



ALESSANDRO GIGLIOTTI*

VECCHIE E NUOVE QUESTIONI INTERPRETATIVE IN TEMA DI REFERENDUM COSTITUZIONALE ALLA LUCE DELLE PIÙ RECENTI PRASSI**

Abstract [It]: In occasione del *referendum* popolare del 2026 sulla riforma costituzionale in tema di separazione delle carriere dei magistrati, la polemica politica si è soffermata non solo sull'oggetto della riforma ma anche su questioni procedurali, in particolare sulla fase di indizione e sulla data di svolgimento della consultazione referendaria. La polemica è stata originata dalla controversa interpretazione delle norme di legge in materia di procedimento referendario, che ha condotto al superamento di una prassi che durava da circa venticinque anni con l'obiettivo di privilegiare una interpretazione delle norme molto più vicina al dato testuale. L'interpretazione letterale delle disposizioni procedurali pone tuttavia dei problemi di ordine costituzionale, in quanto rischia di avvantaggiare le richieste referendarie di iniziativa parlamentare e compromettere quelle di iniziativa popolare, che hanno tempi fisiologicamente più lunghi. La prassi che si era affermata sin dal 2001, pur senza essere mai stata formalizzata con un intervento normativo, tendeva a tutelare tutte le iniziative, prevedendo in particolare che il decreto di indizione venisse emanato dopo la scadenza dei termini di presentazione delle richieste. L'interpretazione ambivalente delle disposizioni in esame e le polemiche che ne sono derivate rendono pertanto indispensabile un intervento del legislatore volto a chiarire i dubbi interpretativi e rendere più lineare il procedimento referendario.

Abstract [En]: At the time of the 2026 referendum on the Constitutional Revision regarding the separation of judicial careers, political controversy focused on the reform's purpose as well as procedural issues, particularly the referendum date. The controversy stemmed from the difficult interpretation of the rules governing the referendum procedure, which led to the abandonment of a practice that had persisted for approximately twenty-five years in favor of a literal interpretation of the rules. However, this literal interpretation poses constitutional problems, as it risks favoring referendum requests initiated by Parliament and compromising those initiated by citizens, which naturally take longer. The practice, which had been established since 2001, although never formalized through legislative intervention, tended to protect all initiatives, specifically requiring that the decree of announcement of the referendum be issued after the deadline for submitting requests. The ambivalent interpretation of the provisions regarding constitutional referendums and the resulting controversies therefore make the intervention of Parliament indispensable to clarify the interpretative doubts and optimize the referendum process.

Parole chiave: Revisione costituzionale, *Referendum*, Separazione delle carriere dei magistrati.

Keywords: Constitutional Amendment, Referendum, Separation of Judicial Careers.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il *referendum* costituzionale del 2001 sulla riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione. – 3. Il *referendum* costituzionale del 2006. – 4. Il *referendum*

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

costituzionale del 2016 sulla riforma Renzi-Boschi. – 5. Il *referendum* costituzionale del 2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari. – 6. La natura giuridica del *referendum* costituzionale. – 7. L'esegesi dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970: profili problematici. – 8. Il *referendum* costituzionale del 2026 sulla separazione delle carriere dei magistrati. – 9. *Segue*: la giurisprudenza dell'Ufficio centrale per il *referendum*. – 10. Conclusioni: una legge da perfezionare.

1. Premessa

Il tema della separazione delle carriere dei magistrati, oggetto di una proposta di revisione costituzionale sottoposta al voto popolare nel mese di marzo 2026, ha sollevato numerose polemiche non solo per i suoi contenuti – essa apportava modifiche al Titolo IV della Seconda Parte della Costituzione con l'obiettivo di giungere ad una netta separazione tra le figure dei magistrati della carriera giudicante e quelli della carriera requirente¹ – ma anche per questioni procedurali, divenute inopinatamente oggetto di dibattito pubblico per via di alcune incertezze interpretative attinenti alla fase dell'indizione e della determinazione della data di svolgimento del *referendum* popolare. Nel caso di specie, il legislatore costituzionale aveva infatti optato per il procedimento di revisione previsto nei primi due commi dell'art. 138 della Costituzione, il quale prevede che il testo debba essere approvato con la maggioranza assoluta e che, sul medesimo, possa essere poi svolto un *referendum* qualora la consultazione sia richiesta dalle minoranze titolari del correlato diritto di iniziativa. Del resto, dinanzi ad una riforma costituzionale molto divisiva, approvata con il voto delle sole forze politiche di maggioranza, era pressoché scontato che si verificassero suddetti presupposti, come denota il fatto che l'intervento popolare sia stato sollecitato un po' da tutte le forze politiche, tanto di maggioranza quanto di opposizione.

Prima di entrare nel merito della vicenda, occorre però ricostruire brevemente il quadro normativo. Come noto, l'art. 138 della Costituzione prevede che le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali approvate in seconda deliberazione con la

¹ Sui contenuti della riforma la letteratura è sterminata. Senza pretesa di esaustività, si rinvia *ex plurimis* ai contributi di F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare. Osservazioni sparse*, in R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, EDUCatt, Milano, 2025, 35 ss.; EADEM, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio costituzionale*, 2026, n. 1, 18 ss.; G. DE MINICO, *Riflessioni intorno alla riforma costituzionale della giustizia*, in *Nomos*, 2025, n. 1, 2 ss.; P. MEZZANOTTE, *Le recenti proposte di riforma costituzionale della magistratura*, *ivi*, 2 ss.; N. ZANON, *Qualche ragione a sostegno di un'Alta Corte disciplinare*, in R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, *cit.*, 27 ss.; A. ALGOSTINO, *Il senso della magistratura come "potere contro-potere". Una riflessione critica sulla revisione costituzionale in tema di giustizia*, in *Rivista AIC*, 2026, n. 1, 90 ss.; R. BALDUZZI, *Quali sono il vero obiettivo e il «cuore» della revisione costituzionale del Titolo IV?*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, n. 1, 197 ss.; F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio: le ragioni, le soluzioni e i rischi*, in *Osservatorio costituzionale*, 2026, n. 1, 45 ss.; G. FERRI, *L'Alta Corte disciplinare nella riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione*, *ivi*, 84 ss.; P. LOMBARDI, *La separazione delle carriere al vaglio del referendum confermativo. La l. cost. 30 ottobre 2025 tra riassetto dell'autogoverno e garanzie del giusto processo. Un'analisi critica dal versante processualpenalistico e multilivello*, in *Rivista AIC*, 2026, n. 2, 190 ss.; S. MALLARDO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati: una questione ancora aperta*, in *Federalismi.it*, 2026, n. 16, 120 ss.; V. MANES, *Valori e ragioni della separazione delle carriere*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, n. 1, 213 ss.; G. PARODI, *La legge di revisione costituzionale verso il referendum. Opzioni ordinamentali e ruolo della magistratura tra judicial activism e vocazione burocratica*, in *Rivista AIC*, 2026, n. 1, 105 ss.

maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, ma inferiore a quella dei due terzi, siano sottoposte a *referendum* popolare qualora, entro tre mesi dalla pubblicazione notiziale in Gazzetta Ufficiale del testo approvato, ne facciano richiesta un quinto dei componenti di uno dei due rami del Parlamento, cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. In attuazione delle disposizioni costituzionali richiamate, la legge 25 maggio 1970, n. 352, recante norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo, prevede inoltre che, qualora la legge costituzionale o di revisione sia stata approvata ai sensi del primo comma dell'art. 138, il ministro della Giustizia debba provvedere all'immediata pubblicazione del testo nella Gazzetta Ufficiale – con il titolo: “*Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera*” –, indicando altresì la data di approvazione finale da parte delle Camere e precisando che, entro tre mesi dalla pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali possono chiedere che si proceda al *referendum* popolare.

Da quanto detto ne consegue che, in assenza di richieste, allo scadere dei tre mesi il Presidente della Repubblica è tenuto a promulgare il testo – fatto salvo il potere di rinvio di cui all'art. 74 della Costituzione, qualora lo si ritenga applicabile al procedimento di revisione costituzionale – e vi deve adempiere entro un mese da tale momento (art. 5). Scenario pressoché simile si verifica nell'ipotesi in cui una richiesta risulti non conforme ai requisiti di legge e venga pertanto dichiarata illegittima dall'organo deputato a svolgere il relativo controllo, vale a dire l'Ufficio centrale per il *referendum*, istituito presso la Corte di cassazione: anche in tal caso, il Presidente è tenuto a promulgare la legge costituzionale, ma solo una volta scaduto il termine di tre mesi entro i quali è possibile presentare ulteriori richieste (art. 14). In presenza di una richiesta legittima, invece, la consultazione popolare è indetta con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale. La data del *referendum* è fissata in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione (art. 15). In caso di esito positivo, il Presidente provvede alla promulgazione (art. 25).

Il dettato normativo, come si vedrà meglio nel prosieguo, non sembra però considerare, quanto meno non espressamente, l'ipotesi della sovrapposizione di una pluralità di iniziative referendarie avviate da soggetti diversi, le quali possono essere formalizzate anche a distanza di tempo le une dalle altre – sempre e comunque all'interno dei tre mesi decorrenti dalla data di pubblicazione notiziale – influenzando conseguentemente i tempi di svolgimento delle operazioni di controllo da parte dell'Ufficio centrale. Il problema, apparentemente di scarso rilievo pratico, discende dal fatto che, nella prassi, questa eventualità si è verificata molto di frequente e le diverse istanze – promosse, in particolare, dai parlamentari e dai cittadini² – hanno sempre registrato tempistiche disallineate. In

² Sull'iniziativa popolare, v. in particolare S. TROILO, *Il referendum costituzionale e la sua iniziativa da parte dei cittadini nell'esperienza italiana*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 31, 62 ss.

particolare, in occasione dell'approvazione della riforma costituzionale in materia di separazione delle carriere dei magistrati, alle iniziative parlamentari – ben quattro – si era affiancata una proposta popolare, la quale tuttavia iniziava il suo percorso quando ormai l'Ufficio centrale per il *referendum* aveva ultimato la fase dei controlli delle richieste parlamentari. Più in dettaglio, il 30 ottobre 2025 il testo di legge costituzionale veniva pubblicato in Gazzetta Ufficiale e già nei giorni successivi venivano formalizzate quattro distinte iniziative referendarie di origine parlamentare, che venivano dichiarate legittime con ordinanza del 18 novembre successivo. Senonché, il 19 dicembre veniva avviata la raccolta delle sottoscrizioni popolari, la quale doveva essere ultimata inderogabilmente entro il 30 gennaio, ma un'interpretazione rigida dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970 avrebbe comportato la necessità di indire la consultazione entro il 17 gennaio, con la conseguenza che l'iniziativa popolare rischiava di essere formalizzata e sottoposta al giudizio di legittimità dell'Ufficio centrale a campagna referendaria già ampiamente avviata ed in prossimità del voto. E mentre Governo e maggioranza parlamentare, che avevano sostenuto la riforma, erano inclini ad assecondare questa linea, le opposizioni chiedevano a gran voce che la consultazione venisse indetta solo una volta ultimata la raccolta delle firme popolari, posticipando la data del voto di alcune settimane.

Non era la prima volta che le disposizioni procedurali in tema di *referendum* costituzionale creavano simili dubbi interpretativi: nonostante il richiamato art. 15 disponesse in modo perentorio, esisteva una consolidata prassi che muoveva in direzione diametralmente opposta, in quanto nei quattro precedenti sino a quel momento verificatisi – 2001, 2006, 2016 e 2020 – i rispettivi Governi in carica avevano sempre atteso la scadenza dei tre mesi prima di indire la consultazione referendaria. La prassi era stata inaugurata proprio nel 2001, in occasione della riforma costituzionale del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, approvata – per la prima volta – a seguito di *referendum* popolare: in quella circostanza, il Governo presieduto da Giuliano Amato, di fronte ad una potenziale pluralità di richieste referendarie, si era orientato nel senso di attendere in ogni caso la scadenza del termine trimestrale, in modo da fissare la data del voto solo a procedimento ultimato. Si trattava di un'interpretazione ritenuta in dottrina “abbastanza creativa”³ se non addirittura in contrasto con il dettato normativo⁴, ma nonostante ciò tale prassi veniva sostanzialmente mantenuta nel tempo, pur con alcuni sensibili affinamenti, fino a quando, tra la fine del 2025 e l'inizio del 2026, in previsione del *referendum* sulla riforma costituzionale in materia di separazione delle carriere dei magistrati, il Governo in carica manifestava apertamente il proposito di discostarsi dalla stessa e di volersi attenere ad una lettura della disposizione di cui all'art. 15 maggiormente ancorata al dato testuale. Questo significava, come detto, dover indire il *referendum* entro il 17 gennaio, prima della scadenza dei termini per la presentazione delle richieste, fissata al 30 gennaio successivo, e soprattutto prima che la raccolta delle firme popolari avviata nelle settimane precedenti potesse giungere a conclusione.

³ P. CARNEVALE, *Il rebus della data del referendum*, in *La Costituzione.info*, 26 dicembre 2025.

⁴ G. FERRI, *L'ambivalenza del referendum sulla revisione del titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, n. 1, 93.

Per superare l'*impasse*, del resto, non era neppure possibile dare luogo ad un rinvio della consultazione per sopraggiunta nuova richiesta, in quanto tale ipotesi – pur contemplata dal terzo comma dell'art. 15 – era applicabile nel solo caso di concorso di una pluralità di richieste aventi ad oggetto due o più distinti testi di legge costituzionale⁵. Non restava, dunque, che puntare l'attenzione sulla disposizione contestata – il primo comma dell'art. 15 – in modo da individuare, in modo rigoroso e prescindendo dalle contingenze politiche, l'interpretazione maggiormente idonea a tutelare i diversi interessi costituzionali coinvolti, partendo proprio dai precedenti verificatisi dal 2001 ad oggi che offrivano numerosi spunti di riflessione.

2. Il referendum costituzionale del 2001 sulla riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione

Come anticipato, in occasione della riforma costituzionale del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, il Governo in carica si trovò di fronte ad uno scenario che il legislatore sembrava non aver minimamente considerato: quello di una pluralità di richieste di *referendum* costituzionale. Segnatamente, nel corso del 2001, poche ore prima dello scioglimento delle Camere – disposto dal Presidente Ciampi con decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 2001, n. 42, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 57 del 9 marzo 2001 –, le Camere approvavano, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta ma inferiore a quella dei due terzi, il testo di una legge costituzionale recante “*Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*”, testo che veniva successivamente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2001 a fini notiziali, ai sensi del secondo comma dell'art. 138 della Costituzione.

Il giorno seguente – 13 marzo 2001 – presso la cancelleria della Corte di Cassazione venivano presentate due richieste di *referendum* costituzionale, la prima su iniziativa dei senatori Enrico La Loggia, Alfredo Luigi Mantica e Roberto Castelli, facenti parte dei gruppi di opposizione, la seconda su iniziativa dei senatori di maggioranza Gavino Angius, Roberto Napoli e Maurizio Pieroni⁶, le quali venivano sottoscritte rispettivamente da 112 e da 77 senatori e avevano come oggetto il quesito: “*Approvate il testo della legge costituzionale concernente Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2001?*”. Si trattava, come è stato puntualmente evidenziato in sede dottrinale, di una pluralità di richieste di *referendum* dovuta non già alla convergenza di iniziative promosse da diversi soggetti ai quali l'art. 138 della Costituzione conferiva il diritto di iniziativa, bensì di due concomitanti richieste provenienti da uno solo

⁵ In tali frangenti, il decreto di indizione può essere posticipato sino a sei mesi oltre il termine dei sessanta giorni, in modo da concentrare le votazioni in un'unica data.

