

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**ANDREA GRATTERI**

**«UNA MODIFICA DI CARATTERE LESSICALE»:  
LA SOTTILE DIFFERENZA FRA NON INFERIORE E  
MAGGIORE ALL'ORIGINE DEL *REFERENDUM*  
ELETTORALE DEL 1993**

**16 MARZO 2020**



Andrea Gratteri

«Una modifica di carattere lessicale»: la sottile differenza fra *non inferiore e maggiore* all'origine del *referendum* elettorale del 1993

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. *Referendum* e Parlamento: un rapporto articolato. – 3. La difficile elaborazione di una normativa di risulta di senso compiuto. – 4. Un emendamento insolito, un rinvio presidenziale irrituale e l'approvazione della legge Mancino. – 5. Il quesito referendario e la sua riformulazione. – 6. Conclusione.

1. *Premessa*

Le buone pratiche di redazione dei testi normativi evocate dal titolo sono state l'oggetto di molte importanti ricerche di Pasquale Costanzo<sup>1</sup>: un omaggio per sottolineare il significato dell'adesione ad una raccolta di scritti che ha per ideale filo conduttore gli studi e gli interessi del suo destinatario. L'oggetto di questo saggio riguarda la volontà del Parlamento nel consentire lo svolgimento del *referendum* elettorale del 1993 e, solo in misura minore, le questioni linguistiche alla base della ammissibilità del corrispondente quesito referendario. In ogni caso, in quella vicenda il tema di fondo era una *piccola* modifica lessicale, ancor più marginale per il fatto di essere contenuta nella legge Mancino, unanimemente definita una *leggina* e approvata proprio nei giorni del deposito del quesito<sup>2</sup>. Una modifica che, per quanto minima, ebbe un'influenza decisiva sull'ammissibilità del quesito referendario che diede impulso alla transizione da un sistema elettorale proporzionale ad uno prevalentemente maggioritario, in uno degli snodi evolutivi più significativi della storia delle istituzioni della Repubblica<sup>3</sup>.

2. *Referendum e Parlamento: un rapporto articolato*

La presenza del *referendum* abrogativo nel quadro della democrazia rappresentativa disegnata dalla Costituzione suggerisce di vedere in esso un contrappeso e non un'alternativa all'esercizio della funzione legislativa svolta dal Parlamento<sup>4</sup>. Nondimeno, il *referendum* si carica di una valenza oppositiva nei confronti dell'atto legislativo «a causa dell'oggettiva alternatività della volizione che le due fonti esprimono»<sup>5</sup> anche se – come è stato efficacemente messo in luce – non si può prescindere da una funzione di «coordinamento sostanziale» fra la consultazione popolare e l'attività normativa di origine parlamentare<sup>6</sup>.

Sin dall'approvazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, il rapporto fra legislatore e *referendum* si è caratterizzato per la sua ambivalenza: da un lato, l'evidente timore del Parlamento di subire una volontà del corpo elettorale divergente rispetto all'indirizzo politico di maggioranza; dall'altro, il tentativo di scaricare direttamente sugli elettori le scelte legislative che non possono essere

---

<sup>1</sup> Senza proporre una bibliografia completa, un riferimento essenziale può essere P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'Ue)*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009, 177 ss.

<sup>2</sup> Formalmente la legge 23 gennaio 1992, n. 23. La definisce *leggina* ad esempio A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano, 2009, 195 ss.

<sup>3</sup> Da ultimo in proposito v. V. LIPPOLIS, *Le elezioni del 1994*, in *Il Politico*, 2019, n. 2, 188 s.

<sup>4</sup> Ho cercato di inquadrare la questione in questi termini in A. GRATTERI, *La legittimazione democratica dei poteri costituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 119, in linea con quanto espresso da N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, 47, secondo cui «democrazia rappresentativa e democrazia diretta non sono due sistemi alternativi» poiché «in un sistema di democrazia integrale le due forme di democrazia sono entrambe necessarie ma non sono, di per sé considerate, sufficienti» in quanto si pongono in un virtuoso *continuum*.

<sup>5</sup> Così M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, vol. I, t. II, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma, 2005, 191.

<sup>6</sup> Così A. MANGIA, *Referendum*, Cedam, Padova, 1999, 311.

politicamente composte all'interno della maggioranza o di cui è sconveniente assumere la responsabilità decisionale<sup>7</sup>.

Si spiegano in questo quadro sia il compromesso alla base della legge sul divorzio sia la tecnica dello scioglimento anticipato in funzione anti-referendaria.

