



Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

“Chi primo arriva, vince”

Note a prima lettura della sentenza Tar Lazio 28 gennaio 2026 n. 1694

di Fabio Francario

Sulla legittimità della richiesta referendaria presentata dai cittadini elettori nel termine previsto dall'art. 138 della Costituzione, ma successivamente all'avvenuta indizione del referendum su richiesta dei deputati

2 febbraio 2026

Sommario: 1. La legge costituzionale recante “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare” e le richieste di referendum – 2. Il ricorso al TAR Lazio e la sua decisione con la sentenza 28 gennaio 2026 n. 1694. – 3. Problemi risolti e problemi aperti dalla ratio decidendi della pronuncia – 4. La soluzione “chi prima arriva, vince” non convince

1. La legge costituzionale recante “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*” e le richieste di referendum

A norma dell'art. 138 Cost., le leggi di revisione della Costituzione, se approvate soltanto a maggioranza assoluta e non di due terzi, possono essere sottoposte a referendum *“entro tre mesi dalla loro pubblicazione”* se ne venga fatta richiesta da un quinto dei membri di una Camera, o da cinquecentomila elettori o da cinque Consigli regionali.

Il procedimento è disciplinato dalla l. 25 maggio 1970 n. 352 (*“Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”*) e prevede che la legge di revisione venga immediatamente pubblicata sulla Gazzetta ufficiale *“distintamente dalle altre leggi senza numero d'ordine e senza formula di promulgazione”* e con l'esplicita avvertenza che entro tre mesi la legge potrebbe essere sottoposta al referendum popolare (art. 3); che le eventuali richieste di referendum debbano pervenire alla cancelleria della Corte di cassazione *“entro tre mesi dalla pubblicazione”* (art. 4); che l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione *“decide con ordinanza sulla legittimità della richiesta entro 30 giorni dalla sua presentazione”* (art. 12); che *“L'ordinanza dell'Ufficio centrale che decide sulla legittimità della richiesta di referendum è immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente della Corte costituzionale”* (art. 13); che *“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”*, fissando la data del referendum in una domenica compresa *“tra il 50° ed il 70° giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione”* (art. 15).

La legge costituzionale recante *“Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”*, approvata dal Parlamento in seconda votazione a maggioranza assoluta, viene pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025. Il successivo 4 novembre viene presentata la prima richiesta di referendum da parte di membri del Parlamento, richiesta ritenuta legittima dalla Cassazione con ordinanza del 18 novembre 2025. Il 19 dicembre viene presentata la richiesta da parte di cittadini promotori di raccolta firme per la presentazione di una seconda nuova richiesta. Nelle more del perfezionamento della raccolta delle firme e in pendenza del termine previsto dalla Costituzione per la presentazione delle richieste, in prossimità della scadenza del termine di 60 giorni di cui all'art. 15 l. 352/1970, il 12 gennaio 2026 il Consiglio dei Ministri delibera l'indizione del referendum, fissando la data al 22 e 23 marzo 2026. Il 13 gennaio viene emanato il decreto del Presidente della Repubblica, che viene pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il successivo 14 gennaio.

La richiesta di raccogliere le firme per la presentazione di un secondo quesito referendario viene dunque presentata pendente il termine di tre mesi per la presentazione delle richieste previsto in Costituzione, successivamente all'ordinanza della Cassazione, ma prima della delibera del Consiglio dei Ministri. Le firme saranno successivamente raccolte nel rispetto del termine previsto in Costituzione.

2. Il ricorso al TAR Lazio e la sua decisione con la sentenza 28 gennaio 2026 n. 1694.

I cittadini elettori firmatari della richiesta propongono ricorso al TAR Lazio avverso la delibera del Consiglio dei Ministri e il conseguente decreto presidenziale in quanto l'indizione, avvenuta prima della scadenza del termine, impedirebbe di sottoporre al corpo elettorale la richiesta come avanzata dai cittadini elettori, disconoscendo un diritto costituzionalmente riconosciuto in tal senso. L'indizione sottopone infatti a referendum il quesito così come proposto dalla richiesta dei parlamentari e vanifica la richiesta dei cittadini elettori che, nelle more del giudizio, nel rispetto del termine fissato dalla Costituzione, si è perfezionata con il raggiungimento delle firme necessarie e deve essere ancora presa in esame dalla Cassazione.

