



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI  
STUDI E LE RICERCHE  
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2019

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

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

*giugno 2019*



# Sommario

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

## **IV**

# **Gli Stati Uniti d'America**

di

Giovanni Aversente

Andrea Catani

Antonio Celella

Antonio Folchetti

Valentina Fredianelli

## 4. COURTS & RECALL: ARGINI E MARGINI

di Valentina Fredianelli

### SOMMARIO:

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

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

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

Con riferimento all'ordinamento statunitense, nel 1914 Kettleborough identificò il *recall* come “*removal by plebiscite*”, uno strumento politico utilizzato per il «*discharge of a public official in the same manner in which he is elected, by submitting the question to a vote of the proper constituency*»; lo studioso individuò poi varie fattispecie di revoca, distinte da un'operatività esclusiva o alternativa e dalla loro recezione in un ordinamento specifico o su un territorio più ampio<sup>1051</sup>. Tra tali fattispecie si richiamano, in quanto caratterizzate da un preciso coinvolgimento delle Corti e/o della sfera giudiziaria, il *removal by impeachment* (di tipo giuridico-processuale più che politico, e caratterizzato dalla stessa diseconomia processuale dal punto di vista economico e di tempistiche), la rimozione a opera delle Corti (in ipotesi di azioni contrarie al diritto delle Corti stesse, ed esercitata conformemente agli aggravati procedurali caratterizzanti l'ordinaria attività processuale<sup>1052</sup>), il *removal by Governor* secondo le regole del *due process*<sup>1053</sup>, e il *Removal of Attorneys* (attivabile in California da parte della Corte Suprema o di un suo dipartimento, delle Corti d'appello

---

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

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

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

distrettuali e di una qualsiasi Corte superiore).

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

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

Proprio nella seconda categoria si colloca il *recall* in senso stretto, «nonostante siano riconducibili entro il suo alveo anche procedure di revoca di natura giuridica, o meglio il cui grado di “politicalità” varia a seconda degli addebiti che ne possono giustificare l’attivazione»<sup>1054+1055</sup>. In altre parole, la forma puramente politica viene conservata nelle ipotesi in cui i *grounds* alla base della richiesta di revoca si configurino quali “giudizi morali”, mentre acquisterà una maggiore giuridicizzazione e sindacabilità man mano che le *legal causes* siano precisate e formalizzate<sup>1056</sup>.

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

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

Al di là della natura delle motivazioni poste a fondamento della richiesta di *recall*, è innegabile che quest’ultimo mantenga una dimensione in ogni caso politica, connessa al fine ultimo a cui lo strumento in questione è preposto: far valere la responsabilità degli organi elettivi e dimetterli qualora la loro condotta non risulti soddisfacente<sup>1057</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda la possibilità per il legislatore federale di attivare, su iniziativa dei singoli Stati, il *recall* nei confronti di membri del Congresso o del Senato, questo si presenta ancora come oggetto di studio e di dibattito, dove non mancano posizioni polarizzate quali quella della Corte dello Stato dell'Idaho - che interpretò in senso restrittivo la normativa sul *recall* vigente nel territorio di sua competenza, limitandone i destinatari ai pubblici ufficiali<sup>1061</sup> e vietandone l'estensione ai senatori per contrarietà a Costituzione<sup>1062</sup> - e la *Federal District Court* dello Stato del Michigan - la quale ammise invece che i senatori potessero essere sottoposti a giudizio per *recall*.

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

Tre elementi furono poi richiamati nelle *concurring opinion* in relazione a tre rispettivi orientamenti che incisero sull'evoluzione dell'istituto della revoca: la durata tassativa della carica rappresentativa<sup>1064</sup>, l'incorporamento dei senatori eletti all'interno di un corpo nazionale «representing the interests of a single people» e «beyond the control of the individual States» (almeno fino alla successiva elezione), la decisione della Convenzione di Filadelfia di attribuire alla Costituzione federale (e non a quelle statali) il potere di decidere dei compensi dei membri del Congresso<sup>1065</sup>.

---

<sup>1060</sup> C. S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo"*, cit.