La prima circostanza è quella del noto "scambio" promosso da Amintore Fanfani nel 1970: la Democrazia Cristiana pone termine alle pratiche ostruzionistiche che avevano impedito l'approvazione della legge sul divorzio e i partiti laici si impegnano ad approvare la legge di attuazione dell'art. 75 della Costituzione per consentire il successivo svolgimento di un *referendum* abrogativo sulla medesima legge sul divorzio<sup>8</sup>. Con l'approvazione della legge n. 352 del 1970 il Parlamento non si limita ad attuare doverosamente il dettato dell'art. 75 della Costituzione. Sono passati ormai più di vent'anni dall'entrata in vigore della Carta e ogni adempimento legislativo, pur se necessario, non può che apparire tardivo. Piuttosto, il Parlamento, con l'approvazione della normativa di attuazione del *referendum* abrogativo, accetta di subordinare un suo specifico provvedimento legislativo (la legge sul divorzio) al vaglio del corpo elettorale. Prevale un atteggiamento accentuatamente pragmatico e, in sostanza, in questa prima vicenda che lega il divorzio all'attuazione dell'art. 75 Cost., lo strumento referendario esercita un'influenza sul procedimento di formazione della legge che sarà poi sottoposta al voto popolare nella prospettiva di stabilizzare una maggioranza divisa sul punto, ovvero di scaricare le tensioni che l'approvazione di una legge controversa avrebbe potuto causare all'interno della coalizione di governo<sup>9</sup>.

La seconda circostanza si innesta sulla discussa norma contenuta nell'art. 34, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, che dispone che in caso di scioglimento anticipato delle Camere il *referendum* già indetto è sospeso per trecentosessantacinque giorni<sup>10</sup>.

La pratica politica ha mostrato nel tempo una accentuata propensione del Parlamento (e del Governo tramite la sua maggioranza) ad utilizzare lo strumento della sospensione in funzione di depotenziamento (presunto) della consultazione popolare. Uno "scioglimento referendario" si è infatti avuto nel 1972 e nel 1976<sup>11</sup> oltreché nella paradossale esperienza del 1987, quando il Governo presieduto da Amintore Fanfani non ottenne la fiducia iniziale delle Camere che, determinate ad

---

<sup>7</sup> Sul dibattito e sulle differenti proposte avanzate in vista dell'approvazione della legge n. 352 del 1970 v. E. BETTINELLI, *Corsi e ricorsi nella progettazione legislativa sul referendum abrogativo*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 316 ss.

<sup>8</sup> In proposito v. A. BARBERA-A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, il Mulino, Bologna, 2003, 37 s.; A. CHIMENTI, *Storia dei referendum – Dal divorzio alla riforma elettorale*, Laterza, Bari-Roma, 1999, 26 s.; sui termini del compromesso parlamentare che vedeva nel *referendum* una sorta di prova di appello per il partito di maggioranza relativa che venne a trovarsi in minoranza sulla rilevantissima questione politica della legge sul divorzio v. P. BERRETTA, *Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 368 s.; G. ROLLA, *Il referendum abrogativo e l'esperienza del 12 maggio 1974*, in *Diritto e società*, 1975, 227 ss. Per una sintesi efficace delle posizioni anche dottrinali emerse a contorno dell'approvazione della legge n. 352 del 1970 v. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, 266 ss.

<sup>9</sup> In questo senso v. F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, vol. VI, 164, che vede fra le funzioni del *referendum* quella di perseguire «una maggiore stabilità del Governo, consentendo che questioni rilevanti ma delimitate vengano tenute fuori dalla piattaforma programmatica governativa, consentendo al Parlamento una decisione svincolata dall'indirizzo del Governo».

<sup>10</sup> La sospensione *ex art.* 34 si accompagna all'art. 31 della legge n. 352 secondo cui «Non può essere depositata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali». È assai critico il giudizio di S. GALEOTTI, *L'ultimo ostacolo all'operatività del referendum abrogativo, la determinazione della nuova data del referendum indetto e poi sospeso*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, t. II, Giuffrè, Milano, 1974, 1157.

1159 ss.; sul punto v. anche G. ROLLA, *Il referendum abrogativo e l'esperienza del 12 maggio 1974*, cit., 237. Per una complessiva ricostruzione della normativa sulla sospensione e delle criticità ad essa connesse v. M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 527 ss.

<sup>11</sup> Sulla relazione fra i primi due scioglimenti anticipati e il *referendum* v. A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio*, in P. BARILE-E. CHELI-S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, il Mulino, Bologna, 1982, 478 s.

evitare lo svolgimento del *referendum*, assisteremo ad una plateale confusione di ruoli fra maggioranza e opposizione<sup>12</sup>.

Questa prassi fu inaugurata sin dalla indizione del *referendum* sul divorzio, quando nel 1972 – nonostante il compromesso parlamentare che aveva portato all’approvazione della legge di attuazione dell’art. 75 Cost. – la maggioranza di governo preferì concludere anticipatamente la legislatura per procrastinare la data del *referendum*<sup>13</sup>. Come ha stigmatizzato Anna Chimenti la Democrazia Cristiana, dopo aver realizzato che non avrebbe avuto la forza di emendare in Parlamento la legge «pur di impedire il voto sul divorzio, ha accettato, d’accordo con gli altri partiti, di interrompere per la prima volta nella storia della Repubblica una legislatura»<sup>14</sup>.