⁶ Sulla presentazione di una richiesta di *referendum* da parte della maggioranza, in senso critico, v. A. BALDASSARRE, *Non può essere il centrosinistra a chiedere il referendum*, ne *Il Giornale*, 7 marzo 2001, secondo il quale una richiesta avanzata dai medesimi parlamentari che hanno contribuito con il proprio voto in Parlamento all'approvazione della legge costituzionale sarebbe illegittima.

dei richiamati soggetti – il Parlamento – e, peraltro, da un singolo ramo di esso⁷. Ipotesi, questa, che era stata sottovalutata, oltre che dal legislatore, anche dalla dottrina costituzionalistica, per una serie di fattori quali, in particolare, l'indisponibilità del quesito referendario, che doveva essere necessariamente ancorato al testo approvato dalle Camere e che era quindi inidoneo, per sua natura, a porre tutte le ben note problematiche connesse all'abrogazione popolare delle leggi, ma anche la natura "oppositiva" che – da Guarino in poi⁸ – si tendeva ad assegnare all'istituto e che appariva ora, dinanzi ad un'iniziativa promossa dai medesimi soggetti che avevano concorso all'approvazione parlamentare del testo, non più così incontrovertibile⁹. La logica di questa operazione, apparentemente anomala, andava rintracciata nei contenuti della riforma e nel metodo seguito, vale a dire nel fatto che il testo, ancorché tratto dal più ampio progetto messo a punto dalla *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, istituita ai sensi della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, e presieduta dall'on. Massimo D'Alema, era stato esaminato dalle Camere dopo che l'accordo di larghe intese che aveva creato i presupposti per la nascita della medesima Commissione era venuto meno ed era stato approvato, in un clima di forte contrapposizione, con i soli voti della maggioranza che sosteneva il Governo Amato II, per la precisione con quattro voti di scarto alla Camera e nove al Senato rispetto alla maggioranza assoluta richiesta nella seconda deliberazione¹⁰. Non si trattava, inoltre, di un modifica puntuale o di secondaria importanza, bensì di un ripensamento generale del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione – la più ampia riforma costituzionale adottata dal 1948 ad oggi – che vedeva la luce attraverso il capovolgimento di una prassi, fino a quel momento costantemente osservata, per la quale le revisioni costituzionali, anche di impatto minore, venivano approvate a larga maggioranza¹¹, la qual cosa induceva i medesimi parlamentari a richiedere una sorta di "legittimazione" popolare successiva attraverso il *referendum* costituzionale, alterandone così il carattere fisiologicamente "oppositivo"¹². Un'istanza presentata dai parlamentari di maggioranza, ad ogni modo, non si poneva in contrasto con alcuna norma imperativa e infatti, con successiva ordinanza del 22 marzo 2001, l'Ufficio centrale per il *referendum* dichiarava legittime entrambe le richieste, disponendo altresì l'immediata comunicazione della medesima al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente della Corte Costituzionale, nonché ai sei senatori proponenti, conformemente al disposto di cui al primo comma dell'art. 13 della legge n. 352 del 1970.

⁷ Sul punto, v. P. CARNEVALE, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del "referendum" sul titolo V della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 3, 566 s.

⁸ G. GUARINO, *La revisione della Costituzione. Il referendum*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, n. 2, 130 ss.

⁹ P. CARNEVALE, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del "referendum" sul titolo V della Costituzione*, cit., 567 ss.

¹⁰ P. CALDERISI, *Storia di una riforma mai nata. Quarant'anni di vani tentativi per rinnovare le istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2026, 77 ss.

¹¹ Si consideri, a tal proposito, che tutte le altre leggi costituzionali entrate in vigore nel corso di quella legislatura, in materia di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, di giusto processo e di voto per gli italiani residenti all'estero, erano state approvate anch'esse a larga maggioranza.

¹² L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, n. 2, 17 ss.; E. TIRA, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 3, 27 ss.

Nel medesimo frangente – o, per meglio dire, il 21 marzo 2001, esattamente il giorno prima – presso la Corte di cassazione veniva depositata la dichiarazione, resa da 11 cittadini italiani muniti dei prescritti certificati elettorali, di voler promuovere una richiesta di *referendum* popolare ai sensi dell'art. 138 della Costituzione sul testo della legge costituzionale pubblicato nei giorni precedenti, attraverso la raccolta delle sottoscrizioni di almeno 500.000 elettori¹³. L'iniziativa, al di là delle ragioni di merito, aveva un significativo impatto sui tempi di svolgimento della consultazione referendaria, essendo questi legati alla data di emanazione del decreto presidenziale di indizione, la quale era a sua volta condizionata dai tempi di esame della richiesta da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum*. A tal proposito, sebbene un'interpretazione rigorosa dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970 avrebbe richiesto di indire la consultazione entro e non oltre il 21 maggio 2001, il Governo Amato riteneva opportuno seguire un'altra soluzione, per consentire la conclusione della raccolta di sottoscrizioni popolari in corso, sulla base della considerazione per cui detta raccolta non sarebbe stata ultimata in tempo e, più in generale, che il termine del 21 maggio era antecedente alla scadenza dei tre mesi previsti dall'art. 138 della Costituzione. Riunito il Consiglio dei ministri in data 24 aprile, si decideva pertanto di non procedere alla fissazione della data della consultazione in modo da consentire al comitato di cittadini di ultimare la raccolta delle sottoscrizioni, ritenendo che i termini di scadenza di cui al primo comma dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970 dovevano intendersi come decorrenti non già dalla data di comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, bensì da quella di scadenza dei tre mesi stabiliti dal secondo comma dell'art. 138 della Costituzione, vale a dire dal 12 giugno 2001. L'importanza di tale delibera era testimoniata dal fatto che essa veniva pubblicata, come tale, sulla Gazzetta Ufficiale, attraverso un testo diramato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nel quale «*si comunica che il Governo, sulla base di quanto convenuto nella riunione del Consiglio dei Ministri in data 24 aprile 2001, ha stabilito che all'indizione del referendum confermativo della legge costituzionale sul federalismo potrà procedersi entro i sessanta giorni successivi alla scadenza dei tre mesi stabiliti dall'art. 138 della Costituzione (prevista per il 12 giugno prossimo) così da consentire all'apposito Comitato di cittadini di promuovere ed eventualmente completare la raccolta delle 500.000 firme prescritte*»¹⁴.

Esisteva, in realtà, anche un'ipotesi alternativa, più rispettosa del dettato normativo per quanto non del tutto risolutiva: estendere al massimo le tempistiche previste dall'art. 15, adottando il decreto di indizione alla fine dei sessanta giorni e convocando i comizi nell'ultima data disponibile. Tuttavia, nel caso considerato questa soluzione non era praticabile, poiché essa avrebbe avuto come conseguenza quella di dover fissare la consultazione per la seconda metà di luglio, in piena estate, cosa che avrebbe limitato fortemente la partecipazione popolare¹⁵. Peraltro, gli sforzi interpretativi furono inutili in quanto la raccolta delle sottoscrizioni popolari non fu portata a termine e non fu pertanto possibile presentare una nuova richiesta di *referendum*. Dal canto suo, il nuovo Governo,

¹³ Si veda, a tal proposito, il Comunicato della Corte di Cassazione recante l'annuncio della richiesta di *referendum*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 68 del 22 marzo 2001.

¹⁴ Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 104 del 7 maggio 2001.

¹⁵ P. CARNEVALE, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del "referendum" sul titolo V della Costituzione*, cit., 574 ss.

presieduto da Silvio Berlusconi e sostenuto da una maggioranza parlamentare diametralmente opposta rispetto a quella uscente, non riteneva di doversi discostare dalla decisione assunta dal precedente esecutivo e fu così che, previa deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri il 2 agosto, la consultazione referendaria veniva indetta con decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 2001 e i relativi comizi venivano convocati per il 7 ottobre successivo¹⁶. Il testo di legge costituzionale, come noto, veniva approvato a larga maggioranza – a favore si schierava più del 64 per cento dei voti validamente espressi – ma a fronte di una partecipazione popolare molto ridotta: alle urne si era recato solo il 34 per cento degli aventi diritto, anche in ragione dello scarso interesse verso la consultazione dimostrato dalle forze politiche che si erano opposte alla riforma in Parlamento, le quali – divenute nel frattempo maggioranza di governo – non avevano fatto mistero di non avere particolarmente a cuore l'esito del voto anche perché il loro proposito non era preservare il testo costituzionale vigente, bensì mettere mano in tempi brevi ad una nuova proposta di riforma costituzionale che superasse la precedente¹⁷.

3. Il referendum costituzionale del 2006

Il precedente del 2001, per quanto determinato dalla contingente situazione e dalla decisione del Governo di evitare che l'indizione del *referendum* entro i termini perentori disposti dall'art. 15 della legge n. 352 del 1970 potesse vanificare la raccolta delle sottoscrizioni popolari, aveva inaugurato una prassi che sarebbe stata poi costantemente osservata anche in occasione delle successive tornate referendarie, tenutesi rispettivamente nel 2006, nel 2016 e nel 2020.

In particolare, nella XIV legislatura si ebbe il primo caso di concomitanza di una pluralità di richieste di diversa origine: parlamentare, regionale e popolare. A tal proposito, è utile ripercorrere brevemente gli avvenimenti per avere un quadro chiaro delle tempistiche e delle implicazioni derivanti dalle più volte richiamate norme. In particolare, il 16 novembre 2005 il Senato della Repubblica approvava in via definitiva un disegno di legge costituzionale, di iniziativa del Governo, recante “*Modifiche alla Parte II della Costituzione*” deliberando, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta ma inferiore a quella dei due terzi. Il testo veniva quindi pubblicato, a fini notiziali, nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005, dando conseguentemente avvio al trimestre previsto ai sensi del secondo comma dell'art. 138 della Costituzione. Si trattava di una proposta molto ampia ed articolata, che modificava numerose disposizioni costituzionali al fine di superare il bicameralismo paritario, mutare la forma di governo in senso neoparlamentare, mediante

¹⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 2001, recante *Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 181 del 6 agosto 2001.

¹⁷ G. FERRI, *L'ambivalenza del referendum sulla revisione del titolo V*, cit., 93; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., 18 s.; E. TIRA, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, cit., 29.

una modalità di elezione sostanzialmente diretta del Primo ministro¹⁸ e la presenza di una norma “antiribaltone” non così dissimile dalla nota clausola *aut simul stabunt aut simul cadent* prevista dal terzo comma dell’art. 126¹⁹, e rivedere il già modificato Titolo V, con un nuovo riparto di competenze legislative e la devoluzione di alcune materie alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Una legge di revisione che, sul piano del metodo, si ispirava al precedente della XIII legislatura, in quanto nasceva da un confronto limitato ai soli partiti di maggioranza (i quattro “saggi di Lorenzago”), veniva trasmessa alle Camere su proposta del Presidente del Consiglio ed esaminata in un clima di netta spaccatura, per essere infine approvata con il solo voto della maggioranza che sosteneva il Governo stesso.

La riforma riceveva severe critiche non solo dall’opposizione parlamentare e da parte della dottrina costituzionalistica²⁰, ma generava una contrarietà diffusa al punto che tutti i soggetti legittimati decidevano di avviare il procedimento referendario con una propria richiesta: la minoranza parlamentare, questa volta con il solo apporto di esponenti dell’opposizione, i Consigli regionali – ben 16 su 20 – e gli elettori²¹. Segnatamente, il 23 novembre 2005, pochi giorni dopo la pubblicazione in Gazzetta, un gruppo di 36 cittadini, che avevano eletto il proprio domicilio in Roma presso l’Associazione Astrid, annunciava un’iniziativa referendaria attraverso la raccolta di 500.000 sottoscrizioni, della quale veniva puntualmente data notizia nella Gazzetta Ufficiale del giorno successivo²². All’iniziativa popolare seguivano altre due forme di iniziativa. La prima, di origine parlamentare, veniva annunciata il 30 novembre dal Presidente del Senato, il quale durante la seduta pomeridiana del medesimo giorno comunicava l’iniziativa del senatore Loris Giuseppe Maconi volta a raccogliere le firme per depositare una richiesta di *referendum* da parte di un quinto dei componenti del Senato della Repubblica. Su proposta del medesimo senatore Maconi, i senatori Gavino Angius, Stefano Boco e Willer Bordon venivano quindi designati quali delegati a depositare la richiesta presso la cancelleria della Corte di cassazione. Il Presidente precisava, infine, che per poter presentare la richiesta occorreva la sottoscrizione da parte di non meno di 65 senatori²³. All’iniziativa assunta dai senatori seguiva quella dell’altro ramo del Parlamento, e così nel corso della seduta del 1° dicembre 2005 il Presidente dava comunicazione all’Assemblea dell’iniziativa referendaria avanzata dall’onorevole Renzo Innocenti, il quale indicava gli onorevoli Luciano Violante, Pierluigi Castagnetti e Francesco

¹⁸ Il nuovo art. 92 manteneva il potere di nomina del Primo ministro in capo al Presidente della Repubblica, che doveva però operare sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati e fermo restando che era prevista una formale candidatura da realizzarsi mediante collegamento con i candidati alla carica di deputato o con le liste nel caso di adozione di un sistema elettorale di impianto proporzionale.

¹⁹ In particolare, il nuovo art. 88 prevedeva, oltre all’ipotesi di scioglimento della Camera dei deputati su proposta del Primo ministro, anche lo scioglimento automatico nei casi di morte, impedimento permanente o dimissioni dello stesso Primo ministro, nonché di approvazione di una mozione di sfiducia. Restava ad ogni modo ferma la possibilità per la maggioranza espressa dalle elezioni di sostituire il vertice dell’esecutivo nel corso della legislatura attraverso una mozione con la quale si designava un nuovo Primo ministro per l’attuazione del programma di governo.

²⁰ In senso critico, *ex plurimis* v. ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Passigli, Firenze, 2004; L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna, 2005.

²¹ E. TIRA, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, cit., 33.

²² Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 274 del 24 novembre 2005.

²³ Senato della Repubblica, resoconto stenografico della seduta pomeridiana di mercoledì 30 novembre 2005, n. 912.

Giordano quali delegati per il deposito presso la cancelleria della Corte di Cassazione²⁴. La seconda era invece di origine regionale: il 10 febbraio 2006 i delegati di quindici Consigli regionali (rispettivamente Sardegna, Campania, Lazio, Lombardia, Valle d'Aosta, Calabria, Toscana, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Liguria e Abruzzo) depositavano presso la cancelleria della Corte di Cassazione una richiesta di *referendum* costituzionale: l'ultima ad essere annunciata in ordine di tempo, la prima ad essere formalizzata.

Poche ore prima della scadenza dei termini, prevista per il 18 febbraio 2006, venivano quindi formalizzate le altre iniziative: il 15 febbraio quelle di iniziativa parlamentare, con il deposito rispettivamente di 112 firme da parte dei senatori Angius, Boco e Bordon e di 248 sottoscrizioni da parte degli onorevoli Violante, Castagnetti e Giordano, il 16 un'ulteriore richiesta di iniziativa regionale, con la presentazione da parte del Consiglio regionale del Piemonte di un quesito analogo a quello presentato dagli altri quindici Consigli, il 17 quella di iniziativa popolare, con il deposito delle 500.000 sottoscrizioni. Le tre richieste venivano quindi esaminate dall'Ufficio centrale per il *referendum*, che le dichiarava tutte legittime, dapprima con due diverse – ancorché coeve – ordinanze del 21 febbraio 2006, con le quali venivano ammesse le richieste parlamentari e quella regionale, quindi con una terza ordinanza del 16 marzo successivo avente ad oggetto la richiesta presentata dagli elettori. Ultimate le operazioni della Cassazione, con decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 2006, adottato su deliberazione del Consiglio dei ministri del giorno precedente, il *referendum* veniva indetto, con la convocazione alle urne disposta per domenica 25 giugno²⁵.