<sup>1061</sup> *State officers*.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Così, riprendendo l'esposizione a opera della *Washington Supreme Court* nella sentenza *State v. Miller* del 1948<sup>1069</sup>, "*misfeasance*" starebbe per «*the improper doing of an act an officer might lawfully do*» o, in altre parole, «*the performance of a duty in an improper manner*», mentre "*nonfeasance*" starebbe per «*the total omission or failure of an officer to enter upon the performance of some distinct duty or undertaking required by his office*»; per la definizione di "*malfeasance*", la Corte richiama un ulteriore precedente, che aveva ricompreso in quel motivo di addebito un «*evil doing; ill conduct; the commission of some act which is positively unlawful; the doing of an act which is wholly wrongful and unlawful; the doing of an act which the person ought not to do at all; the doing of what one ought not to do; the performance of some act which ought not to be done; the unjust performance of some act which the party had no right, or which he had contracted not, to do*»<sup>1070</sup>, ricordando che i termini «*malfeasance and neglect of duty are comprehensive terms and include any wrongful conduct that affects, interrupts, or interferes with the performance of official duty*»<sup>1071</sup>.

In generale, una volta presentata una petizione di revoca dichiarante una condotta integrante *malfeasance*, *misfeasance*, o *violation of oath of office*, le Corti agiscono da tornello di ingresso per l'attivazione della procedura di *recall*, andando a confermare che le accuse indicate nella *petition* siano sufficienti da un punto di vista fattuale e legale prima di presentarle agli elettori<sup>1072</sup>. Le Corti non operano una valutazione nel merito delle accuse,

---

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

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

<sup>1069</sup> 32 Wn.2d 149, 201 P.2d 136 (1948).

<sup>1070</sup> 38 C.J. 344.

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

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

ma si assicurano che i pubblici ufficiali non siano soggetti ad accuse fumose e infondate<sup>1073</sup>.

L'onere di stabilire che le accuse allegate nella petizione di *recall* siano sufficienti sia legalmente che fattualmente grava sul soggetto proponente<sup>1074</sup>.

La sufficienza da un punto di vista fattuale richiede che la petizione di *recall* indichi in modo conciso ogni accusa con «*a detailed description including the approximate date, location, and nature of each act*» che, se accettato come vero, costituirebbe *prima facie* un caso di *misfeasance*, *malfeasance*, o *violation of the oath of office*<sup>1075</sup>. Ogni accusa indicata nella petizione deve dimostrare che il richiedente «*knows of identifiable facts that support the charge*»<sup>1076</sup> ed è quindi in grado di individuare dei fatti a supporto dell'accusa. Inoltre, le accuse sono ritenute sufficienti a livello fattuale solo se permetteranno agli elettori e al *challenged official* di prendere una decisione informata su cui basarsi nell'esprimere il successivo voto sulla revoca<sup>1077</sup>.

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

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

Come preannunciato, qualora la procedura di revoca si fondi su motivazioni altamente discrezionali<sup>1081</sup>, questa non può che essere individuata quale *political process*.

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

Secondo Mack, la *roadmap* seguita dalla *Supreme Court* di Washington avrebbe visto come punto di partenza il caso *Cudihee v. Phelps* del 1913<sup>1082</sup>. In tale sentenza, il ruolo delle Corti rispetto alla procedura di revoca venne limitato al solo esame di "sufficienza" della documentazione allegata a sostegno della richiesta, in quanto si riteneva che il *recall* avesse natura di diritto esclusivo dei cittadini. Nel caso concreto, la costituzione statale prevedeva

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

che il *recall* potesse essere attivato nei casi in cui il *targeted officer* avesse posto in essere «*malfeasance or misfeasance while in office, or who has violated his oath of stating the matters complained of*»<sup>1083</sup>; secondo l'attore, la previsione di "cause" di dimissione avrebbe comportato il diritto a un'udienza di carattere giurisdizionale per determinare la veridicità delle accuse come condizione di procedibilità preliminare a un'elezione sulla revoca dove avrebbero invece votato i cittadini. In altre parole, si implicava che il "diritto all'ufficio" fosse in qualche modo assimilabile a un diritto di proprietà<sup>1084</sup>. La Corte tuttavia ritenne di non potervi individuare alcun diritto di tale natura coinvolto nel caso di specie «*for, as between the officer and the public, so far as his right to hold the office is concerned, there is manifestly no property right whatever involved. [...] as against the people, a public officer, their servant, has no rights whatever, so far as his possession of the office is concerned, which may not be ignored by the people speaking in a lawful manner*». I giudici ritennero che, essendo il *recall* una questione puramente politica, la sufficienza della causa posta alla base della richiesta dovesse essere valutata dal "tribunale del popolo". Le Corti avrebbero potuto determinare la sufficienza delle allegazioni portate a supporto della revoca in vista della successiva elezione, ma il giudizio sull'effettiva sussistenza della causa portata a sostegno della revoca del pubblico ufficiale sarebbe stata rimessa al tribunale del popolo e decisa attraverso un sondaggio. In conclusione, non essendo l'oggetto in esame «*a question of life, liberty, or property; hence there is not involved any question of due process of law guaranteed by the state or Federal constitution*»<sup>1085</sup> *cognizable by the courts*».