### 3. La difficile elaborazione di una normativa di risulta di senso compiuto

Il rapporto dialettico fra *referendum* abrogativo e democrazia parlamentare si è connotato, nelle occasioni sopra ricordate, ora per una maggiore tensione oppositiva ora per un maggior coordinamento. Nella vicenda del *referendum* elettorale del 1993 questi due elementi si mescolano sino a confondersi a causa delle ambiguità di una serie di decisioni del Parlamento che possono essere lette sia in una prospettiva di inconsapevolezza sia, come vorrei argomentare, in una prospettiva di silente arrendevolezza di fronte a una sorta di ineluttabilità dello stimolo riformatore referendario.

La ricostruzione di quel che avvenne dietro le quinte dei lavori parlamentari nel corso dell’*iter* della legge Mancino (legge 23 gennaio 1992, n. 33) è dovuta, in larghissima misura, agli appunti pubblicati in forma di cronistoria da Peppino Calderisi, uno dei promotori del *referendum*<sup>15</sup>.

Nel febbraio del 1991, in seguito alla pubblicazione della [sentenza n. 47 del 1991](#) che dichiarava inammissibile il primo tentativo di *referendum* elettorale che mirava ad una trasformazione in direzione maggioritaria del sistema elettorale per il Senato (oltretutto di quello previsto per i comuni), i promotori dell’iniziativa referendaria si accingevano a dar vita ad un nuovo quesito che, sulla scorta delle indicazioni emerse dalle motivazioni della [sentenza](#), avrebbe potuto superare il vaglio di ammissibilità<sup>16</sup>. Una delle soluzioni tecniche più accreditate era quella elaborata da Serio Galeotti che, tuttavia, scontava il difetto di un’infelice testo della normativa di risulta.

---

<sup>12</sup> In proposito v. G. MAMMARELLA, *L’Italia contemporanea (1943-1992)*, il Mulino, Bologna, 1993, 533, che ricorda come il colmo della confusione e dell’ambiguità si raggiunse con il voto favorevole alla fiducia di socialisti e socialdemocratici, contrari alla formazione di un governo monocolore democristiano ma favorevoli al *referendum*, mentre i democristiani si astennero allo scopo di accelerare lo scioglimento delle Camere e la sospensione del procedimento referendario. Sullo scioglimento anticipato in funzione antireferendaria v. S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016, 249 ss. Da tempo si sottolinea l’importanza della prassi, da cui si ricava un importante ruolo dei partiti politici, nello studio dello scioglimento parlamentare che difficilmente può essere inquadrato dalla dottrina con il solo ricorso ai principi costituzionali, sul punto v. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. II. Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell’ordinamento repubblicano italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, 277 ss.

<sup>13</sup> È stato evidenziato che fra le ragioni in favore dello scioglimento anticipato del 1972 prevalse «la volontà quasi generale di evitare il referendum sul divorzio e le sue temute conseguenze sugli schieramenti politici», così G. MAMMARELLA, *L’Italia contemporanea (1943-1992)*, cit., 368.

<sup>14</sup> A. CHIMENTI, *Storia dei referendum*, cit., 33. Osserva L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., 249, che «lo scioglimento fu disposto un giorno dopo l’indizione del referendum: con il trasparente intento di determinare la sicura applicazione dell’art. 34 della legge 352»; nello stesso senso v. L. CARLASSARE, *Art. 88. Il Presidente della Repubblica*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, t. II, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1983, 43 ss.; F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, 943 ss.

<sup>15</sup> Parte di quegli appunti sono pubblicati in G. CALDERISI, *Tutti i retroscena del referendum*, supplemento a *Epoca*, 8 aprile 1993, 51 ss.; una versione ampliata è pubblicata online: G. CALDERISI, *La storia segreta dei referendum che cambieranno l’Italia*, nell’archivio storico di [Radicali Italiani](#) 15 aprile 1993; una ricca ricostruzione con testimonianze dirette è presente in A. BARBERA-A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 133 ss.

<sup>16</sup> Sul giudizio di ammissibilità svolto dalla Corte costituzionale sui quesiti qui esaminati v. M. COSULICH, *La sentenza n. 32 nell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di referendum elettorale*, in *Quaderni regionali*, 1993, 131 ss.

