

Pubblicato il 28/01/2026

N. [01694/2026](#) REG.PROV.COLL.  
N. [00374/2026](#) REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

*ex art. 60 cod. proc. amm.;*

sul ricorso numero di registro generale 374 del 2026, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Anna Maria Bianchi, Elena Bianca Di Gioia, Antonietta Carestia, Crocetta Nadia Cuffaro, Nunzia D'Elia, Antonella Di Florio, Carlo Guglielmi, Vincenzo Lavecchia, Isabella Necci, Stefano Olivieri, Andrea Padalino Morichini, Pier Luigi Panici, Giuliana Quattromini, Giuseppe Salmè, Liliana Valli, rappresentati e difesi dagli avvocati Pietro Adami e Carlo Contaldi La Grotteria, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Pietro Adami in Roma, corso D'Italia 97;

*contro*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*e con l'intervento di*

*ad opponendum:*

- Associazione “*Si Separa*”, in persona del rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Federico Tedeschini e Giovanni Guzzetta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- Unione Italiana Forense, in persona del rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenza Di Martino e Gianluca Piccinni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gianluca Piccinni in Roma, via G. G. Belli, 39;
- “*Comitato Sì Alla Riforma della Giustizia – art. III*”, in persona del rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Antonino La Lumia e Pier Filippo Giacomo Giuggioli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Pier Filippo Giuggioli in Roma, viale Bruno Buozzi, 99;
- “*Comitato Indipendente Giudice Terzo*”, in persona del rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Gianfranco Meazza, Teresa Pes e Pietro Diaz, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

*previa sospensione*

per quanto riguarda il ricorso principale della deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 12.1.2026, con cui è stata fissata, per i giorni 22 e 23 marzo 2026, la data di celebrazione del referendum - previsto dall'articolo 138 della Costituzione - relativamente alla legge costituzionale concernente “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*” approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025;

per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti: del D.P.R. del 13 gennaio 2026, pubblicato sulla G.U. Serie Generale n 10 del 14 gennaio 2026, avente ad oggetto: “*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. (26A00167)*”;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;  
Visti gli di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Presidenza della Repubblica;  
Visti gli atti di intervento *ad opponendum*;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 il

dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con atto introduttivo del giudizio notificato e depositato nei termini di rito, i ricorrenti impugnavano la deliberazione adottata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 12 gennaio 2026 con cui quell'organo collegiale, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 352/1970, aveva disposto, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di proporre al Presidente della Repubblica le date del 22 e 23 marzo 2026 per l'indizione del referendum popolare previsto dall'art. 138 Cost. ed avente ad oggetto l'approvazione della legge costituzionale concernente "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*" approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025.

In via di fatto, essi esponevano che:

- in data 30 ottobre 2025, il Senato della Repubblica aveva approvato in via definitiva, con una maggioranza inferiore ai due terzi, il testo della sopra citata legge di riforma costituzionale la quale, il medesimo giorno, veniva pubblicata in Gazzetta Ufficiale;
- tra il 4 ed il 7 novembre successivo venivano depositate, presso la cancelleria della Corte di Cassazione, quattro richieste di

referendum ai sensi dell'art. 138 Cost., tutte provenienti da almeno un quinto dei membri di ciascuna Camera, richieste espressione tanto delle forze politiche di maggioranza quanto di quelle di opposizione;

- in data 18 novembre 2025, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Suprema Corte aveva ammesso le richieste in questione;

- il successivo 19 novembre i ricorrenti, in veste di promotori della raccolta delle firme di almeno 500.000 elettori, avevano proposto anch'essi una richiesta di referendum avente ad oggetto la medesima legge di riforma costituzionale, ma un quesito in parte differente da quello presentato dai parlamentari e già ammesso dall'Ufficio centrale;

- nondimeno, pendente ancora il termine per la raccolta delle sottoscrizioni, il Consiglio dei Ministri, con l'atto impugnato in via principale, aveva proposto al Presidente della Repubblica l'indizione del referendum in questione per il 22 ed il 23 marzo 2026, di fatto precludendo alla proposta di referendum da essi promossa di poter completare l'*iter* di verifica della legittimità della propria richiesta e, quindi, di ammissione della stessa prima della celebrazione della consultazione referendaria.

In via preliminare, i ricorrenti sostenevano la natura di atto amministrativo, e non politico, della deliberazione con cui il Consiglio dei Ministri propone al Presidente della Repubblica l'indizione, in una determinata data, del referendum previsto dall'art. 138 Cost. in quanto atto applicativo della normativa

primaria a cui farebbe da contraltare un interesse legittimo al corretto e ragionevole esercizio del potere di fissazione della data della consultazione referendaria che essi, in questa sede, intendevano far valere, sì da ritenere tale atto soggetto al sindacato da parte di questo Giudice.

In ordine, poi all'interesse a ricorrere, essi deducevano di esserne in possesso innanzitutto sotto il profilo soggettivo, essendo promotori di una richiesta di consultazione referendaria a sostegno della quale era ancora in corso la raccolta delle firme presso gli elettori mentre, dal punto di vista oggettivo, deducevano di avere interesse all'annullamento dell'atto impugnato (e, quindi, alla caducazione dell'indizione del referendum nelle date individuate dal Consiglio dei Ministri) sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, essi dichiaravano di aver interesse a che la propria richiesta referendaria fosse esaminata dall'Ufficio centrale per il referendum al fine di dedurre la non correttezza del quesito esaminato ed ammesso dalla Corte di Cassazione e, di contro, la maggiore aderenza al testo normativo del testo del proprio quesito.

In secondo luogo, i ricorrenti sostenevano che, una volta completata la raccolta delle sottoscrizioni e ultimata, con esito positivo, la verifica dell'Ufficio centrale per il referendum, avrebbero conseguito il ruolo di "*potere dello Stato*" che, secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, spetta al

comitato promotore di un quesito referendario, con tutto ciò che ne conseguirebbe in ordine:

- alla tutela del testo del quesito formulato;
- alla percezione del rimborso che l'art. 1, comma 4, della legge n. 157/1999 riconosce ai promotori del referendum;
- allo spazio riconosciuto al comitato promotore nella partecipazione alla campagna referendaria sui vari mezzi di comunicazione, come previsto dalla legge n. 212/1956 e dalla legge n. 28/2000.

In diritto, poi, essi articolavano due mezzi di censura.

Con il primo, essi si dolevano della “*Violazione degli artt. 1, c.2, 2, 3 e 138 Cost. Violazione della prassi costituzionale. Violazione del principio di ragionevolezza*”.

A dire dei ricorrenti, il vigente quadro normativo evidenzierebbe un'antinomia tra il dato emergente dall'art. 138 Cost., secondo comma (che prevede un lasso temporale di tre mesi per la presentazione della proposta di referendum) e l'art. 15, comma primo, della legge n. 352/1970, (che prevede l'indizione del referendum entro 60 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum ammissiva della richiesta di referendum costituzionale), nel senso che il secondo termine potrebbe venire a scadenza prima che si sia consumato il termine per la presentazione di una diversa proposta referendaria, ipotesi che si verificherebbe nel caso di specie in cui l'ordinanza di ammissione del quesito proposto dai parlamentari è stata emanata

il 18 novembre 2025 ed in pari data trasmessa ai soggetti individuati dall'art. 13 della legge sopra citata, con la conseguenza che il termine per l'indizione del referendum verrebbe a scadere il 17 gennaio 2026, ossia prima del decorso del termine concesso dall'art. 138, comma secondo, Cost. ai promotori per completare la raccolta delle sottoscrizioni.

