronti dei rappresentanti (dovuta ad esempio all'implicazione del politico in questioni giudiziari), la competizione politica mediatica (che spinge ad un confronto sempre più aspro e serrato) e la verticalizzazione del potere.

Sotto l'aspetto funzionale, l'istituto presenta dei profili di rilievo che ne influenzano il funzionamento, a iniziare dalla regolamentazione della procedura e dal grado di istituzionalizzazione del sistema dei partiti.

Esso è inoltre condizionato dai costi; basti considerare che nel caso californiano tra il mese di luglio 2003 e il mese di ottobre (data in cui era stata fissata la data per le elezioni) vennero spesi circa 80 milioni di dollari. Inoltre, il suo funzionamento in termini di democraticità dei partiti potrebbe essere influenzato dalla formula elettorale. In presenza di un sistema maggioritario uninominale potrebbe effettivamente avere un significato; in presenza di un sistema proporzionale a liste bloccate lo strumento presenta maggiori problematiche.

Sotto diversa angolatura, questo strumento potrebbe, in ragione del "surplus democratico" che va ad attivare, spingere gli eletti a perdere la propria indipendenza, dal momento che li condurrebbe alla perdita di autonomia nella fase decisionale, soprattutto in presenza di scelte impopolari necessarie. Ciò potrebbe indurre i leader politici a "distrarsi" dalle responsabilità di governo e ad accorciare i loro orizzonti nella lotta tra i partiti e all'interno della formazione politica<sup>45</sup>.

Ma soprattutto è apparso uno strumento che giunge a incrinare le rigide logiche di un partito, a far saltare i ranghi e l'ordine nelle liste dei candidati. È quindi un fattore che incide all'interno dei partiti stessi, provocando un incremento del tasso di democraticità, inteso come superamento di qualsiasi logica gerarchica. Tale fattore appare sicuramente influenzato dalla circostanza che il fulcro decisionale sono gli elettori, mentre l'influenza delle parti politiche appare sicuramente ridotta<sup>46</sup>, facendo saltare quello che è stato definito all'inizio di questo lavoro il triangolo della rappresentanza. Anzi, nel caso californiano, il partito democratico non ha mobilitato la base elettorale per votare contro il *recall*; dai sondaggi è

---

<sup>44</sup> Y. Welp e J. P. Milanese, *Playing by the rules of the game: partisan use of recall referendums*, cit., 14.

<sup>45</sup> Y. Welp e L. Whitehead, *Recall: Democratic Advance, Safety Valve or Risky Adventure*, cit., 24.

<sup>46</sup> T. Karakamisheva Jovanovska, *Why Fear of Recall for Elected Officials?*, in *Law Review Iustinianus Primus*, 2019, vol. 10, Issue 2, 7.

emerso che molti democratici erano favorevoli all'utilizzo di questo strumento in ragione della politica errata condotta dal governatore<sup>47</sup>.

Nel contempo, come testimonia soprattutto l'esperienza sudamericana, esso incrina e indebolisce le formazioni politiche dall'interno, soprattutto nei sistemi in cui vi è una bassa istituzionalizzazione del sistema dei partiti, trasformandosi non in quella che viene definita una *bottom up procedure*, bensì in una *top down instrumentalization*, piegata a logiche e interessi personalistici<sup>48</sup>.

Ma soprattutto, sul lato degli elettori, esso evidenzia un elettorato diviso o confuso; sul punto allora, strumenti come un *quorum* molto alto rappresentano fattori che ostacolano l'esito della consultazione popolare. E' il caso della Colombia, dove tra il 1991 e il 2013 ci sono stati 169 tentativi di utilizzo, di cui solo 54 sfociarono in voto, senza mai raggiungere la soglia richiesta del 40 %, né nei contesti minori né nelle grandi città<sup>49</sup>. E' il tasso di astensione più alto nell'America latina (in cui, a differenza di molti Stati nella regione, non vi è l'obbligatorietà del voto). Ciò si giustifica anche sulla base del modo in cui l'elettorato considera questo strumento; negli Stati Uniti è compreso e accettato, mentre in alcuni Paesi dell'America latina ha una «*toxic associations*»<sup>50</sup>.

In questa spaccato, allora, emerge il disagio in cui si trova l'elettore, in un sistema in cui si assiste alla perdita delle identità collettive, alla volatilità del legame con i rappresentanti, spesso sentiti troppo lontani; tutto ciò provoca la crisi del rappresentato e «rende problematica la stessa identificazione del soggetto da rappresentare»<sup>51</sup>. Ma proprio in questa dimensione così delicata, in cui il circuito democratico “va in corto”, appare allora opportuno tornare a valorizzare tutti gli elementi della rappresentanza e tentare, magari proprio attraverso il *recall*, di colmare quel *gap* che separa i due lati del triangolo (partiti ed eletti) con la base (elettori), al fine di garantire maggiore democraticità (sia all'interno che all'esterno) per i primi, maggiore fiducia e condivisione di valori comuni, per i secondi.

Massimiliano Mezzanotte  
Facoltà di Giurisprudenza  
Università di Teramo  
mmezzanotte@unite.it

<sup>47</sup> M. Baldassarre, *The Role of Public Opinion on the California Governor's Recall in 2003. Populism, Partisanship, and Direct Democracy*, in *American Politics Research*, marzo 2005, 182.

<sup>48</sup> Y. Welp, *Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?*, cit., 1175.

<sup>49</sup> Y. Welp e L. Whitehead, *Recall: Democratic Advance, Safety Valve or Risky Adventure*, cit., 21-22.

<sup>50</sup> Y. Welp e L. Whitehead, ult. op. cit., 24.

<sup>51</sup> M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon e F. Biondi (cur.), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 117.