A differenza del 2001, pertanto, il procedimento referendario veniva attivato *in extremis* e, data l'assenza di richieste della maggioranza, con finalità puramente oppositive. La prassi, dal canto suo, mutava lievemente ma in modo significativo rispetto a cinque anni prima, in quanto la consultazione referendaria veniva indetta in una data successiva al termine di sessanta giorni successivi alla fine del trimestre previsto dall'art. 138 della Costituzione – fissato per il 18 febbraio di quell'anno – ma comunque entro i sessanta giorni successivi alla data dell'ultima ordinanza pervenuta in ordine di tempo. In altri termini, l'art. 15 della legge n. 352 del 1970 veniva ora interpretato nel senso che il decreto di indizione non doveva essere emanato entro sessanta giorni dalla scadenza dei termini per la presentazione delle richieste – come da deliberazione assunta nel Consiglio dei ministri del 24 aprile 2001 – bensì, con maggiore aderenza al dato testuale dell'art. 15, entro sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'(ultima) ordinanza (utile) dell'Ufficio centrale, ferma restando l'esigenza di attendere la fine dei tre mesi previsti dal dettato costituzionale²⁶.

L'esito referendario fu contrario all'entrata in vigore della riforma: il 61 per cento dei votanti si esprimeva a sfavore a fronte di un'affluenza del 52 per cento, non elevatissima

²⁴ Camera dei deputati, resoconto stenografico della seduta di giovedì 1° dicembre 2005, n. 715.

²⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 2006, recante *Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante modifiche alla Parte II della Costituzione*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 100 del 2 maggio 2006.

²⁶ Sul tema, v. P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 2, 39.

ma, comunque, decisamente maggiore rispetto al precedente del 2001. L'esperienza dei primi due *referendum* costituzionali, più in generale, denotava una tendenza volta a trasferire al tema delle riforme istituzionali le logiche della democrazia maggioritaria, portando all'approvazione di revisioni costituzionali a maggioranza e allo svolgimento pressoché inevitabile del *referendum* popolare, richiesto non solo dalle forze politiche di opposizione ma anche dalla stessa maggioranza con evidenti finalità plebiscitarie²⁷.

4. Il *referendum* costituzionale del 2016 sulla riforma Renzi-Boschi

Ancora più significativo il precedente relativo alla riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi nel 2016. Sul piano dei contenuti, essa recava ampie modifiche alla Seconda Parte della Costituzione in materia di superamento del bicameralismo paritario, di riduzione del numero dei parlamentari, di soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e delle province, nonché di potestà legislativa statale e regionale in parziale rettifica della riforma del 2001. Sul piano del metodo, essa portava alle estreme conseguenze la già menzionata tendenza a sovrapporre indirizzo politico-governativo e riforme istituzionali, per quanto le principali coordinate della riforma fossero state concordate *ex ante* dallo stesso Matteo Renzi, *leader* del Partito democratico e prossimo Presidente del Consiglio, e da uno dei principali *leader* dell'opposizione di centro-destra, Silvio Berlusconi, in occasione di un incontro svolto a gennaio del 2014 presso la sede dello stesso Partito democratico (da cui la nota espressione "Patto del Nazareno")²⁸. Purtuttavia, il disegno di legge veniva presentato su iniziativa dello stesso Presidente del Consiglio e della Ministra per le riforme costituzionali, on. Maria Elena Boschi, e veniva esaminato dalle Camere sotto un forte impulso dello stesso esecutivo, senza subire conseguenze di sorta dalla rottura dell'accordo originario con il *leader* di Forza Italia, scaturita a seguito di alcuni contrasti sopraggiunti in occasione dell'elezione al Quirinale di Sergio Mattarella, nel gennaio 2015²⁹. La riforma costituzionale, approvata ancora una volta con i soli voti della maggioranza che sosteneva il Governo, veniva del resto esplicitamente presentata come parte integrante del programma di governo, al punto che il *referendum*, promosso dalla stessa maggioranza sin dalle primissime fasi dell'*iter* parlamentare, finiva per assumere un significato decisamente più ampio rispetto al suo fisiologico oggetto, andando ben oltre la logica "confermativa" e coinvolgendo l'indirizzo politico-governativo nel suo complesso alla stregua di una

²⁷ R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in A. PISANESCHI - L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grotanelli De' Santi*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2007, 587 s. Sulla sovrapposizione tra indirizzo politico governativo e riforme costituzionale v. anche le considerazioni critiche di E. TIRA, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, cit., 46 ss.

²⁸ Su cui v. M. PARISI, *Il Patto del Nazareno. 18 gennaio 2014 - 31 gennaio 2015*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

²⁹ Sull'*iter* di approvazione, in senso critico, v. in particolare V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 2, 15 ss.

questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio agli elettori: in caso di esito contrario venivano infatti preannunciate *apertis verbis* le dimissioni del Governo³⁰.

Sul piano procedimentale, approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016, dopo una lunga ed articolata fase parlamentare che si concludeva, presso entrambi i rami del Parlamento, con una deliberazione adottata a maggioranza assoluta, ma inferiore a quella dei due terzi, il testo di legge costituzionale recante “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*” veniva pubblicato, a fini notiziali, nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016. Nei giorni immediatamente successivi, alla Camera dei deputati veniva annunciata l’iniziativa dell’onorevole Danilo Toninelli, il quale presentava una richiesta per dare corso alla raccolta delle firme da parte di un quinto dei componenti della Camera, indicando come delegati i deputati Roberto Occhiuto, Stefano Quaranta e Cristian Invernizzi³¹. Il giorno successivo era il turno del Senato della Repubblica, dove la Presidenza annunciava un’analoga richiesta, presentata dal senatore Antonio D’Alì, che designava i senatori Vito Claudio Crimi, Loredana De Petris e Gian Marco Centinaio quali delegati a depositare la richiesta di *referendum* presso la cancelleria della Corte di Cassazione³².

Accanto alle richieste facenti capo alle forze politiche di opposizione figuravano le iniziative promosse dai gruppi parlamentari di maggioranza. In particolare, nella seduta della Camera dei deputati del 20 aprile 2016, la Presidenza comunicava all’Assemblea un’iniziativa di raccolta delle sottoscrizioni avanzata il giorno precedente dall’on. Matteo Mauri, per la quale i deputati Ettore Rosato, Maurizio Lupi e Lorenzo Dellai venivano indicati come delegati per la presentazione della richiesta in Cassazione³³. Parallelamente, nella coeva seduta presso il Senato, veniva comunicata all’Assemblea l’iniziativa di raccolta delle firme patrocinata dal senatore Mauro Del Barba, che designava i senatori Luigi Zanda, Renato Schifani e Karl Zeller per il deposito della richiesta in Cassazione³⁴. Le quattro richieste parlamentari, corredate dalle sottoscrizioni dei diversi membri del Parlamento volta per volta coinvolti³⁵, venivano quindi depositate presso la cancelleria della Corte di Cassazione per essere sottoposte all’esame dell’Ufficio centrale, il quale – con ordinanza del 6 maggio 2016 – le dichiarava conformi all’art. 138 della Costituzione e alle disposizioni della legge n. 352 del 1970.

Parallelamente, con il pieno apporto delle forze politiche di maggioranza veniva avviata una raccolta di firme popolari per presentare un’ulteriore richiesta di *referendum*: la Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 2016, più in dettaglio, recava un comunicato nel quale si annunciava

³⁰ E. TIRA, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, cit., 37 ss.

³¹ Camera dei deputati, resoconto stenografico della seduta di lunedì 18 aprile 2016, n. 608.

³² Senato della Repubblica, resoconto stenografico della seduta di martedì 19 aprile 2016, n. 609.

³³ Camera dei deputati, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 20 aprile 2016, n. 610.

³⁴ Senato della Repubblica, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 20 aprile 2016, n. 610.

³⁵ Rispettivamente, il 19 aprile veniva depositata una richiesta corredata dalle firme di 166 deputati in carica di opposizione, il 20 aprile veniva depositata una richiesta da parte di 103 senatori di opposizione e una seconda da parte di 237 deputati di maggioranza, mentre il 3 maggio veniva depositata una richiesta sottoscritta da 151 senatori facenti parte anch’essi della maggioranza parlamentare che sosteneva il Governo in carica e che aveva concorso all’approvazione del testo di riforma costituzionale.

il deposito, avvenuto il giorno precedente presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, di una dichiarazione resa da 12 cittadini italiani, muniti dei certificati elettorali, volta a promuovere la raccolta di almeno 500.000 sottoscrizioni previste ai sensi dell'art. 138 della Costituzione³⁶. Il deposito delle 579.514 firme raccolte avveniva il 14 luglio successivo. L'Ufficio centrale per il *referendum*, riunitosi il 4 agosto, deliberava, con propria ordinanza³⁷, la conformità della richiesta alle norme vigenti.

Il precedente del 2016 è particolarmente significativo in quanto la richiesta popolare di *referendum* veniva non soltanto *formalizzata* in un momento successivo – il 14 luglio 2016 – all'ordinanza del 6 maggio, con cui l'Ufficio centrale dichiarava legittime le quattro richieste di estrazione parlamentare, ma – a differenza di quanto accaduto nel 2006 – veniva altresì *avviata* in un momento successivo a tale data (14 maggio) mediante il deposito, presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, della richiesta prevista ai sensi dell'art. 7 della legge n. 352 del 1970. Questo significava che, in base alla giurisprudenza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, un'ordinanza di ammissibilità di una richiesta non determinava, *ipso facto*, l'interruzione del procedimento referendario e non precludeva, pertanto, il deposito di ulteriori richieste né l'avvio di una raccolta di firme.

Coerentemente con il procedimento seguito, e conformemente alla prassi, il *referendum* veniva quindi indetto con decreto del Presidente della Repubblica 27 settembre 2016, adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri del giorno precedente, fissando la data di convocazione dei comizi per il 4 dicembre³⁸. Indizione, pertanto, che avveniva entro i sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'(ultima) ordinanza (utile), vale a dire l'8 agosto 2016, come nel precedente di dieci anni prima, e non già entro i sessanta giorni dalla data di comunicazione della (prima) ordinanza (utile) – termine che sarebbe scaduto il 6 luglio – né entro i sessanta giorni dalla fine del trimestre previsto dall'art. 138 della Costituzione, i cui termini scadevano il 15 settembre. L'esito della consultazione, come accaduto dieci anni prima, era ancora una volta contrario all'entrata in vigore della legge costituzionale: il fronte del “no” prevaleva con una percentuale prossima al 60 per cento dei voti validi mentre il tasso di partecipazione si attestava sul 65 per cento degli aventi diritto, il dato in assoluto più elevato tra i *referendum* costituzionali svolti in Italia.

5. Il *referendum* costituzionale del 2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari

Molto più semplice e lineare il caso relativo alla riforma costituzionale del 2020, avente ad oggetto la riduzione del numero dei parlamentari. A differenza delle precedenti, non si trattava di una riforma organica dell'ordinamento costituzionale ma di un ritocco

³⁶ Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 112 del 14 maggio 2016.

³⁷ L'ordinanza, del 4 agosto, veniva depositata in segreteria e comunicata solamente l'8 agosto successivo.

³⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 27 settembre 2016, recante *Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”*, approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 227 del 28 settembre 2016.

estremamente puntuale³⁹, quasi “chirurgico”, soluzione dettata anche da ragioni di opportunità legate all’esito negativo delle precedenti riforme⁴⁰, ma non per questo priva di significativi effetti sul piano costituzionale⁴¹. Il testo, esaminato ed approvato in poco meno di un anno, con limitatissime modifiche rispetto all’impianto originario, riduceva il numero dei parlamentari elettivi da 945 a 600 e veniva licenziato dalla Camera dei deputati l’8 ottobre 2019 per essere pubblicato, a fini notiziali, nella Gazzetta Ufficiale del 12 ottobre 2019. L’*iter* di approvazione, seppur rapido, non era del tutto privo di spunti di interesse, come denota in particolare il fatto di aver registrato, nelle more, un cambio di Governo – e soprattutto di maggioranza parlamentare – che aveva avuto dirette conseguenze sul medesimo *iter*. Se, infatti, nella seconda deliberazione presso il Senato della Repubblica il testo veniva approvato con la maggioranza assoluta, ma inferiore a quella dei due terzi, diverso lo scenario nell’ultima deliberazione tenutasi presso la Camera dei deputati pochi mesi dopo. Segnatamente, mentre l’11 luglio 2019 il Senato approvava il testo deliberando con una maggioranza di 180 favorevoli e 50 contrari su un totale di 231 presenti e 230 votanti, a fronte di un *quorum* pari a 161 senatori, in occasione del passaggio presso l’Assemblea di Montecitorio, verificatosi l’8 ottobre successivo, si raggiungeva una ben più ampia convergenza che permetteva di superare la maggioranza dei due terzi, con 553 voti favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti su un totale di 569 presenti e 567 votanti. La ragione della difformità negli esiti tra i due rami del Parlamento discendeva, come noto, dalla caduta del Governo Conte I, verificatasi nel corso dell’estate del 2019, poche settimane dopo il voto in Senato, e dalla conseguente nascita del Governo Conte II, sostenuto da una maggioranza parzialmente diversa e che vedeva al suo interno i gruppi parlamentari del Partito democratico, di Liberi e Uguali (Leu) nonché, a seguito di una scissione in seno al gruppo del Partito democratico, di Italia Viva, gruppi che erano all’opposizione nel Governo precedente e che, nonostante si fossero pronunciati in senso contrario nei precedenti passaggi parlamentari, mutavano la posizione politica in senso favorevole alla riforma.

Quanto alla fase referendaria, a differenza del passato sulla riforma in oggetto non si registrava una pluralità di richieste, anche in ragione dell’ampio consenso raggiunto in sede parlamentare e della delicatezza del tema, molto sentito presso l’opinione pubblica tanto da rendere politicamente rischioso esporsi in senso contrario in una campagna referendaria. Il 18 ottobre, pochi giorni dopo la pubblicazione del testo, veniva per la verità già annunciata una prima iniziativa, di origine popolare, promossa da 13 cittadini italiani che dichiaravano di eleggere il proprio domicilio presso la sede del Partito radicale, in via di Torre Argentina, a Roma⁴². La raccolta delle firme, tuttavia, non aveva particolare successo, come testimoniava l’inverso esiguo numero di sottoscrizioni raccolte alla data del 10 gennaio 2020:

³⁹ M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 12, 135 ss. Sulla distinzione tra revisioni costituzionali “organiche” e “puntuali”, v. in particolare A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Diritto pubblico*, 2013, n. 2, 476 ss.

⁴⁰ M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura*, cit., 140.

⁴¹ Si vedano, in questo senso, le considerazioni di E. CATELANI, *Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 2020, n. 3, 305 ss.

⁴² Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 245 del 18 ottobre 2019.

appena 669⁴³. Una seconda iniziativa, di estrazione parlamentare e di carattere “trasversale”, veniva però avviata nel medesimo frangente e annunciata nella seduta del Senato della Repubblica del 22 ottobre; essa era promossa dal senatore di Forza Italia Nazario Pagano, il quale indicava, oltre a sé stesso, anche i senatori Andrea Cangini (del medesimo gruppo) e Tommaso Nannicini (del gruppo del Partito democratico) quali delegati a depositare la richiesta presso la cancelleria della Corte di cassazione. Questa veniva però formalizzata solo il 10 gennaio 2020, con il deposito in Cassazione di 71 sottoscrizioni da parte di senatori di varia estrazione politica, non tutti provenienti da gruppi contrari alla riforma, dopo che nei giorni immediatamente precedenti il *quorum* richiesto, pari a 64 senatori, sembrava a rischio a motivo del ritiro della sottoscrizione da parte di alcuni parlamentari⁴⁴. Pesavano, nella circostanza, evidenti ragioni di tattica politica, che da un lato impedivano ai partiti di esporsi in modo esplicito, in particolare quelli che avevano concorso all’approvazione del testo in Parlamento, ma dall’altro spingevano nella direzione di un allungamento dei tempi di entrata in vigore del nuovo assetto in modo da evitare che, nell’ipotesi di crisi di governo, si potesse aprire una finestra elettorale nella primavera del 2020. Non mancavano però ricostruzioni di senso opposto, per le quali un allungamento dei tempi avrebbe creato invece i presupposti per il voto anticipato, in questo caso con l’obiettivo di posticipare l’applicazione della riforma di qualche altro anno.