Tuttavia, secondo i ricorrenti, l'antinomia sopra denunciata si sarebbe potuta superare ove si fossero considerati i principi desumibili dalle norme costituzionali che essi reputavano violati nel caso di specie.

Infatti, a dire dei ricorrenti, l'aver riservato ad una minoranza di parlamentari, ad una minoranza di Regioni e ad una minoranza di elettori la legittimazione a richiedere la sottoposizione a referendum delle leggi di riforma della Costituzione paleserebbe la natura oppositiva e la funzione di tutela delle minoranze ascrivibile a tale istituto di democrazia diretta.

Da questo punto di vista, proseguivano i ricorrenti, consentire al Governo di indire il referendum prima della consumazione del termine di 90 giorni, previsto per la presentazione di tutte le possibili e concorrenti richieste referendarie, avrebbe l'effetto di negare pari dignità a tutte le iniziative attribuendo primazia esclusivamente alla richiesta che, per prima, sia stata presentata all'Ufficio centrale, così impedendo ad una frazione del corpo elettorale di esercitare il potere ad essa riconosciuto dall'art. 138, comma secondo, Cost.

A sostegno della propria tesi, i ricorrenti invocavano, inoltre, la consuetudine costituzionale che si sarebbe formata *in subjecta materia* a partire dal 2001 e che sarebbe sempre stata seguita nelle tre successive occasioni in cui sono stati celebrati, nella storia repubblicana, referendum costituzionali.

In quella occasione (ed in quelle a seguire), infatti, l'Esecutivo avrebbe indetto la consultazione referendaria decorsi sessanta giorni (non dalla comunicazione dell'ordinanza ammissiva dell'Ufficio centrale, bensì) dalla scadenza del termine di tre mesi dalla pubblicazione della legge costituzionale, in tal modo consentendo ai promotori di completare la raccolta delle sottoscrizioni ed all'Ufficio centrale di giudicare della legittimità della richiesta proveniente dal corpo elettorale.

Con un secondo motivo di impugnazione, poi, i ricorrenti denunciavano la “*Violazione dell'art. 12 l. n. 352 del 1970. Eccesso di potere per errore sui presupposti e conseguente travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia grave e manifesta*” del provvedimento avversato.

In particolare, le tempistiche dettate dall'art. 12 della legge n. 352/1970 per l'esame, da parte dell'Ufficio centrale per il referendum, della legittimità della richiesta proveniente da almeno 500.00 elettori (che, nella sua massima estensione, può richiedere sino a 57 giorni) sarebbero incompatibili con la fissazione della consultazione referendaria per il 22 ed il 23

marzo 2026 giacché, a partire dal 30 gennaio 2026 (termine ultimo per depositare presso la cancelleria della Corte di Cassazione il quesito referendario sottoscritto dal corpo elettorale), il procedimento di ammissione potrebbe terminare il 28 marzo 2026, con il conseguente rischio che i ricorrenti vengano ammessi come comitato promotore dopo che la consultazione si sia svolta.

Ancora, secondo i ricorrenti, nessuna indizione sarebbe possibile prima che l’Ufficio centrale abbia definitivamente individuato il testo del quesito da sottoporre agli elettori.

Deporrebbe in tal senso l’art. 32 della legge n. 352/1970, riguardante la possibile concentrazione di più quesiti referendari abrogativi uniformi o in materia analoga, norma della quale i ricorrenti invocavano l’applicazione analogica; in ogni caso, essi lamentavano che la decisione del Governo di fissare le date per la consultazione referendaria avrebbe compreso il ruolo riconosciuto dalla Costituzione agli elettori nell’ambito della stessa, impedendo ai promotori di conseguire quello *status* di comitato promotore che consentirebbe loro, tra l’altro, di tutelare il testo del quesito da essi proposto e di fare valere l’illegittimità di quello avanzato dai parlamentari e su cui il corpo elettorale sarà chiamato ad esprimersi.

In conclusione, poi, essi invocavano la sospensione cautelare, anche *inaudita altera parte*, della deliberazione del Consiglio dei Ministri, lamentando l’irreparabile pregiudizio che deriverebbe

alla raccolta delle sottoscrizioni ed all'esame delle stesse dall'emanazione del decreto presidenziale di indizione del referendum.

Con decreto n. 176 del 13 gennaio 2026, la richiesta di tutela cautelare *ex art. 56 c.p.a* veniva respinta in considerazione della “*pluralità, [del]l'eterogeneità e [del]la peculiare natura dei vari interessi coinvolti nella fattispecie*”, tale da imporre “*lo scrutinio collegiale, nel pieno contraddittorio delle parti, delle questioni relative all'ammissibilità e alla fondatezza del gravame*”.

Con il medesimo atto, tuttavia, veniva accolta l'istanza, pure avanzata in gravame, di abbreviazione alla metà dei termini processuali riferibili alla celebrazione della camera di consiglio deputata alla trattazione collegiale della domanda cautelare, con la fissazione della stessa al 27 gennaio 2026.

Con atto depositato in giudizio il 14 gennaio 2026, interveniva *ad opponendum* l'associazione “*Si Separa*”, istituita al fine di promuovere il voto favorevole al referendum indetto per il 22 ed il 23 marzo 2026.

Essa, in via pregiudiziale, eccepiva il difetto assoluto di giurisdizione in ordine al provvedimento impugnato in via principale, siccome espressione della funzione politica del Governo, ed, inoltre, l'inammissibilità del ricorso, nel suo complesso, per difetto, in capo ai ricorrenti, della legittimazione e dell'interesse a ricorrere.

Nel merito, poi, eccepiva l'infondatezza del gravame sotto

molteplici profili (poi ulteriormente precisati con memoria versata in atti il successivo 21 gennaio 2026) sostenendo, in sintesi:

- l'indisponibilità dell'oggetto del quesito referendario da parte dei promotori dell'iniziativa referendaria prevista dall'art. 138 Cost. essendo questo, a differenza del referendum abrogativo previsto dall'art. 75 Cost., fissato direttamente dall'art. 16 della legge n. 352/1970 e non sottoposto ad alcuno scrutinio di ammissibilità, con la conseguenza che, rispetto alla determinazione del quesito, i ricorrenti non avrebbero alcun interesse partecipativo o sostanziale tutelabile attraverso l'accoglimento del ricorso o la sospensione interinale degli effetti del provvedimento impugnato;
- la prevalenza dell'iniziativa referendaria che, per prima, si perfeziona ed ottiene il vaglio di legittimità da parte dell'Ufficio centrale per il referendum dando così impulso al procedimento referendario, diversamente introducendosi, in caso di accoglimento del ricorso, un elemento di grave incertezza e potenziale stallo nel procedimento, in palese contrasto con il principio di buon andamento e celerità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.;
- l'insussistenza della presunta consuetudine costituzionale invocata dai ricorrenti che, viceversa, secondo gli intervenienti, avrebbe carattere di scelta dettata da opportunità politica o dalle circostanze del caso concreto da parte dei Governi precedentemente in carica;

- l'infondatezza del secondo motivo di ricorso principale e, di contro, la legittimità dell'operato del Consiglio dei Ministri, la cui decisione di proporre l'indizione del referendum dovrebbe essere basata (come sarebbe avvenuto nel caso di specie) sul presupposto, certo ed acclarato, dell'ordinanza di ammissione del quesito referendario già assunta dall'Ufficio centrale per il referendum e non già, come preteso dai ricorrenti, su scenari futuri, ipotetici e incerti, quale il deposito e il lungo iter di verifica di una richiesta popolare non ancora perfezionata.

