

## POPULISMO, RAPPRESENTANZA, DEMOCRAZIA: NOTE SULL'ORIGINE CULTURALE E POLITICA DEL RECALL STATUNITENSE

DOI: 10.7413/18281567026

di **Davide Gianluca Bianchi**

Éupolis Lombardia

### **Populism, Representation, Democracy: remarks on the political and cultural foundation of U.S. Recall**

#### *Abstract*

The populism gains ground in the contemporary age. *Recall* is an expression of this culture: the term indicates an anglo-saxon legal rule which allows the electors to revoke the mandate of an elected official, by means of a popular petition, before the natural expiration of his/her representative mandate. Created firstly in California, at a city level, at the beginning of the nineteenth century, said institution was later extended to other States of the Union, and also applied to the governors and members of the states' legislatures. Recently, the *Recall* became once again the focus of particular attention. The fact that Westminster – historically the first western parliament – debates a *Recall bill* opens a news season in the way of thinking about political representation. As stated by Bernard Manin, the changes in political representation are, partly, a by-product of the political communication our times and the personalisation of the democratic game, which are giving birth to an unprecedented type of democracy – the “democracy of the public” as it is named by the French political scientist, that clearly alludes to the populism – of which the *Recall* seems to be an empirical, and far from negligible, demonstration.

**Keywords:** *recall*, populism, political representation, direct democracy, U.S. history and politics.

#### **Introduzione**

Il tema della rappresentanza politica, e del carattere problematico che sta assumendo nella società contemporanea, guadagna uno spazio crescente nel dibattito intellettuale che abita il dietro le quinte

della scena politica. Cos'è avvenuto e cosa sta avvenendo? Per andare subito al punto, e poi dare agio alle note più riflessive e problematiche, potremmo dire che mai come di questi tempi è d'uso mettere in discussione la “delega” politica, vale a dire l'affidamento che, in linea di principio, i cittadini ripongono nella classe politica che li governa. Un fenomeno soltanto italiano? No, benché nel nostro Paese vi sia sempre una particolare disposizione “teatrale” a trasformare in farsa qualsiasi tragedia (parafrasando il vecchio Marx)! Al netto appunto delle manifestazioni più caricaturali, si ha la sensazione che stia entrando in crisi il paradigma rappresentativo in sé e per sé, non soltanto in ragione della capacità (certamente non ottimale) dei vari ceti politici d'aggregare i problemi (spesso drammatici) con risposte efficaci rispetto ai bisogni dei cittadini: si pensi alla crisi economica, per fare il più facile degli esempi. Il problema si pone ancora più alla radice, nel momento in cui i cittadini oscillano nella loro disponibilità a rimettere il *decision-making* nelle mani della classe politica: in altre parole, qual è la fiducia che oggi si ripone nelle qualità “intrinseche” (se così possiamo dire) della democrazia rappresentativa, atteso il crescente grado di astensionismo di cui siamo testimoni? Non molta, perché la “mediatizzazione della politica” (di cui diremo meglio in seguito) ha generato un cortocircuito nei confronti dei “vecchi” strumenti della mediazione politica, di cui la rappresentanza fa parte insieme ai partiti (tradizionali), al parlamentarismo ecc., rilanciando in modo prepotente la retorica del discorso populista. Come viene detto da più parti dai guru dei nuovi media, nell'epoca di Internet non ha più senso la delega politica, perché ad essa potremmo sostituire – ammesso e non concesso che sia vero! – forme di democrazia deliberativa in cui i governati sono direttamente artefici delle decisioni politiche. A ben vedere, questa impostazione del problema democratico è il cuore del discorso populista: infatti, come è stato scritto da Yves Mény e Yves Surel in quella che rimane ancora la migliore monografia disponibile sull'argomento:

«La visione della democrazia dei populistici è ovviamente soggetta a variazioni a seconda delle epoche, dei paesi e dei contesti. Ma, al di là delle differenze congiunturali e culturali, le loro opinioni convergono su tre punti essenziali: il

fondamento della democrazia, il tipo di democrazia, le disfunzioni della democrazia»<sup>1</sup>.

Restando al primo di questi tre punti, vale a dire al fondamento della democrazia, non è difficile realizzare la tesi fondamentale del populismo, e cioè il postulato che pone il popolo alla base della democrazia non solo come condizione necessaria (com'è plausibile), ma anche come condizione sufficiente. E' una formulazione volutamente generica, come lo sono tutte le asserzioni ideologiche, che devono essere duttili e malleabili per prestarsi ad usi diversi. Lasciamo la parola a Mény ancora per un attimo, per registrare un'ulteriore indicazione non meno preziosa in ordine al secondo punto, e cioè al tipo di democrazia che è oggetto delle preferenze populiste:

«Il populismo, fondando la democrazia esclusivamente sulla volontà del popolo (...) dà la preferenza a un certo tipo di democrazia, soprattutto alla democrazia diretta»<sup>2</sup>.

Ecco il punto focale: è possibile identificare un'alternativa istituzionale alla democrazia rappresentativa, che sia minimamente agibile? Il populismo di ultima generazione (se così possiamo chiamarlo) tematizza con rinnovata forza la democrazia diretta. Non si tratta naturalmente di un'evocazione priva di criticità: infatti, a parte il vecchio e logoro referendum, vi è naturalmente il problema che nel novero della democrazia diretta scarseggiano le esperienze e gli istituti che possano davvero deporre a favore. Una significativa eccezione è costituita dall'istituto anglosassone del *Recall*, vale a dire della revoca degli eletti, mediante petizione popolare, prima della scadenza del mandato rappresentativo. Diffuso da tempo in alcuni stati dell'Unione americana – e in particolare in California – il *Recall* è nel programma di governo della coalizione conservatrice-liberaldemocratica *in office* a Westminster ed è attualmente in discussione un *bill* alla Camera dei comuni britannica, con l'ipotesi che possa essere introdotto per gli eletti a Westminster, al Parlamento europeo e nella città in cui i sindaci sono eletti direttamente dai cittadini<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Y. MÉNY e Y. SUREL, *Populismo e democrazia* (2000), Mulino, Bologna 2001, p. 59.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 60-61.

<sup>3</sup> D.G. BIANCHI, *Élite in crisi. La revoca degli eletti in democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, pp. 62-66.

Raccogliendo un interesse internazionale ancora poco avvertito nel nostro Paese, questo articolo tratta delle origini culturali del *Recall*, cercando nel contempo di dare un inquadramento teorico all'argomento nel conteso più ampio della storia concettuale della rappresentanza politica. In linea con questa interpretazione del problema, nelle conclusioni si cercherà di dire della crisi epocale che la rappresentanza vive nell'epoca presente.

### **Rappresentanza e rappresentazione del potere**

La rappresentanza politica è uno di quei concetti che, in modo specifico, caratterizzano l'epoca moderna. Il primo autore a parlarne con piena consapevolezza è Thomas Hobbes (1588-1679), in un famoso passo del *Leviatano* (1651):

«Of persons artificial, some have their words and actions *owned* by those whom they represent. And then the person is the *actor*; and he that owneth his words and actions, is the AUTHOR: in which case the actor acteth by authority. [...] And as the right of possession, is called dominion; so the right of doing any action, is called AUTHORITY and sometimes warrant. So that by authority, is always understood a right of doing any act: and *done by authority* done by commission, or license from him whose right it is»<sup>4</sup>.