La data prevista della consultazione, peraltro, sarebbe in seguito slittata di diversi mesi per ragioni contingenti legate all’emergenza epidemiologica da COVID-19. A seguito dell’ordinanza dell’Ufficio centrale del 23 gennaio, questa era stata indetta per il 29 marzo attraverso il decreto del Presidente della Repubblica del 28 gennaio, emanato a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del giorno precedente⁴⁵, ma il decreto non poteva tenere conto degli sviluppi successivi che avrebbero richiesto, come noto, l’adozione di una serie di misure emergenziali recanti, tra l’altro, forti limitazioni alla libertà di circolazione dei cittadini. A tal proposito, il 5 marzo veniva emanato un nuovo decreto presidenziale che revocava, su deliberazione del Consiglio dei ministri, il precedente decreto di indizione⁴⁶, mentre il 17 marzo entrava in vigore un ponderoso decreto-legge – il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica*

⁴³ Le sottoscrizioni venivano comunque depositate presso la cancelleria della Corte di Cassazione in data 10 gennaio 2020.

⁴⁴ Nei giorni immediatamente precedenti al deposito il numero dei senatori era infatti mutato varie volte, per effetto di una catena di adesioni e ritiri da parte di alcuni dei sottoscrittori. Più in dettaglio, a fronte di una sottoscrizione iniziale da parte di 66 senatori, si registrava l’adesione di ulteriori dieci componenti del Senato (per un totale di 76), poi il ritiro dell’adesione da parte di quattro (per un totale di 72), la successiva adesione di ulteriori due senatori (che portava il totale a 74) e, infine, l’ulteriore ritiro di tre sottoscrizioni che portava al definitivo numero di 71. Il tutto a fronte di un *quorum* di 64 componenti.

⁴⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020, recante *Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»*, approvata dal Parlamento, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 23 del 29 gennaio 2020.

⁴⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 2020, recante *Revoca del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020, concernente indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 57 del 6 marzo 2020.

da COVID-19 – il cui art. 81 prevedeva una deroga alle tempistiche fissate dall'art. 15 della legge n. 352 del 1970 al fine di dare copertura normativa al differimento della consultazione popolare. Il richiamato art. 81, più in dettaglio, stabiliva che, in considerazione dello stato di emergenza dichiarato dal Consiglio dei ministri con delibera del 31 gennaio 2020 e in deroga a quanto previsto dal richiamato art. 15 della legge n. 352 del 1970, il termine per l'indizione del *referendum* costituzionale veniva fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*. Con decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2020, adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri del 14 luglio, si provvedeva quindi ad indire nuovamente la consultazione, convocando i relativi comizi per le giornate di domenica 20 e lunedì 21 settembre 2020⁴⁷. L'esito, come da previsioni, fu favorevole all'entrata in vigore della riforma con un'ampia percentuale di "sì", prossima al 70 per cento dei voti validi, a fronte di una partecipazione non elevatissima ma comunque superiore al 50 per cento degli aventi diritto.

Prescindendo dalle vicende legate alla pandemia, nel 2020 si assisteva in definitiva ad un *iter* molto più lineare rispetto ai precedenti: il primo decreto presidenziale di indizione, infatti, si collocava pienamente nel solco nell'art. 15 della legge n. 352 del 1970, in quanto veniva emanato pochissimi giorni dopo la comunicazione dell'(unica) ordinanza (utile) dell'Ufficio centrale per il *referendum*. Ma va detto che per il Governo non vi erano alternative percorribili in quanto, a differenza del passato, ci si trovava dinanzi ad una sola richiesta, presentata peraltro a poche ore dalla fine del trimestre. E ciò implicava, quale che fosse l'interpretazione che si volesse dare all'art. 15, che il termine di sessanta giorni di cui al richiamato articolo sarebbe decorso rispettivamente dal 12 o dal 23 gennaio, quindi con un divario temporale scarsamente significativo.

6. La natura giuridica del *referendum* costituzionale

Come si può notare, la prassi in tema di *referendum* costituzionale, affermatasi nel corso degli ultimi venticinque anni, rifletteva l'esigenza di discostarsi da un'interpretazione restrittiva dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970, ritenuta lesiva del dettato costituzionale, in luogo della quale veniva privilegiata una lettura maggiormente idonea a tenere conto dei diversi interessi coinvolti. Si trattava di un'interpretazione che, ciononostante, prestava il fianco a serie obiezioni di ordine formale e che avrebbe pertanto richiesto una modifica al testo normativo che muovesse in quella direzione.

Prima ancora di entrare nel merito della questione ermeneutica, però, conviene soffermarsi su un altro tema ampiamente dibattuto, che attiene alla natura giuridica dell'intervento popolare nel quadro del procedimento di revisione costituzionale. A tal proposito, parte della dottrina assegna al *referendum* costituzionale la natura di mero atto di

⁴⁷ Decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2020, recante *Indizione del referendum popolare confermativo relativo all'approvazione del testo della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»*, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 240 del 12 ottobre 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 180 del 18 luglio 2020.

controllo, realizzato dal corpo elettorale nei confronti delle Camere, e ritiene la pronuncia popolare conseguentemente estranea alla fase costitutiva del procedimento propriamente detto⁴⁸. A tale conclusione essa giunge attingendo anzitutto al dato testuale, segnatamente alla disposizione di cui al primo comma dell'art. 138 che assegna alle Camere – e non anche al popolo – la funzione di adottare le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, deliberando nella seconda votazione con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, nonché a quelle dei commi successivi, che prevedono la sottoposizione a *referendum* popolare di una “legge” e non già di una “proposta di legge”, con ciò facendo chiaramente intendere che l'atto, dopo aver concluso l'*iter* parlamentare, sarebbe già completo nei suoi elementi costitutivi e, quindi, “perfetto”⁴⁹. In secondo luogo, la richiamata dottrina si sofferma sul carattere *eventuale* e *facoltativo* dell'intervento popolare e, più in dettaglio, sul fatto che il *referendum* non è sempre *necessario* – essendo previsto solamente nel caso di approvazione del testo con la maggioranza assoluta, ma inferiore a quella dei due terzi – e nemmeno *obbligatorio*, in quanto anche nell'ipotesi nella quale esso trova spazio deve essere comunque richiesto dai soggetti cui l'art. 138 della Costituzione conferisce tale facoltà, il che escluderebbe *a priori* di poterlo considerare un elemento indefettibile del procedimento di formazione dell'atto⁵⁰. Il *referendum*, in definitiva, rientrerebbe nella fase integrativa dell'efficacia, assumendo nello specifico la natura giuridica di condizione sospensiva dell'efficacia stessa dell'atto⁵¹. L'attività di controllo, di natura politica, esercitata dal corpo elettorale andrebbe quindi ad aggiungersi a quella svolta dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, ferma restando la differente natura di quest'ultima, finalizzata ad attestare la regolarità del procedimento legislativo e l'assenza di evidenti profili di incostituzionalità.

Secondo un indirizzo dottrinale contrapposto, che appare nel complesso più convincente, l'art. 138 delinea in realtà non uno ma due distinti procedimenti per la revisione della Costituzione, uno dei quali prevede che il testo debba essere approvato dalle

⁴⁸ Per questa tesi, si vedano in particolare A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948, 19; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, 408 ss.; C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1963, 198, nota n. 15; F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. VI, Vallecchi, Firenze, 1969, 181 s.; S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, CEDAM, Padova, 1972, 147 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1982, 103 ss.; S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1992, 87 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, CEDAM, Padova, 2001, 101 ss.; L. ELIA, *L'ineludibile e indifferibile referendum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006, 1; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 171; A. ALBERTI, *Note intorno alla fase referendaria costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 4, 6 ss.; E. TIRA, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, cit., 12 ss.; S. TROILLO, *Il referendum costituzionale e la sua iniziativa da parte dei cittadini nell'esperienza italiana*, cit., 57 s.

⁴⁹ S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 162.

⁵⁰ In particolare, S.P. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, n. 3, 555; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., 101 ss.; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit., in particolare 575 ss. e 591; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, in P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, Roma Tre Press, Roma, 2016, 14 ss.

⁵¹ S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., 408 ss.; S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 160; M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, cit., 110 s.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., 120 ss.

due Camere con la maggioranza assoluta e, successivamente, anche dal corpo elettorale in forma esplicita o tacita⁵². Più in dettaglio, secondo la dottrina richiamata la proposta di revisione, anche dopo il secondo passaggio parlamentare, non perde il carattere di “progetto” e l'intervento popolare, ove si effettui, assume valore di elemento formativo per la perfezione della legge costituzionale, e non già di condizione per la sua efficacia, mentre nel caso di mancata richiesta di *referendum* il consenso popolare si presume esistente poiché espresso in modo tacito⁵³. È significativo, a tal proposito, che durante i lavori dell'Assemblea costituente, in sede plenaria, nel presentare un suo emendamento che sarebbe in seguito divenuto il testo definitivo dell'attuale art. 138, Tomaso Perassi ebbe ad evidenziare che «secondo la formula proposta» si stava adottando un tipo di *referendum* «diverso da quello che era stato escogitato nell'articolo 72 del progetto per quel che concerne le leggi ordinarie», vale a dire il *referendum* sospensivo proposto da Costantino Mortati. In tale fattispecie, infatti, «una legge ordinaria sarebbe stata promulgata e pubblicata e sarebbe stata poi sottoposta al referendum, se un certo numero di cittadini ne avesse fatta domanda in un determinato termine, restando in tal caso sospesa l'entrata in vigore», attribuendo così all'intervento popolare «la configurazione giuridica di un veto». Nel caso del *referendum* inserito nel procedimento di revisione costituzionale, invece, si era deciso di dare «una altra configurazione, più vicina a quella che ha il referendum in altri paesi, dove questo istituto di democrazia diretta è praticato, specialmente in Svizzera, e cioè disciplinato in modo che il concorso del voto del popolo, quando la domanda di referendum è regolarmente fatta, assume il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale»⁵⁴. Ed è altrettanto significativo che, nella medesima direzione delle parole di Perassi, si collochi anche la teorica che vede nel *referendum* costituzionale l'unica forma referendaria, tra quelle previste nell'ordinamento costituzionale italiano, che rispecchia fedelmente quei requisiti di ordine formale che contraddistinguono lo schema tipico di tale istituto di democrazia diretta⁵⁵, per i quali la

⁵² C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Anno Accademico 1959-60, Edizioni Ricerche, Roma, 1960, 148 ss.; G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Giuffrè, Milano, 1971, 186 s. Ma si veda, in senso contrario, S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, cit., 152 ss.

⁵³ Per la tesi in questione, v. in particolare C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, cit., 162 ss.; IDEM, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, nona edizione, CEDAM, Padova, 1976, 1229, nonché P. BARILE, *La revisione della Costituzione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, vol. II, Barbera, Firenze, 1950, 493, il quale definisce la legge costituzionale un atto complesso; G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, cit., 186; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, CEDAM, Padova, 1974, 104 ss.; G.M. SALERNO, *Il referendum*, CEDAM, Padova, 1992, 119 ss.; A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, 5 ss.

⁵⁴ Assemblea Costituente, resoconto stenografico della seduta pomeridiana di mercoledì 3 dicembre 1947, n. 317, 2763 s. Questo il passaggio testuale: «Mi sembra che in materia di leggi costituzionali convenga dare al referendum una altra configurazione, più vicina a quella che ha il referendum in altri paesi, dove questo istituto di democrazia diretta è praticato, specialmente in Svizzera, e cioè disciplinato in modo che il concorso del voto del popolo, quando la domanda di referendum è regolarmente fatta, assume il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale. In confronto a tale concetto, nel nuovo testo da me proposto si prevede che la legge costituzionale votata dalle due Camere, non è promulgata, ma viene soltanto pubblicata ai fini di essere portata a conoscenza del popolo, sicché i cittadini possano esercitare la facoltà di chiedere il referendum». Sul punto, v. G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un «cammino carsico» di oltre cinquant'anni*, in *Nomos*, 2003, n. 2, 57, il quale evidenzia che le parole di Perassi, pur non potendo assurgere a canone interpretativo unico, sono comunque estremamente utili per comprendere il valore che l'Assemblea costituente voleva attribuire alla consultazione referendaria, anche alla luce del dibattito dottrinale sulla natura giuridica dell'istituto.

⁵⁵ E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, cit., 104.

votazione popolare integra la deliberazione assunta dall'assemblea parlamentare ed assume il carattere di elemento perfezionativo la cui mancanza comporterebbe la nullità dell'atto⁵⁶.

In senso contrario alla tesi in oggetto, non potrebbe obiettarsi che il corpo elettorale, attraverso il *referendum*, non può emendare il testo della legge costituzionale, la cui stesura compete per intero alle due Camere, poiché così argomentando si finirebbe per confondere l'*immodificabilità* del testo – vale a dire la sua inemendabilità – con la sua *perfezione* sul piano giuridico, conclusione che verrebbe prontamente smentita dal fatto stesso che, nel corso della seconda lettura, alle stesse Camere è preclusa la possibilità di modificare il testo, ormai definitivo e insuscettibile di emendamenti o proposte di stralcio⁵⁷. E si finirebbe per smentire, del resto, anche la tesi che accorda natura costitutiva alla sanzione regia, istituto attraverso cui il sovrano, apponendo il suo assenso ad un testo di legge approvato dalle Camere, partecipava al procedimento legislativo propriamente detto con un proprio atto che, sul piano giuridico, aveva la medesima efficacia delle deliberazioni parlamentari, salvo differenziarsene perché non accompagnato dalla facoltà di emendamento⁵⁸, e che pertanto rientrava a pieno titolo nella fase costitutiva del procedimento⁵⁹.

Altrettanto vano sarebbe richiamare l'assenza di *quorum* strutturale per confutare la natura costitutiva dell'intervento popolare, in ragione del fatto che, qualora il costituente avesse voluto attribuire al voto popolare la medesima natura giuridica delle deliberazioni parlamentari, avrebbe dovuto conseguentemente prevedere un *quorum* partecipativo sulla falsariga del numero legale previsto dal terzo comma dell'art. 64 della Costituzione per la validità delle deliberazioni delle due Camere⁶⁰. Invero, se si prescinde dall'opinione, alquanto isolata, secondo cui la validità del *referendum* costituzionale sarebbe subordinata alla partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, ai sensi del quarto comma dell'art. 75 della Costituzione che si applicherebbe – secondo la presente ricostruzione – anche al procedimento di revisione costituzionale⁶¹, il silenzio della Costituzione sul punto viene

⁵⁶ T. PERASSI, *Il referendum. La dottrina giuridica*, Di Fabio, Roma, 1911, 16.

⁵⁷ Insiste su questo punto E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, cit., 169 s.

⁵⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 751.

⁵⁹ In argomento, v. F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, UTET, Torino, 1909, 386 ss.; T. PERASSI, *Il referendum. La dottrina giuridica*, cit., 19 ss.; C. ESPOSITO, *Legge*, in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. VII, UTET, Torino, 1938, 724; S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, ottava edizione, CEDAM, Padova, 1943, in particolare 316, nonché, nella dottrina più recente, D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, vol. I, *Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2011, 118 ss.