Con atto di motivi aggiunti di ricorso notificato e depositato il 15 gennaio 2025, i ricorrenti impugnavano anche il decreto del Presidente della Repubblica del 13 gennaio 2026, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 10 del 14 gennaio 2026, con il quale il Capo dello Stato aveva indetto per il 22 ed il 23 marzo 2026 – conformemente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri gravata con l'atto introttivo del giudizio – il referendum popolare confermativo della legge costituzionale approvata il 30 ottobre 2025.

Con l'atto accessorio di gravame i ricorrenti reiteravano anche nei confronti del decreto presidenziale le medesime ragioni di doglianza già mosse nei confronti della presupposta deliberazione del Consiglio dei Ministri, non senza preliminarmente rilevare come, a proprio giudizio, l'adozione dell'atto in quella sede avversato confermerebbe le proprie ragioni rendendo indifferibile, prima della celebrazione della consultazione referendaria,

sciogliere il nodo del quesito da sottoporre agli elettori, e reiterando, infine, l'istanza di tutela cautelare in sede collegiale.

In data 15 gennaio 2025 si costituiva in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con atto depositato il 22 gennaio 2026 si costituiva in giudizio anche la Presidenza della Repubblica eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva.

Interveniva in giudizio *ad opponendum* anche l'Unione Italiana Forense che, con memoria depositata il 23 gennaio 2026, eccepiva, in rito:

- il difetto assoluto di giurisdizione sugli atti impugnati, in quanto espressione di funzione politica e non amministrativa e, comunque, volti a sindacare, nella sostanza, la decisione dell'Ufficio centrale per il referendum, non contestabile in sede giurisdizionale;
- il difetto di legittimazione attiva e di interesse dei ricorrenti, nonché, nel merito, l'infondatezza di entrambi i gravami promossi e l'insussistenza dei presupposti per la concessione della misura cautelare richiesta.

In data 23 gennaio 2026 depositava memoria l'Avvocatura dello Stato per conto della Presidenza del Consiglio.

La difesa erariale eccepiva, in rito:

- l'inammissibilità dei ricorsi per mancata evocazione in giudizio dei Ministeri della giustizia e dell'interno;
- il difetto assoluto di giurisdizione sulle doglianze concernenti il

testo del quesito referendario;

- l'inammissibilità delle impugnazioni per carenza di interesse in capo ai ricorrenti.

Nel merito, veniva dedotta, a sostegno dell'infondatezza dei gravami:

- l'insussistenza di un interesse a tutelare eventuali ulteriori successive proposte referendarie una volta che sia stato attivato il procedimento referendario previsto dall'art. 138, comma secondo, Cost., dal momento che la suddetta norma tutelerebbe l'interesse ad attivare il procedimento referendario, da chiunque dei soggetti legittimati intrapreso, e non già quello di garantire tutte le proposte referendarie che, se successive, non potrebbero che avere il medesimo contenuto del quesito referendario già ammesso (ovvero l'approvazione o non approvazione della legge costituzionale approvata in via definitiva dal Parlamento), di talché dovrebbe escludersi che una volta ammesso il referendum e formulato il quesito da sottoporre agli elettori, possano venire in rilievo successive richieste di altri promotori;
- la conseguente irrilevanza - ai fini della decorrenza e dell'obbligo di rispetto del termine di sessanta giorni concesso per l'indizione - di eventuali ulteriori richieste di referendum;
- il rispetto, da parte dell'Esecutivo, dei termini previsti dall'art. 15 della legge n. 352/1970 per l'indizione del referendum;
- l'assenza della consuetudine costituzionale invocata dai ricorrenti che, peraltro, non si sarebbe neppure sviluppata nel

senso da essi indicato quantomeno con riferimento alla procedura referendaria svoltasi nel 2006 (allorché le ordinanze di ammissione del referendum erano state adottate in data posteriore alla scadenza del termine previsto dalla Costituzione per avanzare il quesito referendario), ed alla tornata del 2020 (nella quale, anche in quel caso, l'ordinanza di ammissione era stata adottata in data posteriore alla scadenza del termine previsto dalla Costituzione, mentre la celebrazione del referendum era stata, poi, posticipata dall'art. 81 del decreto-legge n. 18/2020 a causa della pandemia all'epoca in corso, da ciò dovendosi desumere, tra l'altro, l'esigenza di una norma espressamente derogatoria dei termini di indizione previsti dall'art. 15 della legge n. 352/1970);

- l'infondatezza del secondo motivo di gravame siccome l'individuazione del quesito referendario - definitivamente decisa dall'Ufficio centrale per il referendum, il quale ne ha anche certificato la conformità all'articolo 16 della legge n. 352/1970 – non potrebbe formare oggetto di rinnovato esame da parte del Giudice adito e, comunque, rispetterebbe il disposto dell'art. 4, comma primo, della legge n. 352/1970, esclusa ogni possibilità di applicare, in via analogica, per l'insussistenza della *eadem ratio*, la differente disciplina dettata, per il referendum abrogativo, dall'art. 32 della medesima legge in tema di pluralità di quesiti abrogativi aventi ad oggetto le stesse disposizioni normative.

Con atti depositati il 23 gennaio 2026 si costituivano *ad opponendum* l'Unione Italiana Forense e il comitato “*Sì alla*

*riforma della giustizia*”, deducendo anch’essi l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e l’infondatezza dei motivi di gravame.

Infine, in data 25 gennaio 2026 interveniva *ad opponendum* anche il comitato “*Indipendente Giudice Terzo*”, eccependo, in rito, l’inammissibilità e comunque l’improcedibilità degli atti di ricorso avversari e, nel merito, la legittimità dei provvedimenti impugnati e l’assenza dei presupposti per la tutela cautelare.

Alla camera di consiglio del 27 gennaio 2026, l’Associazione “*Sì Separa*” eccepiva la tardività della memoria depositata dai ricorrenti il 24 gennaio 2026, mentre questi ultimi ribadivano l’eccezione di inammissibilità di tutti gli interventi formulati in giudizio.

Dopo ampia discussione infine, previo avviso della possibile definizione della controversia con decisione resa ai sensi dell’art. 60 c.p.a., il ricorso era trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Innanzitutto, Il Collegio ritiene che il ricorso possa essere definito con sentenza in forma semplificata emessa ai sensi dell’art. 60 cpa.

In via pregiudiziale, poi, devono essere valutate le eccezioni di difetto di giurisdizione proposte dalla parte resistente e dagli intervenienti.

Esse sono da respingere, affermando la piena cognizione del Giudice adito nella materia di cui trattasi.