Con la sentenza n. 1694 del 28 gennaio 2026 il TAR Lazio ha rigettato il ricorso sulla base del convincimento che le tre possibili forme d'iniziativa referendaria siano tra loro equivalenti e in rapporto di alternatività; nel senso che assumerebbero rilevanza nella fase d'iniziativa del procedimento, senza averne alcuna nella fase decisionale, il contenuto della quale sarebbe predeterminato dall'art. 16 della l. 352/1970.

In sostanza, secondo la sentenza, la forma dell'atto d'iniziativa sarebbe indifferente per il resto del procedimento: la sua efficacia si esaurisce nel fatto di dare avvio alla procedura (*«Una volta, dunque, che uno dei soggetti sopra indicati si sia fatto carico di promuovere l'iniziativa referendaria, e la legittimità di essa sia stata positivamente vagliata dall'Ufficio centrale per il referendum, non sussistono ragioni affinché l'Esecutivo differisca l'indizione del voto, di fatto disapplicando l'art. 15, comma primo, della legge n. 352/1970. In quest'ottica, se la finalità ultima della legittimazione attribuita dall'art. 138 comma 2 Cost. ai soggetti ivi indicati deve essere individuata nell'effettiva attivazione del procedimento referendario, deve ritenersi che il termine di sessanta giorni, decorrente dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale ammissiva del referendum, che l'art. 15 comma 1 della legge n. 352/1970 attribuisce al Consiglio dei Ministri per*

l'indizione del referendum, 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») e i soggetti legittimati a dare impulso al procedimento non avrebbero né conserverebbero alcuna disponibilità nel merito del quesito referendario, essendo la formulazione del medesimo vincolata dalla lettera dell'art. 16 della l. 352/1970 («In particolare, contrariamente a quanto dedotto dai ricorrenti ed a conferma del fatto che la finalità della disciplina applicabile alla fattispecie sia principalmente ravvisabile nell'effettiva indizione del referendum, deve escludersi che i soggetti a cui l'art. 138 comma 2 Cost. attribuisce l'iniziativa abbiano la disponibilità del quesito. A conferma di ciò, va rilevato che l'art. 16 della legge n. 352/1970 individua specificamente le formule dei due quesiti referendari, riferibili rispettivamente alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale ...»).

Tale *ratio decidendi*, è bene notare, si esprime dopo che in punto di giurisdizione si è precisato di ritenere tutelabile «l'interesse legittimo al corretto e ragionevole esercizio del potere di fissazione delle date», in quanto tale potere si esprimerebbe in un atto di alta amministrazione e non in un atto politico; ma escludendo la sindacabilità dell'atto d'indizione del referendum sotto il profilo della formulazione del quesito da sottoporre agli elettori («...rispetto a tale profilo non vi sarebbero “spazi di sindacato giurisdizionale” in quanto il decreto presidenziale, nella parte in cui è meramente recettivo dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, mutua da quest'ultimo atto il relativo carattere insindacabile, discendente dal rilievo che, stante la natura di organo rigorosamente neutrale dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, “essenzialmente titolare di funzioni di controllo esterno espletate in posizione di terzietà ed indipendenza nell'ambito del procedimento referendario costituzionale”, sia impossibile qualificare gli atti dallo stesso adottati in materia di referendum come atti “oggettivamente e soggettivamente amministrativi”, con la conseguenza che le determinazioni assunte dall'Ufficio Centrale per il Referendum, non esplicando un potere amministrativo bensì “funzioni di garanzia e di controllo aventi carattere neutrale poste a presidio dell'ordinamento”, sono “insuscettibili di sindacato giurisdizionale”, tale insindacabilità estendendosi, in parte qua, anche al decreto presidenziale di indizione del referendum (in questo senso anche Cass. SS.UU. n. 24624/2016)»). In buona sostanza, secondo la sentenza, la decisione sarebbe impugnabile solo nella parte in cui dispone della data, non nella parte in cui risulta fissato il quesito referendario, profilo, quest'ultimo, sottratto alla

giurisdizione amministrativa in quanto riservato alla Corte di cassazione.

