

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

2/2026

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Dario Albanese, Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Elisa Grisonich, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Tommaso Trinchera.

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

**REFERENDUM SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE DELLA
MAGISTRATURA: LA CASSAZIONE AMMETTE LA RICHIESTA DEI
500.000 ELETTORI, RIFORMULA IL QUESITO E TUTELA L'INIZIATIVA
POPOLARE (*)**

Corte di Cassazione, Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 6 febbraio 2026

di Gian Luigi Gatta

1. Pubblichiamo in allegato l'ordinanza con la quale la Corte di Cassazione – Ufficio Centrale per il Referendum – ha ritenuto ammissibile la richiesta dei rappresentanti di 500.000 elettori di sottoporre a *referendum* popolare, ai sensi dell'art. 138 Cost., la legge di revisione costituzionale sull'ordinamento giurisdizionale. Si tratta di una quinta richiesta, presentata per l'esattezza da 546.463 elettori, che fa seguito a quattro richieste presentate da parlamentari, già ammesse e che avevano portato, come già segnalato su [questa Rivista](#), alla formulazione di un quesito referendario che ora – ecco la sostanziale novità – viene modificato.

Ai sensi dell'art. 12 l. 352/1970, che disciplina il *referendum*, l'Ufficio centrale è composto dai tre presidenti di sezione della Corte di cassazione più anziani nonché dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione. Ciò ricordato, l'ordinanza, al di là della cronaca e della polemica spiccica (purtroppo dilagante, specie in campagna elettorale), segna un punto rilevante nell'elaborazione del diritto costituzionale sull'istituto referendario perché, come sottolinea la Suprema Corte, è la prima volta che la Cassazione si trova a decidere sull'ammissione di una richiesta di *referendum* confermativo di una legge di revisione costituzionale, presentata il 19 dicembre 2025 da oltre 500.000 cittadini elettori, dopo averne ammesse altre quattro presentate - rispettivamente, il 4, il 5, il 6 e il 7 novembre 2025 - da parlamentari rappresentanti di almeno un quinto dei membri di una Camera. Le firme raccolte dai 15 cittadini richiedenti il referendum sono state [depositate il 28 gennaio 2026](#).

La situazione in cui si è trovata la Cassazione è resa ancor più complessa da questa circostanza: su proposta del Governo, che si è discostato dalla precedente prassi, il referendum è stato indetto il 13 gennaio 2026, cioè *prima* della scadenza del termine di tre mesi che la Costituzione (art. 138) prevede per la presentazione delle richieste di sottoporre a referendum popolare le leggi di revisione costituzionale (approvate senza la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna camera). Essendo stata

(*) N.d.r. Il presente contributo è stato aggiornato alle 22 del 7.2.2026 dando conto dell'intervenuta pubblicazione nella G.U. del D.P.R. che può leggersi in allegato. V. la postilla in calce al commento.

pubblicata la legge costituzionale il 30 ottobre 2025, tale termine è scaduto il 30 gennaio 2026, cioè due settimane dopo l'indizione del referendum, con il quesito ammesso e formulato sulla base delle prime quattro richieste, di origine parlamentare.

Non solo, contro il decreto di indizione del referendum è stato presentato un ricorso al TAR Lazio che, nel ritenere inammissibile il ricorso, ha affermato che, una volta ammessa una richiesta di referendum da parte di uno dei soggetti alternativamente indicati nell'art. 138 Cost. (un quinto dei componenti di ciascuna camera, 5 consigli regionali o 500.000 elettori), eventuali successive richieste referendarie sarebbero inammissibili per carenza di interesse.

2. Orbene, la Cassazione, con l'ordinanza che può leggersi in allegato, afferma un principio esattamente opposto a quello del TAR Lazio senza mancare di evidenziare il difetto di giurisdizione del tribunale amministrativo rispetto a una questione – l'ammissibilità della richiesta del referendum confermativo – che la legge riserva all'Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, organo con funzione giurisdizionale competente ad ammettere le richieste e a formulare i quesiti, che si pronuncia con decisione non impugnabile.

