



QUANDO EDMUND BURKE INCONTRA SCHWARZENEGGER. OVVERO SULL'IPOTESI DI INTRODURRE IL *RECALL* NELL'ORDINAMENTO BRITANNICO

di Francesca Romana Dau¹

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'istituto del *recall* nella proposta del Governo Cameron. – 3. Alcuni spunti di riflessione conclusivi.

1. Premessa.

Se dovesse avere effettivo seguito l'ipotesi avanzata di recente da parte del Governo e dei principali partiti politici britannici di introdurre l'istituto del *recall* nell'ordinamento, assumerebbe i tratti di una riforma rivoluzionaria e dirompente, di fronte alla quale intellettuali e uomini politici inglesi del settecento sarebbero rimasti attoniti.

Quando si visita l'*House of Commons*, la guida particolarmente attenta nel descrivere gli aspetti procedurali e strettamente tecnico-giuridici del funzionamento della democrazia parlamentare britannica, oltre a quelli storico-culturali, fa soffermare i gruppi per qualche minuto di fronte a delle caselle delle lettere in cui sono scritti simbolicamente tutti i nomi dei deputati e in cui vengono incasellate le lettere loro destinate, quasi a voler sottolineare il rapporto materialmente diretto che continua ad esplicitarsi anche nel corso della legislatura tra l'eletto e la sua *constituency* di provenienza. L'invio di lettere è una delle diverse modalità con cui il singolo elettore può entrare in contatto con un membro del Parlamento per esporre più chiaramente interessi e problemi legati alla propria circoscrizione. Ora, il non aver risposto a una lettera inviata dagli elettori, è stato considerato dal 60% degli intervistati in un'indagine condotta da *YouGov* come una delle possibili ragioni che giustificerebbero l'attivazione di una procedura di revoca anticipata da parte del Corpo elettorale. Tra le ragioni più gravi, tuttavia, è stato inserito l'aver commesso una *gross financial misconduct*² divenuto argomento particolarmente sensibile e delicato dopo i recenti fatti politici.

¹ Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, "Dote ricerca": FSE, Regione Lombardia, Università Statale di Milano.

² HOUSE OF COMMONS, *Recall of MPs. First Report of Session 2012-13*, Political and Constitutional Reform Committee, London, 28 June 2012, p. 13.

A seguito degli scandali legati all'entità dei rimborsi-spesa dei parlamentari che hanno segnato la passata legislatura³, difatti, la necessità di introdurre meccanismi di controllo permanente sugli eletti è diventata sempre più cogente e la revoca popolare dell'eletto sembrava essere l'unica strada veramente rivoluzionaria per ricostruire un solido rapporto di fiducia tra governati e governanti⁴. Nel dibattito politico attuale, tale ipotesi è stata avanzata sia dalla parte del Governo di coalizione, sia per iniziativa di singoli parlamentari.

La misura è stata proposta per la prima volta nel 2009, durante il Governo Brown, come emendamento al *Political Parties and Elections Bill 2008-09*. Nel corso della stessa legislatura, venne presentato anche un progetto di legge *Parliamentary Elections (Recall and Primaries) Bill 2009-10*, per l'introduzione del *recall* che, a detta dello stesso relatore, anche a fronte di uno scarso utilizzo sarebbe stato già di per sé strumento efficace per far valere la responsabilità degli eletti⁵.

Con l'inizio della nuova legislatura, l'ipotesi di introdurre l'istituto del *recall* venne concentrata in un testo normativo *ad hoc*, che ha avuto una sorte parlamentare altalenante.

A fine dicembre veniva introdotto in Parlamento il *Recall of Elected Representatives Bill 2010-11 (Bill n. 67)* che prevedeva l'ipotesi di introdurre un *recall* di iniziativa popolare qualora, ex art. 2.a, “*There is evidence contained in the petition that the elected representative has (i) acted in a way which is financially dishonest or disreputable, (ii) intentionally misled the body to which he or she was elected, (iii) broken any promises made by him or her in an election address, (iv) behaved in a way that is likely to bring his or her office into disrepute, or (v) lost the confidence of his or her electorate.*”, e dunque attivabile per sanzionare anche la rottura del rapporto fiduciario tra l'eletto e l'elettore⁶. Dopo due tentativi di superare lo stadio della seconda lettura falliti, tuttavia, l'ipotesi che la terza versione dello stesso progetto di legge, il *Recall of Elected Representatives Bill 2012-13 (Bill n. 50)*, introdotto per la prima lettura alla *House of Commons* il 27 giugno 2012 e calendarizzato per la *second reading* il 30 novembre 2012⁷ - anch'esso recante tra le motivazioni per l'attivazione del *recall* una “*Lost confidence in their elected representative for whatever reason*”, ex art. 2.1- superi tale passaggio sembra alquanto remota⁸.

Quel che sembra interessante osservare in questa sede è che l'ipotesi di introdurre il *recall* sia stata manifestamente ripresa dai tre principali partiti durante la campagna elettorale del 2010, con la manifestazione di un evidente *favor* per l'introduzione di meccanismi di revoca popolare degli eletti. Il partito laburista, inoltre, aveva dichiarato esplicitamente di voler introdurre il *recall* dei deputati colpevoli di reati finanziari⁹.