Il quesito preparato da Galeotti si incentrava «sulla eliminazione della disposizione antiuninominalistica espressa dalle parole “al 65% dei votanti” (art. 17, secondo comma, della legge 6 febbraio 1948, n. 29), lasciando integro, nei suoi poteri di proclamazione degli eletti, l’ufficio elettorale circoscrizionale, che costituisce la struttura funzionale operativa del collegio elettorale uninominale. Ebbene, il quesito [...] suscitò perplessità e dubbi in seno al Comitato dei promotori per via della inusuale espressione lessicale “un numero di voti validi non inferiore” che sarebbe residuata, dopo l’abrogazione, in conseguenza della [...] proposta abrogativa»<sup>17</sup>. La debolezza di un quesito così formulato era evidente a molti; Fulco Lanchester si espresse in proposito parlando di «gravi problemi di chiarezza» dovuti «ad una disposizione tronca» che avrebbe reso del tutto incerto il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale<sup>18</sup>. In effetti è indubbio che la disposizione così formulata (in caso di esito favorevole all’abrogazione) avrebbe reso inintelligibile il significato dell’enunciato *non inferiore* senza che ad esso fosse accostato alcun parametro specificativo<sup>19</sup>. Né sembrava convincente il tentativo di Serio Galeotti di affidarsi al principio generale di conservazione dell’atto per cui «nel dubbio le singole clausole devono interpretarsi nel senso in cui possono avere qualche effetto anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno» in modo tale che il testo dell’art. 17, secondo comma, risultante dalla abrogazione parziale avrebbe assunto «un significato preciso, pienamente idoneo a produrre l’effetto giuridico di far proclamare eletto il candidato che ha ottenuto “il maggior numero di voti validi”», sulla base dell’assunto (non motivato) per cui l’enunciato *non inferiore* avrebbe la funzione di comparativo assoluto<sup>20</sup>.

#### 4. *Un emendamento insolito, un rinvio presidenziale irrituale e l’approvazione della legge Mancino*

In quello stesso periodo il Senato stava discutendo un disegno di legge promosso da Nicola Mancino<sup>21</sup> che proponeva un emendamento alla medesima legge elettorale per il Senato (legge 6 febbraio 1948, n. 29). In particolare, si trattava di modificare l’art. 17 della legge al fine di calcolare la cifra elettorale dei candidati nei collegi uninominali sulla base dei voti validi e non dei votanti, in modo da neutralizzare l’incidenza delle schede bianche al momento della definizione della graduatoria dei candidati appartenenti a ciascun gruppo politico in ambito regionale. Una modifica del tutto marginale che però creava inaspettatamente l’occasione di intervenire sul testo della norma da sottoporre a *referendum* in modo da agevolare il perseguimento del fine desiderato dai referendari.

Racconta Calderisi che, nel corso di una telefonata (relativa al possibile impatto del disegno di legge Mancino sul quesito referendario) con il sen. Lorenzo Strik Lievers, ebbe un’idea a dir poco

---

<sup>17</sup> Così S. GALEOTTI, *Intervento*, in F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Bulzoni, Roma, 1992, 53 ss.; sulla genesi del quesito referendario formulato da Serio GALEOTTI v. A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1998, 73 ss.

<sup>18</sup> F. LANCHESTER, *L’innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra «stimolo» e «rottura»*, in F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, cit., 30. Secondo M. COSULICH, *La sentenza n. 32 nell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di referendum elettorale*, cit., 149, questa era «la maggiore incongruenza del quesito»; in questo senso, pur se più sfumato, v. anche il giudizio di A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, cit., 77.

<sup>19</sup> P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum: un nuovo atto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 2274, sottolinea che la normativa di risulta sarebbe stata «assai poco comprensibile» e di incerta interpretazione. Sull’ambiguità della locuzione *non inferiore* v. V. BARNATO, *I referendum elettorali: analisi dei quesiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, 732, che sottolinea come non si possa sciogliere interpretativamente il senso dell’espressione che potrebbe riferirsi sia al candidato che ha ottenuto più voti sia a tutti i candidati tranne il meno votato.

<sup>20</sup> Così Serio GALEOTTI nel *Parere* presentato dal Comitato promotore dei referendum elettorali alla Corte costituzionale e pubblicato in F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, cit., 225 s. (il *Parere* è estratto da S. GALEOTTI, *Un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, in *Parlamento*, 1989/9, 11 ss.).

<sup>21</sup> A.S. 1776.

temeraria: «perché non provare ad introdurre una piccola modifica lessicale così da rendere semplicissima la formulazione del quesito referendario?». Calderisi prosegue nel raccontare che Strik Lievers gli dette quasi del pazzo e che non si poteva ragionevolmente ritenere che al Senato fossero tutti così ingenui da non cogliere il senso di un emendamento di tal fatta. In ogni caso Calderisi ebbe la meglio e convinse il collega a presentare un emendamento al disegno di legge in discussione.

L'approvazione di quell'emendamento fu la chiave di volta che consentiva al quesito "maggioritario" per il Senato di ambire al superamento del vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale. Si trattò di un'approvazione rocambolesca, nel corso di un *iter* legislativo accidentato e, allo stesso tempo, agevolato dall'assenza di una espressa voce contraria<sup>22</sup>. A distanza di alcuni anni, depositata la polvere della polemica contingente, lo stesso Calderisi ebbe modo di affermare che l'abrogazione referendaria «fu realizzata grazie a una leggina fatta *ad hoc* dal legislatore ordinario per rendere possibile il ritaglio referendario»<sup>23</sup>.