L'ordinanza della Cassazione premette che, in sede di ammissione delle prime quattro richieste, non si è espressa sull'inammissibilità di eventuali ulteriori richieste cronologicamente successive; non ha fatto, cioè, valere il principio secondo cui l'ammissione della richiesta depositata per prima esclude le altre successive (tanto è vero, sottolinea la Cassazione, che ha valutato *tutte le prime quattro richieste* – aventi il medesimo oggetto – e non solo quella giunta per prima, il 4 novembre 2025).

In breve, il principio affermato dalla Cassazione, con articolate e persuasive motivazioni per le quali rinviamo al testo dell'ordinanza, e che sono destinata a 'fare giurisprudenza' in materia, è che la richiesta presentata da uno dei soggetti legittimati, ai sensi dell'art. 138 Cost., non esclude la legittimazione (o, se si vuole, non 'consuma' il diritto) degli altri soggetti pure legittimati a presentare analoga richiesta, entro il termine previsto.

Nelle pagine forse più rilevanti sotto il profilo sostanziale (v. ad es. p. 22), la Cassazione fornisce una lettura dell'art. 138 Cost. coerente con le regole del gioco democratico sotteso all'istituto referendario: "l'esercizio della legittimazione da parte di ognuna delle collettività [*i.e.*, i parlamentari, i consigli regionali, gli almeno 500.000 elettori] ha, una volta ammessa la richiesta, un'oggettiva capacità di richiamare consenso a favore o contro la legge". Voler considerare consumato il diritto a chiedere il *referendum* da parte degli elettori, che sono un corpo più ampio e non organizzato, se, come è probabile ed è puntualmente accaduto, *arrivano prima i parlamentari* (magari della sola maggioranza che ha approvato la legge di revisione costituzionale) o i 5 consigli regionali, significherebbe in sostanza svilire il *referendum* come istituto di democrazia diretta.

3. D'altra parte, non si tratta solo di questione di principio e di regole del gioco democratico: la richiesta dei 500.000 elettori non è risultata inutile, tanto è vero che, se si va alla sostanza e al dispositivo dell'ordinanza allegata, porta a una riformulazione del quesito che gli elettori troveranno sulle schede. E non è poco. Il quesito proposto dagli elettori è infatti diverso, in particolare perché richiama gli articoli della Costituzione sui quali incide la legge di revisione.

Il [quesito ammesso dalla Cassazione il 18 novembre 2025](#), sulla base delle prime richieste dei parlamentari, era questo:

«Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025?».

La Cassazione, dopo aver ammesso la richiesta dei 500.000 elettori, ha quindi così riformulato il quesito (ritenendo che ciò non fosse precluso dal giudicato):

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

L'indicazione sulla scheda elettorale degli articoli della Costituzione oggetto di modifica ha un rilievo non solo formale, consentendo all'elettore di individuare più facilmente l'oggetto del *referendum*.

4. Il 7 febbraio 2026, cioè l'indomani rispetto all'ordinanza della Cassazione, il Consiglio dei Ministri si è riunito e, come si legge nel [comunicato stampa](#), su proposta del Presidente Giorgia Meloni, vista l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum comunicata il 6 febbraio 2026, ha deliberato di proporre al Presidente della Repubblica, per l'adozione del relativo decreto, di precisare il quesito relativo al referendum popolare confermativo già indetto con il decreto del 13 gennaio 2026 nei termini indicati dalla citata ordinanza, fermo restando lo stesso decreto. Pertanto, il testo del quesito del referendum già indetto per i giorni 22 e 23 marzo 2026 viene precisato come segue: *«Approvate il testo della legge di revisione degli artt. 87, decimo comma, 102, primo comma, 104, 105, 106, terzo comma, 107, primo comma, e 110 della Costituzione approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 con il titolo "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"?».*

È discutibile che si tratti non di una modifica ma di una mera 'precisazione' del quesito, anche se è evidente che il confine tra le due categorie è labile; quesito che la Cassazione ha formulato tenendo in considerazione tutte le richieste ammesse: dei parlamentari e degli elettori. Il referendum dovrà a questo punto essere indetto nuovamente, con il nuovo quesito.

Ai sensi dell'art. 15 della l. n. 352/1970, «il *referendum* è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso. La data

del *referendum* è fissata in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione».