⁶⁰ Si veda, sul punto, G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., 133 ss., il quale sottolinea, a tal proposito, che «la mancata previsione di un "quorum di partecipazione" conferma proprio che il referendum non appartiene alla fase costitutiva del procedimento legislativo. Se fosse stato concepito dal Costituente come strumento con il quale il corpo elettorale esercita la funzione legislativa, dando luogo a un atto complesso parlamentare-popolare, il referendum sarebbe stato disciplinato in modo da richiedere un numero minimo di partecipanti per la sua validità».

⁶¹ La tesi in oggetto è stata sostenuta, in particolare, da O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico della Repubblica italiana*, parte II, tredicesima edizione, Giuffrè, Milano, 1949, 150, il quale osserva che «è necessario ritenere, se non si vuole cadere nell'assurdo, che anche in questi referendum (come in quelli per l'abrogazione delle leggi ordinarie) sia necessario, per la validità della deliberazione, che partecipi alla votazione almeno la metà degli aventi diritto»; R. LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto Albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Società editrice libraria, Milano, 1952, 213; G. TREVES, *Principi di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1971, 53, secondo il quale «non sembra del tutto costituzionale l'omissione della condizione prevista dall'art. 75 Cost. per il referendum relativo all'abrogazione delle leggi ordinarie, per cui la proposta è approvata solo se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto», in quanto «se una larga partecipazione di elettori è richiesta per il referendum relativo all'abrogazione di una legge ordinaria, a maggiore ragione essa appare necessaria quando è in gioco una legge costituzionale»; G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, cit., 163 s. In senso critico verso la tesi in

solitamente ricondotto alla diversità tra i due istituti e, precisamente, al fatto che nel caso del *referendum* abrogativo il voto popolare si pone come unico fattore idoneo a mutare il quadro normativo esistente, a differenza di quanto accade con il *referendum* costituzionale che rappresenta una singola fase di un procedimento ampio e strutturato che coinvolge appieno le assemblee parlamentari⁶². In altri termini, nell'abrogazione popolare il corpo elettorale è chiamato a deliberare direttamente, previa iniziativa assunta da una frazione di esso, su una proposta volta a determinare la cessazione della vigenza di una disposizione di legge dotata di piena efficacia, è chiamato cioè ad approvare una sorta di legge meramente abrogativa senza alcuna intermediazione da parte del legislatore, sicché la previsione di un *quorum* di validità appare più che opportuna onde evitare che l'esercizio della funzione normativa, per quanto di tipo puramente "negativo", possa avvenire con il concorso di una ridottissima porzione di aventi diritto. Ben diverso, invece, il ruolo dell'intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale, inserito all'interno di un *iter* articolato che prevede non soltanto una lunga e approfondita fase istruttoria svolta in seno alle commissioni parlamentari, ma che antepone altresì al *referendum* – non meno di – quattro deliberazioni assunte da parte delle assemblee rappresentative.

D'altra parte, sarebbe fuorviante considerare anomala la mancata previsione di un *quorum* strutturale da parte dell'art. 138, anzitutto perché tale opinione – come è stato argutamente osservato – sembra discendere per lo più dall'«errore di ritenere che nel nostro ordinamento costituzionale il modello paradigmatico di referendum sia quello ex art. 75 e non quello di cui all'art. 138; e conseguentemente, di ritenere che la previsione del quorum partecipativo sia la regola, mentre l'assenza sia l'eccezione»⁶³, in secondo luogo poiché non è nella natura "oppositiva" del *referendum* costituzionale che va rintracciata la *ratio* dell'assenza di *quorum* strutturale, quanto semmai nella considerazione per cui un ulteriore aggravamento dell'*iter*, già di per sé ampiamente articolato, avrebbe il potenziale effetto di bloccare *a priori* una riforma costituzionale nell'ipotesi – tutt'altro che peregrina – di scarsa partecipazione da parte degli aventi diritto, posto che, qualora il costituente avesse voluto mutuare il meccanismo dell'art. 75, il mancato raggiungimento del *quorum* non avrebbe verosimilmente condotto alla sua

questione, v. A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2, 297 ss.

⁶² Per tutti, v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 1230.

⁶³ O. CHESSA, *Problemi del quorum partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda*, in *Le regioni*, 2008, n. 3, 743. Sul tema, si veda altresì A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, cit., 295, il quale evidenzia che «l'assenza anche solo di una proposta in tal senso in tutto il dibattito costituente depone a favore dell'eccezionalità del quorum di partecipazione previsto per il referendum abrogativo e, quindi, di una relativa "onvietà" (per le concezioni giuridiche dei costituenti) della sua mancanza in sede di referendum costituzionale».

approvazione definitiva⁶⁴, bensì alla sua reiezione⁶⁵ per mancanza di un requisito di validità della consultazione e, *a fortiori*, di un elemento costitutivo dell'atto⁶⁶.

Con ciò, ovviamente, non si vuol negare o in qualche modo sminuire la logica “oppositiva” insita nel *referendum* costituzionale, il quale, nel porsi come elemento essenziale del procedimento di revisione per garantire i requisiti minimi di “rigidezza”, consistenti nel procedimento aggravato e nella tutela delle minoranze⁶⁷, opera «a garanzia di minoranze qualificate della società politica, delle autonomie locali e dell'opposizione parlamentare»⁶⁸ per consentire loro di impedire «il perfezionamento dell'attività rivolta alla modifica della Costituzione»⁶⁹ e quindi

⁶⁴ È significativo che la corrente dottrinale che nega valore costitutivo al *referendum* tenda a ribaltare il ragionamento, argomentando nel senso che il mancato raggiungimento del *quorum* dovrebbe determinare l'entrata in vigore della legge costituzionale in oggetto. Sul punto, v. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit., 591, il quale osserva che «appare coerente con la natura oppositiva del referendum [...] che, qualora si dovesse ritenere necessaria l'introduzione di un *quorum* di partecipazione, il mancato raggiungimento dello stesso non potrebbe che avere l'effetto contrario alle finalità che si prefiggono coloro che hanno richiesto la consultazione referendaria. In altri termini, così come, logicamente, il mancato raggiungimento del *quorum* nel referendum abrogativo dell'art. 75 Cost. ha l'effetto di rendere non valida la consultazione e quindi di determinare la permanenza in vigore della legge o parte di legge oggetto del quesito referendario, altrettanto dovrebbe valere per il referendum costituzionale oppositivo, nel senso che il mancato raggiungimento del *quorum*, determinando la non validità della consultazione, dovrebbe comportare la promulgazione e l'entrata in vigore della legge costituzionale. Ciò in quanto l'intervento popolare non si presenta come una terza approvazione del medesimo testo, mancando la quale la legge costituzionale non potrebbe entrare in vigore, bensì come il tentativo di dimostrare l'esistenza nel paese di un'opposizione alla legge votata dal parlamento a maggioranza assoluta». A conclusioni non dissimili giunge anche C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, n. 2, 1557 s., il quale osserva che la mancata previsione di un *quorum* strutturale «è destinata inequivocabilmente a rivelarsi un vero e proprio favor constitutionis», poiché consente ad un piccolissimo nucleo di cittadini, nei casi di modesta affluenza alle urne, di bloccare una riforma costituzionale non gradita, con ciò lasciando chiaramente intendere che il mancato raggiungimento del *quorum*, ove previsto, determinerebbe l'entrata in vigore della riforma stessa.

⁶⁵ Sposano questa chiave di lettura, in particolare, M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, cit., 96 s.; O. CHessa, *Problemi del quorum partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda*, cit., 741 ss., il quale osserva che nel caso del *referendum* costituzionale «la previsione di un *quorum* di partecipazione avrebbe avuto il significato opposto: e cioè, non già quello di confermare e sostenere il favor per le decisioni dell'assemblea elettiva, bensì quello di rovesciarlo»; G.L. CONTI, *Altrove dal Parlamento: referendum abrogativo e quorum strutturale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2, 5 ss., secondo cui la decisione di un «*quorum deliberativo formulato in termini tali da non contenere alcun quorum strutturale nell'art. 138, Cost. era funzionale al rafforzamento del monopolio dei partiti politici sul processo di sintesi politica*» poiché «essendo la deliberazione legislativa di revisione costituzionale già stata approvata con la maggioranza assoluta di ciascuna Camera, si doveva evitare che una scarsa affluenza alle urne potesse determinare l'insuccesso della revisione costituzionale». Sul punto si vedano altresì, *de iure condendo*, le considerazioni di V. COCOZZA, *Alcune riflessioni sulla opportunità di un quorum di partecipazione per il referendum costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 9, 6, il quale osserva che «in una ottica di aumento della garanzia della rigidità, l'introduzione di un *quorum* deve comportare la mancata entrata in vigore della legge costituzionale, quando il *quorum* medesimo non viene conseguito».

⁶⁶ Un'ipotetica formulazione dell'art. 138 sarebbe stata la seguente: «La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi», oppure la seguente: «La legge sottoposta a referendum è promulgata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è approvata dalla maggioranza dei voti validi». È particolarmente significativo, del resto, che quest'ultima formulazione sia analoga a quella approvata dalla Camera dei deputati nel corso dell'XI legislatura, nel quadro di un'ipotesi di riforma dell'art. 138 non giunta a conclusione per la cessazione anticipata della legislatura. V. in proposito Camera dei deputati, XI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 2665, recante *Abrogazione del terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione*, di iniziativa dell'on. Silvano Labriola ed altri, approvata il 3 novembre 1993 (con titolo modificato in *Abrogazione del terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione e nuove norme sulla revisione costituzionale*). Sul tema, v. G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un «cammino carsico» di oltre cinquant'anni*, cit., 114.

⁶⁷ Sul punto, v. in particolare S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. CERVATI - S.P. PANUNZIO - P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Giappichelli, Torino, 2001, 116 ss.

⁶⁸ Il virgolettato è tratto da G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., 128 s.

⁶⁹ C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, 396.

«in funzione di conservazione» dell'assetto vigente⁷⁰. Tuttavia, altro è dire che il *referendum* assume, di principio, una valenza “oppositiva” nei confronti della riforma costituzionale, nel senso che l'onere di promuovere l'intervento popolare grava principalmente su chi ha interesse a impedirne l'entrata in vigore, altro è assegnare all'istituto una natura giuridica necessariamente oppositiva⁷¹, quasi che il popolo sia «esclusivamente chiamato a pronunciarsi contro le modificazioni che nell'ordinamento stesso si stanno per apportare»⁷², il che dovrebbe condurre, peraltro, alla paradossale conseguenza di considerare inammissibili richieste presentate dalla maggioranza che l'ha approvata in Parlamento o da soggetti comunque favorevoli ad essa⁷³, posto che – per dirla con l'efficace espressione di Sergio Panunzio – la consultazione si svolge solo quando «la legge di revisione incontra già la disapprovazione di una parte consistente del corpo elettorale» in quanto «se non c'è dissenso non c'è referendum»⁷⁴. In realtà, il *referendum* costituzionale va concepito quale garanzia della rigidità della Costituzione, più che della sua conservazione⁷⁵, quale presidio del nucleo essenziale dei suoi valori, che potrebbe essere messo in discussione non solo da modifiche della Costituzione adottate a maggioranza ma anche qualora, mancando procedure legali per una revisione, non vi sarebbe altra via se non quella di evocare il potere costituente⁷⁶. Del resto, nella dinamica istituzionale il *referendum* ha assunto una valenza ben più pregnante, come denota il fatto che, in quasi tutti i precedenti occorsi dal 2001 ad oggi, forse anche in ragione della torsione maggioritaria delle leggi elettorali e della forma di governo⁷⁷, la maggioranza stessa che ha concorso all'approvazione in Parlamento del testo della legge costituzionale abbia poi promosso l'intervento popolare, assecondando quindi una logica “confermativa” che, secondo una certa ricostruzione, avrebbe anche una evidente connotazione “plebiscitaria” derivante dalla

⁷⁰ G. GUARINO, *La revisione della Costituzione. Il referendum*, cit., 132.

⁷¹ L'espressione è mutuata dal titolo del volume di L. GENINATTI SATÈ, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018.

⁷² G. GUARINO, *La revisione della Costituzione. Il referendum*, cit., 133. Analogamente, S.P. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, cit., 556, il quale osserva che «con il referendum costituzionale [...] il popolo è chiamato a pronunciarsi contro le riforme eventualmente approvate».

⁷³ Per questa tesi, v. in particolare A. BALDASSARRE, *Non può essere il centrosinistra a chiedere il referendum*, cit. Sul punto, tuttavia, sono da condividere le considerazioni critiche di P. CARNEVALE, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del “referendum” sul titolo V della Costituzione*, cit., 565, il quale osserva che una simile lettura avrebbe l'effetto di generare un'indebita differenziazione di *status* fra i parlamentari in ordine alla legittimazione all'esercizio del diritto costituzionalmente riconosciuto di sottoscrivere una richiesta di *referendum* costituzionale, derivante dalla mera appartenenza politica, oltre a porsi in contrasto con le disposizioni di legge le quali richiedono unicamente che il parlamentare sia in carica all'atto della sottoscrizione della richiesta.

⁷⁴ S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, cit., 91.

⁷⁵ L. GENINATTI SATÈ, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, cit., 54.

⁷⁶ Sulla duplice funzione garantista della rigidità costituzionale, che preserva da un lato la Costituzione rendendo difficile la sua modifica ma ne consente dall'altro un adeguamento alle nuove esigenze, v. S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., 114 s.

⁷⁷ Insistono molto su questo aspetto, tra gli altri, G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., 185 ss., il quale evidenzia che, a seguito dei mutamenti politico-istituzionali degli anni '90, il *referendum* potrebbe essere proposto dalla maggioranza di governo con l'intento di ottenere dal corpo elettorale una legittimazione della riforma approvata senza il coinvolgimento dell'opposizione; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., 17 s. nonché 37, secondo la quale la maggioranza parlamentare è indotta a chiedere il *referendum* per avere conferma del sostegno popolare quando non è sicura di potervi contare oppure quando è talmente sicura di aver deciso in modo conforme alla volontà popolare da richiedere l'intervento del corpo elettorale in funzione di legittimazione e con intenti plebiscitari.

ricerca della legittimazione popolare⁷⁸. Ed è altresì significativo che tutti i decreti presidenziali di indizione, dal 2001 ad oggi, abbiano utilizzato l'espressione "referendum popolare confermativo" nel titolo e, in alcuni casi, anche nel corpo del decreto⁷⁹, nonostante nulla, nel dettato costituzionale, autorizzi tale prassi. Si consideri, infine, che ulteriore conferma della natura costitutiva del *referendum* potrebbe farsi discendere implicitamente anche dalla legge n. 352 del 1970, la quale prevede un preciso richiamo dell'intervento popolare nel decreto presidenziale di promulgazione, non solo nell'ipotesi in cui la consultazione abbia esito favorevole (art. 25)⁸⁰, ma anche qualora non sia pervenuta alcuna richiesta di *referendum* (art. 5)⁸¹ o qualora questa sia stata dichiarata illegittima dall'Ufficio centrale (art. 14)⁸².

In definitiva, sembra di poter concludere che il *referendum* costituzionale funga da istituto attraverso cui, a tutela delle minoranze, si realizza l'integrazione della volontà popolare con quella politico-parlamentare nei casi di riforma costituzionale adottata, ai sensi dei primi due commi dell'art. 138, con una maggioranza non così ampia da far presumere, come nel caso del procedimento di cui al terzo comma del richiamato art. 138, che la volontà espressa «rifletta l'approvazione di larghe masse della popolazione, sì da fare ritenere superfluo l'esperimento di apposita interpellazione del corpo elettorale»⁸³, fermo restando che nella dinamica istituzionale non sempre è emersa quella logica "oppositiva" dell'intervento popolare che spesso si dà per incontrovertibile e che, pertanto, la sua *ratio* può assumere una valenza tanto "oppositiva" quanto "confermativa" a seconda dell'intento volta per volta perseguito dai rispettivi promotori⁸⁴.