Con queste parole, il filosofo inglese fissa il “paradigma rappresentativo” della politica moderna, se così possiamo chiamarlo. In cosa consiste? Nel fatto che il potere vive senza dubbio nell'azione reale di chi lo esercita concretamente ma, in pari tempo, è altrettanto presente nei riti e nelle liturgie che lo accompagnano e che ne disegnano la scenografia teatrale in cui si svolge la sua “rappresentazione”. Si potrebbe dire che “realtà e finzione” del potere moderno convivono in perfetta simmetria, con l'avvertenza che il secondo termine ha una valenza fortemente teatrale – la *fiction* come si dice nella terminologia anglosassone – che vuole richiamare l'idea della simbologia

---

<sup>4</sup> «Delle persone artificiali, alcune hanno le loro parole ed azioni *possedute* da quelli che rappresentano. E allora la persona è l'*attore* e chi possiede le sue parole ed azioni è l'AUTORE. In questo caso l'attore recita con autorità. [...] E come il diritto di possesso si chiama dominio, così il diritto di compiere qualsiasi azione si chiama AUTORITÀ e, a volte, autorizzazione. In questo modo, per autorità si intende sempre il diritto di compiere qualsiasi atto, che viene *fatto con l'autorità*, per commissione o licenza di chi ne ha il diritto» (T. HOBBS, *Leviatano*, a cura di R. Santi con testo inglese e latino, Bompiani, Milano 2001, pp. 265-267).

e della raffigurazione, e al limite della dissimulazione funzionale ai propri scopi, senza assumere alcuna connotazione apertamente negativa. In breve, in questo caso “finzione” significa recita a soggetto, non falsificazione della realtà. La figura del sovrano assoluto che è evocata dal *Leviatano* hobbesiano introduce così in termini moderni il concetto d’*autorità*: il monarca è assoluto, e agisce *legibus solutus*, proprio perché *rappresenta* la sintesi politica che si trova sotto il suo potere. È proprio in questa chiave che si compie il passaggio dalla cultura politica e istituzionale dell’epoca medievale a quella moderna: lo stesso lessico hobbesiano ne dà una chiara eco, là dove distingue fra *pactum societatis*, di natura ancora medievale, e *pactum subiectionis*, in cui il popolo si subordina al sovrano: concetti questi che entrambi, infine, vanno a confluire e trovano la loro sintesi nel *pactum unionis*, da cui scaturisce il Commonwealth (il termine che usa Hobbes per indicare lo Stato).

Si viene così a istituire una continuità concettuale fra *rappresentanza* e *rappresentazione* del potere che – come si diceva in esordio – è una delle cifre più caratteristiche della modernità<sup>5</sup>. Nel momento in cui si assiste al tramonto della teologia politica medievale, il sovrano non è più un *corpus mysticum*, a cui sono associate attribuzioni quasi magiche<sup>6</sup>, perché nel contempo si è venuto realizzando il sorgere di quello che abbiamo definito il “paradigma rappresentativo”. E proprio in ragione di questa fenomenologia «il misticismo politico in particolare è esposto al pericolo di perdere il suo fascino e diventare completamente privo di senso [...]»<sup>7</sup>.

Sulla scena politica si affacciano concetti e schemi organizzativi di nuovo conio: nel Cinquecento, in Inghilterra regnano i Tudor, la dinastia che anticipa gli Stuart e, di fatto, costruisce lo Stato moderno inglese<sup>8</sup>; non a caso, con loro sorge l’idea che «il re sia immortale perché giuridicamente egli non può mai morire»<sup>9</sup>. Mediante la sua figura fisica, egli incarna – e quindi *rappresenta* – il

---

<sup>5</sup> Si veda B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 17 e sgg.

<sup>6</sup> Cfr. il classico M. BLOCH, *I re taumaturghi. Studi sul carattere sovranaturale attribuito alla potenza dei re particolarmente in Francia e in Inghilterra* (1961), Prefazione di J. Le Goff, Einaudi, Torino 1989 (in particolare pp. 3 e sgg.),

<sup>7</sup> E. KANTOROWICZ, *I due corpi del re. L’idea di regalità nella teologia politica medievale* (1957), Introduzione di A. Boureau, Einaudi, Torino 1989, p. 3.

<sup>8</sup> Si veda L. STONE, *Il programma politico di Thomas Cromwell* e J. HURSTFIELD, *Ci fu, dopo tutto, un dispotismo dei Tudor?*, in E. ROTELLI, P. SCHIERA (a cura di), *Lo Stato moderno. Voll. II: Principi e ceti*, Il Mulino, Bologna 1973, pp. 25-58.

<sup>9</sup> E. KANTOROWICZ, *I due corpi del re*, cit., p. 4.

“corpo politico” della nazione, che in quanto tale non può mai tramontare: il sovrano è così funzionale a conferire continuità, simbolica e reale, alla comunità politica nel suo insieme.

Giunti a questo punto, ci dobbiamo chiedere tuttavia cosa significhi, in senso proprio, l’azione del “rappresentare”. Nella sua monografia classica, la filosofa americana Hanna F. Pitkin (1931) ha cercato di dare una risposta a questo difficile quesito:

«Representation means, as the word’s etymological origins indicate, *re-presentation*, a making present again. [...] representation, taken generally, means the making present *in some sense* of something which is nevertheless *not* present literally or in fact. Now, to say that something is simultaneously both present and not present is to utter a paradox, and thus a fundamental dualism is built into the meaning of representation. [...] in representation something not literally present is considered as present in a nonliteral sense»<sup>10</sup>.

A ben vedere, però, le difficoltà vanno al di là di questo stesso paradosso. Come ci spiega sempre Pitkin, infatti, la rappresentanza ha molteplici significati: può voler dire “autorizzare” in senso formale, cioè conferire autorità mediante il riconoscimento della facoltà d’agire, come si è visto dalle parole di Hobbes. Da questa interpretazione discende la nozione tipicamente anglosassone di *accountability*, cioè di responsività (dover rispondere a qualcuno del proprio operato). In aggiunta, rappresentare può significare anche “standing for” (*stare in vece di*), non solo “acting for” (*agire per*): caso in cui il senso dell’atto rappresentativo diventa meno formale e più allegorico e descrittivo (si pensi all’espressione artistica).

In questa ottica, ci avviciniamo a cogliere la natura particolare della “rappresentanza politica”, la cui caratteristica di fondo è proprio quella di non poter essere ciò che dovrebbe, se non fosse una mera *finzione*<sup>11</sup>. Sotto il profilo giuridico, infatti, la rappresentanza deriva dal “mandato”, un istituto civilistico romano di carattere contrattuale in cui una parte – il mandante – incarica un’altra persona – il mandatario – di svolgere una determinata attività, idonea a produrre delle conseguenze

---

<sup>10</sup> «Rappresentanza significa, come indica l’origine etimologica della parola, rendere di nuovo presente. Rappresentanza, in generale, significa rendere presente *in qualche senso* qualcosa che nondimeno non è presente, letteralmente o nei fatti. Ora, dire che qualcosa è nel contempo presente, e non presente, è proferire un paradosso, per cui il concetto di rappresentanza è strutturato su di un dualismo fondamentale. [...] nella rappresentanza qualcosa letteralmente non presente è considerato presente nel senso non letterale del termine» H.F. PITKIN, *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley 1967, pp. 8-9 (il cap. 7, pp. 144-167, e il cap. 10, pp. 209-240, sono tradotti in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano 1983).

<sup>11</sup> G. MIGLIO, *Lezioni di politica. II. Scienza della politica*, a cura di A. Vitale, Il Mulino, Bologna 2011, p. 222.

giuridiche nella sfera del primo soggetto<sup>12</sup>. È di per sé chiaro come la rappresentanza politica agisca in chiave radicalmente diversa: essa infatti opera in termini antitetici rispetto alla sua origine giuridica, nel senso che si suppone (o si esplicita) il divieto a porre in essere un “mandato civile” nelle relazione che lega il rappresentante al rappresentato. Com’è divenuto possibile? Perché, nonostante la comune origine, la rappresentanza di carattere privatistico (quella che nel linguaggio giuridico tedesco si chiama *Vertretung*) si pone a un distanza ormai incolmabile dalla rappresentanza politica (*Repräsentation*)? La *persona ficta* costruita dai giuristi – di cui si è detto – ci aiuta a dirimere l’apparente antinomia?

Senza dubbio la risposta al quesito deve essere affermativa. Non a caso, l’osservazione che la rappresentanza politica si debba considerare più *fittizia* che *reale*, si deve proprio al suo più importante teorico moderno, Edmund Burke (1729-1797), che senza successo arrivò ad argomentarla *anche* in riferimento alle colonie americane, per contrastare l’asserzione in base alla quale “taxation without representation is tyranny”, che – com’è noto – portò alla nascita degli Stati Uniti<sup>13</sup>.

In queste apparenti aporie si possono trovare molti dei punti critici della teoria politica moderna, specialmente se a quanto abbiamo detto finora aggiungiamo l’altro ingrediente fondamentale: quello che coincide con la democrazia e con il principio della sovranità popolare, che da essa scaturisce. È quasi superfluo dilungarsi per spiegare il ruolo della rappresentanza in rapporto alla teoria democratica: infatti, come scrive Bruno Accarino

«L’assioma del popolo è il *topos* più intuitivo: nell’espressione “democrazia rappresentativa” si dà per acquisito che sia il popolo a “rappresentare” se stesso negli organi rappresentativi; la finzione dell’identità presume che tra il popolo e l’organo in cui esso si rappresenta sussista identità del volere; il *topos* della modernità allude differenzialmente, enfatizzando il carattere *rappresentativo* della democrazia moderna, ad una democrazia diretta o immediata della grecità antica che presenterebbe, appunto, una fisionomia non rappresentativa; il *topos* della razionalità

---

<sup>12</sup> CFR. E. CANTARELLA, *Diritto romano. Istituzioni e storia*, Mondadori università, Milano 2010, pp. 331 e sgg.

