

# Cronaca di un *referendum*. Quando 15 cittadini decidono di difendere la Costituzione\*

di Antonella Di Florio

L'iniziativa referendaria dei promotori del *referendum* è nata casualmente da rapide riflessioni di un gruppo di cittadini (alcuni dei quali giuristi), che hanno deciso, insieme, di opporsi alla promulgazione di una legge costituzionale che poteva minare le fondamenta della democrazia e, in particolare, la separazione dei poteri fermamente voluta dai Padri Costituenti: i quali, evidentemente, avevano guardato lontano, creando un meccanismo in base al quale ogni modifica costituzionale introdotta senza una maggioranza parlamentare qualificata deve essere sottoposta al vaglio di tutti i cittadini.

È stata un'occasione unica, della quale chi scrive vuole offrire ai lettori il racconto dei vari passaggi, attraverso una narrazione divisa fra esperienza personale e qualche nota giuridica.

**1. Premessa / 2. L'incontro di 15 cittadini per il NO/ 3. La raccolta delle firme e la sinergia con gli altri Comitati / 4. La decisione della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica di fissazione della data del *referendum*: la sentenza del Tar Lazio del 28 gennaio 2026, n. 1694 / 5. L'ordinanza di ammissibilità dell'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione. La modifica del quesito referendario e la conferma della data già fissata / 6. La formazione del Comitato dei 15 promotori. Il sito "[www.15perilno.it](http://www.15perilno.it)". I diritti e gli oneri del Comitato promotore: spazi televisivi, affissioni e rimborso spese / 7. La campagna referendaria: incontri, confronti e contributi. L'impegno di tutti / 8. I giorni del voto e il giorno dello spoglio / 9. La proclamazione dei risultati dinanzi all'UCR. Conclusioni**

## 1. Premessa

In Italia, dal 1946 ad oggi, si sono svolti cinque *referendum* costituzionali oppositivi (o confermativi,

a seconda della definizione elaborata dalla dottrina)<sup>3</sup>: nel 2001, in relazione alla riforma del Titolo V della Costituzione; nel 2006, sulla riforma Costituzionale cd. "Berlusconi" con la quale era stata approvata la

\* Pubblicato su *QG online* il 30 aprile 2026 ([www.questionegiustizia.it/articolo/15perilno](http://www.questionegiustizia.it/articolo/15perilno)).

1. La definizione del *referendum* dipende dalla posizione dei soggetti che lo richiedono, e cioè dal fatto che il quinto dei membri di una Camera, o i cinquecentomila elettori o i cinque Consigli regionali proponenti siano l'espressione delle forze politiche che hanno voluto la riforma o che vi si sono opposti: tuttavia, la funzione dell'istituto è oppositiva, visto che ai sensi dell'art. 5 l. n. 352/1970, nel caso in cui nessuno richieda, entro tre mesi, il *referendum* su un testo di legge costituzionale approvato senza maggioranza qualificata dei due terzi, il Presidente della Repubblica è tenuto a promulgarla. In tal senso, vds. E. Tira, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, p. 30 ([www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/1-Fasc.3-2020-tira.pdf](http://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/1-Fasc.3-2020-tira.pdf)). Per una diversa interpretazione, cfr. L. Geninatti Satè, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018.

modifica della forma di governo, del sistema bicamerale e della ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni; nel 2016, in relazione alla riforma costituzionale cd. “Renzi”, che proponeva la revisione della seconda parte della Costituzione, con superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione; nel 2020, in relazione alla modifica degli artt. 56 e 57 della Costituzione, che ha ridotto il numero dei parlamentari; infine, nell’anno in corso 2026, in relazione alla riforma dell’ordinamento giurisdizionale e all’istituzione dell’Alta Corte disciplinare, il cui testo era stato approvato e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 ottobre 2025 e che, sottoposto al vaglio dei cittadini, non ha raggiunto la maggioranza dei voti favorevoli.

Non è inutile sottolineare che, nelle cinque occasioni sopra richiamate, l’istanza dei cittadini promotori – finalizzata a far prevalere il NO – è stata il motore principale soltanto nel referendum del 2006 e in quello appena conclusosi, visto che per gli altri la richiesta era stata avanzata dai parlamentari o dai Consigli regionali e, nel 2016, anche dai promotori schierati per il SÌ alla riforma.

Da qui la novità dell’esperienza vissuta e la conseguente difficoltà ad affrontare, in tempi brevissimi, tutti i problemi giuridici e pratici che si sono progressivamente presentati nel corso della vicenda referendaria appena conclusa.

Per tale ragione, si ritiene utile raccontare la storia del percorso intrapreso, caratterizzata da momenti di entusiasmo ma anche da alcuni dubbi interpretativi, tutti confluiti in una più ampia riflessione sull’importanza dell’istituto referendario come espressione concreta del diritto-dovere dei cittadini alla partecipazione; e, non lo si può negare, connotata dalla soddisfazione di aver constatato sia la risposta positiva alla sollecitazione proposta, recepita con entusiasmo da donne e uomini di ogni età e orientamento politico, sia l’affetto che tutti loro hanno manifestato nei confronti della Costituzione, attraverso un voto che ha consentito di difendere l’architettura della nostra democrazia.

## 2. L’incontro di 15 cittadini per il NO

«Siamo 15 cittadini che hanno deciso di richiedere la raccolta di 500.000 firme per promuovere il referendum previsto dall’art. 138 della Costituzione in relazione alla legge costituzionale concernente “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale ed istituzione della Corte disciplinare”, recentemente