È ragionevole ritenere, anche alla luce della subitanea riunione del Consiglio dei Ministri, che il nuovo decreto di indizione del Presidente della Repubblica sarà adottato a breve, come ha anticipato [l'ANSA](#). Senonché, a voler tenere ferma la data del 22/23 marzo 2026, precedentemente fissata, come da volontà espressa nel comunicato di Palazzo Chigi, mancherebbero gli almeno cinquanta giorni previsti dalla legge dall'emanazione del decreto di indizione. È questa la ragione per la quale, verosimilmente, nel comunicato stampa del Consiglio dei Ministri si fa riferimento a una mera 'precisazione' del quesito e a un "fermo restando" il precedente decreto di indizione ([che può leggersi qui](#)).

Ecco allora il *nuovo problema giuridico* posto dalla scelta del Governo di indire il *referendum* senza aspettare, come da prassi, la scadenza del termine per la presentazione delle richieste, previsto dall'art. 138 Cost.: se il d.P.R. che ora dovrà essere adottato deve considerarsi o meno 'nuovo', ai fini della decorrenza del termine dei 50 giorni per la fissazione delle consultazioni che, come segnala anche la stampa, corrono il rischio di essere rinviate. Così come, almeno sulla carta, è evidente il rischio di ulteriori ricorsi avverso il nuovo (?) decreto di indizione. Se la soluzione, come pare, dovesse essere quella di confermare le date del referendum, con un imminente decreto del Presidente della Repubblica - sul presupposto che si tratti solo di precisare il quesito - si tratterebbe a nostro avviso di soluzione del tutto ragionevole nella sostanza, per quanto - va riconosciuto - formalmente non facile in ragione di quanto si è qui cercato di riassumere. Sarebbe la soluzione opportuna per un problema complesso e inedito, che rischia di comportare ulteriori tensioni istituzionali che è quanto mai opportuno evitare mentre si discute, spesso sopra le righe, di una riforma che investe gli equilibri tra i poteri dello Stato.

5. Detto che è stata provvidenziale la scelta di non stampare ancora le schede elettorali con il primo quesito ammesso e ora superato - il che avrebbe potuto comportare un inutile dispendio di denaro pubblico -, la vicenda segnala, nel complesso, l'opportunità per il futuro di mettere mano alla 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 - e del tutto legittimo per quanto irragionevole - quel che è accaduto e, cioè, che il *referendum* venga indetto dopo l'ammissione di alcune prime richieste, quando è ancora possibile presentarne altre.

Ad evitare che si ripeta il pasticcio potrebbe bastare forse l'ordinanza della Cassazione qui allegata, 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 opportuno un emendamento che imponga alla Cassazione di trattare congiuntamente tutte le richieste pervenute, entro i tre mesi, e di far decorrere così il termine per l'indizione dopo la scadenza dei tre mesi.

Certo, così facendo la procedura complessiva richiederebbe un po' più di tempo. Quando si tratta di mettere mano alla Costituzione, tuttavia, un po' più di tempo è ragionevole e opportuno, al di là delle contingenti valutazioni politiche. Non è questione di ostruzionismo o di dilatazione dei tempi. È questione di democrazia e di ragionevolezza, difficilmente compatibili con forzature e accelerazioni. D'altra parte, non va mai dimenticata, come insegna questa vicenda, la saggezza del detto popolare: la gatta frettolosa fa i gattini ciechi. Che poi la complessità della vicenda qui riassunta e della motivazione dell'ordinanza allegata sia verosimilmente destinata a essere triturrata nel frullatore massmediatico di un'accesa campagna referendaria, molto sopra le righe, è purtroppo più che probabile.

*

POSTILLA DI AGGIORNAMENTO: nella tarda serata del 7.2.2026 è apparso nella G.U. l'allegato Decreto del Presidente della Repubblica intitolato "Precisazione del quesito del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare», approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 253 del 30 ottobre 2025". Il decreto è stato dunque concepito non come nuovo provvedimento di indizione del *referendum*, bensì "fermo restando" il precedente decreto di indizione, come provvedimento di dovuta "precisazione" del quesito, come riformulato dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte suprema di cassazione in data 6 febbraio 2026. Ciò ha consentito di tenere ferma la data della consultazione elettorale.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**