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

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

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

<sup>1083</sup> Const. Washington, art. 1, §33.

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

<sup>1085</sup> Si fa riferimento al diritto al *due process* previsto dal XIV emendamento.

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

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

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

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

spingersi a indagare nel merito concreto delle stesse<sup>1090</sup>; secondo, nel determinare se la richiesta di *recall* fosse supportata da motivi di addebito sufficienti, le Corti sarebbero state vincolate a una presunzione di veridicità delle accuse allegate<sup>1091</sup>; terzo, così come non avrebbe potuta essere indagata la veridicità o la mendacità delle accuse, le Corti non avrebbero potuto indagare i moventi di coloro che presentavano le accuse<sup>1092</sup>; quarto, le accuse per il *recall* sarebbero state considerate sufficientemente specifiche se fossero state abbastanza definite da permettere al soggetto accusato di sostenerle di fronte al tribunale del popolo<sup>1093</sup>; infine, qualunque accusa che fosse stata ritenuta sufficiente avrebbe comportato l'indizione di un'elezione di *recall*<sup>1094</sup>.

Partendo da tali premesse, in *State ex rel. Citizens Against Mandatory Bussing v. Brooks* la Corte distinse e ridusse ulteriormente i confini di significato<sup>1095</sup> delle condotte imputabili: “*malfeasance*” avrebbe indicato «*the doing of an act that is unwarranted; an act one has contracted not to do; that is legally unjustified, or positively wrongful or contrary to law*», “*misfeasance*” sarebbe corrisposto alla «*performance of a lawful action in an illegal or improper manner*», mentre “*violation of oath*” avrebbe rappresentato «*any action or inaction or acts or omissions amounting to a failure to discharge the office of school director to the best of one's ability*». Stabilito che tutte e tre le condotte corrispondevano a un comportamento oltre la mera irregolarità, la Corte affermò che gli atti di natura discrezionale dei pubblici ufficiali non potessero superare il vaglio della sufficienza, e che fosse necessario un maggiore controllo da parte delle corti sulla procedura di revoca al fine di eludere un abuso del diritto, in quanto altrimenti la discrezionalità attribuita all'elettorato sarebbe stata tanto ampia da rischiare di essere controproducente per i cittadini stessi<sup>1096</sup>.

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

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

---

<sup>1090</sup> Cfr. *State ex rel. LaMon v. Westport* (1968).

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

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

<sup>1093</sup> Cfr. *State ex rel. LaMon v. Westport* (1968).

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

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

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

<sup>1097</sup> 81 Wn.2d 831, 505 P.2d 814 (1973).

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

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

#### 4.5. P.Q.M.

Nella maggior parte degli Stati che ammettono e disciplinano il *recall*, per lungo tempo il potere giudiziario ha dimostrato una marcata riluttanza a intervenire per evitare un abuso del *recall* da parte dell'elettorato. Eppure, nella misura in cui il *recall* rappresenta una parte del meccanismo politico, il potere giudiziario dovrebbe essere in grado di assicurare che gli interessi del popolo non siano in conflitto con gli interessi del *targeted public official* e, di conseguenza, del buon andamento del governo. Fintanto che il potere giudiziario ha sommariamente ritenuto che un proprio intervento costituisse un'intrusione nel meccanismo politico, esso ha sostanzialmente rinnegato il proprio ruolo di mediatore tra interessi concorrenti<sup>1099</sup>; eppure, l'azione di verifica della sufficienza delle accuse allegate alla richiesta di *recall* non corrisponde automaticamente alla creazione di nuovo diritto o a minacciare il delicato equilibrio della *separation of powers*. Proprio la configurabilità di un intervento del potere giudiziario compatibile con la separazione dei poteri, una volta riconosciuta, ha guidato le Corti nella valutazione della fase introduttiva del *recall*.

---

<sup>1098</sup> 103 Wn.2d 280 (1984).

<sup>1099</sup> E. MACK, *The Use and Abuse of Recall*, cit.