La presentazione dell'emendamento<sup>24</sup> avvenne in un clima di calcolata sobrietà nel corso della seduta pomeridiana del Senato del 27 febbraio 1991 e precedette di pochi minuti il voto per l'approvazione finale del disegno di legge Mancino. Chiamato ad illustrare la sua proposta, la cui portata in quella fase era incomprensibile a un gran numero di parlamentari, il senatore Strik Lievers si limitò ad affermare che «l'emendamento si illustra da sé in quanto meramente tecnico; si tratta infatti di una modifica di carattere lessicale che, a mio avviso, rende più evidente la *ratio* della norma»<sup>25</sup>. Con il parere favorevole del relatore, il *referendario* Cabras, e senza una presa di posizione del Governo, l'emendamento fu facilmente approvato.

Nella proposta contenuta nel disegno di legge Mancino, il secondo comma dell'articolo 17 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, era così modificato: «Il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale, in conformità dei risultati accertati, proclama eletto il candidato che ha ottenuto *un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento del totale dei voti validi espressi nel collegio*»<sup>26</sup>. In conseguenza dell'emendamento Strik Lievers la seconda parte sarebbe stata sostituita con «il maggior numero dei voti validi espressi nel collegio, comunque non inferiore al 65 per cento del loro totale». In un'aula distratta il gioco di parole di Calderisi e Strik Lievers ebbe successo nonostante una sua non incontestabile maggior chiarezza ed una inverosimile maggior aderenza alla immutata *ratio* della legge n. 29 del 1948. L'unica novità era rappresentata dagli scopi eterogenei al testo normativo che si ripromettevano di perseguire i promotori del *referendum* abrogativo<sup>27</sup>. La disattenzione dell'aula determinò una diffusa incapacità di cogliere le conseguenze dell'emendamento e lo stesso senatore Strik Lievers, durante la dichiarazione di voto finale, affermò che si era di fronte a un Senato che «non sta dimostrando un grande interesse verso il dibattito sul disegno di legge che modifica il suo stesso sistema di elezione» perché la *leggina* che si sta approvando è «la minuzia delle minuzie»<sup>28</sup>. E chissà se la sottile presa in giro fu ragionata o involontaria.

Un primo colpo di scena si ebbe il giorno successivo, quando la votazione finale fu annullata per un errore materiale nel computo del numero legale. Una questione apparentemente banale ma che ritardò sino al 30 maggio l'approvazione finale da parte del Senato a causa delle preoccupazioni,

<sup>22</sup> Il ruolo essenziale di questa modifica normativa è sottolineato da A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, cit., 195 ss.

<sup>23</sup> G. CALDERISI, *Dal referendum del 1993 all'attuale quesito referendario*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario*, Giappichelli, Torino, 1999, 53.

<sup>24</sup> Emendamento 1.1 a firma dei senatori Strik Lievers, Tossi Brutti, Galeotti, Pieralli, Corleone, Boato, Modugno, Tagliamonte.

<sup>25</sup> Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 27 febbraio 1991 (seduta pomeridiana), 6.

<sup>26</sup> Il corsivo, corrispondente alla parte emendata, è aggiunto.

<sup>27</sup> In questo senso M. COSULICH, *La sentenza n. 32 nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di referendum elettorale*, cit., 149, che esplicitamente riconduce il contenuto della legge Mancino alla *vera finalità* di favorire l'ammissibilità del quesito da parte della Corte costituzionale. Secondo P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum: un nuovo atto*, cit., 2275, la legge Mancino può essere considerata un intervento di *cosmesi legislativa* il cui effetto è stato «la "razionalizzazione" del quesito abrogativo, sotto il profilo della "linearità" del quadro normativo di risulta».

<sup>28</sup> Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 27 febbraio 1991 (seduta pomeridiana), 12.

tardive ma radicate, di chi temeva per il proprio seggio senatoriale a causa del mancato computo delle schede bianche. Nel corso della seduta del 28 febbraio fu sollevata la questione relativa al numero legale ed alcuni senatori del gruppo socialista chiesero «un breve differimento di questa votazione in modo da consentire alle forze politiche di effettuare quest'ulteriore approfondimento e di poter esprimere *causa cognita* la propria opinione». Una richiesta irrituale che spostava il baricentro della questione dal piano formale a quello sostanziale e che non poteva non allarmare i referendari, al punto che il senatore Mazzola sentì il dovere di giustificarsi, non richiesto, sul contenuto della legge in approvazione e di minimizzarne la portata: «[non è] una riforma elettorale, *non è una legge che nasconde qualcosa*»<sup>29</sup>. Infine il testo fu approvato il 30 maggio con 106 voti favorevoli, 53 contrari e 8 astenuti, con un buon numero di voti contrari ragionevolmente dovuti ad una sorta di spirito di conservazione dei dettagli della legge elettorale da parte dei senatori che, a torto o a ragione, potevano temere una modifica dello *status quo*.