Invero, con le domande avanzate dinanzi a questo Tribunale i ricorrenti hanno censurato, in via diretta ed immediata, la decisione del Consiglio dei Ministri di proporre al Presidente della Repubblica l’indizione, nei giorni 22 e 23 marzo 2026, del referendum concernente la legge di revisione della Costituzione approvata definitivamente il 30 ottobre 2025 a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere in seconda lettura oltre, ovviamente, al consequenziale decreto presidenziale di convocazione dei comizi elettorali, dolendosi solo in via indiretta e strumentale della decisione assunta dall’Ufficio centrale per il referendum in ordine al tenore del quesito da sottoporre agli elettori.

Deve trovare applicazione, allora, l’orientamento già assunto da questo Tribunale con l’ordinanza n. 1302/2011 (pure citata da parte ricorrente), secondo la quale è ravvisabile una posizione di interesse legittimo al “*corretto e ragionevole esercizio del potere di fissazione delle date*” di celebrazione della consultazione referendaria, dovendosi escludere che tanto la deliberazione del Consiglio dei Ministri, quanto il decreto presidenziale costituiscano, *in parte qua*, atti politici in quanto:

- i) il fatto che il referendum sia suscettibile di incidere con il suo esito finale sulla legislazione primaria (cd. funzione legislativa negativa) non comporta l’estensione di una qualificazione di natura legislativa a tutti gli atti del relativo procedimento;
- ii) essi non sono neppure “*riconducibili al più generale novero*

*degli atti politici, trattandosi di atti applicativi della legislazione primaria, anche se coinvolgenti la partecipazione del Governo e del Presidente della Repubblica, e pur se connotati da un certo margine di discrezionalità temporale, peraltro nei limiti rigidamente prefissati dalla legge”, con la conseguenza che “neppure appare configurabile, sotto questo preliminare aspetto, un difetto assoluto di giurisdizione, non potendosi negare l’ammissibilità della tutela giurisdizionale avverso gli atti amministrativi (art. 24 e 113 Cost.)”* (sempre T.A.R. Lazio – Roma, sez. II-bis, n. 1302/2011).

Gli esiti interpretativi cui è pervenuto questo Tribunale vanno in questa sede confermati, non potendosi prescindere dall’osservarsi che essi vanno ad inscriversi nell’ambito della più generale tendenza alla restrizione del novero degli atti politici tali essendo, secondo la giurisprudenza formatasi sul punto (cfr. Cons. St., sez. VI, n. 7275/2024), esclusivamente quegli atti emanati dagli organi costituzionali (apicali) dello Stato nell’esercizio delle loro superiori funzioni di governo (criterio soggettivo) e che si connotino per essere liberi nella scelta dei fini (criterio oggettivo-funzionale).

Orbene, che nel caso di specie non vengano in rilievo atti politici è circostanza che risulta confermata dal fatto che gli atti impugnati costituiscono espressione di un’attività soggetta a normazione (costituita dall’art. 15 della legge n. 352/1970) e vincolata da un fine desumibile dal sistema (arg. *ex Cass. civ.*,

SS.UU., ord. n. 15601/2023), consistente nella scelta, operata dal Costituente, di sottoporre alla volontà del corpo elettorale la decisione finale in ordine alla legge di revisione costituzionale adottata dal legislatore con la maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei componenti delle Camere.

Pertanto, gli atti in questione vanno ascritti al novero degli atti di alta amministrazione, ossia di quelle determinazioni costituenti espressione di un'attività amministrativa non del tutto libera nei fini, ancorché connotata da intensa discrezionalità, in quanto chiamata a rispettare i limiti e le finalità poste dalla legge e, pertanto, soggetti al sindacato giurisdizionale di legittimità imposto dall' art. 113 Cost., pur se detto sindacato *“non è della stessa ampiezza di quello esercitato in relazione ad un qualsiasi atto amministrativo, ma si appalesa meno inteso e circoscritto alla rilevazione di manifeste illogicità formali e sostanziali”* (C.G.A.R.S., sent. n. 219/2024).

In senso contrario, non è possibile trarre argomentazioni dalla sentenza n. 10445/2016 di questo Tribunale con la quale era stato affermato il difetto assoluto di giurisdizione in ordine al ricorso concernente l'annullamento del d.P.R. di indizione del referendum popolare di cui all'art. 138 Cost. nella parte in cui detto d.P.R. ha recepito la formulazione del quesito referendario individuato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione con propria ordinanza.

Nel giungere a tale conclusione questo Tribunale aveva osservato,

infatti, che il decreto presidenziale, atto conclusivo dell'iter di indizione del referendum costituzionale, presenta “*plurimi contenuti, aventi natura e corrispondenti regimi di sindacabilità differenti*”, tra i quali quello concernente la 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).

Tuttavia, proprio il citato precedente di questo Tribunale

conferma che l'affermata insindacabilità del d.P.R. di indizione della consultazione referendaria, prevista dall'art. 138 Cost., va circoscritta esclusivamente alla parte in cui esso richiama il contenuto delle ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione, ossia il giudizio positivamente reso da quest'ultimo circa la legittimità e l'ammissibilità delle richieste di referendum popolare e la legittimità del quesito referendario.

Ne discende che, al contrario, il decreto presidenziale di indizione del referendum, con specifico riguardo alla individuazione della data di svolgimento della consultazione, costituisce atto soggetto al sindacato di legittimità di questo Giudice, proprio in ragione dell'affermata *“poliedricità delle funzioni e delle competenze del Presidente della Repubblica”*, per cui è da escludere *“l'insindacabilità in termini assoluti degli atti e dei provvedimenti adottati da tale organo, essendo conseguentemente necessario procedere ad una valutazione - sempre e in ogni caso - della natura del potere in concreto esercitato alla stregua delle specifiche attribuzioni riconosciute dall'ordinamento, tenendo comunque conto delle peculiarità che connotano tali atti e provvedimenti, da coordinarsi con gli specifici profili che risultano oggetto di contestazione”* (sempre T.A.R. Lazio – Roma, sent. n. 10445/2016).

In definitiva, quindi, la deliberazione del Consiglio dei Ministri ed il conseguente d.P.R. di indizione del referendum, nella parte

relativa all'individuazione della data per lo svolgimento della consultazione referendaria, hanno natura di atti di alta amministrazione e, pertanto, il relativo sindacato rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo.

2. Sempre in via pregiudiziale, va respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dalla Presidenza della Repubblica.

Infatti, quantomeno sul piano formale e prescindendosi, in questa sede, da ogni considerazione in ordine alla responsabilità politica e giuridica del Capo dello Stato per gli atti da egli emanati, ma controfirmati dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dai Ministri proponenti, tale organo risulta coinvolto nel procedimento di individuazione ed indizione della data di svolgimento del referendum a tenore dell'art. 15, comma primo, della legge n. 352/1970, che attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di indire, con proprio decreto, il referendum, pur se in conformità alla deliberazione assunta in tal senso dal Consiglio dei Ministri.

Ne discende che, ove il presente ricorso fosse fondato, questo Giudice sarebbe chiamato ad annullare anche l'atto presidenziale di indizione, il che rende necessaria, lo si ripete, quantomeno da un punto di vista formale, la partecipazione al presente giudizio anche della Presidenza della Repubblica.

3. Ancora, in via preliminare, occorre pronunciarsi sulle diverse richieste di intervento *ad opponendum* avanzate da tre comitati,

specificamente costituiti per sostenere, nel corso dell'imminente consultazione referendaria, le ragioni a favore della legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento, e da un'associazione rappresentativa dell'avvocatura.