approvata. Siamo consapevoli che il referendum è stato già dichiarato ammissibile ma, poiché la Costituzione lo consente, abbiamo ritenuto di promuovere un’ulteriore richiesta di iniziativa popolare, per sollecitare la partecipazione consapevole del più ampio numero di cittadini e per sviluppare con i tempi necessari la campagna referendaria, formulando un quesito parzialmente diverso da quello suggerito dagli altri richiedenti. La raccolta delle firme sarà un’occasione in più per spiegare ai cittadini il contenuto effettivo della legge di revisione costituzionale sottoposta a referendum. Ricordiamo che il tecnicismo insito nelle modifiche costituzionali che si intendono introdurre ha bisogno di essere accompagnato da una accurata spiegazione delle conseguenze derivanti dalla loro introduzione e degli effetti inevitabili sull’autonomia e l’indipendenza della magistratura, senza alcun risultato migliorativo per l’efficienza della giurisdizione. In estrema sintesi, la legge costituzionale oggetto di referendum determinerà la modifica di ben sette articoli della Costituzione, prevedendo la istituzione di due Consigli Superiori della Magistratura (uno per i giudici ed uno per i pubblici ministeri), l’estrazione a sorte dei loro componenti, la creazione di una Alta Corte disciplinare per i procedimenti disciplinari dei soli magistrati ordinari, organo esterno a quello di autogoverno. Il nostro obiettivo è quello di collaborare con tutti i Comitati per il NO che si sono sinora formati e con tutte le organizzazioni della società civile mobilitata per la difesa della Costituzione: li invitiamo ad unirsi a noi nello sforzo da compiere per la raccolta delle firme necessarie con l’obiettivo di costruire una fruttuosa campagna referendaria, nell’unico intento di preservare l’indipendenza e l’autonomia della magistratura e, quindi, il principio della separazione dei poteri, pietra angolare di qualsiasi ordinamento ispirato ai valori della democrazia costituzionale. Ci dovremo impegnare tutti nella raccolta delle firme, anche utilizzando la piattaforma pubblica gratuita

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

Con questo comunicato, diramato dopo la presentazione, presso l’Ufficio centrale per il referendum (UCR) della Corte di cassazione, della richiesta di raccolta delle firme necessarie, è iniziata la campagna referendaria dei 15 cittadini promotori, finalizzata sia a raggiungere l’obiettivo numerico di almeno 500.000 sottoscrizioni, sia ad avviare una diffusa informazione sulle modifiche introdotte dal testo di legge di revisione costituzionale concernente «norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione dell’Alta Corte disciplinare».

Dopo la riflessione indotta sia dalla tempestiva creazione del Comitato per il NO dell'Anm<sup>2</sup>, sia dalle pubbliche considerazioni di alcuni studiosi e dalla conseguente sollecitazione a una mobilitazione “dal basso”, nel giro di poche ore si è sviluppato un “passaparola” fra giuristi e cittadini consapevoli della necessità di presentare la richiesta di *referendum* presso l'Ufficio centrale della Corte di cassazione, competente per consentire, attraverso l'accesso alla piattaforma telematica del Ministero della Giustizia, l'avvio della raccolta firme e per dichiarare, all'esito, l'ammissibilità della consultazione popolare.

Deve premettersi che, ai sensi dell'art. 138 Cost., nei casi in cui una legge costituzionale o di revisione costituzionale venga approvata, come nel caso di specie, con una maggioranza inferiore ai due terzi, è necessario – per la sua promulgazione – che entro tre mesi dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* facciano domanda di *referendum* un quinto dei membri di una camera o cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali; e che il *referendum* indetto abbia come risultato l'approvazione del testo attraverso il voto (favorevole) della maggioranza di quelli validi, senza la necessità di un *quorum* di votanti.

Nel caso in esame, la legge di revisione costituzionale, a seguito di un dibattito parlamentare inesistente (nel quale sono stati respinti frettolosamente tutti gli emendamenti presentati), è stata approvata e pubblicata nella *G.U.* del 30 ottobre 2025 e, pochi giorni dopo, quattro gruppi di parlamentari, con separate richieste<sup>3</sup>, hanno subito avanzato all'UCR la domanda di ammissione del *referendum*, prospettando un quesito nel quale venivano riportati, soltanto, gli estremi della legge approvata, senza alcuna indicazione degli

articoli della Costituzione di cui era stata chiesta la modifica o la integrale sostituzione<sup>4</sup>.

Quando i 15 promotori hanno presentato la loro istanza, l'ammissibilità del *referendum* richiesto dai parlamentari era stata già dichiarata: da ciò sono sorte le prime polemiche e i primi dubbi interpretativi sulla natura (concorrente o alternativa) del potere dei soggetti giuridici indicati nell'art. 138 Cost.

La prima questione che si è posta riguardava l'avvenuta consumazione del potere di richiesta referendaria ad opera dei parlamentari che l'avevano avanzata pochi giorni dopo l'approvazione del testo: sul punto, tuttavia, c'è stata un'approfondita riflessione, fra i 15, sia sulla funzione del *referendum* come strumento volto a realizzare la massima partecipazione democratica di tutti i soggetti giuridici indicati dall'art. 138 Cost., sia sulla “prassi costituzionale” determinata dalla decisione assunta in precedenti esperienze referendarie<sup>5</sup>, a seguito delle quali il potere dei tre organi di richiedere la consultazione era stato ritenuto concorrente purché fosse stato esercitato, entro tre mesi dalla pubblicazione del testo della legge sulla *G.U.*, da considerarsi come termine massimo dilatorio, non riducibile da richieste avanzate prima della sua scadenza. Pertanto, nel caso in esame, si è partiti dalla convinzione che le istanze dei parlamentari e la successiva pronuncia dell'UCR non avrebbero potuto pregiudicare quella dei cittadini.

Al riguardo, non è inutile ricordare che lo spazio interpretativo della norma costituzionale deve tener conto della l. 25 maggio 1970, n. 352, che prevede dettagliatamente le modalità attraverso le quali debba essere promossa la richiesta referendaria oppositiva; e sancisce che, al fine di raccogliere le firme di almeno

2. La costituzione del Comitato per il NO dell'Anm (“Giusto dire NO”) è avvenuta il 26 ottobre 2025, a seguito dell'assemblea generale dell'Anm indetta prima dell'approvazione della legge di revisione costituzionale ([www.associazionemagistrati.it/doc/4952/assemblea-straordinaria-generale-dei-soci-il-documento-unitario-approvato.htm](http://www.associazionemagistrati.it/doc/4952/assemblea-straordinaria-generale-dei-soci-il-documento-unitario-approvato.htm)).