<sup>13</sup> E. BURKE, *Discorso di E.B. nel presentare la sua mozione di conciliazione con le colonie*, in ID., *Scritti politici*, a cura di A. Martelloni, Utet, Torino 1963, pp. 67-147.

è strettamente legato alla gestione politica dello spazio: il sistema moderno della rappresentanza politica sarebbe un artificio per rendere possibile il controllo popolare sulla politica del governo in comunità troppo estese per autogovernarsi in forme di democrazia diretta. L'assioma delle elezioni, infine, recupera la finzione dell'identità, postulando che attraverso il meccanismo elettivo sia possibile ottenere l'identità di volontà politica tra rappresentanti e rappresentati»<sup>14</sup>.

Partendo dai caratteri costitutivi della rappresentanza politica moderna siamo giunti, così, ai sofismi della democrazia rappresentativa contemporanea. In altre parole, dal concetto – la *rappresentanza* – siamo arrivati al contesto – il *parlamentarismo* – che le conferisce operatività.

### **Il “mandato libero” dei parlamentari moderni**

Manifestazioni antesignane del parlamentarismo moderno si hanno in Inghilterra a partire dal XIII secolo, nella forma della rappresentanza di cui godevano i ceti della società feudale. All'epoca le assemblee medievali composte da dignitari, nobili ed ecclesiastici venivano convocate dal sovrano per ricevere *auxilium et consilium* (si pensi alla *Curia regis*). Dalla mera consultazione si passò ben presto all'affermazione del principio per cui non si poteva considerare legittima alcuna imposizione fiscale, se quest'ultima non aveva avuto il vaglio – e il consenso naturalmente – dei rappresentanti dei contribuenti (*no taxation without representation*). In pratica, il re chiedeva i fondi necessari a finanziare le proprie politiche – il più delle volte si trattava di campagne militari – di cui le varie articolazioni della società, sia di natura locale (contee) che sociale (ceti) o professionale (corporazioni, università), venivano a conoscenza attraverso i propri rappresentanti. Su questa base si apriva una partita politica con il sovrano, i cui esiti non erano per nulla scontati, come si vedrà meglio fra breve.

Si trattava infatti di un meccanismo destinato a entrare in tensione, perché il sovrano lo interpretava come un passaggio più formale che sostanziale, rivolto a onorare i dignitari del regno senza tuttavia cedere (o condividere con) loro alcuna prerogativa; di contro, i privilegiati che stavano al cospetto

---

<sup>14</sup> B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Il Mulino, Bologna 1999, p. 9.



del re volevano avere voce in capitolo, e in ultima analisi esprimersi (o addirittura porre il proprio veto) sulle scelte politiche del sovrano.

In questi termini, nel Duecento nacquero l'House of Lords e la House of Commons inglesi: la prima voleva dare rappresentanza ai ceti feudali d'origine normanna, la seconda alla *gentry* – la piccola nobiltà possidente, posta al di fuori dai vincoli feudali e quindi incline ad assumere comportamenti “borghesi” – e ai borghi cittadini, i cosiddetti *Borough*<sup>15</sup>. Dopo la Riforma protestante, accadde che le tensioni politiche fra la Corona e il Parlamento salirono alle stelle, soprattutto a causa dei tentativi assolutistici dei sovrani Stuart<sup>16</sup>: la guerra civile che ne scaturì, nel 1649 vide la decapitazione del primo sovrano moderno – Carlo I Stuart (1600-1649), figlio di Giacomo VI di Scozia e I d'Inghilterra (1566-1625), autore d'importanti scritti assolutistici<sup>17</sup> – e la definitiva vittoria del Parlamento grazie alla “Gloriosa rivoluzione” (1688-1689). A quel punto si poteva dare per acquisito – almeno in Inghilterra – uno dei tratti più caratteristici della modernità: il passaggio della sovranità dalla Corona al Parlamento. Come avrebbe argomentato John Locke (1632-1704) nel *Secondo trattato sul governo* (1690), la prerogativa sovrana si limitava ora all'esercizio del potere esecutivo: per questa via, in una certa misura si veniva così a tracciare una linea di continuità fra il “governo misto” di romanistica memoria (Polibio, Cicerone) e la monarchia costituzionale moderna.

In relazione alla teoria della rappresentanza, quel che più conta è che già nel XVI secolo si abbia conferma dell'esistenza del principio in base al quale

---

<sup>15</sup> J.S. ROSKELL, *Prospettive di storia parlamentare inglese*, in E. ROTELLI, P. SCHIERA (a cura di), *Lo Stato moderno. Vol. I: Dal Medioevo all'età moderna*, Il Mulino, Bologna 1971, pp. 147-172.

<sup>16</sup> Come è noto, il Parlamento faceva propria la sensibilità evangelica, mentre la dinastia Stuart, d'origine scozzese, subiva l'influenza cattolica: cfr. G.R. ELTON, *Il governo Stuart*, in E. ROTELLI, P. SCHIERA (a cura di), *Lo Stato moderno. Vol. III: Accentramento e rivolte*, Il Mulino, Bologna 1974, pp. 61-68 e G.A. RITTER, *Diritto divino e prerogativa dei re inglesi, 1603-1640*, in *ibidem*, pp. 69-106.

<sup>17</sup> KING JAMES VI and I, *Political Writings*, ed. by J.P. Sommerville, Cambridge university press, Cambridge 1994.

«each member of the House of Commons is deputed to serve, not only for its constituents, but for the whole kingdom»<sup>18</sup>.

Tale indirizzo giuspubblicistico è la prova più evidente che la rappresentanza parlamentare è la declinazione moderna e contemporanea della sovranità, di cui era stata spogliata la corona.

In Francia le cose andarono diversamente soltanto in ordine alle vicende politiche che portarono sul patibolo Luigi XVI di Borbone (1754-1793), ma non in riferimento all'esito finale che, ugualmente, diede il là alla sovranità del Parlamento. Dopo un'inerzia che durava dal 1614, nei primi mesi del 1789 il re convocò gli Stati generali della società cetuale francese. In essi erano rappresentati i tre ordini – nobiltà, clero e terzo stato – secondo le regole d'Antico regime: il voto veniva espresso per ordini e i rappresentanti di questi ultimi agivano sulla base di un "mandato imperativo", conferito loro mediante appositi strumenti giuridici. Non a caso, i ben noti *Chaiers des doléances* altro non erano se non la raccolta delle disposizioni – tecnicamente le "istruzioni" (*les instructions*) – con cui gli ordini vincolavano i propri rappresentanti.

Si trattava però di un meccanismo farraginoso, perché nel momento in cui venivano messe all'ordine del giorno delle questioni nuove su cui i rappresentanti che partecipavano ai lavori degli Stati generali non avevano istruzioni, questi erano costretti ad acquisirle, tornando appositamente dai propri mandanti. Luigi XVI stesso era consapevole della problematicità di questo *modus operandi*, al punto che con una sua ordinanza del 23 giugno 1789 decise di stabilire che le istruzioni fornite ai componenti degli Stati generali non potevano più considerarsi alla stregua di "mandati imperativi". Il punto è troppo importante per non essere sottolineato da una citazione testuale dell'epoca:

«Sa Majesté déclare que dans les tenues suivantes des États généraux elle ne souffrira pas que les chaiers ou mandats puissent être jamais considérés comme impératifs: ils

---

<sup>18</sup> «A ciascun membro della Camera dei comuni si chiede di servire non soltanto gli elettori del suo collegio (*constituents*), ma l'intero regno» cit. in N. ZANON, *Il diritto costituzionale al libero mandato parlamentare*, Giappichelli, Torino 1991, p. 35.

ne doivent être que des simples instructions confiées à la conscience et à la libre opinion des députés dont on aura fait choix»<sup>19</sup>.

Si trattava di una svolta fondamentale, perché pochi giorni dopo che gli Stati generali si erano (auto)proclamati Assemblea nazionale (17 giugno 1789), il re – senza cogliere la portata rivoluzionaria della sua disposizione – ne svincolava i membri dalle disposizioni a cui erano precedentemente subordinati. Nel frattempo Emmanuel J. Sieyès (1748-1836), nel gennaio dello stesso anno, aveva dato alla stampe il suo libello *Qu'est-ce que le Tiers État?*, in cui si rivendicavano i diritti e le legittime aspirazioni del “terzo stato”, cioè dell’unica parte operosa del regno di Francia.

