



Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

L'indizione del referendum nel rispetto delle regole

di [Gabriella Luccioli](#)

5 gennaio 2026

È vivace in questi giorni il dibattito sulla possibile data di svolgimento del referendum sulla legge costituzionale di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Nel cercare di fare chiarezza tra le diverse posizioni in campo l'analisi non può che partire dall'art. 138 della Costituzione, che al suo secondo comma annovera tra i soggetti legittimati alla richiesta di referendum confermativo/oppositivo rispetto ad una legge costituzionale un quinto dei membri di una Camera, 500.000 elettori o cinque Consigli regionali. La mancanza in detta elencazione di qualsiasi elemento indicativo di una alternatività tra i soggetti legittimati e la stessa diversità della natura e della collocazione istituzionale degli stessi induce a ritenere che si tratti di una legittimazione plurima, tale da escludere che la proposizione della domanda di referendum da parte di uno di loro precluda o assorba o consumi la possibilità di proposizione da parte degli altri. In particolare, l'attribuzione anche a 500.000 elettori del diritto di chiedere il referendum esprime una chiara scelta democratica del Costituente, volta a coinvolgere e recepire la voce dei cittadini a fronte di una legge costituzionale che, in quanto approvata nella seconda votazione da ciascuna Camera con un quorum inferiore a due terzi, è tale da determinare l'esigenza di una verifica, ove richiesta, della corrispondenza della volontà espressa dal Parlamento a quella della collettività. E tale diritto non può chiaramente essere inciso dalla previa iniziativa di un quinto dei componenti di una Camera o di cinque Consigli regionali.

Premesso che la pluralità delle richieste non pluralizza il referendum, che resta unico e ha per unico e necessario oggetto la legge costituzionale da avallare o da respingere in blocco, non può dubitarsi della persistenza, anche dopo che uno dei soggetti legittimati abbia inoltrato la richiesta referendaria, di un interesse degli altri a farsi promotori della medesima richiesta, non solo allo scopo di perfezionare se ritenuto necessario la formulazione del quesito, ma anche perché detta iniziativa, conferendo il ruolo di “soggetto promotore”, consente di utilizzare spazi privilegiati di interlocuzione nella campagna referendaria e di contribuire in modo diretto alla informazione dei cittadini^[1].

Né può addursi in senso contrario il rilievo che la legge n. 352 del 1970, nel dettare la disciplina sui referendum, ha considerato separatamente e autonomamente i tre soggetti legittimati (v. in particolare gli artt. 6, 7, 10 e 15), atteso che detta legge, come ogni altra, va interpretata in senso costituzionalmente orientato, e quindi adattata all'ipotesi di concorrenza di più iniziative referendarie resa possibile dal Costituente, e non come diretta a limitare la portata della norma costituzionale, stante la sua subordinazione alla fonte di vertice dell'ordinamento^[2].

Appare pertanto evidente che la scansione temporale del procedimento nelle fasi non sovrapponibili di iniziativa, indizione e svolgimento del referendum – scansione che ha come *dies a quo* quello della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge costituzionale approvata dal Parlamento – tende ad evitare un'indizione intratrimestrale, che sovrapponendo la prima e la seconda fase pregiudicherebbe il diritto di autonoma iniziativa referendaria costituzionalmente riconosciuto ai tre soggetti in discorso.

Ciò vuol dire che il termine di tre mesi dalla pubblicazione della legge costituzionale previsto dal richiamato secondo comma dell'art. 138 Cost. deve essere comunque trascorso al momento della indizione del referendum, in quanto ciascuno degli attori astrattamente legittimati alla richiesta referendaria deve poter disporre di detto spazio temporale: ravvisare una preclusione derivante da una prima istanza referendaria comporterebbe, come già osservato, la lesione del diritto di iniziativa che il richiamato art. 138 attribuisce a tutti i soggetti indicati. Ciò significa quindi che il termine in discorso va rispettato anche ove l'Ufficio centrale per il referendum abbia già dato il via libera ad una prima richiesta, come nella specie è avvenuto.

In questo senso è peraltro riscontrabile una consolidata prassi costituzionale, atteso che nelle quattro occasioni di referendum confermativo/oppositivo del passato si è provveduto alla relativa indizione dopo che i tre mesi dalla definitiva approvazione e pubblicazione della legge erano ampiamente decorsi.