3. Richieste del 4, 5, 6 e 7 novembre 2025 da parte di due gruppi di deputati e due gruppi di senatori: cfr. ordinanza UCR del 18 novembre 2025 ([www.cortedicassazione.it/page/it/ordinanza\\_ufficio\\_centrale\\_per\\_il\\_referendum\\_del\\_18\\_novembre\\_2025?contentId=REF47838](http://www.cortedicassazione.it/page/it/ordinanza_ufficio_centrale_per_il_referendum_del_18_novembre_2025?contentId=REF47838)).

4. Si rileva che l'art. 16 della legge sul *referendum* di cui al 138 – a differenza che nel *referendum* di cui al 75 Cost. – prevede che il quesito non abbia forma libera, ma che debba rispondere a una formulazione espressamente indicata e differente a seconda che si tratti di legge costituzionale o di revisione costituzionale. Nel caso che ci occupa, il testo approvato conteneva una palese revisione costituzionale di sette articoli (87, comma 10; 102, comma 1; 104; 105; 106, comma 3; 107, comma 1; 110) della Carta fondamentale.

5. Vds. V.A. Poso, *Il referendum sulla riforma costituzionale della magistratura ordinaria*, intervista a Mitja Gialuz, in *Giustizia insieme*, 25 gennaio 2026:

«Sin dal 2001 il Governo, presieduto da un autorevole costituzionalista, Giuliano Amato, ha prospettato un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione dell'art. 15 della legge citata, in forza della quale il termine di sessanta giorni va fatto decorrere dalla scadenza dei tre mesi stabiliti dall'art. 138 della Costituzione: in tal modo, aveva consentito “all'apposito Comitato di cittadini di promuovere ed eventualmente completare la raccolta delle 500.000 firme prescritte”. Questa scelta è stata poi rispettata nel 2006, in occasione dell'approvazione della legge di revisione promossa dal Governo Berlusconi; nel 2016, con riguardo alla revisione costituzionale promossa dal Governo Renzi; nel 2020, a seguito dell'approvazione della legge di revisione costituzionale in tema di riduzione del numero dei parlamentari. Vi è pertanto una chiara prassi costituzionale, che, nel caso concreto, avrebbe consigliato di far decorrere il termine dal 30 gennaio 2026» ([www.giustiziainsieme.it/articolo/3785-il-referendum-sulla-riforma-costituzionale-della-magistratura-ordinaria](http://www.giustiziainsieme.it/articolo/3785-il-referendum-sulla-riforma-costituzionale-della-magistratura-ordinaria)).

500.000 elettori, i promotori della raccolta devono essere in numero non inferiore a dieci<sup>6</sup>.

Risolta la questione sopra prospettata, la ricerca dei dieci cittadini disponibili è stata agevolata dalla consapevolezza della posta in gioco e, pertanto, le adesioni alla proposta sono state rapide e anche superiori al numero minimo previsto: il duplice obiettivo, condiviso da tutti, era sia quello di evitare ulteriori accelerazioni alla fissazione della data di celebrazione del referendum (possibilità che veniva reiteratamente paventata dalle forze politiche di maggioranza) sia quello, strettamente connesso al primo, di avere più tempo per informare i cittadini e spiegare il contenuto, molto tecnico, delle modifiche costituzionali introdotte, nonché le ricadute di esse sulla separazione dei poteri e sulla indipendenza della magistratura. Funzionale a tali esigenze è apparsa, da subito, la necessità di proporre la modifica del quesito già ammesso che, oltre a essere oscuro, si poneva in palese contrasto con la specifica previsione dell'art. 16 l. n. 352/1970 (sopra richiamato) che impone, nel caso (come quello in esame) di legge di revisione costituzionale, l'indicazione specifica delle norme di cui si propone la modifica.

### 3. La raccolta delle firme e la sinergia con gli altri Comitati

Alla verbalizzazione della richiesta di promozione della raccolta firme (avvenuta dinanzi all'UCR il 19 dicembre 2025) è stata associata, come da prassi, la domanda di abilitazione dei promotori alla gestione informatica dell'iniziativa referendaria, in applicazione del dpcm 9 settembre 2022<sup>7</sup>, che ha introdotto la modalità digitale per la raccolta delle firme degli elettori, necessarie anche per i referendum e le iniziative popolari, realizzata ai sensi dell'art. 1, comma 341 della legge finanziaria del 2021: tale modalità consente ai cittadini (dotati di certificato elettorale) di sottoscrivere mediante l'accesso alla piattaforma telematica creata *ad hoc* dal Ministero della giustizia, che viene "avviata" da uno o più promotori espressamente autorizzati al momento della richiesta.

Si tratta di una modalità strettamente collegata alla digitalizzazione del Paese, che ha sostituito quello

che, un tempo, veniva realizzato faticosamente attraverso l'organizzazione dei "banchetti" per la raccolta firme: modalità, comunque, non del tutto eliminata e adottata nei contesti dove si è registrato un maggior numero di cittadini non dotati di strumenti per la firma digitale.

Il funzionamento della piattaforma, una volta avviato, non ha presentato alcun problema: ha consentito, anzi, di verificare progressivamente – attraverso il libero accesso tramite il sistema pubblico di identità digitale (SPID) – l'andamento del voto, aggiornato unitamente ai dati statistici che lo hanno accompagnato (percentuali dei sottoscrittori suddivise per Regioni e per genere)<sup>8</sup>.

Ciò ha permesso di vigilare costantemente sull'aumento numerico quotidiano delle firme e di constatare l'importanza della sinergia che si è progressivamente creata con gli altri Comitati per il NO con i quali i 15 cittadini hanno, fin dall'inizio, deciso di lavorare.

Infatti, deve segnalarsi il fondamentale contributo – di sapere, di impegno, di scambio di informazioni e di collaborazione – reso sia dal Comitato "Giusto dire NO" dell'Anm, sia dal Comitato "Società civile per il NO" (al quale hanno aderito, fra gli altri, la Cgil, l'Anpi, l'Associazione "La Via Maestra", le Acli, l'Arci, Libera, Legambiente, Libertà e giustizia, Giuristi Democratici, Articolo 21), sia dal Comitato degli "Avvocati per il NO", i quali, in gran numero e in molte sedi del Paese, si sono coraggiosamente e meritoriamente distaccati dalla posizione favorevole alla riforma assunta dalle Camere penali.