3. Problemi risolti e problemi aperti dalla *ratio decidendi* della pronuncia

3.1. Il TAR è stato certamente chiamato a decidere una situazione difficile, oggettivamente complessa e contraddittoria, creata, per un verso, dall'esigenza di tutelare un diritto costituzionalmente riconosciuto, il termine per l'esercizio del quale è espressamente previsto dalla stessa Costituzione; per l'altro, dal fatto che, nel caso di specie, il rispetto dei tempi procedurali stabiliti dalla l. 352/1970 vanifica di fatto il concreto esercizio di tale diritto. Una presso che immediata presentazione della richiesta di referendum da parte dei parlamentari, come avvenuto nel caso di specie, porta praticamente a sovrapporre il tempo di conclusione del procedimento di indizione, come scansionato dalla l. 352/1970, con quello previsto dalla Costituzione per la presentazione delle richieste, ponendo con ciò il problema di conciliare la possibilità di esercitare un diritto politico nei modi e termini in cui esso è garantito dalla Costituzione, con l'osservanza dei termini procedurali scanditi dalla legge 352/1970. Sotto questo profilo, la *ratio decidendi* sulla quale poggia la decisione adottata non appare convincente.

È vero infatti che, nel caso del referendum su legge costituzionale, diversamente dal referendum abrogativo previsto dall'art. 75 Cost., la forma del quesito è in parte predeterminata dalla lettera dell'art. 16 della l. 352/1970; ma non è vero anche che essa non lasci alcuno spazio ai richiedenti nella formulazione del quesito, fatto ritenuto invece decisivo dalla sentenza per escludere la lesione di diritti o facoltà riconosciuti dalla Costituzione ai cittadini elettori. Lo stesso articolo prevede diverse alternative possibili e soprattutto non esclude che, in caso la legge di revisione interessi una pluralità di disposizioni costituzionali, l'interesse a sottoporre al giudizio popolare la modifica della Costituzione possa riguardare solo alcune di esse, e non la totalità. Per rimanere al caso di specie, ad esempio, si sarebbe potuto chiedere di sottoporre a referendum le norme che prevedono l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, non anche quelle sulla separazione delle carriere, o viceversa. In via generale, non si può affatto escludere che la richiesta referendaria che arriva “prima” potrebbe limitarsi ad una parte soltanto della legge costituzionale, rendendo assolutamente evidente l'interesse ad attendere la scadenza del termine costituzionalmente previsto in caso vengano presentate altre diverse richieste.

La decisione potrebbe essere criticata anche sotto altri profili, quale ad esempio il disconoscimento come consuetudine costituzionale della prassi affermatasi nelle precedenti consultazioni referendarie in ordine al rispetto del termine previsto dall'art. 138 Cost. (per questo profilo per tutti v. **G. Luccioli**, *L'indizione del referendum nel rispetto delle regole*, in questa *Rivista*,⁵ gennaio 2026), come anche per l'affermazione della legittimazione a stare in giudizio della Presidenza della Repubblica perchè *“ove il ricorso fosse fondato questo Giudice sarebbe chiamato ad annullare anche l'atto presidenziale di indizione”*, con buona pace della alterità del Presidente della Repubblica rispetto agli altri poteri dello Stato.

Ciò che preme però sottolineare con le presenti note a prima lettura è l'errore nel ritenere influente la richiesta referendaria rispetto alla formulazione del quesito, derubricando la richiesta ad un mero fatto in grado soltanto di segnare l'inizio di un procedimento la cui conclusione non potrebbe avere un contenuto diverso a seconda della natura della richiesta (*«viene meno ogni interesse, quantomeno a livello costituzionale, a tutelare eventuali ulteriori proposte referendarie, le quali non potrebbero che avere il medesimo contenuto giuridico (l'approvazione o non approvazione della legge costituzionale approvata dal Parlamento), i cui effetti devono ritenersi assorbiti da quelli già conseguiti dall'ammissione al referendum»*).