⁷⁸ S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, cit., 119, il quale evidenzia che un *referendum* assume carattere plebiscitario quando la proposta viene "dall'alto" anziché dal popolo stesso; IDEM, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., 124 s., relativamente al *referendum* obbligatorio previsto dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, istitutiva della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Massimo D'Alema nel corso della XIII legislatura; P. CARNEVALE, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del "referendum" sul titolo V della Costituzione*, cit., 567; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit., 587; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., 17 s.; E. TIRA, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, cit., 27 ss.; S. TROILO, *Il referendum costituzionale e la sua iniziativa da parte dei cittadini nell'esperienza italiana*, cit., 69 ss.

⁷⁹ Precisamente, nel 2016, nel 2020 e nel 2026.

⁸⁰ La formula è la seguente: "La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato; Il referendum indetto in data... ha dato risultato favorevole; Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale: (Testo della legge).

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato".

⁸¹ La formula è la seguente: "La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, hanno approvato; Nessuna richiesta di referendum costituzionale è stata presentata; Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale: (Testo della legge).

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato".

⁸² La formula è la seguente: "La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti hanno approvato; La richiesta di referendum presentata in data... è stata dichiarata illegittima dall'Ufficio centrale della Corte di cassazione con sua ordinanza in data ...; Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale: (Testo della legge).

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato".

⁸³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 1230.

⁸⁴ S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2005, n. 7, 19 ss.; G. CAVAGGION, *L'articolo 138 Cost. in Assemblea Costituente. Procedimento ordinario di revisione costituzionale e partecipazione delle*

7. L'esegesi dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970: profili problematici

Chiarita la natura giuridica dell'intervento popolare, è possibile volgere lo sguardo alla previsione normativa di cui all'art. 15 della legge n. 352 del 1970 e alle molteplici chiavi di lettura che da essa ne sono scaturite dal 2001 ad oggi, l'ultima delle quali, pur essendo in teoria quella più semplice e immediata, potendo farsi discendere direttamente dal dato testuale, ha prevalso solamente in occasione della riforma costituzionale del 2026, dopo che per ben venticinque anni si erano fatte strada due ulteriori soluzioni ermeneutiche, entrambe fondate sul presupposto per cui l'interpretazione letterale del richiamato art. 15 avrebbe prodotto una lesione di alcuni valori costituzionalmente rilevanti.

A tal proposito, occorre premettere che l'opinione secondo cui l'interpretazione letterale dell'art. 15 darebbe adito a non pochi inconvenienti sul piano costituzionale sembra ampiamente condivisibile. In base ad essa, come si è visto, il *referendum* deve essere indetto, con decreto del Presidente della Repubblica adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, ma va considerato che questa scansione temporale si inserisce in un più ampio quadro normativo che da un lato prevede che la data della consultazione sia fissata in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto stesso e dall'altro non esclude *a priori* una pluralità di richieste di *referendum* e, conseguentemente, di ordinanze. Ora, in presenza di una singola richiesta, presentata a ridosso della scadenza dei termini all'uopo previsti, il procedimento assume una certa linearità, come del resto verificatosi nel 2020 in occasione della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari: la fase di controllo da parte dell'Ufficio centrale è avvenuta in un momento successivo alla cessazione del trimestre, quando era ormai impossibile che sopraggiungessero ulteriori richieste, l'ordinanza è stata emanata e comunicata anch'essa a termini ormai scaduti e, pertanto, il decreto di indizione ha seguito la medesima sorte. Tuttavia, la scansione temporale prevista *ex lege* consente anche molta più celerità qualora una richiesta di *referendum* venga presentata a procedimento appena avviato: ad esempio su iniziativa parlamentare, che necessita di poche ore per essere formalizzata e di tempi egualmente rapidi per la fase di controllo, posto che l'art. 6 della legge n. 352 del 1970 affida all'amministrazione parlamentare il compito di autenticare le firme ed attestare che i parlamentari interessati siano regolarmente in carica e che, dunque, l'Ufficio centrale deve limitarsi a verificare che le sottoscrizioni siano in numero sufficiente. Orbene, nell'ipotesi di richiesta parlamentare presentata con sollecitudine, qualora l'Ufficio centrale – che, ai sensi dell'art. 12, ha trenta giorni di tempo per pronunciarsi – decida di procedere anch'esso in tempi rapidi, il decreto di indizione dovrebbe essere emanato in un momento nel quale i termini per la presentazione di ulteriori richieste sono ancora aperti⁸⁵.

minoranze, in *Nomos*, 2017, n. 2, 19; L. GENINATTI SATÈ, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, cit., 57 s.

⁸⁵ Esprime seri dubbi sulla legittimità costituzionale della disposizione, proprio alla luce di questa possibilità, F. FRANCARIO, *“Chi primo arriva, vince”. Note a prima lettura della sentenza Tar Lazio 28 gennaio 2026 n. 1694*, in *Giustiziainsieme.it*, 2 febbraio 2026, 7, il quale evidenzia appunto che la questione dovrebbe passare per il giudizio della

E nulla impedirebbe al Governo di procedere anch'esso con estrema rapidità, deliberando già nei giorni immediatamente successivi alla comunicazione dell'ordinanza e fissando la data della consultazione in una domenica ricompresa all'interno del trimestre, con la paradossale conseguenza per cui un'eventuale ulteriore richiesta di *referendum*, ancorché formalizzata nei termini previsti dalla Costituzione, sarebbe ormai *inutiliter data*.

L'esigenza di evitare le criticità descritte, in realtà, non sembra affatto estranea al legislatore, il quale ha modulato la scansione procedimentale con l'evidente obiettivo di mantenersi nella scia del termine trimestrale di cui all'art. 138 della Costituzione in modo da garantire il diritto di iniziativa di tutti i soggetti coinvolti e una adeguata durata della campagna referendaria. In particolare, i trenta giorni per i controlli di legittimità e i sessanta per il decreto di indizione, complessivamente sovrapponibili al trimestre entro cui è possibile depositare una richiesta, ai quali si aggiunge l'ulteriore intervallo di tempo che separa il decreto presidenziale dallo svolgimento della consultazione – non meno di 50 e non più di 70 giorni –, sono pensati per assicurare ai titolari dell'iniziativa referendaria la possibilità di esercitare tale diritto e tempi congrui per far valere i propri argomenti nell'ambito della campagna referendaria, scongiurando da un lato l'anomalia di un *referendum* indetto a termini ancora aperti e dall'altro l'*extrema ratio* di uno slittamento della consultazione⁸⁶, il cui effetto sarebbe – per usare le parole di Leopoldo Elia – il «*protrarsi dell'incertezza sulla normativa costituzionale validamente, ma non efficacemente modificata*», in evidente contrasto con la logica generale che si ispira alla «*necessità di eliminare al più presto [...] ogni dubbio tra i cittadini procedendo in termini al possibile brevi ad una consultazione che svolge una funzione di controllo, di regola a tutela della minoranza rispetto alla maggioranza prevalsa nel voto inferiore ai due terzi*»⁸⁷. Tuttavia, i termini indicati non sono dilatori e ciò comporta – come già avvenuto in passato – che il procedimento possa essere più spedito e che il Governo, pur utilizzando per intero i sessanta giorni previsti *ex lege*, sia egualmente tenuto a indire la consultazione prima della scadenza del trimestre: esattamente quanto accaduto, a seguito di iniziativa parlamentare, nel 2001, nel 2016 e nel 2026.

D'altro canto, l'art. 15 non precisa che, in presenza di una pluralità di richieste cui conseguano diverse ordinanze di legittimità, il *referendum* debba essere indetto entro sessanta giorni dalla data di comunicazione della (prima) ordinanza (utile) in ordine di tempo, il che rende il quadro decisamente più incerto in presenza di uno scenario, nella prassi molto frequente, nel quale il procedimento referendario venga attivato in modo incrociato da diversi soggetti mediante richieste formalizzate a distanza di molte settimane le une dalle altre. In sostanza, per una corretta esegesi dell'art. 15 è necessario anzitutto interrogarsi sulla legittimità di richieste referendarie presentate dopo che un'ordinanza dell'Ufficio centrale abbia dichiarato legittima una richiesta precedente, nonché sulla tempestività – e quindi

Corte costituzionale, che dovrebbe pronunciarsi sulla legittimità delle norme della legge n. 352 del 1970 nella parte in cui queste consentirebbero l'indizione prima della scadenza del termine dei tre mesi garantito dall'art. 138 della Costituzione.

⁸⁶ P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, cit., 37 ss.

⁸⁷ L. ELIA, *L'ineludibile e indifferibile referendum*, cit., 2.

sulla ricevibilità, o se si preferisce sulla stessa legittimità – di richieste formalizzate dopo che la consultazione sia stata indetta o addirittura svolta. E dal momento che considerare tempestiva una richiesta presentata a consultazione già svolta rappresenterebbe un assurdo sul piano logico prima ancora che procedimentale, occorre chiedersi se esista un principio o valore di ordine costituzionale che imponga di non “intaccare” il trimestre di cui al secondo comma l’art. 138 e che impedisca che la consultazione possa essere svolta o anche semplicemente indetta prima della sua scadenza.

Di per sé, l’art. 138, nel prevedere che i soggetti cui compete presentare una richiesta di *referendum* siano un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, utilizza una congiunzione con valore disgiuntivo e ciò significa che, ai fini della formalizzazione di una richiesta, è sufficiente che questa provenga da uno solo dei tre soggetti richiamati. E poiché l’oggetto della richiesta consiste nel sottoporre a votazione popolare il testo approvato dalle Camere, ne consegue che la presentazione di una richiesta soddisfa pienamente l’intento di eventuali ulteriori iniziative successive, le quali non potrebbero che avere il medesimo oggetto condividendone il *thema decidendum*, predeterminato per legge. Tuttavia, sarebbe eccessivo ritenere che la presentazione di una prima richiesta abbia effetti preclusivi nei confronti di eventuali iniziative successive in ragione dell’identità di oggetto, non solo perché la legge n. 352 del 1970 sul punto tace ma anche e soprattutto perché l’art. 138, nel conferire ad una pluralità di soggetti la facoltà di attivare i presupposti per l’intervento popolare sul testo della legge costituzionale in fase di approvazione – o, se si preferisce, di perfezionamento della sua efficacia –, determina una serie di implicazioni delle quali non si può non tenere conto.

Sul piano procedimentale, si è già visto che le tempistiche per la formalizzazione di una richiesta sono ben diverse a seconda del soggetto promotore: se l’iniziativa parlamentare è molto rapida, e se tutto sommato anche quella regionale non necessita di tempi particolarmente lunghi, il discorso muta radicalmente per la richiesta popolare, per la quale occorrono 500.000 sottoscrizioni. A tal proposito, l’esperienza dimostra che, anche a seguito della realizzazione della piattaforma informatica per la raccolta delle sottoscrizioni, prevista dall’art. 1, comma 341, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e resa operativa con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 luglio 2024, la raccolta delle sottoscrizioni esige qualche settimana e da ciò ne consegue che l’iniziativa popolare sia fisiologicamente più lenta delle altre, in modo particolare di quella parlamentare. Se, dunque, la formalizzazione di una richiesta referendaria avesse l’effetto di precludere eventuali iniziative successive, vi sarebbe un’evidente condizione di vantaggio in favore dei membri del Parlamento i quali, esercitando l’iniziativa in modo tempestivo, potrebbero di fatto impedire in modo pressoché permanente ad altri soggetti di assumere l’iniziativa, in modo particolare ai 500.000 elettori, trasformando così l’istituto referendario in uno

strumento di mera legittimazione della decisione parlamentare e annullandone ogni potenziale valenza oppositiva⁸⁸.

A ciò si aggiunga che, per quanto le iniziative referendarie abbiano *de iure* tutte il medesimo oggetto, la formalizzazione di una richiesta popolare produce effetti giuridici molto rilevanti: in primo luogo, i promotori della raccolta delle 500.000 sottoscrizioni godono di piena soggettività in tema di comunicazione politica ai fini della campagna referendaria, a differenza dei vari comitati costituiti *ad hoc* che sono sottoposti ad un regime normativo diverso: come si evince dalle delibere dell'Autorità preposta, i comitati devono infatti essere costituiti entro tempistiche predefinite, devono autocertificare la loro rilevanza nazionale e devono avere un interesse obiettivo e specifico per i temi propri del *referendum*, rilevabile anche sulla base dei rispettivi statuti e delle motivazioni allegate alla richiesta di partecipazione, la quale deve altresì contenere una esplicita indicazione di voto⁸⁹; in secondo luogo, i medesimi promotori, una volta dichiarata legittima la richiesta, sono legittimati a sollevare un eventuale conflitto di attribuzioni presso la Corte costituzionale, avendo assunto la titolarità di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita attinente alla sovranità popolare e all'esercizio dei poteri connessi con la consultazione popolare; infine, il comitato promotore consegue il diritto di accedere al rimborso per le spese relative alla campagna referendaria previsto ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 3 giugno 1999, n. 157, rimborso che ammonta alla cifra risultante dalla moltiplicazione di un euro per ogni firma valida, considerando il numero minimo di firme necessario e comunque entro un limite massimo di euro 2.582.285 annui.

In definitiva, una volta ammessa la possibilità che il procedimento referendario venga attivato congiuntamente da diversi soggetti è necessario che tale diritto venga tutelato sino in fondo, cosa che un'applicazione rigida delle tempistiche dettate dall'art. 15 – per cui il *referendum* può essere indetto, e addirittura svolto, a termini ancora aperti – non consentirebbe, compromettendo in particolare l'iniziativa dei 500.000 elettori per i quali l'*iter* è mediamente più lungo ed articolato a causa delle tempistiche connesse con la raccolta delle sottoscrizioni e con le operazioni di controllo da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum*, più impegnative rispetto alle richieste di origine parlamentare e regionale. Queste ultime, peraltro, possono comportare un ulteriore allungamento dei tempi qualora vengano contestate eventuali irregolarità, fino ad un massimo di cinquantasette giorni complessivi⁹⁰. Il che, anche mettendo da parte l'ipotesi estrema della consultazione collocata all'interno

⁸⁸ In questo senso, A. PERTICI, *L'incerta sorte della legittima richiesta di un referendum costituzionale già indetto*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, n. 1, 155; F. FRANCIOSI, *“Chi primo arriva, vince”*. Note a prima lettura della sentenza Tar Lazio 28 gennaio 2026 n. 1694, cit., 8.

⁸⁹ Si vedano, ad esempio, le delibere Agcom n. 37/26/CONS, relativa alla campagna per il *referendum* del 2026, n. 52/20/CONS e n. 322/20/CONS, relative alla campagna per il *referendum* del 2020, e n. 448/16/CONS, relativa alla campagna del 2016.

⁹⁰ Più in dettaglio, ai sensi dell'art. 12, commi terzo, quarto e quinto della legge n. 352 del 1970, qualora l'Ufficio centrale ravvisi delle irregolarità è tenuto a contestarle entro il termine di trenta giorni dalla data di deposito della richiesta. I presentatori, in tali circostanze, hanno cinque giorni di tempo per depositare eventuali deduzioni o dichiarare l'intento di sanare le irregolarità contestate, provvedendovi entro il termine massimo di venti giorni dalla data dell'ordinanza. Entro le successive quarantotto ore, l'Ufficio centrale si pronuncia definitivamente sulla legittimità della richiesta.

del trimestre, andrebbe comunque ad influire sullo svolgimento della campagna referendaria, che potrebbe sovrapporsi, in tutto o in parte, con le operazioni di controllo svolte dall'Ufficio centrale sulle richieste pervenute *in extremis*, privando i promotori della titolarità delle situazioni giuridiche soggettive derivanti da tale *status*. In altre parole, l'interpretazione contestata avvalora una lettura prettamente "confermativa" del *referendum* costituzionale, che diverrebbe a quel punto uno strumento in mano alla maggioranza parlamentare che ha approvato il testo e soprattutto al Governo *pro tempore*, il tutto in evidente contrasto con lo spirito dell'art. 138 della Costituzione e con la logica "oppositiva" che connota l'intervento popolare nel procedimento di revisione: anzitutto poiché la maggioranza potrebbe giocare d'anticipo, presentando all'apertura dei termini una richiesta di *referendum* con finalità "plebiscitarie", in secondo luogo perché il Governo, espressione di quella stessa maggioranza, gode di ampia discrezionalità nella gestione delle tempistiche.