Inoltre, è stata registrata una attiva partecipazione dei magistrati della Corte dei conti, anch'essi contrari alla legge di revisione costituzionale approvata, e particolarmente sensibilizzati al tema della separazione dei poteri dalla riforma della giustizia contabile e del danno erariale, foriera di forti dubbi di compatibilità costituzionale e oggetto di un acceso contemporaneo dibattito<sup>9</sup>.

Dopo un inizio lento, si è registrato un aumento esponenziale delle sottoscrizioni: tanto che la raccolta firme ha superato la soglia delle 500.000 già nella prima metà di gennaio<sup>10</sup>, ed è stata arrestata prima del termine massimo dei tre mesi previsto dall'art. 138 Cost, che sarebbe andato a scadere il 30 gennaio 2026.

6. Cfr. artt. 4 e 7 l. n. 352/1970.

7. Vds. dpcm 9 settembre 2022, *G.U.*, 26 novembre 2022, n. 227.

8. La progressiva verifica statistica ha consentito di constatare sia la generale prevalenza delle firme maschili su quelle femminili, sia una iniziale carenza di sottoscrizioni dei giovani e una costante prevalenza di firme della fascia di età superiore ai 50 anni.

9. [www.radioradicale.it/scheda/785779/legge-di-riforma-della-corte-dei-conti-conferenza-stampa-dell'associazione-magistrati/legge-di](http://www.radioradicale.it/scheda/785779/legge-di-riforma-della-corte-dei-conti-conferenza-stampa-dell'associazione-magistrati/legge-di).

10. È stato raggiunto, in conclusione, il numero di 548.139 firme il 28 gennaio 2026.

#### 4. La decisione della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica di fissazione della data del referendum: la sentenza del Tar Lazio del 28 gennaio 2026, n. 1694

Nonostante l'avvio della raccolta firme da parte dei promotori, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha deliberato, ai sensi dell'art. 15 l. n. 352/1970 e in relazione al provvedimento di ammissibilità dell'UCR del 18 novembre 2026, reso sulle quattro richieste dei parlamentari, di fissare la data del referendum per il 22 e 23 marzo, non tenendo conto della nuova richiesta in corso: discostandosi, con ciò, dalla prassi costituzionale osservata in precedenti occasioni, volta a rispettare la decorrenza dei tre mesi dalla data di pubblicazione della legge costituzionale in *Gazzetta Ufficiale*<sup>11</sup>, proprio per consentire che tutti i soggetti legittimati potessero partecipare al percorso di modifica della Carta fondamentale.

Tale decisione è stata ritenuta dai promotori lesiva di un diritto costituzionalmente tutelato ed è stata, perciò, impugnata dinanzi al Tar del Lazio, che, dopo aver respinto la richiesta di sospensiva immediata, ha però rigettato il ricorso<sup>12</sup>.

La sentenza, in sintesi, ha smentito che potesse ritenersi sussistente una prassi costituzionale valida per far ritenere posponibile la forza cogente del termine di 60 giorni, previsto dall'art. 15, comma 1, l. n. 352/1970 per l'indizione della data del referendum (richiesto dai parlamentari che, per primi, si erano rivolti all'UCR), e ha ventilato una carenza di interesse del soggetto giuridico che aveva presentato una successiva istanza dopo la prima dichiarazione di ammissibilità; ha affermato, tuttavia, la sussistenza del loro concorrente diritto a raccogliere le firme e a sottoporle alla valutazione di ammissibilità dell'UCR, la cui pronuncia avrebbe, comunque, evitato ogni pregiudizio rispetto alle prerogative spettanti, e cioè gli spazi di propaganda referendaria ed il rimborso delle spese, previsto.

Dopo tale decisione, intervenuta successivamente alla avvenuta sottoscrizione di più di 500.000 cittadini, è stata esclusa l'opportunità di promuoverne l'impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato, nonostante la non condivisibilità delle argomentazioni prospettate: è stato scelto di aumentare l'impegno nella campagna referendaria per il raggiungimento dell'obiettivo finale, cioè la vittoria del NO.

#### 5. L'ordinanza di ammissibilità dell'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione del 6 febbraio 2026. La modifica del quesito referendario e la conferma della data già fissata

La sentenza sopra richiamata è stata pronunciata in concomitanza con la chiusura della raccolta delle firme, avvenuta il 28 gennaio 2026: dopo aver arrestato la piattaforma telematica del Ministero della giustizia e aver ricevuto le firme ottenute in via cartacea dai pochi banchetti formati in alcune realtà non digitalizzate, tutto il materiale è stato depositato presso la Corte di cassazione per ottenere dall'UCR la dichiarazione di ammissibilità della richiesta di referendum in relazione al diverso quesito prospettato, ritenendo che ciò dovesse indurre la Presidenza del Consiglio dei ministri alla fissazione di una nuova data, secondo i termini previsti dall'art. 15, commi 1 e 2, l. n. 352/1970: obiettivo, questo, finalizzato ad avere più tempo per informare tutti i cittadini del reale contenuto della riforma.

Con ordinanza del 6 febbraio 2026<sup>13</sup>, l'UCR ha riesaminato tutta la normativa vigente in materia di referendum e, dopo aver verificato la regolarità delle firme depositate, ha dichiarato la legittimità della richiesta presentata dai 546.343 elettori di sottoporre a referendum, ai sensi dell'art. 138, comma 2, Cost., la legge di revisione della Costituzione recante «norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare»; e, dato atto che lo stesso ufficio aveva già ammesso, in data 18 novembre 2025, quattro richieste di referendum sul testo della stessa legge, e che doveva intendersi venuto meno il quesito enunciato nella precedente ordinanza, ne ha formulato uno nuovo con riferimento sia alla richiesta di referendum in esame, sia alle quattro richieste precedenti, aggiungendo in sostanza la specifica indicazione delle norme della Costituzione che il testo della legge approvata intendeva modificare, così come richiesto dai 15 promotori.