Esse vanno tutte ritenute ammissibili, ad eccezione di quella avanzata dall'Unione Italiana Forense.

Infatti, costituisce principio consolidato quello secondo il quale, nel processo amministrativo, le condizioni di ammissibilità dell'intervento vadano declinate diversamente a seconda che esso sia diretto “*ad adiuvandum*” o, viceversa, “*ad opponendum*” rispetto alle ragioni del ricorrente in via principale.

Mentre il primo è sottoposto a più stringenti limiti di ammissibilità – in ragione dell'esigenza di evitare che tale intervento si risolva in un'elusione del termine per impugnare, a tal fine ammettendosi l'intervento adesivo a condizione che l'interesse vantato dall'interveniente presenti caratteri di alterità rispetto a quello che legittimerebbe alla proposizione del ricorso in via principale, con la conseguenza che la posizione di costui è meramente accessoria e subordinata rispetto a quella della parte principale (cfr. Cons. St., sez. VII, n. 258/2025) – il secondo è ammesso anche a tutela di un interesse dell'interveniente che abbia un proprio rilievo giuridico anche di fatto che valga, comunque, a differenziarlo dalla generalità dei consociati consentendogli di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso (cfr. Cons. St., sez. VI, n. 3347/2024).

Nel caso di specie, tre degli organismi intervenuti vantano, nei propri atti costitutivi, l’interesse a che la consultazione referendaria già indetta dall’Esecutivo si svolga senza ulteriori differimenti, al fine di poter impiegare la propria attività a sostegno della legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento e sottoposta al referendum, a nulla rilevando la circostanza che, come eccepito da parte ricorrente, talune di esse abbiano dichiarato di voler agire con “*azioni politiche*” a sostegno della riforma costituzionale soggetta a consultazione, ben potendo tale proposito integrare anche gli estremi di un interesse di fatto a che il gravame avanzato venga respinto.

L’intervento dell’Unione Italiana Forense, invece, va dichiarato inammissibile, dal momento che, dall’esame dello statuto di detta associazione (in disparte la considerazione che essa si proponga, tra l’altro, anche il generico scopo di “*l) tutelare i diritti dell’avvocatura, (...), e promuovere le migliori condizioni per l’accesso alla professione forense*”, scopi a beneficio dei quali non si comprende come potrebbe giovare la riforma costituzionale in questione, attinente, piuttosto all’assetto costituzionale della magistratura), non risulta che la medesima sia dotata del potere di agire o resistere in giudizio a tutela degli scopi statutariamente prefissati.

Pertanto, essa difetta di legittimazione ad intervenire nel presente giudizio e va, consequenzialmente, da esso estromessa.

4. Ancora, va respinta l’eccezione di tardività della memoria

depositata dai ricorrenti il 24 gennaio 2026 formulata in sede di discussione orale dall'Associazione “*Sì Separa*”.

Essa, infatti, non tiene conto che, con il decreto n. 176 del 13 gennaio 2026, contestualmente alla reiezione della domanda di tutela cautelare monocratica, è stata disposta, ai sensi dell'art. 53 c.p.a., la dimidia<sup>zione</sup> dei termini processuali di trattazione dell'istanza cautelare collegiale, di talché il termine per il deposito di memorie previsto dall'art. 44, comma 5, c.p.a. deve ritenersi ridotto ad un giorno libero prima della camera di consiglio fissata per il 27 gennaio 2026.

5. Quanto alle restanti eccezioni in rito di inammissibilità del gravame per carenza di interesse, il Collegio ritiene che, in ossequio al principio della ragione più liquida e nel rispetto dei criteri ermeneutici dettati dal Giudice d'appello (e, in particolare dalla decisione n. 5 del 2015 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, a tenore della quale: *i*) il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato e il conseguente dovere del giudice di pronunciarsi su tutta la domanda, unitamente alle esigenze di miglior cura dell'interesse pubblico e della legalità, comportano che il c.d. assorbimento dei motivi sia, in linea di principio, da considerarsi vietato; *ii*) fanno eccezione a tale divieto “*limitate e ben circostanziate deroghe*” ravvisate in a) espresse previsioni di legge; b) evidenti e ineludibili ragioni di ordine logico-pregiudiziale; c) ragioni di economia processuale, sempreché non risulti lesa l'effettività della tutela dell'interesse

legittimo e della funzione pubblica; *iii) tra le ragioni di economia processuale*, il Giudice è abilitato a procedere all’assorbimento dei motivi quando la reiezione della domanda si impone “*in forza della c.d. ragione più liquida*”, come avviene nel caso, ad esempio, di rigetto del ricorso nel merito, con assorbimento dei profili in rito), si possa soprassedere dalla disamina di esse in ragione dell’infondatezza, nel merito, delle impugnazioni proposte.

5.1. I cittadini ricorrenti – che si sono fatti promotori della raccolta delle firme per l’indizione di un referendum ai sensi dell’art. 138, comma secondo Cost. sulla legge di revisione costituzionale approvata in via definitiva dalle Camere, a maggioranza assoluta dei propri componenti, il 30 ottobre 2025 ed in pari data pubblicata in Gazzetta Ufficiale – sostengono che la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2026, ed il conseguente decreto presidenziale di indizione del referendum nelle giornate del 22 e 23 marzo 2026 si porrebbe in contrasto:

- (prima censura) con l’art. 138, comma secondo, Cost., dal quale discenderebbe l’obbligo, per l’Esecutivo, di indire il referendum costituzionale non prima che siano trascorsi sessanta giorni dalla scadenza del termine di tre mesi dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di riforma costituzionale approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta dei propri membri con conseguente carattere dilatorio di tale termine, in pendenza del

quale non sarebbe possibile indire il referendum neppure allorché sia stata presentata ed ammessa, come nel caso di specie, un’ulteriore iniziativa referendaria ad opera di un altro dei soggetti, a tal fine, legittimati dalla disposizione costituzionale. Ne deriverebbe l’obbligo di disapplicare l’art. 15, comma primo, della legge n. 352/1970 in omaggio alla *ratio* oppositiva e di tutela delle minoranze propria della consultazione referendaria ed alla consuetudine costituzionale che, in tal senso, si sarebbe formata a partire dal 2001 e che avrebbe visto gli Esecutivi indire i referendum in questione non prima che fossero trascorsi sessanta giorni dalla scadenza del termine di tre mesi dall’approvazione parlamentare e pubblicazione della legge costituzionale;

- (seconda censura) con l’art. 12 della legge n. 352/1970 che, nel riservare all’Ufficio centrale per il referendum sino a 57 giorni di tempo per esprimersi sulla legittimità delle richieste di referendum costituzionale presentate dai soggetti legittimati dall’art. 138 Cost., comma secondo, sarebbe stato violato, di fatto privando la proposta referendaria proveniente dal corpo elettorale di ogni possibilità di essere esaminata ed ammessa, giacché la tempistica concessa dalla disposizione normativa in parola sarebbe incompatibile con le date individuate dal Governo per lo svolgimento della consultazione referendaria e comporterebbe il rischio che, sulla richiesta avanzata dai promotori, l’Ufficio centrale si esprima dopo che le votazioni si siano già concluse.

