



Il quesito nel referendum costituzionale: tra tipizzazione legislativa e prassi

di Elena Sammaciccio, Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale

1. La puntuale individuazione del quesito referendario costituisce un passaggio decisivo di ogni procedimento di consultazione popolare, sia esso abrogativo o costituzionale, dal momento che il titolo e, più in generale, la formulazione della domanda assumono la funzione di sintetizzare il *thema decidendum* e di rendere immediatamente “leggibile” per l’elettore un contenuto normativo che, nella maggior parte dei casi, è tecnicamente complesso.

Specialmente quando il referendum investe temi ampi e articolati, l’intitolazione svolge un’importante funzione di guida per l’elettore che al momento del voto dovrà concentrare la propria attenzione sulla questione referendaria riportata sinteticamente sulla scheda sottoforma di quesito.

Se si considera, inoltre, che spesso gli elettori omettono di leggere integralmente il testo normativo su cui sono chiamati a pronunciarsi, ciò che compare sulla scheda finisce per costituire la prima, e talvolta l’unica, “definizione sintetica” di ciò che si sta decidendo.

Da qui l’esigenza di individuare con precisione le modalità di definizione del quesito per garantire che l’elettore comprenda appieno la domanda posta in votazione e scongiurare il rischio che la formulazione del testo, nel suo sforzo di sintesi, finisca per evidenziare solo alcuni profili della riforma, fornendo all’elettore una rappresentazione parziale e non pienamente corrispondente alla sua portata effettiva.

2. Il referendum costituzionale trova la propria disciplina nel Titolo I (artt. 1–26) della legge 25 maggio 1970, n. 352, recante *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sull’iniziativa legislativa del popolo*. La legge individua procedure distinte per il referendum abrogativo e per quello costituzionale.

Mentre gli articoli 27 e 29 (Titolo II) sul referendum abrogativo affidano direttamente ai promotori il compito di indicare il quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, salvo poi affidare all’Ufficio centrale per il referendum il compito di definire, sentiti i promotori, il testo finale da riprodurre nelle schede di votazione (ai sensi dell’art. 32), l’art. 4 relativo al referendum costituzionale stabilisce che la richiesta referendaria dei promotori debba contenere soltanto gli estremi identificativi della legge che si vuole sottoporre a votazione, nonché la sua data di approvazione finale e di pubblicazione in G.U.

L’elaborazione del quesito del referendum costituzionale è dunque sottratta alla disponibilità dei promotori ed è predeterminata dall’art. 16 che tipizza la struttura della domanda e prevede due formule alternative, imponendo che la redazione del testo avvenga entro il perimetro tracciato dalla norma.



Più precisamente, l'art. 16 articola due ipotesi: nel caso di legge di revisione costituzionale, si prevede che il quesito dovrà richiamare le disposizioni costituzionali che verranno modificate e corrispondere a una domanda del tipo "Approvate il testo della legge di revisione costituzionale dell'articolo (o degli articoli) ... della Costituzione, concernente ..., approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. ... del ...?". Nel caso di legge costituzionale, invece, basterà indicare il titolo della legge e il quesito consisterà in una domanda del tipo "Approvate il testo della legge costituzionale ..., concernente ..., approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. ... del ...?".

Tale meccanismo garantisce che il quesito sia costruito secondo uno schema legale a campi predefiniti. Come si mostrerà meglio più avanti, il testo referendario che ne risulta è, per sua natura, un prodotto "vincolato" e, nella prassi, "materialmente predisposto" dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione.

3. Analizzando le revisioni costituzionali che si sono succedute negli anni (2001, 2006, 2016, 2020 e, da ultimo, 2026) si osserva una prassi significativa: pur trattandosi, in tutti questi casi, di leggi di revisione costituzionale, il quesito è stato quasi sempre formulato secondo lo schema "meno analitico" dell'art. 16 l. 352/1970, cioè quello che richiama direttamente la "legge costituzionale concernente..." e incorpora il titolo (o l'oggetto) della legge, anziché indicare gli articoli della Costituzione modificati.

Il quesito indicato dalla Corte di Cassazione in data 22 marzo 2001 nell'ordinanza di ammissione del referendum, in seguito a due distinte richieste referendarie, fu: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2001?».

Nonostante l'oggetto della questione fosse una legge di revisione costituzionale, si adottò lo schema per "titolo" previsto per i referendum aventi ad oggetto le leggi costituzionali dalla seconda ipotesi dell'art. 16, e non quello più analitico previsto per le leggi di revisione costituzionale.