Scaturiva, quindi, una diretta discendenza logica e politica del divieto di mandato imperativo dal concetto stesso di sovranità nazionale: se i rappresentanti dovevano essere nelle condizioni di assumere su di sé le decisioni politiche, non potevano che essere liberi. In termini logici, non era altro che la conseguenza del fatto che una pluralità di disposizioni vincolanti per i singoli componenti dell’assemblea non avrebbero mai potuto produrre una decisione politica *univoca* dell’intera assemblea. Per ragioni puramente politiche la questione era ancora più semplice e immediata: il sovrano è libero, altrimenti non è tale, come aveva spiegato Jean Bodin (1529-1596) al termine del XVI secolo con i suoi *Six Livres de la République* (1576). In breve, li chiamavano rappresentanti, ma coloro che sedevano nell’Assemblea nazionale altro non erano che i nuovi sovrani, il cui potere non era meno assoluto di quello del re a cui erano succeduti. Di fatto nasceva così l’élite politica dell’epoca moderna, quella dei deputati parlamentari d’estrazione borghese, che nella sua collocazione sociale – naturalmente apicale – prendeva il posto della nobiltà d’Antico regime.

Come è noto, nel settembre 1791 venne approvata la prima Costituzione della stagione rivoluzionaria, a cui seguì quella del giugno 1793 (Costituzione dell’anno I) che non entrò mai in vigore per la forte instabilità che accompagnava il “Terrore” (settembre 1793-luglio 1794). Proclamata la repubblica (21 settembre 1792) e decapitato Luigi XVI (21 gennaio 1793), infatti la

---

<sup>19</sup> «Sua Maestà dichiara che nello svolgimento futuro dei lavori degli Stati generali non potrà consentire che i *chairs* o le istruzioni si possano considerare imperativi: gli stessi non sono altro che delle semplici istruzioni rimesse alla coscienza e alla libera opinione dei deputati, a cui sono affidate le scelte» cit. in N. ZANON, *op. cit.*, p. 46.

Rivoluzione francese aveva preso a radicalizzarsi in modo esasperato nello stesso momento in cui i Giacobini ne erano diventati i principali protagonisti. Quando la rivoluzione assumeva (o sembrava assumere) un taglio politico sempre più “popolare”, questi ultimi infatti aveva preso a denunciare con toni demagogici il carattere autocratico del potere dell’Assemblea nazionale. Nel famoso *Discorso sulla costituzione* pronunciato alla Convenzione il 10 maggio 1793, Maximilien de Robespierre (1758-1794) arrivava così a rispolverare il principio del “mandato imperativo” per metterlo al servizio della sovranità popolare:

«Voglio che tutti i funzionari pubblici eletti dal popolo possano essere da esso revocati, secondo forme che saranno stabilite, sulla sola base del diritto imprescindibile che gli appartiene di revocare i propri rappresentanti»<sup>20</sup>.

A ben vedere, gli argomenti di Robespierre erano gli stessi di Jacques Rousseau (1712-1778), contenuti in un passaggio celeberrimo del suo *Contrat social* (1762):

«La Souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu’elle ne peut être aliénée, elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représent point: elle est la même, ou elle est autre; il n’y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. [...] L’idée des Représentants est moderne: elle nous vient du Gouvernement féodal [...]. Dans les anciennes républiques et même dans les monarchies, jamais le peuple n’eut de représentants; on ne connoissoit pas ce mot-là»<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> M. ROBESPIERRE, *Sul governo rappresentativo*, in R. MORO, R. TUMMINELLI (a cura di), *Da Machiavelli a Marx. Letture introduttive alla storia del pensiero politico*, Cuesp, Milano 1995, p. 165. Una raccolta più ampia dei discorsi politici del capo dei Giacobini si trova in M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo: discorsi*, a cura di M.A. Cattaneo, Essedue, Verona 1989.

<sup>21</sup> «La sovranità non può venir rappresentata, per la stessa ragione per cui non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale e la volontà non si rappresenta: o è essa stessa o è un’altra; una via di mezzo non esiste. I deputati del popolo non sono dunque e non possono essere i suoi rappresentanti, sono solo i suoi commissari; non possono concludere niente in modo definitivo. [...] L’idea della rappresentanza è moderna: ci viene dal governo

Non senza tenere conto della lezione di Bodin e Hobbes, in queste poche parole il filosofo ginevrino condensa alcune annotazioni teoriche davvero importanti: in primo luogo si mette in evidenza come la rappresentanza sia una creazione *in toto* moderna, che l'Antichità non conosceva. Le istituzioni moderne si dicono "democratiche" ma vivono di rappresentanti, quando invece il modello politico democratico nasce nell'Antichità, in forma "diretta". Rousseau afferma poi correttamente che la rappresentanza è uno specifico quasi-moderno, codificato in età basso-medievale, acquisendo soltanto più tardi un tono democratico. In definitiva, viene affermato senza mezzi termini che la rappresentanza è una "finzione" dietro cui, nell'età moderna e contemporanea, si cela la sovranità dell'élite politica che tiene il potere. Facendo un parallelo con la storia inglese di cui si è detto sopra, e tenendo conto delle vicende della Rivoluzione francese, si potrebbe quindi affermare che «se in Inghilterra la sovranità del Parlamento deriva dalla sua rappresentanza, in Francia, all'inverso, la rappresentanza del Parlamento deriva dalla sua sovranità»<sup>22</sup>.

Il passaggio di Rousseau, infine, contiene l'intuizione di un altro concetto importante: la distinzione teorica fra "mandatario" e "rappresentante". Hanna F. Pitkin, nella sua monografia classica, pone il problema in forma interrogativa:

«[...] un rappresentante deve fare ciò che vogliono i suoi elettori ed essere da questi obbligato a seguire precisi mandati e istruzioni, oppure egli, nel perseguimento del loro benessere, va lasciato libero di agire nel modo che preferisce?»<sup>23</sup>.

Come non è difficile avvedersi, in questi interrogativi si ritrovano le radici critiche della rappresentanza moderna. Perché se è vero che il rappresentante ha uno *status* diverso dal comune cittadino, per cui è una sua prerogativa occuparsi del "bene comune" in ragione del suo carisma, della sua competenza e/o del suo spessore intellettuale, nondimeno la sottolineatura eccessiva di questo carattere conduce facilmente alla deriva autoreferenziale, in cui verrebbe meno quella che gli

---

feudale [...] Nelle antiche repubbliche, e anche nelle monarchie, il popolo non ebbe mai rappresentanti; il termine era sconosciuto» J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social - Il contratto sociale*, Traduzione di M. Garin, Introduzione di T. Magri, Laterza, Roma-Bari 1997, p. 136-137.

<sup>22</sup> S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004, p. 55.

<sup>23</sup> H.F. PITKIN, *La controversia mandato-indipendenza*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, cit., p. 179.

anglosassoni chiamano “responsività”. In breve, il rappresentante deve essere libero, altrimenti non si avrebbe alcuna differenza sostanziale rispetto alla democrazia diretta, ma il potere deve sempre rendere conto del suo operato, per scongiurare derive autocratiche; in altre parole, la democrazia rappresentativa non è (non può essere) vincolata al mandato imperativo, ma deve avere i caratteri liberali dalla *accountability*, per prevenire possibili abusi. Il concetto tipicamente liberale di *government by discussion* si muove in questa ottica: in Parlamento si delinea la volontà politica della collettività mediante il dibattito e il confronto, che meglio di altri metodi dovrebbe garantire la bontà e la ponderatezza della decisione finale. Quest’ultima tuttavia non può mai essere sottratta al vaglio democratico dell’opinione pubblica, che agisce in forme diverse e aggiorna continuamente le modalità operative della circolarità democratica su cui si fonda la rappresentanza.

In conclusione non è arbitrario affermare che la rappresentanza moderna è soprattutto figlia dell’esperienza storica e politica di Inghilterra e Francia. Tuttavia, se in aggiunta si tiene conto anche dal contributo tedesco di derivazione hegeliana, si può affermare che

«Sull’idea della rappresentanza politica libera, non legata a vincoli di mandato, convergono tre diverse teorie: quella inglese della sovranità parlamentare; quella francese della sovranità nazionale; quella tedesca dell’organo»<sup>24</sup>.

Di qui, nell’Ottocento nascerà la teoria dello Stato germanofona, che è la matrice del moderno diritto pubblico. In merito agli argomenti trattati, in dottrina si distingue infatti fra *Vertretung* (o *Stellvertretung*), in ambito privatistico per fare riferimento al “mandato civile” per procura di cui è investito il *mandatario*, e *Repräsentation* per indicare il libero mandato di natura giuspubblicistica del *rappresentante politico*.