I motivi sono infondati.

In proposito, occorre rilevare come l’istituto di democrazia diretta di cui si discorre sia disciplinato da due fonti normative, una di rango costituzionale (art. 138 Cost.) ed un’altra di rango primario (la legge n. 352/1970).

L’art. 138 Cost. stabilisce che (primo comma) le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali devono essere adottate da ciascuna Camera, con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi ed a maggioranza assoluta dei propri componenti in seconda lettura.

Ove, però, nella seconda votazione non si raggiunga la maggioranza dei due terzi, la legge di revisione costituzionale non può essere immediatamente promulgata, giacché il comma secondo dell’art. 138 Cost. consente ad un quinto dei membri di una Camera o a cinquecentomila elettori o a cinque Consigli regionali di chiedere, entro tre mesi dalla pubblicazione, che la legge venga sottoposta a referendum che assume la funzione di condizione sospensiva della promulgazione della legge, la quale non può entrare in vigore “*se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi*”.

In tale ipotesi, la legge 25 maggio 1970 n. 352 (recante “*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*” ) prevede, all’art. 3, una specifica modalità di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge in materia costituzionale approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti (senza numero d’ordine, senza formula di

promulgazione e preceduta “*dall'avvertimento che, entro tre mesi, un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque consigli regionali possono domandare che si proceda al referendum popolare*”), strumentale al fine di consentire ad uno dei soggetti collettivi indicati dall’art. 138, comma secondo Cost. di dare avvio al procedimento di sottoposizione a referendum della legge.

Tralasciando, in quanto non rilevante nella fattispecie, l’ipotesi in cui il referendum venga richiesto da cinque consigli regionali, gli artt. 6, 7, 8 e 9 della legge n. 352/1970 disciplinano le modalità di presentazione della richiesta di consultazione referendaria da parte di un quinto dei membri delle Camere e da parte di almeno 500.000 elettori.

Nel primo caso (art. 6) occorre che la richiesta sia accompagnata dalle sottoscrizioni dei parlamentari autenticate dalla segreteria della Camera a cui appartengono e da una attestazione, rilasciata dal medesimo ufficio, concernente la carica di parlamentari da essi ricoperta.

Nel secondo caso (artt. 7-9), i promotori della raccolta di firme degli elettori (in numero non inferiore a dieci) presentano la richiesta presso la cancelleria della Corte di Cassazione (e di ciò viene dato avviso in Gazzetta Ufficiale), provvedono a raccogliere le sottoscrizioni, a farle autenticare dai soggetti, a tal fine, abilitati dalla legge e ad allegare alle firme i certificati attestanti il possesso, da parte dei sottoscrittori, della qualità di

elettori, e, infine, depositano le firme autenticate ed i certificati presso la cancelleria della Suprema Corte.

Gli artt. 12, 13 e 14 disciplinano, invece, la verifica da parte dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione regolando (art. 12, comma primo) la composizione dell’organo, attribuendo ad esso (comma secondo) il potere di verificare “*che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell’articolo 138 della Costituzione e della legge*”, definendo (comma terzo) i termini attraverso cui si scandisce tale procedimento e, più nel dettaglio, assegnando all’Ufficio trenta giorni per decidere, con ordinanza, sulla legittimità della richiesta e per contestare eventuali irregolarità.

La norma prevede anche un “*contraddittorio*” con i promotori i quali, entro cinque giorni dall’ordinanza, possono presentare deduzioni e, entro venti giorni, sanare le irregolarità contestate.

Infine, entro ulteriori 48 ore dalla scadenza del secondo dei termini anzidetti, l’Ufficio centrale si pronuncia definitivamente sulla legittimità della richiesta e, ove la ritenga legittima, stabilisce anche il testo del quesito da sottoporre agli elettori ai sensi del successivo art. 16.

Gli articoli 13 e 15 della legge n. 352/1970, infine, regolano (art. 13) la comunicazione dell’ordinanza con cui l’Ufficio centrale ha ammesso il referendum (che dev’essere “*immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente*

*della Corte costituzionale*” e comunicata, entro cinque giorni, ai presentatori della richiesta) nonché (art. 15) i termini entro cui dev’essere indetto il referendum precisando che (comma primo), entro sessanta giorni “*dalla comunicazione dell’ordinanza che lo abbia ammesso*”, il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei ministri e che la data del referendum dev’essere fissata “*in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all’emanazione del decreto di indizione*”.

Così delineato il quadro normativo di riferimento, occorre vagliare la fondatezza della pretesa dei ricorrenti a che il Governo si astenga, nella sostanza, dall’indire il referendum allorché sia ancora pendente il termine di tre mesi previsto dall’art. 138 Cost. secondo comma per la raccolta delle firme a sostegno dell’iniziativa referendaria popolare e questo ancorché sia stata già positivamente verificata la legittimità della richiesta di consultazione proveniente da almeno un quinto dei membri di una delle due Camere.

A tal fine, reputa il Collegio di dovere valutare la natura e la finalità del referendum costituzionale previsto dall’art. 138 Cost.. Sul punto, una volta assodato come, nella dottrina assolutamente prevalente, si sia raggiunta uniformità di vedute circa la funzione del referendum nell’ambito del procedimento di revisione costituzionale (nel senso che sia da escludersi che l’approvazione referendaria costituisca elemento di validità della legge di

revisione costituzionale – la quale è perfetta in tutti i suoi elementi costitutivi già in seguito all’approvazione parlamentare – rappresentando, piuttosto, essa un elemento, insieme alla successiva promulgazione presidenziale, che attiene all’efficacia della legge stessa), permangono incertezze quanto allo *scopo* dell’istituto referendario.

Accanto a coloro i quali, tra gli interpreti, reputano avere il referendum una qualificazione *oppositiva* (per permettere di opporsi alla revisione costituzionale voluta dalla maggioranza, in funzione di conservazione dell’ordinamento vigente rispetto alle novità che si vorrebbero introdurre), non manca chi, in dottrina, prospetta il carattere confermativo o approvativo della consultazione referendaria (allo scopo di consentire, eventualmente, anche alla maggioranza parlamentare che ha sostenuto la riforma di richiederne la sottoposizione al corpo elettorale e rafforzarne, in tal via, la propria legittimazione).

Echi di entrambe le impostazioni possono scorgersi in alcune prese di posizione del giudice costituzionale (per tutte, vedasi Corte Cost. n. 496/2000) le quali, nel ribadire, comunque, come il procedimento di revisione costituzionale sia rimesso primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare, attribuiscono all’intervento popolare nel procedimento di formazione delle leggi costituzionali l’espressione tanto di un’istanza “*di freno, di conservazione e di garanzia*”, quanto “*di conferma successiva*” della volontà parlamentare, fermo restando

che, come già detto, questa è già perfetta e consolida comunque i propri effetti giuridici, anche in assenza di un pronunciamento popolare.

Tuttavia, ad avviso del Collegio, le due opzioni, apparentemente antitetiche, possono 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.

Significativa, in tal senso, è l'osservazione che l'art. 138 Cost. rimette a minoranze qualificate parlamentari (almeno un quinto dei membri di una Camera), territoriali (cinque consigli regionali) e popolari (almeno 500.000 elettori), la possibilità di presentare richieste di referendum e dare avvio così al complesso procedimento (meglio sopra descritto) che può condurre all'indizione ed allo svolgimento del referendum costituzionale.