Se quanto detto giustifica ampiamente l'esigenza di una lettura sistematica delle disposizioni in materia di procedimento referendario finalizzata a tutelare tutti i soggetti coinvolti ed evitare le distorsioni di cui si è detto, va del pari evidenziato che neppure le altre interpretazioni alternative, affermatesi in via di prassi, sono prive di controindicazioni. Quanto a quella fatta propria dal Governo Amato nel 2001, per la quale il *referendum* dovrebbe essere indetto entro sessanta giorni dalla conclusione del trimestre di cui all'art. 138, essa sembra andare decisamente oltre la mera attività ermeneutica, in quanto si scontra in modo evidente con il tenore letterale dell'art. 15 che àncora l'esercizio del potere presidenziale di indizione ad un presupposto ben preciso – l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, o per meglio dire la comunicazione della medesima – che non ha alcun legame diretto con le tempistiche previste dall'art. 138 per formalizzare una richiesta di *referendum*, tanto da indurre la dottrina più attenta a parlare di riscrittura del disposto in parola o, a limite, di una sua disapplicazione da parte del Governo di allora⁹¹.

Molto più aderente al dato testuale, per contro, la prassi successiva, per la quale – come si è visto – il decreto presidenziale di indizione dovrebbe essere emanato entro sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'(ultima) ordinanza (utile) in ordine di tempo: essa, infatti, discende da un'interpretazione sistematica dell'art. 15, che tiene evidentemente conto della possibilità di una pluralità di richieste e di una conseguente pluralità di pronunce da parte dell'Ufficio centrale, nonché – più in generale – dell'esigenza di non "intaccare" il trimestre di cui al secondo comma l'art. 138 al fine di consentire a tutti i soggetti titolari del potere di iniziativa di esercitare tale diritto senza che una richiesta precedente possa precluderlo o ripercuotersi sulla campagna referendaria. Senonché, la prassi in oggetto si presta ad una seria critica, in quanto va anch'essa in contrasto con il dettato normativo nell'ipotesi in cui le richieste di *referendum* giungano tutte nella fase iniziale dell'*iter*: se l'ultima ordinanza utile dell'Ufficio centrale per il *referendum* viene comunicata nei primi trenta giorni dalla pubblicazione notiziale, non è possibile indire entro sessanta giorni da tale data senza

⁹¹ P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, cit., 40.

intaccare il trimestre né è possibile attendere la scadenza del trimestre senza collocare il decreto di indizione oltre i sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'ordinanza⁹².

8. Il referendum costituzionale del 2026 sulla separazione delle carriere dei magistrati

Una eco delle questioni qui sommariamente accennate si rinviene nella recente giurisprudenza del Tar Lazio e dello stesso Ufficio centrale, nell'ambito del procedimento per l'approvazione della legge di revisione costituzionale in tema di separazione delle carriere dei magistrati.

Segnatamente, il 30 ottobre 2025 il Senato adottava in seconda deliberazione un disegno di legge costituzionale, di iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia, avente ad oggetto “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*”. Il testo, approvato da entrambi i rami del Parlamento a maggioranza assoluta, ma inferiore a quella dei due terzi, senza apportarvi alcuna modifica⁹³, veniva quindi pubblicato a fini notiziali sulla Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025 e nei giorni immediatamente successivi venivano avviate ben quattro distinte iniziative referendarie di origine parlamentare: una prima alla Camera, promossa dai quattro Presidenti dei gruppi parlamentari di maggioranza (gli onorevoli Galeazzo Bignami, Riccardo Molinari, Paolo Barelli e Maurizio Lupi) e che vedeva i deputati Sara Kelany, Enrico Costa e Simonetta Matone quali delegati al deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione; una seconda, sempre alla Camera, proposta dagli onorevoli Simona Bonafè, Carmela Auriemma e Marco Grimaldi, vicepresidenti vicari dei principali gruppi parlamentari di opposizione, i quali indicavano i deputati Chiara Braga, Riccardo Ricciardi e Luana Zanella quali delegati al deposito della richiesta in Cassazione; una terza, avviata presso il Senato su iniziativa dei quattro Presidenti dei gruppi parlamentari di maggioranza (i senatori Lucio Malan, Massimiliano Romeo, Maurizio Gasparri e Michaela Biancofiore), che indicavano i senatori Marcello Pera, Erika Stefani e Pierantonio Zanettin quali delegati per il deposito presso la Cancelleria della Corte di Cassazione; una quarta, avanzata sempre presso il Senato su iniziativa dei senatori Alessandra Maiorino, Alfredo Bazoli e Tino Magni, esponenti dei principali gruppi di opposizione e del gruppo misto, che indicavano i senatori Francesco Boccia, Stefano Patuanelli e Peppe De Cristofaro (presidenti dei rispettivi gruppi) quali delegati per il deposito presso la Cassazione. Le quattro iniziative venivano

⁹² Nutre analoghi dubbi anche P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, cit., 42 ss.

⁹³ Sull'iter di approvazione, v. in particolare G. FERRI, *La riforma della magistratura e la rigidità affievolita della Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 2025, n. 1-2, 158 ss.; A. FRANCESCANGELI, *Elogio della lentezza (parlamentare). Sui tempi e sui modi delle riforme costituzionali alla luce dell'iter di approvazione della revisione costituzionale della magistratura*, in *Politica del diritto*, 2025, n. 2, 231 ss.; G. PICCIRILLI, *La fase emendativa del procedimento di revisione costituzionale in Senato. Spunti critici a partire da un anomalo parere della Giunta per il regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, n. 2, 466 ss.; N. LUPO, *Inseguendo il peggior precedente: una revisione costituzionale «governativa», votata dalla sola maggioranza, senza emendamenti*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, n. 1, 149 ss.; V. DESANTIS, *Sulla Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione. Considerazioni sulla sequenza procedimentale*, in *Costituzionalismo.it*, 2026, n. 1, 52 ss.

quindi formalizzate tra il 4 e il 7 novembre 2025 mediante il deposito, rispettivamente, delle sottoscrizioni di 90 deputati di maggioranza e 96 di opposizione, nonché di 78 senatori di maggioranza e 52 di opposizione.

Con ordinanza del 18 novembre 2025, l'Ufficio centrale per il *referendum* dichiarava le quattro richieste conformi all'art. 138 della Costituzione e alle disposizioni della legge n. 352 del 1970, formulando altresì il seguente quesito da sottoporre agli elettori: «*Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025?*». Quesito che, nonostante si trattasse – come accaduto anche nei quattro precedenti, del resto – di una legge di “revisione costituzionale” e non già di una legge “costituzionale”, era strutturato seguendo la seconda formula indicata nell'art. 16 della legge n. 352 del 1970, che prevede l'indicazione del titolo della legge ma non anche degli articoli oggetto di revisione. L'ordinanza veniva comunicata nella medesima giornata del 18 novembre, facendo quindi decorrere da quel momento il termine di sessanta giorni per l'emanazione del decreto presidenziale di indizione, la cui scadenza – fissata per il 17 gennaio 2026 – si trovava all'interno del trimestre di cui all'art. 138 della Costituzione, trimestre che scadeva a sua volta il 30 gennaio successivo.

Senonché, il 19 dicembre veniva annunciata un'ulteriore iniziativa referendaria, avviata da un gruppo di 15 elettori che si recavano presso la Cancelleria della Corte di Cassazione per promuovere la raccolta di 500.000 sottoscrizioni sul seguente quesito: «*Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025, con la quale vengono modificati gli artt. 87 comma 10, 102 comma 1, 104, 105, 106 comma 3, 107 comma 1 e 110 comma 1 della Costituzione?*»⁹⁴. L'iniziativa suscitava non poche polemiche, in quanto il tutto avveniva in una fase alquanto avanzata dell'*iter* referendario, nella quale l'Ufficio centrale per il *referendum* aveva già dichiarato legittime le quattro richieste parlamentari e il Governo era ormai in procinto di definire la data del voto. Sebbene già nel 2016 – come si è visto *supra*, par. 4 – l'iniziativa popolare fosse stata avviata alcuni giorni dopo l'emanazione dell'ordinanza della Corte di Cassazione con cui erano state dichiarate legittime le prime richieste, in questo frangente il Governo aveva infatti manifestato il proposito di volersi attenere ad un'interpretazione strettamente letterale dell'art. 15 della legge e di dover conseguentemente fissare la data della consultazione referendaria entro e non oltre il 17 gennaio 2026, senza attendere dunque la conclusione del trimestre di cui all'art. 138 della Costituzione. E così, mentre la raccolta delle sottoscrizioni popolari proseguiva, con inaspettata celerità, il Consiglio dei ministri si riuniva il 12 gennaio e deliberava la data del *referendum*, convocando gli elettori per le giornate di domenica 22 e lunedì 23 marzo 2026⁹⁵.

⁹⁴ Si veda l'annuncio in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 295 del 20 dicembre 2025.

⁹⁵ Decreto del Presidente della Repubblica del 13 gennaio 2026, recante *Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare»*, approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 253 del 30 ottobre 2025, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 10 del 14 gennaio 2026.

Il Comitato promotore decideva a quel punto di impugnare la deliberazione del Consiglio dei ministri e il decreto presidenziale davanti al Tar, in quanto la decisione di indire a termini ancora aperti avrebbe di fatto impedito alla proposta di *referendum* popolare di completare il suo *iter* attraverso il deposito delle firme e la successiva verifica della legittimità della medesima, negando pari dignità a tutte le iniziative e attribuendo una condizione di vantaggio alla richiesta presentata per prima. I ricorrenti dichiaravano altresì di aver interesse a vedere esaminata la propria richiesta referendaria dall'Ufficio centrale per il *referendum*, anche al fine di verificare la maggiore aderenza al dettato normativo del proprio quesito rispetto a quello formulato attraverso l'ordinanza del 18 novembre.

Con sentenza n. 1694 del 28 gennaio 2026, il Tar Lazio respingeva il ricorso con motivazioni che è interessante ripercorrere. Il giudice amministrativo, anzitutto, rigettava le eccezioni di difetto di giurisdizione, ritenendo che la deliberazione del Consiglio dei Ministri ed il conseguente decreto presidenziale di indizione del *referendum* avessero la natura di atti di alta amministrazione – e non già, dunque, di atti *stricto sensu* politici –, come tali sindacabili dal giudice nella parte in cui essi individuavano la data di svolgimento della consultazione referendaria. In secondo luogo, sul piano della natura giuridica del *referendum* costituzionale, il Tar sposava la tesi dottrinale che assegna all'intervento popolare la natura di «*elemento, insieme alla successiva promulgazione presidenziale, che attiene all'efficacia della legge stessa*», mantenendo una posizione più sfumata sul profilo della funzione, oppositiva o confermativa, della pronuncia popolare. Per il Tar, d'altro canto, la questione non era dirimente, essendo possibile trovare una «*sintesi nella lettura offerta da coloro i quali intendono il referendum costituzionale come un istituto di garanzia che consente di verificare la rispondenza tra la volontà parlamentare e la volontà popolare garantendo l'esercizio dell'eventuale dissenso del corpo elettorale rispetto alla revisione della Costituzione*».

Nel merito, invece, il ricorso era ritenuto infondato, in quanto l'art. 138 della Costituzione conferiva ai tre soggetti di minoranza un mero un potere di *provocatio ad populum* funzionale a sottoporre al voto popolare il testo della legge costituzionale, una volta conseguito il quale veniva meno ogni altro interesse a tutelare ulteriori proposte referendarie, le quali non potevano che avere il medesimo contenuto giuridico – vale a dire l'approvazione o la reiezione della legge costituzionale approvata in via definitiva dal Parlamento – e dovevano pertanto considerarsi assorbite. In sostanza, l'unico interesse costituzionalmente tutelato atteneva allo svolgimento della consultazione referendaria e non anche al differimento della data della consultazione, secondo la lettura data dai ricorrenti, in quanto «*il termine di sessanta giorni [...] risponde all'interesse pubblico alla certezza delle scansioni procedurali propedeutiche allo svolgimento della consultazione popolare laddove il termine dilatorio previsto dal comma secondo della disposizione in esame (secondo cui “la data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione”) è stato dal legislatore ritenuto idoneo a garantire la partecipazione degli opposti schieramenti alla consultazione referendaria*». Secondo il giudice amministrativo, del resto, esisteva un interesse alla certezza dei tempi di svolgimento della consultazione referendaria, derivante dalla «*situazione di precarietà effettuale in cui si trova la legge costituzionale o di revisione costituzionale*

approvata senza la maggioranza dei due terzi, situazione che, riguardando significativi aspetti ordinamentali, deve avere una durata predeterminata e non incerta», il che postulava una lettura costituzionalmente orientata del richiamato art. 15 secondo la quale il voto non poteva essere differito oltre i termini perentori previsti dalla disposizione.

L'*iter* argomentativo seguito dal giudice amministrativo aveva una sua coerenza e non era del resto dissimile da alcune ricostruzioni proposte in sede dottrinale⁹⁶. Purtroppo, il ragionamento non giungeva alle sue inevitabili conclusioni, che consistevano nel ritenere non più tempestive eventuali richieste referendarie formalizzate dopo un'ordinanza di legittimità o, quanto meno, in una fase successiva all'emanazione del decreto presidenziale di indizione, date le problematiche derivanti dalla confluenza di istante presentate in fasi procedurali molto diverse. Problematiche che, invero, il Tar minimizzava, ritenendo che in caso di richieste giunte *in extremis* il comitato promotore avrebbe comunque mantenuto il diritto di percepire il rimborso previsto dall'art. 1, comma 4, della legge n. 157 del 1999, nonché il godimento degli spazi di comunicazione politica per la campagna referendaria, poiché l'emanazione del decreto presidenziale di indizione non aveva effetti preclusivi sul giudizio di legittimità della richiesta popolare e, pertanto, sul conseguimento delle situazioni giuridiche soggettive richiamate. Del resto, il Tar negava l'esistenza di una consuetudine costituzionale modificatrice *in parte qua* del primo comma dell'art. 15, «*dal momento che, in almeno due delle quattro occasioni nelle quali s'è fatto ricorso, durante la storia repubblicana, al referendum costituzionale (e, precisamente, nel 2016 e nel 2020), la consultazione referendaria è stata indetta dopo la scadenza del termine di tre mesi dalla pubblicazione della legge costituzionale previsto dall'art. 138, comma secondo, Cost. solo perché, in quelle ipotesi, anche le ordinanze ammissive della consultazione da parte dell'Ufficio centrale per il referendum erano state emanate dopo il decorso del termine trimestrale*».

9. Segue: la giurisprudenza dell'Ufficio centrale per il referendum

La pronuncia del giudice amministrativo non chiudeva il contenzioso tra il comitato promotore e il Governo. Nel medesimo giorno in cui il Tar respingeva il ricorso, a poco più di quarantotto ore dalla scadenza dei termini, il comitato si recava presso la Cancelleria della Corte di Cassazione per depositare le sottoscrizioni popolari – ben 546.463 – e formalizzare la richiesta di *referendum*, la quale veniva ritenuta legittima dall'Ufficio centrale con ordinanza del 6 febbraio. Un'ordinanza, questa, di tenore ben diverso rispetto al solito, in quanto i giudici non si limitavano a valutare il mero rispetto dei requisiti richiesti, vale a dire il numero di sottoscrizioni, ma entravano – con motivazioni molto lunghe ed articolate – nel merito delle varie questioni costituzionali discendenti dalla contestata interpretazione dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970 e dalla pluralità di richieste referendarie.