È la prima volta che l'UCR della Corte di cassazione ha deciso sull'ammissione di una richiesta di referendum oppositivo di una legge di revisione costituzionale, presentata da oltre 500.000 cittadini elettori, dopo averne ammesse altre quattro presentate – in precedenza e separatamente – da parlamentari rappresentanti di almeno un quinto dei membri di una

11. Il termine finale massimo sarebbe stato il 30 gennaio 2026.

12. Tar Lazio, sent. 28 gennaio 2026, n. 1694 ([www.giustizia-amministrativa.it/giurisprudenza-tar-lazio-roma](http://www.giustizia-amministrativa.it/giurisprudenza-tar-lazio-roma)).

13. [www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Ordinanza\\_6\\_2\\_2026.pdf](http://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Ordinanza_6_2_2026.pdf).

Camera; in più, per la prima volta, ha dovuto decidere dopo che, su delibera del Governo, il *referendum* era stato già indetto prima della scadenza del termine di tre mesi previsto dall'art. 138 Cost.

L'ordinanza dell'UCR è ricca di contenuti argomentativi soprattutto in relazione ad alcune questioni fondamentali, e cioè la natura dei termini previsti dall'art. 138 Cost. e dalla l. n. 352/1970 per lo svolgimento del *referendum* Costituzionale e la loro intrinseca compatibilità; la natura, concorrente o alternativa, dei tre soggetti giuridici deputati a promuovere la richiesta referendaria; la natura dei provvedimenti dell'UCR e la sua peculiare funzione giurisdizionale.

In sintesi, il provvedimento, discostandosi dal percorso motivazionale seguito dalla sentenza del Tar Lazio (alla quale viene espressamente attribuita un'invasione di campo nella parte in cui si era indebitamente espressa sulla inammissibilità della richiesta referendaria per carenza di interesse), ha affermato che, in sede di ammissione delle prime quattro richieste, l'UCR, unico organo competente a decidere sulla questione, non aveva fatto valere il principio secondo cui l'ammissione della richiesta depositata per prima escludeva le altre successive; ed ha affermato, in definitiva, che l'istanza presentata da uno dei soggetti legittimati ai sensi dell'art. 138 Cost. non «consuma» il diritto degli altri soggetti a presentare analoga richiesta entro il termine trimestrale previsto dall'art. 138 Cost. e ha ritenuto che affermare il contrario significherebbe, in sostanza, svilire il *referendum* come istituto di democrazia diretta<sup>14</sup>.

Il giorno successivo al deposito dell'ordinanza dell'UCR, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha deliberato (e il Presidente della Repubblica ha decretato) di limitarsi a emettere la precisazione del quesito del *referendum* popolare confermativo: il decreto è stato, dunque, concepito non come un nuovo provvedimento di indizione del *referendum*, ma, fermo restando quello precedentemente emesso, come un provvedimento di dovuta "precisazione" del quesito, ricalcando quello riformulato dall'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte suprema di cassazione in

data 6 febbraio 2026. È stata, pertanto, mantenuta la data della consultazione elettorale già fissata per il 22 e 23 marzo 2026.

## 6. La formazione del Comitato dei 15 promotori. Il sito "www.15perilNO.it". I diritti e gli oneri del Comitato promotore: spazi televisivi, affissioni e rimborso spese

Successivamente alla pronuncia di ammissibilità dell'UCR, i 15 promotori, in rappresentanza dei cittadini sottoscrittori, sono divenuti un potere dello Stato<sup>15</sup> al quale vengono riconosciute alcune importanti prerogative necessarie per lo svolgimento della campagna referendaria: in particolare, l'assegnazione di spazi televisivi e di spazi per le affissioni pubbliche e il rimborso delle spese elettorali (pari a 1 euro per ogni firma raccolta, fino a un tetto di 500.000).

La legge che regola il diritto al rimborso spese richiama la figura del "comitato promotore": ciò, anche per motivi operativi legati alla individuazione della titolarità delle prerogative, ha reso opportuno il passaggio da una pluralità di soggetti a un soggetto collettivo.

È stato pertanto costituito, con atto notarile, il Comitato promotore "15 per il NO", senza scopo di lucro e con la finalità di «assumere ogni iniziativa necessaria od opportuna per promuovere la non approvazione della legge di revisione costituzionale per la quale era stato indetto il *referendum* oppositivo per le date del 22 e 23 marzo 2026». È stato nominato il presidente e gli altri organi statutari; è stato deciso di assoldare un addetto stampa e un esperto della comunicazione al fine di gestire meglio tutti gli eventi pubblici più opportuni per sviluppare la campagna referendaria; è stato aperto un conto corrente per affrontare le prime spese necessarie; è stato costituito un piccolo fondo autofinanziato; è stata contrattualizzata l'assistenza di un commercialista ed è stata sottoscritta una polizza assicurativa per la responsabilità civile di tutto il Comitato.

14. La vicenda segnala, comunque, l'opportunità per il futuro di intervenire sulla legge n. 352 del 1970. Essa prevede, infatti, un termine di trenta giorni per l'ammissione della richiesta di *referendum* confermativo da parte della Cassazione, e un successivo termine di sessanta giorni per la procedura di indizione del *referendum* (da parte del Governo e del Presidente della Repubblica, per quanto di rispettiva competenza). Rende quindi possibile quel che è accaduto, cioè che il *referendum* sia indetto dopo l'ammissione di alcune prime richieste, quando è ancora possibile presentarne altre. Ad evitare che si ripeta "il pasticcio", potrebbe forse bastare l'ordinanza della Cassazione richiamata, che dovrebbe ragionevolmente portare in futuro il Consiglio dei ministri a non proporre l'indizione del *referendum* prima dello scadere dei tre mesi per la richiesta prevista dall'art. 138 Cost. Ma, a fugare ogni possibile futuro inciampo, sarebbe opportuna una modifica normativa che imponga alla Cassazione di trattare congiuntamente tutte le richieste pervenute entro i tre mesi, facendo decorrere così il termine per l'indizione dopo la scadenza dei tre mesi. Vds., al riguardo, G.L. Gatta, *Referendum sulla riforma costituzionale della magistratura: la Cassazione ammette la richiesta dei 500.000 elettori, riformula il quesito e tutela l'iniziativa popolare*, in *Sistema penale*, n. 2/2026, pp. 221-225 ([www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1773268665\\_gatta-sp-fasc-22026.pdf](http://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1773268665_gatta-sp-fasc-22026.pdf)).