Successivamente, il programma comune “*The Coalition: our programme for government*”, redatto sulla base dei tre manifesti elettorali dei partiti conservatore, liberale e laburista comprendeva anche l'impegno a: “portare avanti elezioni anticipate per introdurre il potere di *recall*, permettendo agli elettori di organizzare un'elezione suppletiva quando un parlamentare veniva trovato coinvolto nell'aver commesso una grave infrazione ed era stato oggetto di una petizione che richiedeva un'elezione

³ G. CARVALE, *Regno Unito. Cronache costituzionali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2009.

⁴ D. JUDGE, *Recall of MPs in the UK: “If I were You I wouldn't start from here”*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 1, 2012, p. 3.

⁵ “*it is the knowledge that they are possible [to be recalled] that makes recall ballots so effective*”, in P. RONCHI, *Il recall nella patria del libero mandato parlamentare*, in *Quaderni Costituzionali*, vol. 3, 2010, p. 659-660.

⁶ C. COLEMAN, *Recall Elections, Parliament and Constitution Centre*, Library of the House of Commons, London, 2010, p. 1.

⁷ PARLIAMENT OF THE UNITED KINGDOM, *Bills before Parliament 2012-13*, <http://services.parliament.uk/bills/2012-13/recallofelectedrepresentatives.html>.

⁸ I due tentativi di superare lo stadio della seconda lettura andati falliti erano stati con il primo *Recall of Elected Representatives Bill 2010-11 (Bill n. 67)* ritirato prima del 15 dicembre 2010, indicata come data per avviare la seconda lettura, cfr. Parliament of the United Kingdom, *Bills before Parliament 2010-12*, <http://services.parliament.uk/bills/2010-12/recallofelectedrepresentatives.html>, e poi con il c.d. *Recall Bill n. 2* introdotto in Parlamento il 31 gennaio di quest'anno e ritirato sempre prima della seconda lettura, cfr. PARLIAMENT OF THE UNITED KINGDOM, *Bills before Parliament 2010-12*, <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/recallofelectedrepresentativesno2.html>. Per una ricostruzione delle diverse tipologie di recall previste da vari testi normativi introdotti in Parlamento si v. la tabella n. 1.

⁹ G. CARVALE, *Hung Parliament e Political Constitution. Cronache dal Regno unito tra eurosceppicismo e localismo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, vol. 1, 2012, p. 2.

suppletiva firmata dal 10% dei suoi membri”¹⁰. A fianco dei progetti di legge di iniziativa parlamentare, dunque, è stato introdotto anche un disegno di legge governativo per l'introduzione del *recall*, frutto della convergente visione politica di tre partiti che non solo non è ascrivibile alla semplice proposta di un'ala riformista radicale ma è stata ritenuta forse la più incisiva tra le misure volte a ridare credibilità e affidabilità al ceto politico¹¹.

Le voci che chiedevano una maggiore rispondenza della rappresentanza parlamentare alle posizioni politiche della società civile erano cominciate a farsi sentire fin dagli anni '80¹² e, nel programma di riforma della Costituzione del partito liberale dei primi anni '90, per quanto non si parlasse esplicitamente di introdurre strumenti di controllo permanente degli elettori sugli eletti, già dal titolo “*We the people*” si poteva intuire un forte richiamo ai principi del costituzionalismo americano e una proiezione verso un'interpretazione più radicale della forma di governo rappresentativo che si sarebbe potuta agevolmente estendere anche agli strumenti di regolazione della responsabilità degli eletti¹³. In generale tutte le proposte di riforma dei primi anni '90 ponevano una particolare attenzione non solo alle procedure di selezione dei pubblici rappresentanti, convogliate nella riforma della legge elettorale, ma anche sulla “*way in which the legislature would behave once it had been elected*”¹⁴.

L'intenzione dell'esecutivo, nel pieno rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento britannico, era quella di introdurre veri e propri meccanismi di moralizzazione della vita pubblica per ristabilire un rapporto di fiducia tra i cittadini e i loro eletti, lacerato dai recenti scandali politici. Così, il 13 dicembre 2011, il Governo britannico pubblicava un *White Paper* e una bozza di disegno di legge sul *recall* dei membri del Parlamento, che, dal 15 dicembre, era stato introdotto in Parlamento per l'avvio del dibattito con il coinvolgimento di diversi esponenti del mondo accademico, della società civile, della Commissione elettorale e dello stesso Governo

Il Governo aveva dichiarato di aver preso ispirazione da altre esperienze di altri Paesi, ma al contempo di voler definire un istituto che fosse compatibile e adatto “*within our unique constitutional framework*”¹⁵. Prima di procedere all'analisi dell'istituto del *recall* contenuto nel disegno di legge d'iniziativa governativa *HM Government Recall of MPs Draft Bill*, dunque, sembra opportuno ripercorrere brevemente i tratti dei meccanismi di *recall* definiti in altri ordinamenti. Come noto, il *recall* è un meccanismo che permette la rimozione anticipata dei pubblici rappresentanti eletti, a seguito di una speciale procedura¹⁶.

Storicamente, l'idea della revoca popolare trova origine nell'antica Grecia, quando, nell'ordinamento della democrazia ateniese, si tendeva a ostracizzare un politico attraverso il voto esplicito dei cittadini e con l'obiettivo di proteggere la *polis* da individui troppo ambiziosi¹⁷.

Per quanto tale meccanismo sia recessivo negli ordinamenti contemporanei, si trova disciplinato in varie Costituzioni a diverse latitudini geografiche e tuttavia principalmente a livello sub-nazionale o sub-federale. L'ordinamento di riferimento è certamente quello statunitense, in cui è stato introdotto per la prima volta l'istituto del *recall* nelle Costituzioni di diciannove Stati, agli inizi del XX secolo.