Il referendum fu poi indetto con D.P.R. del 3 agosto 2001, pubblicato in G.U. n. 181 del 6 agosto 2001.

Anche in occasione del referendum sulla riforma della Parte II della Costituzione, l'Ufficio centrale per il referendum indicò il quesito nella forma: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente modifiche alla parte seconda della Costituzione approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005?».

In quel caso le richieste referendarie avanzate furono tre e la Cassazione ne dichiarò la legittimità con due ordinanze (datate 21 febbraio e 16 marzo 2006), formulando in entrambi i casi un identico quesito secondo lo schema della seconda ipotesi dell'art. 16.

Il referendum fu indetto con D.P.R. del 28 aprile 2006, pubblicato in G.U. n. 100 del 2 maggio 2006.



Nel 2016 la dinamica fu la stessa. Con ordinanza del 6 maggio 2016, la Cassazione diede conto di una pluralità di richieste parlamentari sul medesimo testo di legge costituzionale (depositate in data 19 aprile, 20 aprile e 3 maggio 2016) e le dichiarò tutte legittime, fissando il quesito nei termini: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Disposizioni per il 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” approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?». Successivamente, con ordinanza del 4 agosto 2016, la Cassazione dichiarò legittima anche una richiesta popolare (oltre 500.000 firme) sullo stesso testo, ammettendo nuovamente il referendum.

Il referendum fu indetto con D.P.R. del 27 settembre 2016, pubblicato in G.U. n. 227 del 28 settembre 2016, che individuò il quesito nella forma già indicata nelle ordinanze dell’Ufficio centrale.

Il caso del 2016, però, richiede qualche considerazione ulteriore. Non solo il quesito, pur avendo ad oggetto una legge di revisione costituzionale, fu formulato, in continuità con le prassi del 2001 e del 2006, secondo lo schema “meno analitico” della «legge costituzionale concernente...», ma aggiunse un’ulteriore criticità: il titolo della legge di revisione, richiamato interamente nella domanda referendaria, conteneva già in sé un problema di chiarezza poiché non dava conto dell’insieme delle disposizioni effettivamente incise dalla riforma. Ne derivava, dunque, un ampliamento dello scarto tra la rappresentazione sintetica offerta all’elettore e la reale portata dell’intervento sottoposto a votazione.

L’Ufficio centrale presso la Cassazione con ordinanza del 23 gennaio 2020 dichiarò legittima la richiesta di referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari indicando espressamente il testo del quesito da sottoporre a votazione: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019?».

Questo fu l’unico caso in cui la formulazione del quesito risultò più conforme all’ art.16 in quanto, trattandosi di una legge di revisione costituzionale, richiamava in modo esplicito gli articoli della Costituzione interessati, superando le criticità che erano emerse nelle tornate precedenti. Tuttavia, tale conformità non è comunque del tutto soddisfacente: il riferimento agli articoli modificati deriva, qui, dal rinvio al titolo della legge di revisione che già li menziona al suo interno. L’applicazione corretta della prima ipotesi dell’art. 16 imporrebbe, invece, che l’indicazione dell’articolo (o degli articoli) della Costituzione modificati precedesse l’espressione “concernente”, e che fosse contenuta all’interno del quesito a prescindere dal titolo della legge di revisione costituzionale.

Il referendum fu indetto con D.P.R del 28 gennaio 2020, pubblicato in G.U. n. 23 del 29 gennaio 2020.



In data 18 novembre 2025 la Corte di Cassazione ha dichiarato legittime le quattro richieste di referendum costituzionale, pervenute all'Ufficio centrale in data 4, 5, 6 e 7 novembre 2025, e ha indicato che il quesito da sottoporre a referendum dovrà essere, conformemente all'art 16 l. 352/1970 e a quanto già indicato nelle richieste referendarie presentate, "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?".

Ancora una volta, pur trattandosi di legge di revisione costituzionale, il modello adottato è stato quello previsto dalla seconda ipotesi dell'art. 16 l. 352/70 per i casi di legge costituzionale, omettendo qualsiasi riferimento agli articoli della Costituzione modificati dalla proposta.

Il referendum è stato indetto con D.P.R. del 13 gennaio 2026, pubblicato in G.U. n. 10 del 14 gennaio 2026.