15. Al riguardo, Corte cost., 3 marzo 1978, n. 17, ha riconosciuto la legittimazione del Comitato promotore al conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato ([www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/1978/17](http://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/1978/17)).

È stato creato il sito “[www.15perilNO.it](http://www.15perilNO.it)”, nel quale sono state progressivamente caricate tutte le informazioni relative all’attività svolta e tutte le iniziative alle quali il Comitato ha partecipato e di cui si è fatto promotore.

È stato necessario, inoltre, affrontare il tema degli spazi televisivi e delle affissioni.

Come è noto, la legge 22 febbraio 2000, n. 28, al fine di garantire la parità di trattamento e l’imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici, disciplina l’accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica anche durante le campagne per ogni *referendum*. Le disposizioni in essa contenute hanno l’obiettivo di garantire la *par condicio*, sia rispetto alle diverse forze politiche e alle differenti posizioni di voto, sia rispetto al genere (maschile e femminile): ciò è previsto per i programmi radiotelevisivi, per gli spazi radiofonici e televisivi autogestiti, anche di emittenti private, e per tutti i programmi di informazione.

In applicazione della legge sopra richiamata, la Commissione parlamentare di vigilanza, in data 10 febbraio 2026<sup>16</sup>, ha deliberato in ordine alla tipologia della programmazione della RAI che doveva essere osservata durante la campagna referendaria, ai soggetti legittimati a prendere parte alle trasmissioni, alle tribune referendarie e ai messaggi autogestiti, indicando le modalità di illustrazione del quesito e di svolgimento dei confronti.

Il Comitato promotore era un soggetto legittimato a partecipare, con facoltà di delega a terzi, agli spazi assegnati mediante sorteggio.

Ad eccezione di due appuntamenti, ai quali hanno partecipato due dei “15 per il NO”, gli spazi sono stati delegati a soggetti esterni, che hanno partecipato attivamente alla campagna referendaria ed il loro intervento è stato sempre molto efficace ed apprezzato.

C’è stato un proficuo collegamento con l’Osservatorio per il *referendum*<sup>17</sup> creato e coordinato da Ro-

berto Zaccaria e Vincenzo Vita, che ha costruito una costante interlocuzione con l’AGCOM (Autorità per la Garanzia nelle comunicazioni) e che ha provveduto a monitorare quotidianamente il rispetto delle regole di comunicazione, registrando reiterate violazioni, soprattutto dei tempi concretamente concessi, ai danni dei sostenitori del NO al *referendum*: ma il danno derivante da esse è difficilmente riparabile dalle sanzioni che possono essere inflitte, a causa del pregiudizio immediato e non adeguatamente risarcibile che la violazione fa ripercuotere sull’esito della campagna referendaria.

Inoltre, la comunicazione sui contenuti della riforma e sulle indicazioni di voto è stata affidata anche alle affissioni pubblicitarie, che, ai sensi dell’art. 52 l. n. 352/1970<sup>18</sup>, sono disciplinate dalle leggi 4 aprile 1956, n. 212, e 24 aprile 1975, n. 130, con riferimento ai promotori del *referendum*: i quali hanno diritto all’assegnazione di spazi da affidare, attraverso delega, anche ad altri soggetti, così come previsto dalla circolare del Ministero dell’interno 11 febbraio 2026, n. 14<sup>19</sup>. Al riguardo, si è ritenuto opportuno predisporre i manifesti da affiggere unitamente agli altri Comitati, con i quali si è lavorato in costante sinergia durante la campagna referendaria.

L’attività svolta è stata improntata alla massima cautela, per l’importanza della posta in gioco e per evitare inciampi di qualsiasi genere causati dal rischio della violazione, anche inconsapevole, degli spazi assegnati.

Inoltre, è stata affrontata la questione del rimborso spese.

La l. 3 giugno 1999, n. 157 (art. 1, comma 4) prevede, infatti, che in caso di richiesta di *referendum*, sia abrogativo che oppositivo, è attribuito ai comitati promotori un rimborso pari alla somma risultante dalla moltiplicazione di un euro per ogni firma valida fino alla concorrenza della soglia minima necessaria

16. Commissione parlamentare di vigilanza dei Servizi radiotelevisivi, delibera del 10 febbraio 2026 ([www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2026/02/12/26A00711/SG](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2026/02/12/26A00711/SG)).

17. L’“Osservatorio per il *Referendum*” è un gruppo creato e coordinato da Roberto Zaccaria e Vincenzo Vita, e si è avvalso del costante monitoraggio fornito dall’Osservatorio di Pavia ([www.osservatorio.it/](http://www.osservatorio.it/)).

18. Art. 52 l. n. 352/1970:

«Alla propaganda relativa allo svolgimento dei *referendum* previsti dalla presente legge si applicano le disposizioni contenute nelle leggi 4 aprile 1956, n. 212, e 24 aprile 1975, n. 130.

Le facoltà riconosciute dalle disposizioni delle predette leggi ai partiti o gruppi politici che partecipano direttamente alla competizione elettorale si intendono attribuite ai partiti o gruppi politici che siano rappresentati in Parlamento nonché ai promotori del *referendum*, questi ultimi considerati come gruppo unico.

Qualora abbiano luogo contemporaneamente più *referendum*, a ciascun partito o gruppo politico che sia rappresentato in Parlamento, ai promotori di ciascun *referendum* e a coloro che presentino domanda ai sensi dell’articolo 4 della legge 4 aprile 1956, n. 212, sostituito dall’articolo 3 della legge 24 aprile 1975, n. 130, spetta un unico spazio agli effetti delle affissioni dei manifesti di propaganda da richiedersi con unica domanda.

In ogni caso deve essere rivolta istanza alla giunta municipale entro il trentaquattresimo giorno antecedente alla data della votazione per l’assegnazione dei prescritti spazi».