Le ragioni che spinsero storicamente all'introduzione dell'istituto del *recall* negli Stati Uniti dei primi '900 sono le medesime che ricorrono nel Regno Unito agli inizi del secondo millennio. I

¹⁰ Per una disamina dell'accordo di Governo e del conseguente manifesto politico, si rinvia a C. FUSARO, *L'accordo conservativo-libdem alla base del governo Cameron: spunti d'interesse costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, vol. 3, 2010, p. 639 ss.

¹¹ C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni Costituzionali*, vol. 3, 2010, p. 652.

¹² C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni Costituzionali*, vol. 3, 2010, p. 653.

¹³ I. LOVELAND, *Constitutional Law. A critical introduction*, Aldershot, Ashgate, 1996, p. 624 ss.

¹⁴ I. LOVELAND, *Constitutional Law. A critical introduction*, Aldershot, Ashgate, 1996, p. 625.

¹⁵ HM GOVERNMENT, *Recall of MPs Draft Bill*, December 2011, p. 5.

¹⁶ Si v., tra i molti, R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2005, p. ss.

¹⁷ T.E. CRONIN, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Harvard University Press, Cambridge, 1999, p. 128-129.

riformisti americani “*saw state capitols and city halls infested with the privileged, the sinister and the corrupt. They saw how money, secrecy, and lobbying could subvert the otherwise noble intentions of representative democracy*”¹⁸. Successivamente elaborarono una teoria radicale della rappresentanza e del rapporto elettore/eletto, in cui “*A representative is an agent or servant, not a master. A representative who failed to understand the will of the represented or grossly misinterpreted the needs, wants and aspirations of the general public should be recalled*”¹⁹. Tale istituto era stato introdotto in risposta ad un sistema corrotto e malfunzionante. I riformisti americani ritenevano anche che il già presente meccanismo d’*impeachment* fosse insufficiente e inadeguato. E’ stato osservato, tuttavia, che la combinazione storica tra l’iniziativa popolare, il referendum e il *recall* nelle Costituzioni degli Stati Uniti serviva più come limite al numero di *recall*. E’ noto, difatti, che a livello statale, sono stati attuate effettivamente solo due revoche dei governatori, la prima nel 1921 nello stato del North Dakota, e la seconda in California nel 2003, quando gli elettori decisero di revocare il Governatore democratico Gray Davis per sostituirlo con Arnold Schwarzenegger.

Mentre per altre procedure di rimozione dalla carica, come ad esempio tramite l’istituto dell’*impeachment*, si deve provare che è stato commesso un reato²⁰, nel caso di una “*recall charge*” si possono sanzionare una serie di comportamenti che si trovano in una zona grigia non necessariamente coincidenti con la violazione di norme penali e, tuttavia, ritenuti incompatibili con la carica di pubblico rappresentante che vanno dalle ipotesi di corruzione, alla presunzione del fatto che un pubblico rappresentante sia “*unrepresentative*”, “*unresponsive*”, “*wasteful*”, “*indifferent to the responsibilities of office*”²¹.

Se l’istituto del *recall* si basa sull’idea di una democrazia diretta e partecipativa, come osserva l’International IDEA, non tutte le forme di *recall* prevedono lo stesso grado di coinvolgimento del Corpo elettorale e la stessa capacità effettiva d’influenza del sistema²². In prospettiva comparata, si possono individuare due tipologie distinguibili in base al soggetto titolare del diritto d’iniziativa, il Corpo elettorale o il Parlamento, e in base al soggetto titolare della decisione ultima, sempre nella variazione tra Corpo elettorale e Parlamento²³. La prima in cui il Corpo elettorale partecipa solo parzialmente, definita come una forma di “*mixed recall*”, in cui i cittadini detengono sia il diritto d’iniziativa sia il successivo diritto di deliberazione. Nella seconda tipologia, di contro, il Corpo elettorale partecipa integralmente al processo di revoca popolare attraverso la titolarità di entrambe le fasi d’iniziativa e di deliberazione.

Nella maggior parte dei casi descritti, inoltre, la revoca popolare degli eletti è disciplinata a livello sub-statale o sub-federale, come nel caso degli Stati Uniti; mentre raramente si trova tale previsione a livello statale/federale.

L’impostazione degli studiosi americani, tuttavia, contribuisce a dipanare alcuni problemi teorici tra cui i dubbi circa la compatibilità dell’istituto del *recall* con i principi fondanti di un regime rappresentativo, che torneranno utili anche per capire l’adattabilità dell’istituto del *recall* all’ordinamento britannico. L’istituto del *recall* americano si basa sull’assunto teorico secondo cui l’elettore debba mantenere il diritto di controllo sui rappresentanti eletti e si differenzia profondamente da quello che viene definito per antonomasia l’istituto di esercizio diretto del potere, ossia l’iniziativa popolare. Se questo secondo meccanismo attribuisce agli elettori il potere di bypassare completamente il circuito di governo rappresentativo e approvare direttamente *statutes* o emendamenti della Costituzione, attribuendo al popolo un ruolo di legislatore alternativo rispetto al binomio Governo/Parlamento, la

¹⁸ T.E. CRONIN, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Harvard University Press, Cambridge, 1999, p. 130.

¹⁹ T.E. CRONIN, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Harvard University Press, Cambridge, 1999, p. 130.

