GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Le ragioni del No di Giovanni Salvi

di **Paola Filippi**

3 marzo 2026

Giovanni Salvi, Procuratore Generale emerito della Corte di Cassazione è il Presidente della Fondazione Occorsio. Ha avuto una lunga esperienza nell'antimafia e nell'antiterrorismo, è stato sostituto procuratore a Roma, Procuratore della Repubblica a Catania e Procuratore generale a Roma. È stato componente del Consiglio superiore della Magistratura nel quadriennio 2002-2006.

Il 26 febbraio scorso i capigruppo di maggioranza alla Camera e al Senato hanno presentato una proposta di modifica dell'attuale legge elettorale, ribattezzata dai giornalisti "Stabilicum". La proposta di legge prevede «un premio di governabilità» che ha lo scopo di agevolare la stabilità. Si parla di premio di 70 deputati e 35 senatori, attribuito solo se la coalizione arrivata prima supera il 40 per cento dei consensi.

Qualora la consultazione referendaria confermasse la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio ***la nuova legge elettorale*** *produrrebbe effetti sulla composizione dei due nuovi Consigli superiori della magistratura e sull'Alta Corte, sostitutivi dell'attuale unico Consiglio superiore della magistratura?*

Uno dei punti critici della riforma costituzionale è costituito dalla incertezza delle misure per la sua attuazione, interamente lasciate alla legge ordinaria, senza che il nuovo ordinamento ne fissi i limiti. La Costituzione è stata in grado di rispondere alle esigenze di una norma fondante in un Paese complesso, in una democrazia aperta e in evoluzione, proprio per l'accuratezza con la quale fu redatta. Accuratezza che deriva certamente da una tecnica legislativa di cui sembrano essersi perdute le tracce, ma soprattutto dal metodo. I Costituenti discussero approfonditamente ogni aspetto del testo, in un clima condizionato dall'inizio della Guerra Fredda e, ciò nonostante, coinvolgente le diverse ispirazioni politiche. L'idea di fondo della democrazia come regole, dalla costruzione di contrappesi al possibile stravolgimento di quei principi a colpi di maggioranza, nasce proprio dalla progressiva bipolarizzazione – per schematizzare – che rendeva gli uni sospettosi degli altri. Rispetto a questo straordinario sforzo di trovare un punto di equilibrio, pur tra orientamenti ideali e politici così contrapposti, è disarmante che una riforma della Costituzione possa essere stata proposta senza alcun tentativo di coinvolgere nella fase di discussione parlamentare le opposizioni, e persino la stessa maggioranza. Sembra quasi che essa sia stata frutto di un decreto-legge convertito con quattro fiducie.

Tra i varchi aperti dalla cattiva qualità della legislazione, vi è quello dell'effettiva attuazione del sistema elettorale. Il premio di maggioranza, accompagnato dalla soppressione dei collegi uninominali e dal mantenimento del ruolo delle segreterie dei partiti nella elezione dei parlamentari, determina la concreta possibilità di una maggioranza nel Parlamento, non corrispondente a quella nel corpo elettorale, in grado di imporre il principio maggioritario anche nelle istituzioni di garanzia. Prima tra tutte il Presidente della Repubblica. Se oggi guardiamo al Presidente Mattarella, siamo tranquilli che la sua scelta dei tre componenti laici nell'Alta Corte sarebbe improntata ai principi di indipendenza e competenza. Domani, con un Presidente della maggioranza? Abbiamo già esempi chiari di come è oggi intesa l'egemonia culturale. Gramsci può dormire sonni tranquilli: qui si tratta solo di occupare ogni posto e con ogni persona.

Ancora più grave il vulnus nella elezione/estrazione al lotto dei membri dei Csm designati dal Parlamento. In assenza di ogni indicazione nella Carta del rapporto di proporzionalità tra numero degli eletti e quello dei sorteggiati e di meccanismi a tutela delle minoranze, si rischia che tutti gli estratti appartengano alla maggioranza. Il fatto è particolarmente grave, ove si consideri che proprio il grande potere di una rappresentanza di laici che agisce secondo logiche maggioritarie è stato tra i principali fattori di rafforzamento del peso delle correnti. Ricordo bene, nell'esperienza del Csm al quale ho partecipato come membro eletto, l'azione della componente laica di centro destra, alla continua ricerca del patto stabile con le correnti di vicina

sensibilità. E quando il patto non riusciva, si poteva sempre impedire la prosecuzione dei lavori, facendo mancare il numero legale.