⁹⁶ Sul profilo della certezza dei tempi del procedimento di approvazione di una legge costituzionale, in particolare, si focalizza P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, cit., 44 ss.

La singolarità del caso discendeva dal fatto che, come si è visto, l'Ufficio centrale era chiamato a pronunciarsi, per la prima volta in assoluto, sulla legittimità di una richiesta formalizzata in una fase procedimentale molto avanzata, a consultazione referendaria già indetta, il che lasciava se non altro impregiudicata la possibilità che, pur in presenza di una richiesta corredata dalle necessarie sottoscrizioni e depositata entro i termini prescritti, questa venisse considerata non più tempestiva per sopraggiunta interruzione del procedimento referendario conseguente all'indizione. Tesi, questa, che portava alle estreme conseguenze il ragionamento condotto dal Tar ma che, ad ogni modo, non veniva accolta dall'Ufficio centrale, il quale argomentava anzi in senso diametralmente opposto: la presentazione di una richiesta di *referendum* da parte di uno dei soggetti cui l'art. 138 conferisce tale facoltà non ha effetti preclusivi su eventuali richieste successive, che sono pienamente legittime ove formalizzate entro i termini costituzionalmente previsti, sia in presenza di richieste già validate dall'Ufficio centrale, sia nell'ipotesi – sinora inedita – di nuova istanza presentata in un momento successivo all'emanazione del decreto presidenziale di indizione. L'art. 138, nel conferire a diverse soggettività un diritto, di natura costituzionale, di sottoporre a votazione popolare il testo della legge costituzionale approvata a maggioranza assoluta, intende infatti valorizzare la diversa legittimazione di ciascuno: da un lato la minoranza parlamentare e una minoranza di Consigli regionali, che potrebbero essere mosse dall'intento di ottenere una conferma della volontà espressa dalle assemblee legislative oppure la bocciatura da parte dell'elettorato, dall'altro una frazione del corpo elettorale, generalmente con l'intento di non approvare la legge costituzionale. E nel silenzio della Costituzione e della legge, l'interprete non può attribuire all'ammissione di una richiesta l'effetto di precluderne altre presentate successivamente, non solo della stessa natura (ad esempio una diversa minoranza parlamentare) ma anche, e a maggior ragione, da parte di altri soggetti quali in particolare gli elettori.

Così facendo, l'Ufficio centrale cadeva però in una evidente contraddizione: se una richiesta di *referendum* è sempre tempestiva, purché formalizzata entro i termini previsti dall'art. 138 della Costituzione, in modo da tutelare il diritto costituzionale riferito a ciascuna delle diverse soggettività ivi richiamate, ne consegue che tale diritto deve essere reso effettivo senza subire limitazioni di sorta. Cosa che accadrebbe qualora la consultazione referendaria venisse collocata in una data ricompresa all'interno del trimestre – in linea teorica, come si è visto *supra*, l'art. 15 della legge n. 352 del 1970 lo consentirebbe – oppure in una non troppo posteriore alla sua scadenza. Nel primo caso, infatti, una richiesta formalizzata dopo lo svolgimento del *referendum* sarebbe giocoforza irricevibile, ancorché depositata entro i termini previsti dall'art. 138 della Costituzione; nel secondo, invece, il comitato promotore sarebbe penalizzato in quanto le situazioni giuridiche conseguenti – dagli spazi per la campagna referendaria al rimborso per le relative spese – sarebbero fruibili per una frazione circoscritta della campagna referendaria stessa. Una tutela delle diverse soggettività richiamate dall'art. 138 e del potere di *provocatio ad populum*, in altri termini, presuppone l'intangibilità del trimestre e un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970, dalla quale emerga un vincolo per il quale il decreto

di indizione deve essere emanato una volta ultimata la fase dei controlli da parte dell'Ufficio centrale e, conseguentemente, non prima che siano scaduti i termini entro i quali possono essere depositate le richieste di *referendum*.

L'ordinanza, tuttavia, non giungeva a tale conclusione, ritenendo del tutto conforme al quadro costituzionale l'indizione a termini ancora aperti e che l'eventuale convergenza di diverse iniziative referendarie richiedeva la mera rivisitazione del quesito, in quanto «*una volta considerata [...] possibile la presentazione di più richieste referendarie da parte dei soggetti legittimati, è palese che nell'esercizio del dovere di individuare la formula del quesito da sottoporre a referendum in sede di esame di una richiesta referendaria successiva, questo Ufficio [...] si trova invece a termini di legge necessariamente nella condizione di dovere formulare nuovamente il quesito referendario e di doverlo fare non solo con riferimento alla nuova richiesta ritenuta legittima, ma anche con riguardo alla o alle richieste precedentemente ammesse*». La questione assumeva contorni di indubbio interesse poiché nell'ordinanza del 6 febbraio 2026 l'Ufficio centrale – in composizione parzialmente diversa rispetto al collegio riunitosi nei mesi precedenti – non soltanto riformulava il quesito già redatto con l'ordinanza del 18 novembre 2025⁹⁷, ma ne modificava altresì l'architettura discostandosi dalla prassi costantemente seguita sin dal 2001: fino a quel momento, infatti, ci si era sempre orientati in favore della seconda formula prevista dall'art. 16 della legge n. 352 del 1970 nonostante le due ipotesi alternative fossero modellate sulla classica distinzione tra leggi di revisione costituzionale ed altre leggi costituzionali⁹⁸ e quelle sottoposte a *referendum* popolare fossero tutte “leggi di revisione costituzionale” e non già “leggi costituzionali”.

La rettifica del quesito, in realtà, avrebbe avuto l'effetto di riportare il procedimento alla fase antecedente, dal momento che «*il ri-esercizio del potere di fissazione del quesito comporta, naturalmente, una nuova attivazione del presupposto per il procedimento di cui all'art. 15, primo e secondo comma*»: il che avrebbe significato convocare il Consiglio dei ministri, revocare il precedente decreto e fissare una nuova data, da collocarsi, conformemente al secondo comma del richiamato art. 15, in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo alla data di emanazione del nuovo decreto presidenziale di indizione, rendendo ancora più manifesta l'esigenza di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione normativa finalizzata ad evitare le aporie descritte. Tuttavia, il Consiglio dei ministri, riunito il 7 febbraio, decideva di glissare quasi completamente su questo profilo, limitandosi ad una mera modifica del quesito e mantenendo quindi ferme le date del 22 e 23 marzo già fissate dal decreto del Presidente della Repubblica del 13 gennaio⁹⁹.

⁹⁷ Questo il testo del nuovo quesito: «*Approvate il testo della legge di revisione degli artt. 87, decimo comma, 102, primo comma, 104, 105, 106, terzo comma, 107, primo comma, e 110 della Costituzione approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 con il titolo “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”?*».

⁹⁸ Distinzione teorizzata, in particolare, da C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, cit., 189 ss.

⁹⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 2026, recante *Precisazione del quesito del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare»*, approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 253 del 30 ottobre 2025, pubblicato a sua volta nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 31 del 7 febbraio 2026.

10. Conclusioni: una legge da perfezionare

L'analisi dei precedenti in materia di *referendum* costituzionale, condotta sin qui, dimostra come l'esegesi dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970 sia stata quanto meno ambivalente, rendendo improcrastinabile un intervento del legislatore. Come si è visto, all'interpretazione letterale della disposizione sono state preferite per lungo tempo due ulteriori soluzioni ermeneutiche, non del tutto prive di controindicazioni e mai formalizzate sul piano normativo, le quali sono state superate in occasione del *referendum* costituzionale del 2026 dando luogo ad un fiume di polemiche e ad alcuni ricorsi in sede giurisdizionale. La giurisprudenza di Tar e Ufficio centrale, d'altra parte, non sembra aver dato risposte esaustive alle problematiche derivanti dall'eventuale confluenza di una pluralità di richieste referendarie presentate da soggetti diversi e con tempistiche diverse, mantenendo ampi margini di incertezza sul procedimento referendario e sulle norme che lo disciplinano e lasciando presagire che nel prossimo futuro gli scenari qui descritti possano riproporsi.

Le soluzioni a disposizione del legislatore sono molteplici e tutte più o meno riconducibili alle prassi che si sono alternate negli ultimi venticinque anni. Segnatamente, qualora si ritenga opportuno creare i presupposti per un procedimento più rapido e snello, in ossequio al già richiamato interesse alla certezza dei tempi di svolgimento della consultazione referendaria, il legislatore potrebbe modificare il primo comma dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970 al fine di precisare, *apertis verbis*, che il termine di sessanta giorni per l'emanazione del decreto di indizione deve decorrere, anche in presenza di una pluralità di richieste, sempre e comunque dalla data di comunicazione della prima ordinanza utile in ordine di tempo¹⁰⁰. In tal modo, il legislatore finirebbe per cristallizzare l'interpretazione restrittiva dell'art. 15, prevalsa in occasione della tornata referendaria del 2026, la quale diverrebbe a quel punto l'unica soluzione ermeneutica a disposizione. Tuttavia, qualora ci si orientasse in questa direzione sarebbe opportuno procedere ad un più ampio ripensamento del procedimento referendario, valorizzando alcuni spunti tratti dalla giurisprudenza del Tar, in modo da evitare i paradossi derivanti dalla potenziale confluenza di iniziative diverse. E questo richiederebbe, in particolare, l'interruzione del procedimento referendario all'atto dell'emanazione del decreto presidenziale di indizione – se non addirittura al momento della conclusione del giudizio di legittimità da parte dell'Ufficio centrale – in quanto validare *ex post* una richiesta sopravvenuta ha obiettivamente poco senso e rasenta addirittura il paradosso nell'ipotesi – pienamente compatibile con una lettura restrittiva dell'art. 15 – nella quale la data del voto sia collocata all'interno del trimestre o comunque in una data antecedente rispetto alla pronuncia dell'Ufficio centrale. La dottrina più attenta ha giustamente evidenziato che, a *referendum* ormai indetto, si

¹⁰⁰ Il primo comma dell'art. 15 potrebbe essere riformulato nel seguente modo: “Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso. Qualora sopraggiungano ulteriori ordinanze, il referendum viene in ogni caso indetto entro sessanta giorni dalla comunicazione della prima ordinanza.”. Una formulazione alternativa potrebbe essere la seguente: “Qualora una o più ordinanze dell'Ufficio centrale dichiarino la legittimità di una o più richieste, il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla data di comunicazione della prima ordinanza.”.

dovrebbe dubitare del fatto che i titolari di un'iniziativa successiva possano essere considerati promotori della consultazione, sul piano degli effetti derivanti da tale *status* – spazi di comunicazione, erogazione dei rimborsi per le spese relative alla campagna referendaria e possibilità di agire nelle sedi giudiziarie –, e che sarebbe ad ogni modo problematica anche la soluzione alternativa della revoca del decreto di indizione per adottarne un altro al fine di venire incontro alla richiesta sopravvenuta¹⁰¹. In definitiva, se l'unico interesse costituzionalmente meritevole di tutela è la sottoposizione del testo approvato dalle Camere al voto popolare, tanto che eventuali proposte referendarie successive devono ritenersi assorbite non potendo non avere il medesimo contenuto giuridico della precedente, ne consegue che all'atto dell'indizione – o della conclusione delle operazioni di controllo da parte dell'Ufficio centrale – la fase procedimentale dell'iniziativa deve considerarsi ormai chiusa, rendendo non più tempestive eventuali richieste sopraggiunte quand'anche formalizzate entro i termini costituzionalmente previsti.

Qualora, invece, si voglia valorizzare la differente legittimazione dei tre soggetti cui l'art. 138 della Costituzione conferisce il diritto di iniziativa ed evitare potenziali cortocircuiti con le tempistiche previste dal medesimo articolo, si dovrebbe intervenire in senso diametralmente opposto, al fine di precisare che il decreto di indizione deve essere emanato dopo che la fase dei controlli di legittimità da parte dell'Ufficio centrale sia stata ultimata e, comunque, una volta concluso il trimestre entro cui è possibile formalizzare una richiesta. Questa soluzione, che si ricollega peraltro ad una prassi consolidatasi nel corso degli anni, sembra essere molto più rispettosa del dettato costituzionale, in quanto è l'unica idonea a tutelare tutti i soggetti coinvolti nel procedimento e tutte le situazioni giuridiche che ne discendono. A tal fine, si potrebbe operare sul primo comma dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970, prevedendo che il *referendum* sia indetto entro sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'ultima ordinanza utile e comunque una volta decorso il termine di tre mesi dalla pubblicazione notiziale¹⁰², nonché – com'è stato suggerito in sede dottrinale¹⁰³ – sul terzo comma dell'art. 12, prevedendo che l'Ufficio centrale debba ultimare la fase dei controlli entro il termine di trenta giorni decorrenti non già dalla data di presentazione della richiesta, bensì dalla scadenza dei termini¹⁰⁴. La novella avrebbe l'effetto di mantenere sostanzialmente inalterata la scansione temporale prevista dal primo comma dell'art. 15, posticipando il giudizio di legittimità alla conclusione del trimestre e scongiurando dunque il rischio che l'Ufficio centrale possa pronunciarsi con una pluralità di ordinanze emanate a distanza di diverse settimane l'una dall'altra.

Per evitare incertezze o contenziosi aventi ad oggetto la redazione del quesito, infine, si potrebbe intervenire anche sull'art. 16, al fine di precisare che la prima formula deve essere

¹⁰¹ A. PERTICI, *L'incerta sorte della legittima richiesta di un referendum costituzionale già indetto*, cit., 154 s.

¹⁰² Questa un'ipotetica formulazione del primo comma dell'art. 15: “Cessato il termine di tre mesi dalla pubblicazione di cui all'articolo 3 e ultimate le operazioni di cui all'articolo 12, il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso. In caso di pluralità di ordinanze, il termine di sessanta giorni decorre dalla data di comunicazione dell'ultima ordinanza.”.

¹⁰³ A. PERTICI, *L'incerta sorte della legittima richiesta di un referendum costituzionale già indetto*, cit., 155.

¹⁰⁴ Il primo periodo del terzo comma dell'art. 12 potrebbe essere riformulato così: “L'Ufficio centrale decide, con ordinanza, sulla legittimità della richiesta entro 30 giorni dalla scadenza del termine di tre mesi dalla pubblicazione di cui all'articolo 3.”.

tassativamente utilizzata per le leggi di revisione costituzionale e la seconda per le leggi costituzionali, oppure per individuare una formulazione univoca, modellata eventualmente sulla seconda opzione, quella più utilizzata nella prassi, che reca in ogni caso il titolo del testo di legge e consente pertanto di circoscrivere con assoluta certezza il *thema decidendum*¹⁰⁵. Sarebbe la soluzione più indicata per prevenire potenziali polemiche, come quelle generatesi in occasione della riforma costituzionale del 2026, le quali tendono a spostare il *focus* dall'oggetto della riforma ai profili procedurali, di indubbio rilievo per gli operatori del diritto ma di scarso interesse ai fini della manifestazione di volontà popolare.

¹⁰⁵ In senso parzialmente critico, invece, V. DESANTIS, *Sulla Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione. Considerazioni sulla sequenza procedimentale*, cit., 28 s., secondo il quale il quesito dovrebbe essere predefinito, in modo da non lasciare margini ai promotori, ma non dovrebbe recare neppure il titolo del testo di legge, al fine di evitare che la sua formulazione possa in qualche modo condizionare gli elettori.