²⁰ M. OLIVIERO, *L’impeachment. Dalle origini inglesi all’esperienza degli Stati Uniti*, Giappichelli, Torino, 2001.

²¹ T.E. CRONIN, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Harvard University Press, Cambridge, 1999, p. 130.

²² IDEA, *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2008, p. 109 ss.

²³ M. QVORTRUP, *Hasta la vista: a comparative institutionalist analysis of the recall*, in *Representation*, vol. 77, n. 2, 2011, p. 162-162.

procedura di *recall* non aggira il sistema rappresentativo, ma piuttosto inserisce un ulteriore meccanismo di controllo su di esso²⁴. Si configura, dunque, piuttosto come uno strumento di controllo sull'organo titolare del potere legislativo che come l'attribuzione di un potere legislativo ed è perfettamente compatibile, anzi auspicabile, per garantire l'effettiva *accountability* del Governo rappresentativo.

2. L'istituto del *recall* nella proposta del Governo Cameron

Pur consapevoli delle profonde differenze che segnano le proposte in discussione in Parlamento (si v. Tab. 1), in questa sede si concentrerà l'analisi esclusivamente sulla tipologia di *recall* descritta nel disegno di legge di origine governativa, il *HM Government Recall of MPs Draft Bill*, che - come si è detto in apertura - se dovesse essere effettivamente approvata, introdurrebbe delle modifiche rivoluzionarie all'ordinamento britannico e andrebbe ad aggiungere un ulteriore tassello alla Costituzione britannica che, come nota Caravale, “pur rimanendo *uncodified*, sta ormai diventando sempre più *written* e meno *flexible*”²⁵. Se, come si avrà modo di esaminare, il parere della *Constitutional Reform Committee* ha fortemente sconsigliato l'adozione di un simile istituto, è anche vero che questo disegno di legge sembra avere più probabilità di essere approvato rispetto ai tre testi del *Recall of Elected Representatives Bill* menzionati in precedenza.

L'istituto del *recall* come configurato nel disegno di legge menzionato attribuisce l'iniziativa di rimuovere un singolo parlamentare agli elettori della circoscrizione di provenienza, sulla base di due motivazioni, l'aver ricevuto una *custodial sentence* di dodici mesi o meno²⁶, o sulla base di una mozione parlamentare approvata dalla sola Camera dei Comuni che abbia stabilito che il singolo parlamentare debba essere soggetto ad una procedura di revoca popolare²⁷.

L'attivazione di una procedura di *recall*, dunque, è subordinata a due condizioni e non è imputabile alla sola iniziativa popolare. La prima è l'emissione di una *custodial sentence* per dodici mesi, tenuto conto che i parlamentari che hanno ricevuto una *custodial sentence* di più di dodici mesi sono già squalificati di diritto sulla base del *Representative of the People Act 1981*. La seconda è l'aver commesso una *serious wrongdoing*, nozione quanto mai vaga e non chiara, ma in parte estranea all'ambito di applicazione materiale del Codice penale.

Solo qualora sia stata soddisfatta una di queste due condizioni, lo *Speaker* della Camera dei comuni può avviare una petizione di *recall*. Una volta che viene organizzata una petizione di *recall*, gli elettori avrebbero otto settimane per la firma e qualora il 10% degli aventi diritto registrati nella circoscrizione abbiano firmato la petizione, il singolo parlamentare verrebbe automaticamente revoca dal seggio²⁸. Nel disegno di legge governativo, a differenza dei testi di origine parlamentare, vi è un preciso limite circa l'aspetto temporale della revoca, nel senso che i deputati non possono essere revocati “*within the period of six months ending with the polling day for the next parliamentary general election*”, ex art. 5.2.a. Per quanto concerne gli ulteriori aspetti procedurali, nella bozza di legge governativa vengono previsti due momenti distinti con un'elezione di revoca (*recall petition*) e una sostituzione del deputato revocato. La

²⁴ K.P. MILLER, *The Davis Recall and the Courts*, in *American politics research*, vol. 33, 2005, p. 138.

²⁵ G. CARAVALE, *Hung Parliament e Political Constitution. Cronache dal Regno unito tra euroscetticismo e localismo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, vol. 1, 2012, p. 1.

²⁶ *Recall of MPs Bill (Draft)*, Art. 2.1 “*The first recall condition is that (a) the member has, after becoming a member, been found guilty in the United Kingdom of an offence and sentenced or ordered to be imprisoned or detained, and (b) the appeal period expires (see section 3) without the conviction, sentence or order having being overturned on appeal.*”

²⁷ *Recall of MPs Bill (Draft)*, art. 2.2 (2) “*The second recall condition is that the House of Commons resolves that the member is to be the subject of a recall petition.*”

²⁸ *Recall of MPs Bill (Draft)*, art. 14.1 “*A recall petition is successful if the number or persons who validly sign the petition is at least 10% of the number of persons to whom subsection (2) applies.*”

strutturazione della scelta dell'elettore viene modellata secondo le tecniche della petizione e non sulla base di un quesito formulato secondo le tecniche referendarie con un'opzione di scelta binaria, anche se vengono previste due formule diverse a seconda della motivazione che ha preceduto l'attivazione della revoca²⁹.