La legge fu poi approvata in un identico testo anche dalla Camera il 1° agosto 1991 con 235 voti a favore, 120 astensioni e nessun voto contrario. Un livello di contrapposizione politica assai tenue e comprensibile alla luce del carattere apparentemente tecnico dell'intervento normativo (che riguardava precipuamente il Senato).

Prima che il Presidente della Repubblica promulgasse la legge fu pubblicata sulla stampa quotidiana la notizia della reale portata della norma approvata dalle Camere: *la Repubblica* dell'8 agosto titolava *Referendum più facile grazie ad una leggina sull'elezione al Senato*, lo stesso giorno su *La Stampa* figurava un articolo intitolato *Un «trucco» favorirà i referendum*<sup>30</sup>. Nonostante le smentite di rito dei diretti interessati la questione era chiara: «i promotori del referendum [...] adesso non potranno più temere la bocciatura della Consulta a causa della “macchinosità” del quesito referendario»<sup>31</sup>.

Erano queste le premesse per un nuovo, forse inatteso, colpo di scena: il Presidente della Repubblica non procedette alla promulgazione della legge e la rinviò alle Camere con un messaggio firmato il 16 agosto 1991 dalla suggestiva località dolomitica di Tambre d'Alpago. Il messaggio di rinvio alle Camere del Presidente Cossiga era motivato con uno specifico, ma non particolarmente incisivo, riferimento alla questione tecnica delle modalità di calcolo delle schede bianche e, soprattutto, dalla opportunità di un intervento organico di riforma della legge elettorale. Nel messaggio del Presidente della Repubblica si legge infatti: «non posso esimermi dal considerare come un intervento sui meccanismi elettorali andrebbe, più opportunamente, correlato alla riforma del bicameralismo, tuttora in discussione presso il Parlamento». Quel che resta, dopo la mancata promulgazione della legge, è in sostanza un invito a che il Parlamento si faccia carico di una profonda riforma del sistema rappresentativo. Non lo si può dimostrare ma è come se il messaggio presidenziale fosse accompagnato da un sottotesto secondo cui il Parlamento non dovrebbe lasciare campo libero all'iniziativa referendaria ed essere protagonista di ogni decisione legislativa in materia di sistema elettorale<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, seduta antimeridiana del 28 febbraio 1991, 32 s.

<sup>30</sup> I due articoli, pubblicati rispettivamente a 10 e 6, riprendono le notizie pubblicate il giorno precedente dall'agenzia AdnKronos. Racconta Calderisi che la notizia era trapelata fra i cronisti parlamentari e, in particolare, Maria Teresa Meli e Augusto Minzolini ne erano a conoscenza, in proposito v. G. CALDERISI, *La storia segreta dei referendum che cambieranno l'Italia*, cit.; nello stesso senso A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, cit., 78 s.

<sup>31</sup> Così in *La Stampa*, 8 agosto 1991, 6.

<sup>32</sup> La notizia del rinvio presidenziale ebbe un significativo risalto sulla stampa quotidiana dove riemerse il legame fra la legge Mancino e l'ammissibilità del quesito referendario, in termini molto espliciti si v. *Il capo dello Stato bocchia la miniriforma del Senato*, in *Corriere della Sera*, 27 agosto 1991, 7. Nello stesso articolo compare anche una esplicita accusa al Presidente della Repubblica da parte di uno dei sostenitori del *referendum*, il senatore Franco Mazzola, che «chiede polemicamente se per caso Cossiga non abbia interpretato estensivamente le proprie prerogative “perché a qualcuno che pure l'aveva votata in Parlamento la legge non piace più”». Anche la dottrina costituzionalistica ha avanzato l'ipotesi che la consapevolezza del *favor* referendario della legge Mancino non sia stata estranea al rinvio del Presidente Cossiga, nonostante una diversa motivazione del messaggio di rinvio, così A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, cit., 79; M. COSULICH, *La sentenza n. 32 nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in*

Quel sottotesto sembra riemergere al momento dell'approvazione finale della legge 23 gennaio 1992, n. 33, da parte del Parlamento. Nel corso del travagliato *iter* della legge – come si è visto – la connessione fra la riformulazione lessicale della legge elettorale per il Senato e l'ammissibilità del quesito referendario non è mai stata esplicitata. Tuttavia, al momento di riapprovare la legge rinviata alle Camere dal Presidente della Repubblica, la questione era nota, i quotidiani ne avevano parlato, e solo un Parlamento arrendevole o volutamente accondiscendente alle istanze referendarie poteva approvare – sostanzialmente all'unanimità – la norma su cui si reggeva l'intero impianto del quesito referendario.