3.2. A ben guardare, la sentenza focalizza poi il *decisum* proprio sulla questione della precisazione del quesito referendario, che ha ritenuto sottratto alla giurisdizione amministrativa. Anche questo profilo merita di essere sottolineato.

La sentenza afferma, per un verso, che la esatta formulazione del quesito è riservata esclusivamente alla Corte di Cassazione quale garante dell'imparzialità della decisione (*«la legge n. 352 del 1970 non devolve nè ai promotori, nè al Consiglio dei Ministri, nè al Presidente della Repubblica il compito d'individuare e completare il quesito referendario nell'ambito di quelli prefigurati dalla legge : compito che – alla stregua anche della giurisprudenza di questo Ufficio – deve ritenersi demandato invece all'Ufficio centrale del referendum, nella sua qualità di giudice delle legittimità della complessivi richiesta referendaria, coerentemente con l'intento del legislatore di sottrarre la disponibilità del quesito e quindi la configurazione finale della richiesta a soggetti e organi che per il loro ruolo ritiene non imparziali (come i presentatori della domanda o il Consiglio dei Ministri) o non aventi una potestà autonoma di impulso (Presidente della Repubblica)»*). Per l'altro, rigetta nel merito la domanda, che contesta la data di fissazione, consumando un giudizio sulle modalità di formulazione del quesito.

La questione posta al giudice amministrativo riguardava la legittimità della decisione di indire il referendum, presa in contrasto con l'art. 138 Cost. (che garantisce un termine di tre mesi per la presentazione), ma in conformità ai tempi procedurali stabiliti dalla l. 352/1970.

È chiaro che, posta in questi termini, la questione dovrebbe necessariamente passare per il giudizio della Corte costituzionale, sulla legittimità delle norme della l. 352/1970 nella misura in cui consentirebbero l'indizione prima della scadenza del termine dei tre mesi garantito dall'art. 138 Cost..

Diversamente, la esistenza della richiesta per la raccolta delle firme già in data anteriore alla indizione del referendum e soprattutto la definitiva presentazione del quesito successivamente all'emanazione del provvedimento impugnato avrebbero potuto però sorreggere una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in ragione delle caratteristiche del caso di specie (il *vulnus* altrimenti inferto al diritto costituzionalmente protetto dei cittadini elettori a veder presa in esame la propria richiesta referendaria dal vero e unico giudice naturale della stessa); e tale interpretazione avrebbe potuto giustificare l'annullamento della delibera del Consiglio dei Ministri per non aver considerato che l'ammissibilità della nuova richiesta andava necessariamente valutata dalla Cassazione. Il TAR ha fatto però esattamente il contrario; ha cioè comunque consumato un giudizio di conformità delle norme della l. 352/1970 all'art. 138 Cost., senza tenere in considerazione la particolarità del caso di specie (il *vulnus* inferto al diritto costituzionalmente protetto).

Né, è da dire, il Consiglio dei Ministri ha ritenuto di dover esso provvedere all'annullamento in autotutela della delibera d'indizione di fronte al fatto sopravvenuto del perfezionamento della seconda richiesta, per consentirne la valutazione alla Cassazione.

Fatto sta che il TAR ha affermato di aver giurisdizione sull'atto d'indizione solo limitatamente alla fissazione della data, ma ha in realtà giudicato delle modalità di formulazione del quesito, escludendo che le norme della l. 352/1970 contrastino con l'art. 138 Cost. nel momento in cui consentono l'indizione del referendum senza che l'ammissibilità di un secondo quesito venga valutata dalla Cassazione. Sostituendosi così alla Corte costituzionale e alla Corte di cassazione.

4. La soluzione “chi prima arriva, vince” non convince

Non era certo un problema di pronta e facile soluzione, ma la soluzione non deve mai andare a scapito delle garanzie costituzionali poste a presidio di diritti civili e politici dei cittadini elettori.

Affermare in maniera incondizionata il principio “chi prima arriva vince” finisce con l'avallare la possibile instaurazione di una prassi per cui l'immediata formulazione, della richiesta di referendum, da parte dei membri del Parlamento, rende inutile e impossibile l'esercizio del potere di richiesta anche ai cittadini elettori, pur riconosciuto dalla Costituzione con l'assegnazione del termine di tre mesi per il suo esercizio. Ed è sotto questo profilo che la sentenza non convince.