In altri termini, la disposizione costituzionale in parola attribuisce a ciascuno dei tre soggetti di minoranza un potere di *provocatio ad populum* funzionale a sottoporre al giudizio degli elettori la volontà parlamentare espressa dalla legge di revisione costituzionale dal che deriva che proprio l'effettiva attivazione del procedimento finalizzato allo svolgimento della consultazione popolare costituisce la finalità ultima della legittimazione attribuita dall'art. 138 Cost. comma 2 ai soggetti ivi indicati.

Posta la questione in questi termini, deve trovare positivo apprezzamento l'argomento, sostenuto in termini non troppo dissimili tanto dalla difesa erariale quanto dagli scritti difensivi di tutti gli intervenienti *ad opponendum*, secondo cui “*l'interesse avuto di mira dal legislatore costituzionale non attiene alle modalità con cui si giunga alla richiesta di consultazione elettorale, ma al sostanziarsi della volontà di una minoranza (qualificata) di soggetti di attivare il procedimento referendario. Una volta conseguito lo scopo dell'articolo 138 Cost., che è quello di permettere la promulgazione e l'entrata in vigore della legge solo all'esito della consultazione elettorale, 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 in via definitiva dal Parlamento), i cui effetti devono ritenersi assorbiti da quelli già conseguiti dall'ammissione del referendum*” (pag. 11 della memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato il 23 gennaio 2026).

In definitiva, quindi, ciò che il riferimento costituzionale in argomento intende garantire è che la legge di revisione costituzionale adottata dalle Camere (solamente) a maggioranza qualificata sia sottoposta alla consultazione referendaria onde verificarne la corrispondenza con la volontà espressa dalla maggioranza del corpo elettorale.

Così stando le cose, deve ritenersi non tutelabile la pretesa vantata dai ricorrenti.

Infatti, l'art. 138 comma secondo Cost. consente (e non impone) a tre soggetti, espressione di minoranze qualificate e poste in rapporto di equiordinazione – come dimostrato dall'impiego della congiunzione disgiuntiva “o” (“un quinto dei membri di una Camera *o* cinquecentomila elettori *o* cinque Consigli regionali”) –, di attivare il procedimento referendario al fine di verificare che la revisione costituzionale trovi positivo apprezzamento presso il corpo elettorale.

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 che l’interesse alla certezza dei tempi di svolgimento della consultazione referendaria assuma nella fattispecie una particolare rilevanza, tale da giustificare un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 15 comma 1 della legge n. 352/1970, è comprovato 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.

Di ciò il Collegio ravvisa conferma anche nel disposto del terzo comma dell’art. 15 della legge n. 352/1970, a tenore del quale “*Qualora sia intervenuta la pubblicazione a norma dell’articolo 3, del testo di un’altra legge di revisione della Costituzione o di un’altra legge costituzionale, il Presidente della Repubblica può ritardare, fino a sei mesi oltre il termine previsto dal primo comma del presente articolo, la indizione del referendum, in modo che i due referendum costituzionali si svolgano contemporaneamente con unica convocazione degli elettori per il*

*medesimo giorno”.*

Detta disposizione, nel prendere in considerazione e disciplinare l'unica ipotesi di differimento dell'indizione del referendum costituzionale, espressamente la ricollega alla fattispecie in cui, nelle more del termine di tre mesi dall'adozione della legge, sopravvenga un'altra legge costituzionale o di revisione della Costituzione, consentendo (e, si badi bene, non obbligando, giacché la norma utilizza l'espressione “*può ritardare*” l'indizione, e non “*dove*”) così di chiamare il corpo elettorale ad esprimersi, in un'unica consultazione referendaria, su due leggi di riforma costituzionale.

La norma, ad avviso del Collegio, da una parte conferma che, all'infuori dell'ipotesi ivi espressamente disciplinata, nessun caso di rinvio nell'indizione del referendum è configurabile e, dall'altro, costituisce norma di chiusura del sistema concernente la disciplina del referendum costituzionale, impedendo qualsiasi applicazione analogica delle disposizioni dettate dalla medesima legge con riferimento al referendum abrogativo.

Che la certezza delle scansioni procedurali finalizzate allo svolgimento del referendum costituisca un interesse di primaria rilevanza è, del resto, confermato dalla giurisprudenza dell'Ufficio centrale per il referendum il quale, nell'ammettere l'applicabilità alle proprie ordinanze dell'istituto della revocazione per errore di fatto previsto dall'art. 391-bis c.p.c., ha circoscritto tale evenienza “*solo nell'ipotesi in cui queste abbiano*

*costituito l'atto conclusivo del procedimento e la rimozione o la modifica di esse non esplichi alcuna incidenza sulle attività delle fasi successive, poste in essere da organi differenti, di rango costituzionale”* (ord. dell’11 novembre 2008).

L’impostazione seguita dal Collegio risulta, altresì, supportata dalle differenze, in punto di finalità e disciplina, che sussistono tra il referendum costituzionale di cui all’art. 138 Cost. e il referendum abrogativo di cui all’art. 75 Cost..

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; nello stesso senso, l’art. 4 del medesimo testo normativo, nell’elencare i requisiti della richiesta di referendum costituzionale, prevede che la stessa debba “*contenere l’indicazione della legge di revisione della Costituzione o della legge costituzionale che si intende sottoporre alla votazione popolare, e deve altresì citare la data della sua approvazione finale da parte delle Camere, la data e il numero della Gazzetta Ufficiale nella quale è stata pubblicata*”, ma non contiene alcun

riferimento all'oggetto del quesito da sottoporre alla consultazione referendaria.

In ciò, la disciplina del referendum costituzionale differisce nettamente da quella del referendum abrogativo per il quale:

- a) l'art. 27 della legge n. 352/1970 stabilisce che, ai fini della raccolta delle firme, “*si devono indicare i termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, e la legge o l'atto aente forza di legge dei quali si propone l'abrogazione, completando la formula volete che sia abrogata .....*” *con la data, il numero e il titolo della legge o dell'atto aente valore di legge sul quale il referendum sia richiesto*”;
- b) l'art. 29 della medesima legge prevede l'obbligatorietà dell'indicazione del quesito in caso di richiesta di referendum da parte di non meno di cinque Consigli regionali;
- c) l'art. 32 attribuisce all'Ufficio centrale per il referendum il potere di concentrare quelle richieste “*che rivelano l'uniformità o analogia di materia e mantenendo distinte le altre, che non presentano tali caratteri*”, potere che, per il suo oggetto, deve ritenersi riferito anche ai quesiti referendari;
- d) sempre l'art. 32, allorchè attribuisce all'Ufficio centrale il potere di esaminare “*tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge*”, devolve alla cognizione di tale organo anche la verifica della rispondenza del quesito proposto alle minuziose prescrizioni dell'art. 27.

Proprio la differenza di *ratio* e disciplina tra gli istituti referendari

di cui agli artt. 75 e 138 Cost. induce il Collegio a ritenere inconferente con la fattispecie oggetto di causa il disposto dell'art. 32 della legge n. 352/1970 la cui applicazione analogica, in riferimento al potere dell'Ufficio centrale di concentrazione delle richieste, è stata invocata dai ricorrenti a fondamento della seconda censura e, a monte, a riprova del loro interesse alla riformulazione del quesito.