In Senato, il relatore Cabras, sostenitore dell'iniziativa referendaria, mise in relazione il *referendum* abrogativo e l'esigenza di una riforma organica del sistema elettorale. Nel suo discorso, da un lato, riemerge il tema sollevato dal Presidente nel messaggio di rinvio per cui sarebbe auspicabile una capacità di autoriformarsi del sistema politico-istituzionale anche attraverso l'approvazione di una nuova legge elettorale; dall'altro, di fronte all'inerzia del Parlamento, l'unica strada riformatrice percorribile coincide con il *referendum* elettorale. Anche se gli aspetti tecnici e normativi legati all'approvazione dell'emendamento Strik Lievers non vengono direttamente citati, la resa del Parlamento di fronte alla soluzione referendaria è ormai pressoché esplicita nelle parole del relatore: «il fatto che rimanga a disposizione dei cittadini per esprimere un'indicazione, una voglia di cambiamento e di trasformazione solo il *referendum*, costituisce infatti una limitazione che rimette in causa criticamente l'attendibilità, la compatibilità dei partiti politici rispetto agli umori e agli orientamenti popolari. È questo un grave elemento di crisi e di debolezza del sistema politico. Pertanto, pur condividendo il rimpianto contenuto nel messaggio presidenziale per le mancate e più vaste riforme di indirizzo generale, bisogna concludere che, ahimè, questo passa il convento della disponibilità delle forze politiche che è molto al di sotto delle esigenze»<sup>33</sup>.

Un atteggiamento, a dir poco, di benevola condiscendenza nei confronti della consultazione popolare che, pur se temuta, fu di fatto voluta dal Parlamento e dalla maggioranza di governo rappresentata in aula dai sottosegretari alla Presidenza del Consiglio, Francesco D'Onofrio, e per l'interno Valdo Spini che non ritennero di aggiungere alcunché al momento della chiusura del dibattito parlamentare<sup>34</sup>.

In questo clima, la Camera dei deputati riapprovò la legge il 9 gennaio 1992: 383 voti favorevoli, 3 contrari e 4 astenuti e il Senato fece lo stesso il 16 gennaio con 177 voti favorevoli e 2 astenuti. Con la seconda definitiva approvazione si ebbero anche la promulgazione e la pubblicazione della legge 23 gennaio 1992, n. 33, soltanto pochi giorni prima dello scioglimento con cui il 2 febbraio si pose termine alla X legislatura con un anticipo di alcuni mesi sulla sua scadenza naturale.

### 5. Il quesito referendario e la sua riformulazione

Il 14 gennaio 1992, due giorni prima dell'approvazione conclusiva da parte del Senato, il comitato promotore del *referendum* depositò le sottoscrizioni popolari con cui si chiedeva di sottoporre al voto del corpo elettorale il c.d. quesito Galeotti formulato sulle disposizioni originarie della legge n. 29 del 1948. La legge Mancino non era ancora stata approvata e il quesito doveva necessariamente avere per oggetto una disciplina legislativa in vigore.

In seguito all'entrata in vigore della legge Mancino l'Ufficio centrale per il referendum, con l'ordinanza 10 dicembre 1992, dispose il trasferimento del quesito sul testo novellato ai sensi dell'art.

---

tema di *referendum* elettorale, cit., 149. A. BARBERA-A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 134, affermano che «rimase il dubbio che l'intervento del Quirinale fosse stato sollecitato da parte di oppositori dell'iniziativa referendaria».

<sup>33</sup> Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 18 dicembre 1991 (seduta pomeridiana), 38 s.

<sup>34</sup> È ragionevole ritenere che, per esperienza e competenze, Francesco D'Onofrio e Valdo Spini fossero ben consapevoli della portata dell'emendamento promosso da Strik Lievers. Un cenno in questa medesima direzione si ricava da G. CALDERISI, *La storia segreta dei referendum che cambieranno l'Italia*, cit.

39 della legge n. 352 del 1970 in modo che, sulla base di quanto stabilito dalla Corte costituzionale con la [sentenza n. 69 del 1978](#), «se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative».

Secondo l'Ufficio centrale la modifica dell'art. 17, secondo comma, della legge n. 29 del 1948 da parte della legge n. 33 del 1992 «al di là di modeste diversità lessicali» lascia invariato «il contenuto normativo fondamentale» della disposizione; pertanto, è possibile adattare al nuovo testo il quesito diretto ad abrogare il *quorum* del 65 per cento. Un'operazione manipolativa formalmente efficace che, tuttavia, si scontra sul piano logico con la difficoltà di enucleare dal quesito originario un intento univoco, stante l'oscurità lessicale della normativa di risulta<sup>35</sup>.

Come è stato correttamente osservato il quesito referendario «diveniva, d'un tratto, perfettamente idoneo a raggiungere lo scopo che il Comitato [promotore] si prefiggeva: introdurre il maggioritario uninominale a turno unico attraverso un semplice *referendum* abrogativo»<sup>36</sup>.

Un risultato dovuto a una serie di circostanze casuali, a un'intuizione geniale, alla straordinaria fortuna dei promotori<sup>37</sup>, al mancato coordinamento del giudizio di legittimità da parte dell'Ufficio centrale per il referendum con il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale<sup>38</sup> e, soprattutto, alla volontà del Parlamento che con l'approvazione della legge Mancino spianò la strada alla riformulazione del quesito.