### **Origini del *Recall* americano**

Una volta tratteggiato rapidamente il concetto e la storia - *Begriffsgeschichte* direbbero gli studiosi tedeschi - della rappresentanza politica nell’epoca moderna, siamo ora nelle condizioni di poter individuare meglio le specificità del *Recall* anglosassone, come abbiamo detto quell’istituto

---

<sup>24</sup> S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., p. 41.

democratico che consente ai cittadini di revocare gli eletti prima della scadenza del mandato rappresentativo. Il *Recall* statunitense ha una lunga storia, che, sebbene non duri ininterrottamente dall'indipendenza americana, perché la sua origine è più recente, affonda le sue radici nella cultura politica e istituzionale di quelle che un tempo erano le colonie britanniche della sponda atlantica. Le città del New England praticavano la democrazia diretta, così come la Costituzione della Pennsylvania del 1776 ne faceva menzione<sup>25</sup>.

Se guardiamo alla concettualizzazione del mandato rappresentativo implicata da queste esperienze, un punto in particolare si presenta alla nostra attenzione: se i paesi europei tendono a porre l'accento sul *divieto* di mandato imperativo, quelli anglosassoni sottolineano la *libertà* del mandato. In altre parole,

«[...] il modello negativo del divieto di mandato imperativo è presente nelle Costituzioni della Francia, della Germania, della Spagna, dell'Italia e di altri Paesi, mentre il modello positivo della libertà e della pienezza del mandato appariva piuttosto una caratteristica (anche se talora intermittente) dei Paesi di *common law*»<sup>26</sup>.

La differenza non è meramente formale, perché l'assenza di un divieto costituzionale – nel testo della Costituzione americana, e neppure nella prassi britannica, non è presente un articolo equivalente all'art. 67 della nostra Costituzione<sup>27</sup> – apre la possibilità concreta che si possano avere delle elezioni fondate sul “mandato imperativo”, sulla base del principio liberale che è consentito ciò che non è esplicitamente vietato.

Seguendo questa pista non è difficile identificare un'elezione tipicamente americana che avviene sulla base di un “mandato imperativo” conferito dagli elettori agli eletti: si tratta dell'elezione

---

<sup>25</sup> J.H. ZIMMERMAN, *The Recall: Tribunal of the People*, Praeger, London 1997, p. 6. Più ampiamente si veda G. ABBATTISTA, *La Rivoluzione americana*, Laterza, Roma-Bari 2009.

<sup>26</sup> R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova 2005, p. 9-10.

<sup>27</sup> «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 67 della Costituzione italiana). Il testo riprende da vicino i contenuti di una norma analoga che era già contenuta nello Statuto albertino: «I Deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole Province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori» (art. 41). Si fa riferimento ai soli deputati perché all'epoca i senatori era di nomina regia.

indiretta del Presidente degli Stati Uniti. È noto infatti che, una volta esaurita la fase delle *primarie*, necessaria per ottenere la *nomination* dai rispettivi partiti (Repubblicano e Democratico), ed eventualmente per i candidati indipendenti, gli aspiranti alla presidenza si misurano con un sistema elettivo di secondo grado. Ciascun stato membro della federazione, attraverso il voto dei cittadini iscritti nelle liste elettorali, elegge un numero di “grandi elettori” in numero pari ai propri rappresentanti al Congresso: la scelta viene operata fra “grandi elettori” chiaramente identificabili dal punto di vista politico, avendo questi dichiarato preventivamente a chi andrebbe la loro preferenza. Di conseguenza, il voto espresso dai cittadini è tecnicamente un “mandato imperativo” orientato a vincolare il voto presidenziale reso noto preventivamente dai grandi elettori: di fatto, i cittadini eleggono il presidente scegliendo i “grandi elettori” schierati con un determinato candidato, vincolando questi ultimi all’orientamento politico espresso nella fase preliminare al voto popolare<sup>28</sup>.

Continuando a speculare su questo registro, si potrebbe osservare come fossero revocabili i delegati che partecipavano agli organismi previsti dagli Articoli di Confederazione (1776-1787): non a caso, l’istituto venne discusso, sebbene non confermato, dalla Convenzione di Philadelphia che scrisse la Costituzione americana<sup>29</sup>.

Ne scaturisce quindi che il *Recall* abbia origine in un contesto senza dubbio molto favorevole al libero mandato, ma anche alla revoca del rappresentante politico e/o al mandato vincolato a suo carico, almeno più di quanto avvenga nella cultura europea. Il politologo americano Joseph F. Zimmerman, autore della monografia di riferimento, definisce il *Recall* in questi termini:

«The recall allows voters by means of petitions to place on the ballot the question of removing an elected public officer prior to the expiration of the term of office, thereby recognizing the electorate as the fountainhead of sovereign power»<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Sul sistema descritto, si veda L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna 2006.

<sup>29</sup> J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, Westport, Praeger, 1997, p. 7.

<sup>30</sup> «L’istituto della revoca (*recall*) consente agli elettori di mettere in essere una petizione per porre al voto la rimozione di un pubblico ufficiale elettivo (*elected public officer*) prima della scadenza del suo mandato, in tal modo riconoscendo nell’elettorato la sorgente del potere sovrano» (*Ibidem*, p. vii).



La revoca degli eletti è *il contrarius actus* del momento elettivo. È un istituto tipicamente – anche se non esclusivamente – americano: non è consentito a livello federale, ma è presente nella costituzione di 15 stati dell’Unione con una statuizione che riguarda gli eletti a cariche statali (agli stati in oggetto, indicati nella tabella n.1, si deve aggiungere il Distretto di Columbia). Complessivamente il *Recall* (statale o locale) è praticato in 18 stati dell’Unione: risulta quindi che una parte molto consistente degli stati dell’Unione permettono – a qualche livello – la revoca dei propri rappresentanti eletti dal popolo. Non solo: alcune Costituzioni lo ammettono anche per gli eletti al Senato e alla Camera dei rappresentanti del governo federale – è il caso di Michigan e New Jersey – sebbene tali disposizioni non siano operative perché non incontrano norme analoghe e speculari nella Costituzione degli Stati Uniti<sup>31</sup>.

A questo riguardo è opportuno aprire una breve parentesi sul populismo e sulle sue caratteristiche culturali nel contesto americano, ponendo un avvertimento che potrà suonare singolare ma che invece è d’estrema importanza:

«Fra tutte le democrazie occidentali è sicuramente quella americana ad aver conosciuto il maggior numero di movimenti populistici e ad averne subito l’influenza maggiore e più profonda»<sup>32</sup>.

Nata moderna, senza alle spalle la storia del Vecchio continente, la società americana ha dentro di sé fin dall’origine le contraddizioni su cui poggiano le tesi democratiche: le masse non possono avere un ruolo diretto nella vita politica, ma nel contempo non accettano neppure d’assumere una collocazione troppo periferica in un sistema politico basato sul principio elettivo. Svezziati a mille malizie da secoli (se non millenni) di storia politica, gli europei hanno abbandonato ben presto le idealità rivoluzionarie abbracciando un’interpretazione cetuale della democrazia, che si sarebbe attenuata solo dopo la Prima guerra mondiale con la generalizzazione del suffragio universale (maschile). Nella società americana questo problema si pone invece nel momento della sua nascita: quale poteva essere il ruolo del popolo nel sistema democratico moderno? Secondo alcuni, al

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>32</sup> Y. Mény – Y. Surel, *op. cit.*, p. 61.

massimo quello di filtro dell'aristocrazia moderna che si seleziona attraverso il voto, dicevano alcuni dei *founding Fathers* (per esempio Madison). Va da sé che la ricchezza poteva rendere più facile il riconoscimento sociale di cui ha bisogno una figura pubblica; era tipico della società e della cultura americana, tuttavia, garantire che l'uomo medio – incarnato tipicamente dalla vicenda personale del presidente Andrew Jackson (1767-1845), VII presidente dal 1829 al 1837 – avesse anch'egli la possibilità d'offrire ai concittadini le qualità che gli avevano consentito di uscire dall'anonimato (*self made man*). Il movimento populista che a lui si richiamava ebbe una forte ascesa negli tre decenni del XIX secolo sulla spinta di dinamiche e contrapposizioni che per molti aspetti erano le stesse della Guerra di secessione (1861-'65): gli interessi degli agrari del Sud, da un lato, l'economia mercantile e finanziaria della costa atlantica dall'altro. Vi si aggiungeva però una retorica manichea nuova nei toni e nei bersagli polemici, paradigmatica per il futuro, volta a contrapporre il popolo dei lavoratori, degli agricoltori, dei commercianti contro i potentati delle grandi compagnie industriali e soprattutto del potere finanziario. Nella polemica politica il ritenere che gli uomini d'affari più potenti e le lobby più spregiudicate fossero in grado all'uopo di comprarsi il ceto politico, o almeno di piegarlo ai loro interessi particolari, assumeva così le vesti di un mantra retorico divenuto poi caratteristico della propaganda populista<sup>33</sup>.