L'intenzione del Governo era stata chiaramente espressa nella Relazione introduttiva del disegno di legge in cui veniva sottolineata la necessità di introdurre ulteriori meccanismi sanzionatori, rispetto a quelli già previsti, nei confronti di comportamenti ritenuti con compatibili con lo *status* di pubblico rappresentante. Il progetto del Governo, inoltre, tendeva a sottolineare le peculiarità dell'istituto delineato in cui, sebbene fosse stata data ampia attenzione alle esperienze costituzionali degli altri Paesi, veniva proposto un modello di *recall* “*suitable for our system of representative democracy*”³⁰, ossia che potesse essere compatibile con il quadro costituzionale britannico unico nel suo genere. Al di là dell'omonimo *nomen juris* con l'istituto americano, dunque, è opportuno mettere a fuoco le similitudini e le differenze che accorcerebbero in parte la distanza storica tra due ordinamenti.

L'esecutivo britannico era manifestamente contrario all'introduzione di un meccanismo di revoca attivabile esclusivamente sulla base di “*political reasons*”³¹, e dunque la discriminante si giocava sull'interpretazione della nozione di *serious wrongdoing* che *a priori* non chiariva la natura politica o giuridica del fatto commesso³². Una potenziale configurazione delle ragioni pratiche che avrebbero potuto preludere all'attivazione di un *recall*, ossia una tipizzazione dei comportamenti che manifestamente incompatibili con lo status di pubblico rappresentante, era stata predisposta da un rapporto di *YouGov* basato su interviste condotte direttamente agli elettori in cui veniva simulata una procedura ideale di *recall*. Tra le motivazioni maggiormente sentite tra gli elettori si trovano in ordine decrescente ma comunque in percentuali vicine, l'aver commesso un reato abbastanza grave da essere sottoposto ad una pena limitativa della libertà personale, l'aver preso una tangente, l'aver effettuato delle spese per cui non si è titolari, l'aver mentito in Parlamento, l'aver esternato commenti razzisti o offensivi, il non aver risposto alle lettere degli elettori della circoscrizione di appartenenza – come si è detto in apertura – l'aver commesso una crimine meno grave che non comporta limitazioni di libertà personale, il passaggio dal partito nelle cui liste si è stati eletti ad un altro e l'aver mancato una promessa fatta nel corso della campagna elettorale³³. Al di là di questa ricostruzione empirica, tuttavia, è stato ritenuto positivo il non aver inserito nel testo normativo la definizione della nozione di *serious wrongdoing* che avrebbe inutilmente accresciuto il ruolo interpretativo e dirimente delle Corti mettendo a rischio le prerogative dell'art. 9 del *Bill of Rights*. Una simile impostazione, inoltre, faceva presumere che nell'attivazione della revoca popolare anticipata, oltre alla certificazione della violazione di una norma penale, ci fosse anche un coinvolgimento emozionale degli elettori che si sentivano “traditi” da un determinato comportamento adottato dal proprio rappresentante.

Per quanto riguarda l'insieme dei comportamenti sanzionabili, è opportuno chiarire che il *recall* pur nella consapevolezza che “*The contemporary MP can defensibly be portrayed as a delegate not of her*

²⁹ *Recall of MPs Bill (Draft)*, art. 8 “*Where the Speaker’s notice specifies that the first recall condition has been met, the recall petition is to read as follows “[Name], the member of the House of Commons for [constituency], has been found guilty of the offence of [offence] and has been [sentenced/ordered] to be [imprisoned/detained]. If you think that [name] should lose [his/her] seat as a member of the House of Commons and that there should accordingly be an election for the constituency, please sign below.” (3) Where the Speaker’s notice specifies that the second recall condition has been met, the recall petition is to read as follows “The House of Commons has resolved that [name], the member of the House of Commons for [constituency], is to be the subject of a recall petition. If you think that [name] should lose [his/her] seat as a member of the House of Commons and that there should accordingly be an election for the constituency, please sign below.”*

³⁰ T.E. CRONIN, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Harvard University Press, Cambridge, 1999, p. 130.

³¹ D. JUDGE, *Recall of MPs in the UK: “If I were You I wouldn’t start from here”*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 1, 2012, p. 7.

³² P. RONCHI, *Il recall nella patria del libero mandato parlamentare*, in *Quaderni Costituzionali*, vol. 3, 2010, p. 661.

³³ HOUSE OF COMMONS, *Recall of MPs. First Report of Session 2012-13*, Political and Constitutional Reform Committee, London, 28 June 2012, p. 13.

*constituents, but of her party*³⁴ non interverrebbe per censurare il passaggio da un gruppo parlamentare ad un altro, per cui già opera la disciplina di partito garantita dal *Party Whip*, agevolmente qualificata come “un surrogato funzionale del mandato imperativo da parte degli elettori”, secondo cui l’eletto diviene, *de facto*, un vero e proprio mandatario del partito³⁵. Nel progetto di legge presentato, così come nella concezione del rapporto di rappresentanza che informa il testo, non si parla del partito politico ma solo degli elettori strutturati in *constituencies*. Non si tratta, dunque, di uno strumento introdotto per limitare la mobilità parlamentare degli eletti e mantenere costante il rapporto con il partito nel corso del mandato secondo l’impostazione tradizionale dell’istituto del mandato imperativo di partito³⁶, ma di un modo per ricostruire e rinsaldare il rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti.