Il TAR Lazio con sentenza n.1694 del 28 gennaio 2026, nel rigettare la richiesta di annullamento della deliberazione del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2026, che ha fissato la data del referendum per i prossimi 22 e 23 marzo 2026, si è espresso anche in riferimento alle censure mosse verso la formulazione del quesito referendario. I ricorrenti, in veste di promotori di una raccolta firme di almeno 500.000 elettori, affermavano di aver interesse a che la propria iniziativa fosse esaminata dall'Ufficio centrale, al fine di far valere la non correttezza del quesito proposto dai parlamentari e già ammesso dalla Corte di Cassazione. Il Collegio riteneva infondata la richiesta sottolineando come ai sensi della l. 352/1970 non spetti né ai promotori né al Governo né al Presidente della Repubblica individuare il quesito referendario, ma piuttosto all'Ufficio centrale nei limiti di cui all'art. 16. Ne consegue che, essendo il testo del quesito predeterminato dalla legge, i promotori non dispongono di alcun potere di incidere sulla sua formulazione.

4. In tema di formulazione del quesito, la prassi mostra una tendenza abbastanza costante: anche quando il referendum riguarda le leggi di revisione costituzionale il quesito viene quasi sempre costruito secondo lo schema della seconda ipotesi dell'art. 16 l. 352/1970, incorporando nel testo il titolo della legge e omettendo qualsiasi indicazione circa gli articoli della Costituzione incisi dalla riforma. L'unica eccezione è rappresentata dal referendum del 2020 il cui quesito fu costruito in maniera coerente con la lettera dell'art. 16, non limitandosi a riprodurre il titolo della legge ma richiamando espressamente gli articoli costituzionali coinvolti (artt. 56, 57 e 59 della Costituzione).

Più delicata è la seconda questione, cioè l'individuazione del soggetto deputato a redigere il quesito. Sul piano letterale, la legge non è esplicita: l'art. 16 stabilisce la struttura della domanda, ma non individua in modo esplicito chi debba materialmente compilarla. Tale compito non è attribuito direttamente ai promotori, come avviene nel referendum abrogativo, né l'art. 16 contiene un rinvio altrettanto diretto al ruolo dell'Ufficio centrale. Tuttavia, l'analisi dalle ordinanze della Cassazione consente di colmare questo silenzio: è proprio l'Ufficio centrale che, nel momento in cui dichiara legittime le richieste e ammette il referendum, indica e fissa il testo del quesito, inserendo gli estremi identificativi della legge coerentemente con lo schema normativo dell'art. 16.



In definitiva, il quesito referendario risulta essere un atto vincolato nello schema, in quanto predeterminato dall'art. 16, ma formalizzato nella sua redazione dall'Ufficio centrale per il referendum tramite le ordinanze di ammissione.

In questa prospettiva si comprende anche un ulteriore profilo: non è raro che il quesito riportato nell'ordinanza risulti identico a quello già indicato dai promotori nelle rispettive iniziative. Una simile coincidenza, tuttavia, non significa che siano i promotori a "determinare" il quesito; indica piuttosto che essi abbiano proposto una formulazione già aderente al modello legale, che l'Ufficio centrale si limita a recepire in quanto conforme allo schema tipizzato dall'art. 16.

La dottrina concorda nel leggere l'art. 16 l. 352/1970 come una tipizzazione "forte" del quesito del referendum costituzionale: la domanda da riprodurre nella scheda, infatti, non sarebbe libera ma vincolata alla lettera della legge (A. Alberti, *Sul quesito referendario ex art. 16 della l. n. 352 del 1970*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2016; G. Piccirilli, *Il referendum costituzionale e il suo quesito*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2016; P. Carnevale, *Il referendum costituzionale del prossimo dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016).

Viene inoltre evidenziato come l'Ufficio centrale presso la Cassazione rediga materialmente il quesito inserendo gli estremi identificativi della legge nello schema legale e, anche in presenza di più richieste, tenda a ricondurle a un unico quesito affinché il referendum resti un sì/no sull'intero testo (P. Carnevale, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, in *Nomos*, 1/2016).

Quanto alla scelta tra le due formule dell'art. 16, si osserva come la prassi sinora abbia privilegiato la formula più sintetica sia per ragioni pratiche (evitare elenchi lunghi nelle grandi riforme) sia per la tradizione del "titolo muto" delle leggi di revisione, che rende meno problematica la riproduzione del titolo nella scheda.

2 febbraio 2026