Il *Recall* è figlio di queste sensibilità e di questi umori: lo si vede agevolmente osservando i suoi meccanismi di funzionamento. Dal punto di vista procedurale, infatti, l'esercizio del *Recall* richiede la sottoscrizione di una petizione popolare firmata, di norma, dal 20-25% dei votanti effettivi dell'ultima tornata elettorale, vale a dire da coloro che hanno partecipato all'elezione del revocando (in qualche raro caso questa percentuale è più bassa: per esempio, in California è sufficiente il 12%). La petizione può essere finalizzata esclusivamente alla revoca, oppure – di nuovo come in California – alla revoca e, contestualmente, all'elezione di colui che prenderà il posto del revocato, nel caso in cui il *referendum* sia favorevole ai promotori. Nella storia americana si sono avute due sole revoche di governatori in carica: nel 1921, in North Dakota a danno di Lynn Frazier e nel 2003, in California, quando Arnold Schwarzenegger è stato eletto, per la prima volta, a seguito del *Recall* contestuale del governatore democratico Gray Davis<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. M. Kazin, *The Populist Persuasion: an American history*, Basic Books, New York 1995.

<sup>34</sup> Sul *case study* californiano, cfr. D.G. BIANCHI, *op. cit.*, pp. 54-62. Per gli aspetti giuridici si veda D.G. LAWRENCE, *The California Governor Recall Election*, Cengage Learning, Andover 2004.

È pure californiana l'origine dell'istituto, che per la prima volta è stato introdotto nello statuto (*city charter*) della municipalità di Los Angeles, nel 1903, mentre lo stato dell'Oregon, nel 1908, è stata il primo a introdurla in riferimento agli eletti a cariche statali. La Costituzione della California lo disciplina con una formulazione paradigmatica, che lascia molto ampio il ventaglio delle possibilità: «Recall is the power of the electors to remove an elective officer» (art. 2, sec. 13)<sup>35</sup>.

Oltre a interessare i componenti degli organi esecutivi e legislativi, talora il *Recall* include la stessa magistratura, non solo inquirente – che notoriamente è elettiva negli Stati Uniti<sup>36</sup> – ma anche giudicante, sollevando non poche perplessità da parte degli studiosi. Questo particolare è una conseguenza di una specifica interpretazione che alcuni stati offrono del *Recall*, applicandolo non solo agli eletti – come nel caso della Costituzione californiana – ma a tutti i funzionari pubblici (il lessico giuridico usa l'espressione “public officer”) in ragione della loro particolare collocazione nei confronti della comunità che è beneficiaria dei servizi pubblici a cui attendono (nei rari casi in cui è stato applicato naturalmente ha riguardato solo figure apicali di nomina politica, come i potentissimi *city manager* delle grandi città)<sup>37</sup>.

Nella più parte dei casi la normativa non richiede che la petizione di revoca sia motivata con riferimento a fatti tipici previsti dalla legge; ne deriva quindi un profilo più politico che “procedurale”, democratico più che processuale. Non a caso, l'espressione “tribunal of the people” che Zimmerman usa nel sottotitolo della sua monografia è ripresa da una famosa sentenza del 1913 della Corte Suprema dello Stato di Washington, che con essa respingeva il tentativo di limitarne l'esercizio a fattispecie di natura penale. A questo proposito è interessante richiamare la disciplina presente nella Costituzione della Louisiana:

«The legislature shall provide by general law for the recall by election of any state, district, parochial, ward, or municipal official except judges of the courts of record.

---

<sup>35</sup> «La revoca (*Recall*) è il potere degli elettori di rimuovere un pubblico ufficiale elettivo (*elective officer*)».

<sup>36</sup> Cfr. M.C. BASSIOUNI, *Diritto penale degli Stati Uniti d'America*, Milano, Giuffrè, 1985.

<sup>37</sup> J.F. ZIMMERMAN, *The recall*, cit., p. 146-147.

The sole issue at a recall election shall be whether the official shall be recalled» (art. X, § 26).<sup>38</sup>

Come abbiamo detto, si tratta infatti di un istituto posto in essere all'inizio del secolo scorso, quale portato delle sensibilità progressiste che lamentavano l'eccessiva cedevolezza degli eletti agli interessi delle lobby organizzate: a fronte di tale realtà venne pensata la revoca, con l'obiettivo di sanzionare i rappresentanti del popolo, quando necessario, e riportare l'asse dell'azione pubblica sull'interesse generale<sup>39</sup>.

Di conseguenza, sebbene sia poco conosciuto nel nostro Paese, il *Recall* è uno strumento piuttosto utilizzato negli Stati Uniti, soprattutto a livello locale. Il seguente prospetto illustra gli stati in cui è consentito per le cariche statali e l'anno d'introduzione:

**Tabella n. 1: stati in cui è consentito il *Recall* per le cariche statali**

Stato	Anno d'introduzione
Oregon	1908
California	1911
Arizona	1912
Colorado	1912
Nevada	1912
Washington	1912
Michigan	1913

---

<sup>38</sup> «Il Legislativo disciplina con legge ordinaria (*general law*) la revoca mediante voto popolare di ciascun pubblico ufficiale eletto a cariche statali, distrettuali, provinciali (*parochial*), circoscrizionali (*ward*), o municipali, eccetto i magistrati giudicanti del dibattimento processuale (*judges of the courts of record*). L'unica questione da porsi nell'elezione di revoca è se il pubblico ufficiale deve essere revocato».

<sup>39</sup> Nella seconda metà dell'Ottocento, accadeva che le società incaricate di costruire la linea ferrovia *coast-to-coast* e il collegamento telegrafico del Paese, fra cui primeggiava la Souther Pacific Railroad, avessero acquisito un potere enorme, in grado di tenere in pugno la politica di diversi stati dell'Unione: cfr. A. NEVINS, H. STEELE COMMAGER, *Storia degli Stati Uniti dal 1607 agli anni Settanta* (1976), Einaudi, Torino 1980, pp. 292 e sgg.

Kansas	1914
Lousiana	1914
North Dakota	1920
Wisconsin	1926
Idaho	1933
Alaska	1956
Montana	1976
Georgia	1978

Fonte: T.E. CRONIN, *Direct Democracy: the Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1989, p. 126-127. Anche il Distretto di Columbia prevede la revoca degli eletti.

Negli ultimi anni vi è stata una risorgente attenzione, a seguito del ruolo inedito assunto dagli organi d'informazione. A livello locale le revoche hanno preso ad essere più frequenti, per ragioni sostanzialmente opposte a quelle pensate originariamente dai paladini del *progressive movement*: le lobby, facendo leva sulla cospicua disponibilità di risorse a loro disposizione, non raramente hanno preso a "utilizzare" i mass media per screditare i politici sgraditi e renderli così più vulnerabili di fronte a possibili petizioni di revoca. Si tratta di un fenomeno nuovo, attestato dalla letteratura specialistica che richiederebbe una trattazione specifica<sup>40</sup>.

## Conclusioni

Come si è detto, la rappresentanza è la modalità tipica attraverso cui si le élite politiche hanno esercitato (ed esercitano) il potere nell'epoca moderna e contemporanea. Questa caratteristica albeggia quando le monarchie assolute fanno il loro esordio nella storia, e giunge a piena

---

<sup>40</sup> Si veda, per esempio M. BALDASSARE, C. KATZ, *The coming Age of Direct Democracy*, cit., pp. 67 e sgg.

maturazione con il “parlamentarismo” che si afferma con la Rivoluzione francese (e ancora prima in Inghilterra). La parola magica del linguaggio politico moderno – democrazia – si unisce quindi a questo concetto, codificando la “democrazia rappresentativa”<sup>41</sup>. Riprendendo le parole che Joseph A. Schumpeter (1883-1950) utilizza nelle pagine del suo *Capitalism, Socialism and Democracy* (1954), potremmo dire che

«[...] partendo dal concetto che il compito del popolo è di produrre un governo, o un corpo intermedio che a sua volta genererà un esecutivo o un governo nazionale, arriveremo a questa definizione: il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale i singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare»<sup>42</sup>.