Quel che innova profondamente rispetto agli strumenti esistenti, dunque, è la previsione di un intervento popolare anche nella fase della revoca dell’eletto e non solo nell’elezione. La proposta del Governo Cameron sembra piuttosto rivolta a riequilibrare almeno parzialmente l’asse del rapporto triadico tra elettore-deputato-partito in cui, secondo il Duverger, i deputati avrebbero ottenuto un “doppio mandato” legato al partito e agli elettori³⁷, attribuendo maggior potere a questi ultimi. A tale proposito, il *quorum* fissato al 10% - particolarmente basso se confrontato con le variabili degli Stati americani - il meccanismo di *recall* sarebbe anche di facile attivazione, ma la consapevolezza dell’infrequente utilizzo che ne sarebbe stato fatto, supporterebbe le tesi del Governo nel ritenere che si tratti di uno strumento di deterrenza piuttosto che di un reale meccanismo di destituzione³⁸.

3. Alcuni spunti di riflessione conclusivi

Nel rapporto di analisi del disegno di legge Cameron, reso pubblico il 28 giugno scorso, la *Political and Constitutional Reform Committee* ha letteralmente stroncato l’ipotesi di introdurre l’istituto del *recall* nell’ordinamento britannico sottolineando, innanzitutto, che non contribuirebbe realmente a migliorare la fiducia dell’opinione pubblica e dell’elettorato nella politica³⁹. I membri dell’autorevole Commissione temono addirittura che “*the restricted form of recall proposed could even reduce confidence by creating expectations that are not fulfilled*”. I soli elettori, difatti, non avrebbero il diritto d’iniziativa di una *Petition Recall* che potrebbe essere attivata solo a seguito dell’approvazione di una mozione parlamentare sulla base della sibillina nozione di *serious wrongdoing* oppure qualora il deputato riceva una *custodial sentence* di dodici mesi.

La prassi recente, inoltre, ha dimostrato che le procedure e i meccanismi esistenti sarebbero già di per loro sufficienti a rimuovere i parlamentari nel caso di condotte gravi e riprovevoli, come accaduto durante a margine dei recenti scandali. Non vi sarebbe, dunque, quella necessità che aveva spinto i riformisti americani a introdurre ulteriori meccanismi in aggiunta alla già esistente procedura di *impeachment*, ma tale istituto si andrebbe a sovrapporre a procedure e meccanismo già esistenti. Il

³⁴ I. LOVELAND, *Constitutional law*, Ashgate, Dartmouth, 2000, p. 137. Anche SINDJOUN, osserva come il principio del libero mandato parlamentare sia una descrizione artificiale e simbolica del rapporto tra l’eletto e il partito, “*le député tant dans les faits inscrits dans un faisceau de relations sociales et politiques qui relativisent sa liberté*”. Cfr. L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 134.

³⁵ B. MALAISI, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato parlamentare e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. MERLINI, a cura di, *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2004, p. 124, nota 4, che riprende NORBERTO BOBBIO, *Stato, governo e società. Frammenti di un dizionario politico*, Einaudi, 1995, p. 147.

³⁶ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2005, p.105 ss.

³⁷ M. DUVERGER, *Esquisse d’une théorie de la représentation politique*, in AAVV, *L’évolution du droit public: études offertes à Achille Mestre*, Sirey, Paris, 1956, p. 221ss.

³⁸ HOUSE OF COMMONS, *Recall of MPs. First Report of Session 2012-13*, Political and Constitutional Reform Committee, London, 28 June 2012, p. 23.

³⁹ HOUSE OF COMMONS, *Recall of MPs. First Report of Session 2012-13*, Political and Constitutional Reform Committee, London, 28 June 2012, p. 3.

rapporto della Commissione concludeva invitando lapidariamente il Governo ad “abbandonare l’ipotesi di introdurre tale istituto nell’ordinamento britannico”⁴⁰.

In via generale, l’istituto del *recall* è del tutto recessivo nel costituzionalismo contemporaneo europeo, ma soprattutto estraneo alla tradizione costituzionale “*Westminster*” e costituisce una rottura della cultura costituzionale britannica, andando a scuotere dalle fondamenta la dommatica del libero mandato tradotto dall’epoca liberale di Edmund Burke. E’ noto che nel discorso agli elettori di Bristol, il deputato inglese sosteneva che il singolo rappresentante del Parlamento non è tenuto a obbedire, votare e sostenere istruzioni con carattere obbligatorio e mandati⁴¹.

Una simile impostazione, seppur non orientata manifestamente al riconoscimento del rappresentante come un *servant* e non come un *master*, come nei discorsi dei riformisti americani, rimette radicalmente in discussione la concezione fiduciaria della rappresentanza e la definizione del membro del Parlamento come un mero *trustee* contrapposto al *delegate*. Tale dicotomia è stata efficacemente ricostruita dal Bogdanor che, partendo da un’approfondita descrizione della dottrina Burke, individua un quadro sinottico per la descrizione dei diversi stili della rappresentanza, in cui inserisce due dimensioni della relazione tra eletti ed elettori, entrambe segnate da due polarità. La prima dimensione riguarda la qualifica e i poteri che vengono attribuiti al rappresentante, che si sostanzia nel margine di azione. Secondo tale prospettiva, il pubblico rappresentante può essere qualificato come un *delegate*, rappresentante vincolato a mandati e istruzioni, o come un *trustee*, rappresentante dotato della più ampia libertà di azione. La seconda dimensione riguarda l’entità degli interessi rappresentati e il gruppo di riferimento che può variare tra gli interessi particolari/locali e gli interessi generali/nazionali⁴². Si ricordi, inoltre, che il principio del divieto di mandato imperativo contenuto nelle costituzioni europee del secondo dopoguerra, si configura sempre più come un limite giuridico alle interpretazioni più radicali del principio democratico, che come una reale descrizione dello *status* del parlamentare⁴³.