L'insussistenza del potere di concentrazione consegue al fatto che nel referendum costituzionale, stante il chiaro disposto dell'art. 16 della legge n. 352/1970, a differenza del referendum abrogativo, il testo del quesito non è nella disponibilità dei promotori ma è direttamente fissato dalla legge.

In questo senso, del resto, si è anche espresso l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione il quale nell'ordinanza del 20 ottobre 2016, con la quale ha dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione attiva, la richiesta di revocazione ex art. 391-bis c.p.c. o, comunque, di revoca delle proprie, precedenti, ordinanze del 6 maggio e 8 agosto 2016 (con le quali era stato ammesso il quesito referendario inerente il testo della legge costituzionale approvato il 15 aprile 2016), ha evidenziato che: “*a) la formula del quesito referendario è fissata (a differenza del quesito referendario per l'abrogazione di disposizioni di legge) direttamente dall'art. 16 della legge n. 352 del 1970 e, pertanto, non è sottoposta ad alcun giudizio di ammissibilità; (...) i) la legge n. 352 del 1970 non devolve né ai*

*promotori, né al Consiglio dei ministri, né al Presidente della Repubblica il compito di 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 della legittimità della complessiva richiesta referendaria, coerentemente con l'intento del legislatore di sottrarre la disponibilità del quesito e, quindi, la configurazione finale della richiesta a soggetti od organi che, per il loro ruolo, ritiene non imparziali (come i presentatori della domanda di referendum od il Consiglio dei ministri) o non aventi una potestà autonoma di impulso (Presidente della Repubblica)”.*

In senso favorevole all'accoglimento del gravame il Collegio ritiene, poi, che non sia possibile appellarsi, come pure sostenuto dai ricorrenti, alla presenza, *in subjecta materia*, di un'ipotetica consuetudine costituzionale modificatrice *in parte qua* del primo comma dell'art. 15 della legge n. 352/1970.

E ciò in quanto, come efficacemente rilevato dalla difesa erariale, della formazione di tale consuetudine non v'è prova da un punto di vista oggettivo, 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, sicché l’indizione del referendum una volta spirato lo *spatium temporis* di tre mesi non è certo dipeso dal convincimento di un organo costituzionale di doversi attenere ad un precetto giuridicamente vincolante (*opinio juris ac necessitatis*), bensì da specifiche circostanze attinenti a quei casi concreti.

Difettano, così, tanto l’elemento soggettivo quanto quello oggettivo (la ripetizione nel tempo da parte dei Governi di un comportamento ritenuto doveroso) unanimemente pretesi affinché possa ritenersi consolidata una consuetudine costituzionale sul punto, e ciò a prescindere dall’ammissibilità stessa, da più parti in dottrina negata, di consuetudini *praeter constitutionem* (nessuno affermando essere possibili, in regime di costituzione scritta, consuetudini *contra constitutionem*).

In definitiva, quindi, la pretesa dei ricorrenti è destituita di fondamento, non potendosi lasciar dipendere la deroga ad un precetto normativo primario chiaro - che impone, tra l’altro, una tempistica certa e stringente per lo svolgimento del referendum costituzionale (anche al fine, segnalato in dottrina, di evitare il protrarsi dello stato di incertezza sulla normativa costituzionale validamente, ma non efficacemente modificata) - da un evento futuro ed incerto (l’ammissione del quesito referendario proposto dai promotori).

5.2. Quanto fin qui evidenziato induce il Collegio a ritenere infondata anche la seconda censura con la quale i promotori della raccolta di sottoscrizioni lamentano, nella sostanza, che, attraverso gli atti impugnati e l'indizione della consultazione referendaria per il 22 e 23 marzo 2026, l'Esecutivo avrebbe, di fatto, sottratto all'Ufficio centrale per il referendum, in violazione dell'art. 12 della legge n. 352/1970, il proprio compito di decidere della legittimità della richiesta referendaria da essi presentata.

Come già precisato, la *ratio* e la complessiva disciplina del referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost. non consentono che, dopo l'indizione, la tutela della pretesa degli ulteriori legittimati possa influire sull'applicazione dei termini di cui all'art. 15 comma 1 della legge n. 352/1970.

Per esigenza di completezza il Collegio ritiene, da ultimo, di doversi soffermare anche sugli altri interessi, posti dai ricorrenti a fondamento della domanda caducatoria, a percepire il rimborso che l'art. 1, comma 4, della legge n. 157/1999 riconosce ai promotori del referendum e a godere degli spazi che l'ordinamento riconosce, sui mezzi di comunicazione, al fine di partecipare alla campagna referendaria.

Nessuno dei due interessi in parola è pregiudicato dall'indizione della consultazione referendaria.

Non quello relativo agli spazi di propaganda elettorale riservati ai due schieramenti contrapposti, giacché la legge n. 28/2000, all'art. 4, comma 2, lett. *d*), ripartisce, per il referendum, gli spazi

di comunicazione politica sui *mass-media* “*in misura uguale fra i favorevoli e i contrari al quesito referendario*”, non subordinando l’accesso ai mezzi di comunicazione all’ammissione del quesito referendario proposto ed all’acquisizione dello *status* di comitato promotore.

Ma neppure l’interesse alla percezione del rimborso riconosciuto ai promotori della raccolta di sottoscrizioni a sostegno dei referendum risulta pregiudicato dai provvedimenti in questa sede avversati.

Esso, infatti, è subordinato all’ammissione del quesito referendario, come si evince dalla lettura della disposizione da ultimo citata, secondo la quale il rimborso è attribuito ai “*comitati promotori*”, in caso di richiesta di referendum “*dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale*”.

Vero è che la richiesta di referendum costituzionale, a differenza di quella avente ad oggetto un referendum abrogativo, non è sottoposta ad alcun esame di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale, ma è pur vero che la disposizione in parola, espressamente applicabile anche “*per le richieste di referendum effettuate ai sensi dell’articolo 138 della Costituzione*”, non può che interpretarsi nel senso che, qualora la richiesta abbia ad oggetto un referendum costituzionale, il diritto al rimborso spetti a quei comitati che si siano fatti promotori di iniziative referendarie giudicate legittime dall’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione ai sensi dell’art. 12

della legge n. 352/1970.

Risultato, questo, il cui conseguimento da parte dei promotori non è precluso dall'emanazione degli atti in questa sede impugnati i quali, come dimostrato dall'ordinanza adottata dall'Ufficio centrale per il referendum il 4 agosto 2016, non ostano a che l'Ufficio centrale possa giudicare della legittimità della richiesta referendaria da essa avanzata (e far così conseguire loro lo *status* di comitato promotore ed il connesso diritto al rimborso).

5.3. In conclusione, quindi, i gravami proposti sono infondati e devono essere respinti.

6. Le spese di lite possono compensarsi tra tutte le parti in causa, attesa la complessità e la novità delle questioni sottoposte all'esame di questo Collegio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara inammissibile l'intervento dell'Unione Italiana Forense;
- respinge i gravami proposti;
- compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Giuseppe Licheri, Primo Referendario, Estensore

Vincenza Caldarola, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Giuseppe Licheri**

**IL PRESIDENTE**

**Michelangelo Francavilla**

**IL SEGRETARIO**