Nella teoria democratica proposta da Schumpeter, che è il frutto di un’ottica realistica, il voto non sarebbe altro che il profitto del mercato del potere politico, attraverso il quale le élite organizzate si contendono il diritto di governare. Come mette in chiaro l’economista di origini austriache, la definizione in oggetto, usando la metafora della libera concorrenza, consente di riconoscere l’importanza primaria che la *leadership* assume nell’arena democratica. In questa prospettiva, il sistema politico a trazione maggioritaria assume una specifica legittimazione, se si conviene con la premessa che «in democrazia [...] la prima funzione del voto dell’elettore è la creazione di un governo»<sup>43</sup>. Benché la sua formazione originaria si sia svolta altrove, Schumpeter è incline a seguire le orme della cultura anglosassone, per cui “politica” significa soprattutto *government*, vale a dire – in perfetta consonanza con l’etimologia greca della parola “governo” – guida della comunità politica da parte di un leader, di un *gubernator* e di un’intera élite politica posta sotto la sua guida. Di conseguenza, per lui è il Governo, piuttosto che il Parlamento, a essere centrale: alla funzione

---

<sup>41</sup> È interessante notare quale siano i primi autori a utilizzare questa espressione: in America, si tratta di Alexander Hamilton (1755/1757-1804), in una lettera del 1777 indirizzata al governatore Morris; in Europa, il marchese di Condorcet (1743-1794), nelle sue *Lettres d’un bourgeois de New-Haven à un citoyen de Virginie* del 1787-1788 (cfr. N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Donzelli, Roma 2010, pp. 113).

<sup>42</sup> J.H. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Introduzione di F. Forte, Etas, Milano 2001, p. 279.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 283. Sull’interpretazione schumpeteriana dalla democrazia, cfr. A. DOWNS, *La teoria economica della democrazia* (1957), Il Mulino, Bologna 1988. La scuola della *Public choice* ne è stata anch’essa fortemente influenzata: si veda J. BUCHANAN, *Stato, mercato e libertà*, Il Mulino, Bologna 1989.

rappresentativa non si assegna un significato sostanziale, perché il compito e l'obiettivo fondamentale dell'uomo politico è quello di assumere su di sé la funzione decisionale e di tradurla in immediatezza operativa. In buona sostanza, quella schumpeteriana è una variante democratica della teoria delle élite, che negli Stati Uniti ha senza dubbio più credito di quanto ne goda in Italia<sup>44</sup>. A questo riguardo merita d'essere ricordata la polemica che nei tardi anni cinquanta, e all'inizio del decennio successivo, del Novecento ha visto contrapposti Charles Wright Mills (1916-1962) e Robert A. Dahl (1915-2014). La materia del contendere era la natura del potere negli Stati Uniti, che si poteva evincere dalle tesi espresse da Mills in *The power élite*, uscito nel 1956<sup>45</sup>: nel suo classico, Mills rappresentava il potere delle élite americane come una realtà monolitica e verticistica, costituita da tre dimensioni ben definite: una economica, una politica e una militare (*the big three*, come l'autore appellava i tre sotto-sistemi sociali in questione). A questa tesi Dahl contrapponeva la sua visione del potere americano, anch'essa elitistica, ma di carattere poliarchico e pluralista: nel suo *Who Governs* (1961), una ricerca dedicata al governo della città di New Haven nel Connecticut, dimostrava empiricamente che una delle caratteristiche più interessanti delle società liberali era proprio quella di "disperdere" il potere in senso orizzontale, contrastando la sua strutturazione monolitica e verticale. Ai suoi occhi la poliarchia si presentava, quindi, come una forma di contro-potere nella mani dei cittadini, nei termini di una molteplicità di processi – che si venivano a collocare in quel modello politico che Dahl chiamava la "democrazia procedurale" – in cui i cittadini stessi, in ultima analisi, avevano la possibilità di controllare le élite al potere e i loro leaders<sup>46</sup>.

Tenendo conto di questo dibattito e dei contributi più recenti in tema di teoria politica della democrazia, un interessante tentativo di sintesi fra l'idealismo e l'approccio realista è stato recentemente proposto da Nadia Urbinati (1955). La studiosa italiana fa proprio il principio rappresentativo, ponendolo in capo alle opzioni di cui sarebbero fautori i leader politici; nel contempo, sposa la tesi della libera competizione delle élite nel mercato del potere, per avere

---

<sup>44</sup> Fra i molto contributi disponibili, si veda E.A. ALBERTONI (a cura di), *Elitismo e democrazia nella cultura politica del Nord-America*, Giuffrè, Milano 1989.

<sup>45</sup> Trad. it. *L'élite del potere*, Feltrinelli, Milano 1966 (I ed.).

<sup>46</sup> Cfr. A. MARTINELLI, *Nota introduttiva*, in R. DAHL, *Prefazione alla teoria democratica* (1956), Edizioni di Comunità, Milano 1994, p. xiv-xvi.

accesso alle decisioni pubbliche. Ne discende la teoria del “patrocinio” (*advocacy*) democratico che mette in collegamento il parlamento e la società, posti in costante circolarità:

«[...] affinché la rappresentanza politica venga accolta con fiducia dai cittadini, la deliberazione della società deve avvenire parallelamente a quella del corpo legislativo: il patrocinio nell’assemblea rappresentativa richiede e stimola l’*advocacy* nella società. Il patrocinio politico [...] indica una parziale soluzione al problema di consentire ai rappresentanti di agire in modo autonomo, conservando al contempo il controllo politico (o informale) da parte degli elettori su di loro»<sup>47</sup>.

In questa visione, gli eletti sarebbero dei “patrocinanti” all’interno delle istituzioni, in cui recherebbero sensibilità e interessi particolari, così come lo sono gli avvocati, in particolare quelli che si occupano di diritto civile. Questa loro caratteristica sarebbe idonea a creare una circolarità democratica che non si interrompe con l’elezione, ma continua ad alimentarsi nel corso del mandato rappresentativo, dentro il Parlamento e fuori di esso.

Si tratta senza dubbio di una suggestione stimolante, che manca però di sottolineare adeguatamente quelli che sono gli effetti della generalizzazione dell’opzione elettiva in ordine al mandato rappresentativo. Come è stato osservato da Bernard Manin (1951), in un recente libro (*Principi del governo rappresentativo*), tradotto in tutto il mondo

«La rappresentanza è stata esclusivamente associata al sistema delle elezioni, talvolta in unione con l’ereditarietà (come nelle monarchie costituzionali) [...]. Un fenomeno così coerente e universale dovrebbe stimolare la curiosità o, meglio, qualche ricerca»<sup>48</sup>.

Sul piano teorico, non è per nulla scontato infatti che l’elezione debba essere l’unica possibile soluzione per designare dei rappresentanti politici: per esempio, questi ultimi potrebbero essere

---

<sup>47</sup> N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma 2009, p. 112.

<sup>48</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo* (1997), Il Mulino, Bologna 2010, p. 11.



identificati per sorteggio oppure per rotazione, come ci insegnano la democrazia ateniese e il repubblicanesimo dell'età comunale. Il fatto di optare per l'elezione conferisce alla democrazia moderna un carattere "aristocratico" che, di fatto, è entrato a far parte del suo patrimonio genetico: non a caso, il sostantivo *élite* ha in sé la stessa etimologia dell'aggettivo "eletto", che propriamente non significa il beneficiario del voto – come modernamente lo intendiamo – ma un soggetto dotato di qualità superiori, secondo una terminologia che nel mondo protestante di culto calvinista assume precisi significati teologici. In questa chiave, non sarebbe arbitrario sostenere che sia proprio l'elettività, con il suo inevitabile portato elitario (il bisticcio di parole è inevitabile), a tracciare la linea di continuità che unisce le società d'Antico regime, in cui nasce il parlamentarismo moderno all'interno di un contesto tutt'altro che democratico (e ancora meno liberale), e le moderne democrazie rappresentative che fondano i loro connotati popolari proprio sulla rappresentanza.