19. <https://dait.interno.gov.it/elezioni/circolari/circolare-dait-n14-dell11-febbraio-2026>.

per la validità della richiesta (e cioè 500.000 firme) con il limite massimo complessivo di euro 2.582.285.

La *ratio legis* della norma risiede nella volontà di garantire l'effettività dell'esercizio della democrazia diretta, rimuovendo gli ostacoli economici che potrebbero impedire ai comitati promotori di organizzare e promuovere le campagne referendarie, assicurando che le posizioni (SÌ e NO) possano essere adeguatamente rappresentate, anche in presenza di differenti potenzialità economiche. In sintesi, la legge cerca di bilanciare la necessità di finanziare la partecipazione e l'informazione democratica con il controllo della spesa pubblica, trasformando la vecchia concezione di finanziamento in un "rimborso" delle spese sostenute per le campagne elettorali e referendarie.

Non è inutile precisare che la legge sopra richiamata, pur riferita anche alla campagna referendaria, era stata emanata soprattutto per disciplinare il finanziamento pubblico dei partiti attraverso il rimborso delle spese elettorali; e che sono state in gran parte abrogate le disposizioni che lo riguardavano, rimanendo salva solo la parte della norma riferita al *referendum* (art. 1, commi 4 e 6).

Indiscussa la sussistenza del diritto, si è ritenuto che, per l'erogazione, dovesse ritenersi ultrattiva la competenza della Presidenza della Camera e, in subordine, quella del Ministero dell'economia e finanze e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

## 7. La campagna referendaria: incontri, confronti e contributi. L'impegno di tutti

La campagna referendaria è proseguita attraverso la presentazione di alcuni libri che hanno tempestivamente esaminato i vari aspetti della riforma<sup>20</sup>, e che hanno puntualmente spiegato le ragioni per cui votare NO.

È seguito, in progressivo aumento, un altissimo numero di incontri, anche in piccole realtà quali centri sociali, centri per anziani, parrocchie, librerie di quartiere, nel corso dei quali si sono sviluppati confronti entusiasmanti fra la "gente comune", che ha mostrato interesse a capire quali erano, realmente, le questioni in gioco. Paradossalmente, il tecnicismo insito nella materia e i concetti poco comprensibili per i non giuristi, accompagnato da una campagna aggressiva per il SÌ, ha sollecitato la curiosità, l'interesse e il sospetto sulle ragioni della riforma di una cerchia allargata di persone che, ad un certo punto, hanno voluto capire perché, a fronte della certezza che la giustizia non sarebbe migliorata, era stata smossa una impalcatura mediatica così accesa e perché la prospettiva di un cambiamento della Costituzione fosse determinata soltanto dall'esigenza di "separare le carriere", riferibile, oltretutto, a circa 30 giudici l'anno, essendo questo il dato numerico del passaggi ancora esistenti dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa, in ragione della ulteriore limitazione approvata con la riforma del 2022 (l. 27 giugno 2022, n. 71).

C'è stata una grande partecipazione dei giornalisti<sup>21</sup>; di studenti impegnati a far sentire la propria voce<sup>22</sup>; di attori<sup>23</sup> che hanno espresso la loro posizione in modo più o meno esplicito.

## 8. I giorni del voto e il giorno dello spoglio

I giorni del voto hanno fatto registrare un progressivo aumento dell'affluenza che si è attestata al 58,9% della popolazione avente diritto, con una prevalenza del 53,3% per il NO contro il 46,7% per il SÌ.

Rispetto alle iniziali previsioni, il fatto che più della metà della popolazione si sia recata alle urne per

20. Tra i tanti, si segnala il saggio di Nello Rossi e Armando Spataro, *Le ragioni del no. La posta in gioco nel referendum costituzionale*, Laterza, Bari-Roma, 2026, e la relativa recensione di G. Battarino, *Le parole giuste per dire NO*, in *QG online*, del 24 gennaio 2026 ([www.questionegiustizia.it/articolo/le-parole-giuste-per-dire-no](http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-parole-giuste-per-dire-no)), ora anche in questo fascicolo. Vds, inoltre, M. Travaglio, *Perché NO. Guida al referendum su magistratura e politica in poche e semplici parole*, Paper First, Roma, 2026, e G. Colombo, *La giustizia italiana in 10 risposte*, Garzanti, Milano, 2026.

21. Si segnalano i numerosi ed efficaci interventi di Benedetta Tobagi (fra i tanti [www.la7.it/piazzapulita/video/benedetta-tobagi-votiamo-su-una-modifica-costituzionale-meloni-nordio-non-aumentano-garanzie-per-gli-19-03-2026-637861](http://www.la7.it/piazzapulita/video/benedetta-tobagi-votiamo-su-una-modifica-costituzionale-meloni-nordio-non-aumentano-garanzie-per-gli-19-03-2026-637861)) e di Marco Travaglio ([www.youtube.com/watch?v=HL7ibSIqbd4](http://www.youtube.com/watch?v=HL7ibSIqbd4)).

22. Si segnala l'intervento di Angela Verdecchia, coordinatrice della Rete nazionale degli Studenti medi in Piazza del Popolo a Roma ([www.editorialedomani.it/video/quando-si-parla-di-costituzione-il-paese-non-e-disposto-a-farsi-prendere-in-giro-lappello-degli-studenti-per-il-no-ytfa2flq](http://www.editorialedomani.it/video/quando-si-parla-di-costituzione-il-paese-non-e-disposto-a-farsi-prendere-in-giro-lappello-degli-studenti-per-il-no-ytfa2flq)).