Particolare rilievo assume al riguardo[3] ciò che avvenne in occasione del referendum del 2001 sulla riforma del Titolo V, il primo referendum costituzionale nella storia della Repubblica, in cui l'indizione fu plurioriginata in ragione delle due distinte richieste di parlamentari, facenti parte dell'opposizione e della maggioranza, nonché della richiesta di un comitato di cittadini fattosi promotore della raccolta di 500.000 firme.

Nella seduta del 24 aprile 2001 il Consiglio dei Ministri presieduto da Giuliano Amato, in carica al momento della presentazione delle richieste, rifiutò l'interpretazione letterale della legge del 1970 e affermò che all'indizione del referendum dovesse procedersi solo dopo la scadenza del trimestre previsto dall'art. 138, comma 2, così da non pregiudicare il diritto di iniziativa referendaria di soggetti diversi dai parlamentari che avevano presentato la richiesta. Sulla base di tale indicazione il referendum fu indetto con d.m. 3 agosto 2001, cui seguì il decreto del Presidente della Repubblica del 6 agosto 2001. Il referendum si svolse il 7 ottobre 2001, a distanza di quasi sette mesi dall'approvazione, in data 8 marzo 2001, e dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, il 12 marzo 2001, della legge di revisione.

Quanto agli altri referendum, va segnalato che quello del 2006 sulla “devoluzione” fu indetto con decreto presidenziale del 28 aprile 2006 in relazione ad una legge costituzionale approvata in via definitiva dal Parlamento il 16 novembre 2005 e pubblicata il 18 novembre successivo. Il referendum del 2016 sulla cd. riforma “Renzi- Boschi” fu indetto con decreto del Presidente della Repubblica del 27 settembre 2016; la legge di revisione costituzionale era stata approvata in via definitiva il 12 aprile 2016 e pubblicata il 15 aprile 2016. Infine il referendum del 2020 sul “taglio dei parlamentari” fu inizialmente indetto con decreto del 20 gennaio 2020, poi, a seguito di sua revoca a causa del Covid, nuovamente indetto il 17 luglio 2020; esso riguardava una legge approvata definitivamente dal Parlamento l'8 ottobre 2019 e pubblicata il 12 ottobre 2019.

Tenuto fermo il rilievo sul piano delle fonti che la prassi in materia costituzionale generalmente riveste, per la sua idoneità a dare attuazione alle disposizioni costituzionali e ad integrarle, tanto da essere da alcuni studiosi collocata in quella “zona grigia” in cui il testo della Costituzione si confronta con la realtà, va rilevato che anche la migliore dottrina appare allineata nell'opinione che prima della scadenza del trimestre non si possa procedere all'indizione del referendum, essendo stato detto termine previsto dal Costituente non nell'interesse del Governo, ma delle minoranze legittimate a proporre il referendum[4].

Risulta pertanto chiaramente priva di basi giuridiche la pretesa inizialmente pubblicizzata con grande enfasi da alcuni soggetti politici di fissare al primo marzo 2026 la data di svolgimento del referendum a seguito di una sua indizione nel dicembre 2025, ossia precedentemente alla

scadenza dei tre mesi dalla pubblicazione della legge costituzionale, avvenuta il 30 ottobre 2025. Sembra per contro apprezzabile la scelta del Governo, pur in mancanza di prese di posizione chiare ed espresse, di evitare di assumere decisioni al riguardo negli ultimi Consigli dei Ministri dell'anno, mentre la soluzione, da ultimo prospettata da alcuni esponenti dello stesso Governo, di indire il referendum nel primo Consiglio dei Ministri di gennaio sarebbe chiaramente *contra legem*.

Se le argomentazioni che precedono valgono ad evidenziare la vincolatività in assoluto del termine dilatorio di tre mesi, se dunque neppure l'ordinanza dell'Ufficio centrale emessa durante il trimestre deputato alla promozione delle iniziative referendarie precludeva la presentazione di ulteriori richieste, è evidente che la recente iniziativa di 15 cittadini che il 19 dicembre 2025 hanno richiesto all'Ufficio suindicato di farsi promotori della raccolta delle 500.000 firme necessarie ha reso la situazione più complessa, imponendo la soluzione di delicate questioni di coordinamento tra le due richieste, compresa la questione relativa alla possibilità di unificare o accorpare i quesiti.