Ed è proprio questa caratteristica – strutturalmente e concettualmente così centrale come abbiamo cercato di mostrare nell'introduzione e in questi commenti conclusivi – a entrare maggiormente in crisi nell'epoca presente, in cui la politica è sovrastata (o quasi) dalla ridondanza mediatica. Dal punto di vista teorico, infatti, ciò che appare con chiarezza è l'intendimento (consapevole o inconsapevole, poco importa) di mettere in discussione alcuni elementi portanti dell'impianto classico della rappresentanza, che di fatto resiste incontrastato dalla Rivoluzione francese, se non addirittura dal Seicento inglese. A questo proposito Manin identifica tre stagioni della rappresentanza politica nell'epoca moderna: secondo la sua terminologia, il "parlamentarismo", la "democrazia dei partiti", la "democrazia del pubblico". Il primo paradigma è quello ottocentesco, dove la rappresentanza liberale ed elitista è caratteristica di società ancora attraversate da grandissime disuguaglianze, al vertice delle quali vi erano i notabili che sedevano in Parlamento. Il principio del mandato libero – o, se si preferisce, del divieto di mandato imperativo – che li svincolava dal dovere di rendere conto agli elettori del proprio operato, era funzionale al ruolo politico che questi ricoprivano: come dimostrano le parole di Burke, la democrazia era allora una mera *finzione*. Di contro, veniva alla luce un particolare importante: l'esistenza di rigide disposizioni a cui i parlamentari fossero stati vincolati dagli elettori avrebbe reso impraticabile l'attività decisionale e deliberativa dell'assemblea, perché non sarebbe stata tecnicamente possibile la mediazione fra posizioni diverse.

Quella che Manin chiama la “democrazia dei partiti” sorge con il suffragio universale, dopo la Grande guerra, quando nascono i primi partiti di massa. L’orizzonte della responsabilità dell’eletto prende così a spostarsi dagli elettori al partito e alla sua ideologia, che trovava una giustificazione nel contesto della lotta di classe dell’industrialismo maturo<sup>49</sup>.

La “democrazia del pubblico” è quella dei giorni nostri, i cui connotati teorici sono ancora piuttosto imprecisi, per quanto si percepisca la sua distanza crescente dalle altre forme che l’hanno preceduta. In essa ha un ruolo determinante la *personalizzazione* del potere, che tende a enfatizzare l’elemento fiduciario e, per quanto possibile, il rapporto diretto con il rappresentante, nel tentativo (in verità piuttosto confuso) di ridimensionare l’importanza dei partiti e dei loro programmi<sup>50</sup>. Ovviamente sono stati i media il principale vettore dell’irruzione della personalità nella vita politica, insieme al largo uso della demoscopia per sondare i flussi d’opinione. All’origine vi è senza dubbio un clima anti-elitistica, incline al rischio demagogico e plebiscitario: in ogni caso, fatte queste premesse, non è difficile vedere come la sommatoria di questi fattori – la centralità dell’elemento fiduciario nei rapporti governati-governati e il largo ricorso ai sondaggi – spinga quasi naturalmente verso la ripresa del tema della *revoca*, che molti consideravano ormai desueto.

L’attualità di un istituto come il *Recall* aiuta gli studiosi a dare contenuti meno incerti alla forma democratica che sembra abbeggiare in questi anni, il cui profilo teorico – come si diceva – è ancora fortemente incerto<sup>51</sup>. In passato l’istituto rappresentativo ha mostrato d’essere particolarmente duttile: come scrive Manin nelle conclusioni del suo libro

«La rappresentanza, un sistema inventato da aristocratici inglesi, proprietari terrieri americani e giuristi francesi, venne trasformata, cent’anni più tardi, in un meccanismo che stemperava il conflitto industriale integrando le classi lavoratrici»<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Si veda D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, cit. pp. 25 e sgg.

<sup>50</sup> Non a caso, questa dinamica dà nuova attualità al paradigma hobbesiano della rappresentanza-rappresentazione da cui abbiamo preso le mosse che trova la sua sintesi migliore nella figura monocratica.

<sup>51</sup> Cfr. I. DIAMANTI, *Prefazione*, in B. MANIN, *op. cit.*, pp. xi e sgg. Si veda anche C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari 2003.

<sup>52</sup> B. MANIN, *op. cit.*, p. 260.

Il ritorno della revoca, e di altri istituti anch'essi tesi a innovare il profilo teorico della rappresentanza, potrebbe forse essere un ulteriore capitolo di questa lunga narrazione. Se in effetti il *Recall* avrà spazio in futuro, non è escluso che possa rendere più “democratica” la democrazia rappresentativa, com'è possibile, al contrario, che la renda meno partecipativa, perché troppo legata all'iniziativa di soggetti sostanzialmente estranei ai processi democratici, che hanno invece la poco originale caratteristica di disporre di ingenti risorse da mettere in campo nelle proprie progettualità (si pensi al ruolo che negli Stati Uniti hanno preso ad assumere *broadcaster* come Fox News di Rupert Murdoch).

E' possibile indicare uno “Scilla e Cariddi” della teoria democratica? Forse sì: l'obiettivo di dare adeguata rappresentanza al corpo sociale, senza sottovalutare l'importanza della componente performativa in ordine alla funzione decisionale esplicitata dal governo. Detto altrimenti la sfida resta sempre quella di bilanciare adeguatamente la capacità di rappresentanza che le *élite* sanno offrire alla società civile dentro le istituzioni, avendo presente che il loro ruolo – al di là di ogni facile retorica – è soprattutto quello di “guidare” i cittadini nelle partite politiche a cui la sorte li avvicina. In termini più vicini alla contemporaneità, ci rendiamo conto di quanto sia ancora attuale la polemica Mills-Dahl: attualizzando il discorso nella cornice della tesi di Mills, i media dovrebbero costituire il “quarto potere” wellesiano, che all'epoca in cui venne pubblicato *The power élite* non poteva ovviamente essere incluso nei *big three* (economia, politica, militare)? Oppure, in un'ottica più vicina alla teoria poliarchica di Dahl, rappresentano il più classico contro-potere, così come la stampa in particolare tende a rappresentare il suo ruolo nel mondo anglosassone (si pensi al famoso *Public opinion* di Walter Lippmann)? Sono quesiti che evidentemente non possono trovare una risposta definitiva, ma che servono a indicare i problemi scientifici che sono all'ordine del giorno. È evidente, infatti, che entrambe le prospettive possono essere utilizzate per interpretare in termini politologici la fenomenologia del *Recall*: si tratta di un'ulteriore conferma del potere debordante dei media, considerata la centralità che negli Stati Uniti, in particolare negli ultimi anni, hanno assunto nelle campagne per la richiesta di svolgimento del *Recall*, con le possibili derive a cui si è fatto cenno? Oppure, in quanto strumento di democrazia diretta, è la riprova del contro-potere poliarchico che è nella mani dei cittadini per controllare le élite che detengono *pro-tempore* il potere politico? Non è neppure scontato che si debba propendere per una lettura necessariamente

univoca, nel senso le molteplici sfaccettature del *Recall* – di cui si è detto – si prestano a essere diversamente interpretate a seconda del caso di studio.

In questa chiave, non possiamo che concludere che i nostri anni ripropongono le criticità classiche della democrazia rappresentativa in uno scenario per molti aspetti inedito come quello che ci viene offerto della crescente centralità dei media. Di conseguenza entrano in tensioni gli assunti classici delle dottrine rappresentative, che resistono sostanzialmente invariate dalla loro lontana origine – il Seicento inglese e la Rivoluzione francese – e che oggi forse richiederebbero un ripensamento teorico e pratico in funzione di un loro possibile aggiornamento. Analizzare un istituto come il *Recall*, come si è proposto di fare in questo articolo, non significa caldeggiare possibili soluzioni costituzionali, che peraltro non sarebbero certo agevoli da realizzare al di fuori del suo contesto originario<sup>53</sup>: vuol dire invece formulare sommessamente l'invito a lasciarsi alle spalle il dogmatismo nell'opera di ripensamento teorico del congegno rappresentativo, quanto mai urgente nel momento in cui quest'ultimo comincia a mostrare le rughe scavate dal tempo.

---

<sup>53</sup> Come si è visto, l'istituto è applicabile, di fatto, solo nei contesti in cui le elezioni si svolgono con metodo maggioritario, e sono organizzate sulla base di collegi uninominali, e dove è generalizzata l'opzione a favore dell'elezione popolare dei vertici degli esecutivi.



Sesto San Giovanni (MI)  
via Monfalcone, 17/19

© Metabasis.it, rivista semestrale di filosofia e comunicazione.  
Autorizzazione del Tribunale di Varese n. 893 del 23/02/2006.  
ISSN 1828-1567



Quest'opera è stata rilasciata sotto la licenza Creative Commons Attribuzione- NonCommerciale-NoOpereDerivate 2.5 Italy. Per leggere una copia della licenza visita il sito web <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/it/> o spedisci una lettera a Creative Commons, 559 Nathan Abbott Way, Stanford, California 94305, USA.