23. Il riferimento, fra molti altri, è a Pierfrancesco Diliberto (PIF) ([www.giustodireno.it/pif-ha-deciso-di-votare-no-al-referendum-sulla-legge-nordio-e-ce-lo-ha-raccontato-in-questo-video/](http://www.giustodireno.it/pif-ha-deciso-di-votare-no-al-referendum-sulla-legge-nordio-e-ce-lo-ha-raccontato-in-questo-video/)), Alessandro Gassmann ([www.youtube.com/watch?v=oxxRKUeDoVI](http://www.youtube.com/watch?v=oxxRKUeDoVI)), Elio Germano ([www.youtube.com/watch?v=kGV5DYasIdU](http://www.youtube.com/watch?v=kGV5DYasIdU)), Lino Guanciale ([www.collettiva.it/speciali/referendum-giustizia/lino-guanciale-voto-no-davanti-alla-legge-siamo-tutti-uguali-yr4xghdy](http://www.collettiva.it/speciali/referendum-giustizia/lino-guanciale-voto-no-davanti-alla-legge-siamo-tutti-uguali-yr4xghdy)), Salvo Ficarra e Valentino Picone ([www.youtube.com/watch?v=qBO8mItsqdI](http://www.youtube.com/watch?v=qBO8mItsqdI)), Ottavia Piccolo ([www.youtube.com/watch?v=3Nd-AnWLUZI](http://www.youtube.com/watch?v=3Nd-AnWLUZI)), Giovanni Storti (per Aldo, Giovanni e Giacomo, [www.youtube.com/watch?v=GFWddBNG1Jg](http://www.youtube.com/watch?v=GFWddBNG1Jg)).

esprimere il proprio parere sulla riforma costituzionale è stato considerato, a prescindere dalla vittoria del NO, un grande successo, perché ha mostrato come una politica fondata sull'informazione, sulla sollecitazione alla consapevolezza e sul dialogo, anche con le piccole realtà, possa essere vincente.

Dopo la conclusione del voto, il 23 marzo, il Comitato promotore ha seguito lo spoglio "da remoto" presso la Facoltà Valdese, volendo condividere l'emozione (positiva o negativa) con tutti i compagni di viaggio: non c'era alcuna certezza del risultato, anzi, l'aumento dell'affluenza aveva fatto temere sino alla metà del pomeriggio che potesse aver vinto il SÌ, in quanto i sondaggi avevano comunicato, fino al giorno prima, che una grande affluenza sarebbe stato il segno della presenza maggioritaria di chi era favorevole alla riforma.

Così non è stato.

Da un certo momento in poi, la prevalenza del NO è stata netta e non ha più consentito di temere la sconfitta.

Ha vinto la Costituzione! Ma soprattutto hanno vinto tutti i cittadini che hanno firmato per il *referendum* e, in tal modo, hanno voluto partecipare a questa grande sfida, il cui risultato non era affatto scontato<sup>24</sup>.

## 9. La proclamazione dei risultati dinanzi all'UCR. Conclusioni

La chiusura formale del *referendum* è avvenuta, il 17 aprile 2026, attraverso la ufficiale proclamazione dei risultati del voto da parte dell'UCR.

La grande "avventura" del Comitato promotore può, quindi, ritenersi conclusa: rimane da aspettare l'erogazione del rimborso spese dall'organo competente e poi si potrà procedere al suo scioglimento.

Rimane tuttavia la traccia, esteriore ed interiore, di questa singolare esperienza.

Quella esteriore rimarrà nella storia della nostra democrazia: anche se è qualificabile come un "piccolo evento", esso, richiamando il pensiero di Antonio Gramsci, può farsi rientrare nelle "grandi ambizioni"<sup>25</sup>: un gruppo di 15 cittadini ha deciso corparbiamente di sfidare la sorte, nonostante che molti sostenessero che non c'era alcuna possibilità di vittoria e che era una missione impossibile. L'hanno fatto con la opposta convinzione che "niente è impossibile", nel bene e nel male. E l'hanno fatto perché credono che la Costituzione contenga valori da preservare con fermezza e debba essere toccata il meno possibile e sempre con attenzione, sapienza e delicatezza.

La traccia interiore rimane dentro ciascuno di noi: accomunati quasi tutti dalla condizione di pensionati, alcuni con l'esperienza di giuristi (anche se con diverse funzioni), altri con diverse professionalità e tutti uniti dall'affezione all'impegno sociale, fra "i 15" si è creata una sintonia speciale, che ha permesso di concentrare ogni sforzo verso il supremo obiettivo comune che era quello di far vincere il NO al *referendum*, superando anche momenti di dissenso.

Il sentiero comune che abbiamo percorso ha consentito di crescere ancora, nonostante un'età "diversamente giovane"; e di riflettere su quanto sarebbe necessario che momenti di confronto sui temi che riguardano la vita civile costituissero un normale e costante modo di praticare "la cittadinanza", senza aspettare situazioni difficili e rischiose come la sfida referendaria che si è recentemente conclusa.

L'auspicio, dunque, è che l'impegno della comunità civile per la difesa della Costituzione prosegua con la stessa intensità e con toni pacati ed inclusivi, mediante una costante partecipazione, affidando soprattutto ai giovani il compito di continuare a tramandare e difendere i principi fondanti della nostra democrazia.

24. Si riporta il comunicato finale del Comitato promotore:

«Il risultato di questo *referendum* premia l'impegno e la partecipazione dei cittadini italiani che, prima, hanno contribuito alla raccolta delle firme per consentire la riformulazione del quesito referendario e poi, votando NO, sono stati protagonisti della difesa della Costituzione. Il risultato raggiunto è la straordinaria dimostrazione che la presenza attiva nella società civile è fondamentale per difendere l'assetto democratico esistente, e per creare il senso di comunità che deve caratterizzare ogni società civile fondata sul diritto, sulla eguaglianza, sulla solidarietà e sulla separazione dei poteri, rispetto ai quali l'indipendenza della magistratura rappresenta un valore irrinunciabile. Dedichiamo un pensiero speciale ai giovani che hanno votato, molti per la prima volta, e che hanno dimostrato di amare il proprio paese. Ora l'impegno è quello di proseguire il dibattito culturale e politico per una completa attuazione della Costituzione e per il recupero incondizionato della fiducia dei cittadini nella magistratura» ([www.15perilno.it/](http://www.15perilno.it/)).

25. «Di solito si vede la lotta delle piccole ambizioni (*de proprio particolare*) contro la grande ambizione (che è indissolubile dal bene collettivo)» – A. Gramsci, *Quaderni del Carcere*, Quaderno 6 (VIII), par. 97, Einaudi, Torino, 1948-1953.