Nel momento in cui si scrive non è dato sapere se il traguardo dei 500.000 sottoscrittori verrà raggiunto: se questo avverrà i tempi saranno inevitabilmente destinati a slittare ulteriormente, dovendo il Governo attendere l'ordinanza dell'Ufficio centrale che accerti la legittimità della seconda richiesta per poter indire il referendum e scegliere la data del voto nell'arco temporale indicato dall'art.15 della legge n. 352 del 1970. Vi saranno in tal caso spazi più distesi di comprensione e di riflessione e potranno crearsi congrue opportunità di informazione e di dibattito con tutti i soggetti coinvolti sull'effettiva portata della legge costituzionale e sulla consistenza dei valori in gioco.

Ma qualunque sia l'esito della raccolta delle firme, va riconosciuto ai 15 proponenti, definiti in una recente nota di Questione Giustizia^[5] una "intraprendente e determinata pattuglia di cittadini", il merito di aver chiamato i cittadini alle armi, coinvolgendoli direttamente in una battaglia in difesa della Costituzione e bloccando la fuga in avanti delle forze di governo che hanno prima impedito al Parlamento qualsiasi dibattito su una modifica così importante della Carta fondamentale, che riguarda ben sette articoli, e poi tentato di imporre tempi strettissimi per votare.

Come è stato ricordato efficacemente in dottrina^[6], la fissazione della data del referendum non può essere assunta come una misura strategica per influenzare l'affluenza alle urne o l'esito del voto. Questa è la ragione che ha indotto il legislatore a negare margini di manovra all'esecutivo nella determinazione della data del voto, disponendo che abbia luogo in una domenica, e ora

anche in un lunedì, compresi tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione, onde consentire lo svolgimento della campagna referendaria.

Osservo infine che l'impegno a coinvolgere 500.000 elettori – tanto più opportuno in un clima di forte conflittualità tra maggioranza e opposizione – è valso a conferire all'iniziativa referendaria un valore aggiunto, attribuendole un significato politico alto, oltre quello strettamente tecnico: esso non solo ha costituito, come già rilevato, una chiara reazione, in nome del diritto, ad una strategia governativa diretta a chiudere ogni possibilità di discussione su una pessima riforma, ma ha offerto a tanti cittadini l'opportunità di far sentire la propria voce a difesa della Costituzione, evitando che questa contesa si risolvesse in un mero affare di palazzo e indicando la via per un'ampia partecipazione democratica su temi che non riguardano la magistratura, ma i valori fondanti della Repubblica, e quindi tutti gli italiani.

[1] Così CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale è davvero liberamente disponibile?*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2005.

[2] In tal senso v. DE MINICO, intervista al quotidiano IL DUBBIO, *Attenti alle norme sui referendum: se il governo tira dritto, si va al Tar*, 23 dicembre 2025.

[3] Come ricorda ROSSI, *Quale data per il referendum confermativo del 2026? Una questione di principio*, in *Questione Giustizia*, 10 dicembre 2025.

[4] Così DE MINICO, *op.loc.cit.*; ELIA, *L'ineludibile e indifferibile referendum*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006; ROSSI, *op. loc. cit.* V. altresì CARAVITA, *Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, che alle pagg. 23 e 24 si esprime in termini favorevoli all'interpretazione del Governo Amato.

[5] Così in *Il referendum costituzionale e l'innocente richiesta di quindici cittadini*, 30 dicembre 2025.

[6] V. in tal senso CARNEVALE, *op. loc. cit.*

La redazione invita a firmare

Ecco il link alla piattaforma di raccolta firme per la promozione del referendum oppositivo alla riforma costituzionale della magistratura:

<https://firmereferendum.giustizia.it/referendum/open>

Per firmare la richiesta di referendum segui questi passaggi:

- clicca sul tasto accedi e inserisci le tue credenziali (tramite SPID/CIE/CNS);
- clicca sul campo **Raccolta di almeno 500.000 firme per il referendum confermativo del testo della legge costituzionale concernente "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"**;
- clicca sul tasto 'sostieni l'iniziativa' e segui le istruzioni finali

Alla richiesta di referendum oppositivo alla riforma costituzionale della magistratura é possibile dare la propria adesione fino al 30 dicembre 2025.