A quanto già osservato sulla discrezionalità comunque lasciata dall'art. 138 Cost. nella formulazione del quesito, si deve peraltro aggiungere che proprio il caso di specie dimostra che la formulazione del quesito può essere tutt'altro che neutrale e condizionare l'esito del referendum, perchè può essere fatta in modo da minimizzare o da enfatizzare l'impatto delle modifiche apportate al testo della Costituzione. Nel caso di specie i cittadini elettori hanno formulato un quesito sostanzialmente identico a quello già presentato, arricchito però dalla precisazione dell'elenco degli articoli che vengono modificati dalla legge di revisione della Costituzione in quanto si ritiene che in questo modo gli elettori possono meglio comprendere che vengono cambiati ben sette articoli della Costituzione, mentre nel quesito dei membri parlamentari non compare alcun riferimento agli articoli che vengono modificati e ciò potrebbe tendere a minimizzare l'impatto delle modifiche sulla Costituzione.

Allo stato, non può esserci comunque dubbio sul fatto che le richieste di referendum debbano essere in ogni caso esaminate dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione, unica competente a pronunciare su legittimità e ammissibilità delle stesse. Del che sembrerebbe del resto dare atto lo stesso TAR Lazio, nel momento in cui nella sentenza si afferma che *“gli atti in questa sede impugnati... non ostano a che l'ufficio centrale possa giudicare della legittimità della richiesta referendaria ad essa avanzata”*. Si tratta però di una precisazione che la sentenza limita espressamente ai fini del conseguimento dello status di Comitato promotore e del connesso diritto al rimborso delle spese sostenute per la campagna referendaria. In ogni caso sembra continuare ad emergere l'invasione del campo di giudizio riservato alla Corte di cassazione. È questa che deve decidere se e come i quesiti possano e debbano essere formulati. E la decisione deve essere ancora presa anche e proprio con riferimento alla richiesta che si è perfezionata dopo l'indizione del referendum, ma nei termini garantiti dall'art. 138 Cost.

Quali gli scenari possibili a questo punto, in considerazione del fatto che gli elettori sono stati già chiamati a decidere sul quesito come formulato dai membri parlamentari e ritenuto ammissibile dalla Cassazione.

L'Ufficio centrale per il referendum potrebbe ritenere che il quesito proposto dai cittadini elettori sia inammissibile, perché proposto successivamente all'indizione o per altro motivo, oppure che sia ammissibile ma già interamente ricompreso in quello di provenienza parlamentare. In entrambi i casi ciò non avrebbe alcuna conseguenza sulla procedura attualmente già in essere: non vi sarebbe necessità di modificare il quesito già ritenuto ammissibile e verrebbe confermata la propria precedente ordinanza.

Diversamente, la Cassazione potrebbe ritenere necessario che il quesito già ritenuto ammissibile venga modificato. Ciò potrebbe però dipendere dal convincimento che, una volta ritenuta l'ammissibilità anche della nuova richiesta, si rende necessario procedere alla formulazione di un vero e proprio nuovo quesito nel quale devono integrarsi le due formulazioni ritenute entrambe ammissibili; ovvero dal convincimento che la seconda richiesta implicherebbe soltanto la specificazione del quesito che non perderebbe la sua unitarietà e rimarrebbe sostanzialmente inalterato. Nel primo caso la Cassazione dovrebbe revocare la propria precedente ordinanza e, conseguentemente, il Consiglio dei Ministri, visto e considerato il fatto sopravvenuto, dovrebbe a sua volta revocare il proprio precedente atto d'indizione fissando una nuova data. Nel secondo caso, non essendoci una modifica sostanziale del quesito già ritenuto ammissibile, ma una sua mera rettifica, l'ordinanza della Cassazione avrebbe comunque un effetto confermativo della precedente e non vi sarebbe necessità di fissare una nuova data (sempre che i tempi tecnici ovviamente lo consentano).

TAR Lazio, Roma, sez. II-bis, 28 gennaio 2026, n. 374