Al di là di simili dissertazioni teoriche e delle implicazioni che assume l’introduzione di tale istituto in una forma di governo rappresentativa tradizionalmente “pura”, la ragione che spinge le forze politiche a prevedere tale meccanismo è di tipo pragmatico, rivolta ad arginare un abuso della funzione di pubblica rappresentanza e per agire nel senso di una moralizzazione della vita politica. Quel dibattito accademico spesso invocato sul confronto tra sovranità popolare, rappresentanza politica ed effettiva legittimazione popolare delle scelte assunte dai pubblici rappresentanti⁴⁴, nell’impostazione del disegno di legge Cameron sembra rimanere solo sullo sfondo.

Ad ogni modo, il Governo britannico si era detto intenzionato ad introdurre un meccanismo compatibile con uno *unique system of representative democracy* basato sul principio della sovranità parlamentare. Ciò nonostante, la dottrina più attenta tende a sottolineare che l’unicità dell’ordinamento britannico sia divenuta più una rivendicazione politica che un reale insieme di principi costituzionali, e che non preclude l’effettiva introduzione di meccanismi partecipativi⁴⁵. Senza entrare nel dettaglio, viene ormai da più parti sottolineata l’ibridazione della democrazia negli ordinamenti occidentali in cui si combinano sempre più gli istituti del governo rappresentativo con meccanismi di esercizio diretto del

⁴⁰ HOUSE OF COMMONS, *Recall of MPs. First Report of Session 2012-13*, Political and Constitutional Reform Committee, London, 28 June 2012.

⁴¹ E. BURKE, *No al mandato imperativo*, in D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 66. Si v. anche, E. BURKE, *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, Vol. III, Clarendon Press, Oxford, 1996, pp. 64-70.

⁴² Si v. V. BOGDANOR, a cura di, *Representatives of the people? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, Gower, Aldershot, 1985, p. 15 ss.

⁴³ D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, voce *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1985, p. 573; L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, vol. 2, UTET, Torino, 2006, p. 1290.

⁴⁴ A. DE PETRIS, *Da “We the people” a “Hasta la vista Davis!”: origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, vol. IV, 2004, p. 1794.

⁴⁵ D. JUDGE, *Recall of MPs in the UK: “If I were You I wouldn’t start from here”*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 1, 2012, p. 15.

potere⁴⁶. Per quanto un gruppo di deputati del partito conservatore abbia preso in considerazione l'ipotesi di “*creating a recall mechanism, similar to that used in some US states, to enable constituents to vote on whether they remove their MP during the course of a Parliament*”⁴⁷, il *recall* britannico proposto dal Governo Cameron mantiene salda la subordinazione del ricorso alla consultazione popolare all'approvazione di una mozione parlamentare arginando le critiche di quanti contestano che venga attribuito troppo potere agli elettori, a scapito dell'indipendenza e della necessaria discrezionalità degli eletti⁴⁸. Al contempo proprio il riconoscimento agli elettori del diritto di revocare i propri eletti, come logico complemento del diritto di eleggere i propri rappresentanti che garantirebbe una *continuous accountability*, opererebbe come una vera e propria “spada di Damocle” senza incorrere nelle degenerazioni di tipo plebiscitario o apertamente populista⁴⁹.

L'ipotesi di introdurre il *recall* nell'ordinamento britannico, dunque, rimane contraddittoria e la proposta “*mixed*” del Governo sembra non risolvere del tutto la questione della partecipazione popolare ai meccanismi di controllo degli eletti.

Per concludere, sembra opportuno tornare sui due aspetti evidenziati nella relazione governativa, ossia l'originalità del *recall* britannico e l'adattabilità di tale strumento ad un ordinamento informato da secoli al principio del governo rappresentativo. Il modello di *recall* “all'inglese” non avrebbe il pregio statunitense di essere una procedura tutta popolare e andrebbe in parte a sovrapporsi alle procedure di sanzione della responsabilità politica e giuridica già presenti nell'ordinamento britannico, ma è stato definito proprio per rispondere alle peculiarità storiche del modello *Westminster*. A controprova di questo, tuttavia, si deve ricordare quanto detto in precedenza, ossia che nella teoria dei costituzionalisti americani, il *recall* non è un *vulnus* o una discontinuità nel circuito del governo rappresentativo ma proprio un tentativo di rendere il Governo, e in questo caso gli eletti, maggiormente rappresentativi migliorando la “responsività” e l'aderenza alla volontà degli elettori nel corso del mandato⁵⁰. Dunque, per salvare capra e cavoli, il Governo britannico avrebbe predisposto uno strumento che, al di là del *nomen juris*, non interverrebbe in modo realmente dirompente all'interno dell'ordinamento e inietterebbe una dose di partecipazione popolare solo apparente, lasciando disattese le aspettative di quanti si erano detti favorevoli all'introduzione di un “*full recall*”, interamente delegato alla volontà popolare⁵¹.

⁴⁶ D. JUDGE, *Recall of MPs in the UK: “If I were You I wouldn't start from here”*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 1, 2012, p. 16. Per un'attenta disamina delle implicazioni teoriche legate alla previsione d'istituti di democrazia diretta e partecipativa in un ordinamento tradizionalmente informato al principio del governo rappresentativo, si v. A. TORRE, *Un referendum per tutte le stagioni: sovranità del Parlamento e democrazia diretta nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, vol. 3, 2005, p. ss.