## 6. Conclusione

Secondo una efficace espressione utilizzata dalla dottrina costituzionalistica, in occasione dei *referendum* elettorali del 1991-1993 si sarebbe concretizzata una funzione promozionale del *referendum*: il popolo con il suo intervento diretto agisce per «indurre il Parlamento a farsi promotore di una legge che [rispecchi] le esigenze sociali e soprattutto politiche della cittadinanza»<sup>39</sup>.

Si può anche immaginare di essere di fronte a un procedimento di natura circolare (*dal referendum al Parlamento al referendum*) proprio con riferimento al più incisivo fra i *referendum* elettorali. Il *referendum* del 18 aprile 1993 fu infatti possibile soltanto grazie ad un provvedimento legislativo (la legge Mancino) con cui, di fatto, un Parlamento riluttante ad approvare una riforma elettorale organica acconsentì che fosse il corpo elettorale ad esprimersi sulla scelta fra il mantenimento del sistema proporzionale e l'innovazione di un sistema (prevalentemente) maggioritario.

Numerose circostanze, descritte nelle pagine che precedono, sembrano suggerire che in Parlamento ebbe la meglio una tacita volontà di “resa”. Approvare la legge Mancino, così come emendata sulla base dell'intuizione di Peppino Calderisi, voleva dire rimuovere fattivamente il principale ostacolo all'ammissibilità del quesito referendario. Quell'intento non poteva però essere esplicitato perlomeno per due ordini di ragioni: in primo luogo, è presumibile – con tutte le prudenze del caso – che molti parlamentari che votarono in favore della legge si sarebbero comportati diversamente se avessero avuto una piena consapevolezza del merito del provvedimento legislativo;

---

<sup>35</sup> I brani dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum sono estrapolati da C. AMADEI, *Segni dei tempi. La resistibile ascesa di un referendum*, in *Politica del diritto*, 1993, 358 s., che si esprime in termini recisamente critici rispetto alla traslazione del quesito poiché grazie «a una modifica della legge da parte del Parlamento e del quesito referendario da parte della Corte di Cassazione, una richiesta di referendum ancor meno chiara di quella bocciata nel febbraio 1991 acquista un significato preciso».

<sup>36</sup> Così A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, cit., 198.

<sup>37</sup> Così, forse ingenerosamente, C. AMADEI, *Segni dei tempi. La resistibile ascesa di un referendum*, cit., 351, che omette di valutare lo sforzo intellettuale che accompagnò l'opera manipolativa dei referendari.

<sup>38</sup> In proposito v. le considerazioni di E. BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, in *Politica del diritto*, 1975, 321 ss., che – prima della [sentenza n. 69 del 1978](#) – sottolinea il rischio di rimettere a un organo terzo rispetto al circuito corpo elettorale/Parlamento l'individuazione dell'oggetto del *referendum*.

<sup>39</sup> T.E. FROSINI, *Riforme elettorali e referendum*, in *Nomos*, 1992, n. 1, 56.

inoltre, il sistema dei partiti su cui ancora si reggeva il Parlamento, pur se in una fase crepuscolare, non poteva ammettere *apertis verbis* la sua incapacità di avviare un rinnovamento istituzionale che, invece, poteva essere avviato dall'esterno a condizione di non confessare la propria "complicità". In questo ebbe un ruolo forse determinante Giuliano Amato che, prima, da vicepresidente del Partito socialista evitò una contrapposizione in Parlamento al momento della riapprovazione della legge Mancino nel gennaio 1992 e, poi, da Presidente del Consiglio non prese posizione sul *referendum* abrogativo per la legge elettorale del Senato ed evitò la partecipazione del Governo al contraddittorio davanti alla Corte costituzionale nel giudizio di ammissibilità (dove significativamente non furono presentate memorie attraverso l'Avvocatura dello Stato)<sup>40</sup>.

Le esigenze di rinnovamento politico-istituzionale erano diffusamente riconosciute nei primi anni Novanta; tuttavia, senza l'impulso esterno del *referendum* e senza un atteggiamento quantomeno collaborativo del Parlamento che approvò la legge Mancino, e in un momento successivo del Governo (presieduto da Giuliano Amato), l'occasione di cambiamento che si ebbe con la trasformazione delle leggi elettorali nel 1993 non si sarebbe probabilmente concretizzata<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> In questo senso la testimonianza diretta di A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, cit., 79 ss.

<sup>41</sup> Sul rapporto collaborativo fra legislatore e *referendum* abrogativo v. anche le considerazioni di R. BIN, *Scivolando sempre più giù*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario*, Giappichelli, Torino, 1999, 29 s., che a proposito della legge Mattarella sottolinea che essa fu redatta con l'intento (di alcuni) di essere successivamente manipolabile per via referendaria, sul punto specifico v. anche G. CALDERISI, *Dal referendum del 1993 all'attuale quesito referendario*, cit., 55.