⁴⁷ D. JUDGE, *Recall of MPs in the UK: “If I were You I wouldn't start from here”*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 1, 2012, p. 6.

⁴⁸ T.E. CRONIN, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Harvard University Press, Cambridge, 1999, p. 125.

⁴⁹ A. DE PETRIS, *Da “We the people” a “Hasta la vista Davis!”: origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, vol. IV, 2004, p. 1832.

⁵⁰ T.E. CRONIN, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Harvard University Press, Cambridge, 1999, p.

⁵¹ HOUSE OF COMMONS, *Recall of MPs. First Report of Session 2012-13*, Political and Constitutional Reform Committee, London, 28 June 2012, p. 23-24; sul punto anche D. JUDGE, *Recall of MPs in the UK: “If I were You I wouldn't start from here”*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 1, 2012, p. 6.



Tabella 1. Disciplina del *Recall* nelle proposte di legge in discussione alla *House of Common*

Fonte	Chi può essere oggetto del <i>Recall</i>	Motivazioni per l'attivazione	Diritto d'iniziativa di <i>Recall</i>	Firme richieste per iniziare la petizione	Validità della <i>Recall Petition</i>	Esito della <i>Recall Election</i>	Elezione suppletiva
<i>Recall of Elected Representatives Bill 2010-11</i> (Bill n. 67)	<p>Pubblici rappresentanti eletti (<i>Member of Parliament, Member of the European Parliament,</i> membro di un consiglio locale, o di un <i>Parish council, or an elected Mayor</i>) art. 3</p>	<p><i>There is evidence contained in the petition that the elected representative has (i) acted in a way which is financially dishonest or disreputable, (ii) intentionally misled the body to which he or she was elected, (iii) broken any promises made by him or her in an election address, (iv) behaved in a way that is likely to bring his or her office into disrepute, or (v) lost the confidence of his or her electorate.</i> art. 2.a</p>	Elettori art. 1.1	<i>Non necessarie</i>	10% degli elettori registrati nella circoscrizione del rappresentante eletto art. 1.1	Maggioranza semplice art. 1.1	<p>Attraverso due modalità: (a) <i>if the elected representative has been elected under a first past the post or alternative vote electoral system, he or she is recalled and a by election must be held within 3 months in which the recalled candidate may stand, or (b) if the elected</i></p>

							<i>representative has been elected under a system of proportional representation, the next candidate on the relevant party list shall take the seat.</i> art. 2.3
<i>Recall of Elected Representatives</i> Bill n. 2 2010-11 (Bill n. 300)	<p> Pubblici rappresentanti eletti (<i>Member of Parliament, Member of the European Parliament, membro di un consiglio locale, o di Parish council, or an elected Mayor</i>) art. 1 </p>	<p> <i>Lost confidence in their elected representative for whatever reason</i> art. 2 </p>	Elettori art. 2.1	<p> <i>If one per cent of registered voters in the constituency of an elected representative sign a notice-of-intent-to-recall petition</i> art. 2.1. </p>	<p> <i>A recall petition is successful if the number of persons who validly sign the petition is at least 20% of the number of persons registered in the register of electors for the constituency.</i> art. 5.1 </p>	<p> <i>If at a recall election more votes are cast in favour of the answer "Yes" than in favour of the answer "No"</i> art. 6.3 </p>	<p> Dopo due mesi dalla <i>recall petition</i>, si deve organizzare la <i>recall election</i> art. 5.3 </p>
<i>Recall of Elected Representatives</i> Bill 2012-13 (Bill n. 50)	<p> Pubblici rappresentanti eletti (elected representative) (<i>Member of Parliament, Member of the European Parliament, membro di un consiglio locale, o di Parish council, or an elected Mayor</i>) art. 1 </p>	<p> <i>Lost confidence in their elected representative for whatever reason</i> art. 2.1 </p>	Elettori, art. 2.1	<p> <i>If one per cent of registered voters in the constituency of an elected representative sign a notice-of-intent-to-recall petition,</i> art. 2.1 </p>	<p> <i>A recall petition is successful if the number of persons who validly sign the petition is at least 20% of the number of persons registered in the register of electors for the</i> </p>	<p> <i>If at a recall election more votes are cast in favour of the answer "Yes" than in favour of the answer "No",</i> art. 6.3 </p>	<p> <i>a) if the elected representative has been elected under a first past the post or alternative vote electoral system, he or she is recalled and a by election must be held within 2 months in which the recalled</i> </p>

					constituency, art. 5.1		<i>candidate may stand, or (b) if the elected representative has been elected under a system of proportional representation, a candidate must be chosen in accordance with rules, art. 6.3</i>
<i>HM Government Recall of MPs Draft Bill</i>	<i>A Member of the House of Commons, art. 1.1</i>	<i>The first recall condition is that (a) the member has, after becoming a member, been found guilty in the United Kingdom of an offence and sentenced or ordered to be imprisoned or detained, and (b) the appeal period expires (see section 3) without the conviction, sentence or order having being overturned on appeal. (2) The second recall condition is that the House of Commons resolves that the member is to be the subject of a recall petition, art. 2.1/2</i>	<i>A recall petition is successful if the number of persons who validly sign the petition is at least 10% of the number of persons to whom subsection (2) applies, art. 14.1</i>	-	-	10% dei cittadini aventi diritto si esprime favorevole al recall, art. 14.1	-