***La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta da Massimo D'Alema, costituita nel 1997, durante la XIII legislatura**, articolò alcune significative proposte di modifica dell'assetto della magistratura. La proposta di modifica riguardava la composizione del Csm, le condizioni per l'assegnazione e il passaggio dei magistrati dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa – dopo un iniziale triennio di esercizio delle funzioni giudicanti. La proposta, infine, attribuiva alla Corte di giustizia della magistratura la funzione disciplinare.*

La sinistra per il Sì tende a legittimarsi, visto l'ovvio carattere politico della riforma, con ben poco di tecnico, sostenendo che non si tratta di altro che della riedizione della bozza della Bicamerale e dunque di un percorso già deliberato dalla sinistra e anzi che fu proprio la sinistra ad avviare e sostenere.

Basta un rapido confronto tra i due testi per metterne in evidenza la distanza siderale. Innanzitutto, la Bicamerale D'Alema partiva da una grande idea: l'unità della giurisdizione, con la soppressione della giustizia militare, il riordino delle attribuzioni tra quella ordinaria e amministrativa, la decisa separazione tra organi giudicanti e consultivi. Da qui nasceva innanzitutto il Consiglio Superiore della Giustizia Amministrativa e – di conseguenza – l'idea della Corte di Giustizia. Questa, infatti, rispondeva alla necessità di un unico giudice disciplinare e – soprattutto – alla possibilità dell'impugnazione non in sede amministrativa delle delibere dei due Csm. Come si vede, quanto di più lontano rispetto all'idea dei Csm dei giudici ordinari e dei pubblici ministeri, senza alcuna idea di un riordino della giurisdizione. Per di più quella idea di fondo si iscriveva nella proposta di modifica di altri aspetti della Costituzione, che portavano verso un premierato temperato, con salvaguardia delle minoranze.

A questa differenza fondamentale se ne aggiungono altre di non minor peso, che qui basterà citare per rendere evidente la distanza tra le due prospettive.

Il Csm della bozza D'Alema/Boato era innanzitutto elettivo e non sorteggiato; era unico per pubblici ministeri e giudici, con sezioni poi separate; prevedeva non la separazione ma la unità delle due branche.

Per essere chiari, anche la bozza D'Alema/Boato aveva punti critici e vide l'opposizione di una parte dei magistrati. Io stesso espressi valutazioni negative sull'art. 102 della bozza, che nell'art. 120 (già 101) della Costituzione sopprimeva la parola "altro", con riferimento ai rapporti con Legislativo ed Esecutivo. Mi sembrò infatti una piccina rappresaglia, per affermare la superiorità degli altri due poteri, che poteva però – oltre allo svilimento – determinare effettivi problemi, ad esempio in sede di conflitti di attribuzione tra poteri. Se non ricordo male, dissi allora che si trattava di una Bicamerale con *svista*….

La Bicamerale non cadde certo per queste critiche ma per la revoca da parte del celebrato Berlusconi del suo appoggio alla riforma. Non, dunque, un malanno o un suicidio, ma un assassinio, come ebbe a dire Fabio Mussi, che fu tra gli ispiratori della Bicamerale.

A parte possibili considerazioni in ordine alla modalità di elaborazione del testo, e con ciò mi riferisco al metodo del confronto, che sembra essere mancato del tutto nel caso della proposta di revisione oggetto dell'imminente referendum, esiste un filo conduttore tra la proposta della bicamerale D'Alema e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio?

Solo nominalistico. Per il resto, totalmente diverse, come credo di avere illustrato. Basta leggere le due proposte… In realtà l'attuale legge è molto più vicina, quasi testualmente, al Disegno di legge costituzionale presentato nella XVI Legislatura dagli on.li Berlusconi e Alfano.

Premesso che nella Costituzione non è mai stato utilizzato il termine carriera, che mal si attaglia al magistrato, si può sostenere che la proposta della bicamerale D'Alema avesse disegnato una separazione della magistratura giudicante dalla magistratura requirente analoga a quella della Riforma Nordio?

Su quest'ultimo aspetto vi fu un dibattito approfondito, come ricorda Boato nella relazione, e si votò. L'idea della separazione fu sconfitta, grazie al voto del centro sinistra, compreso il PDS. Ciò portò, addirittura, alla previsione che il magistrato dovesse obbligatoriamente svolgere le funzioni di giudice per tre anni, prima di essere destinato all'incarico requirente (art. 124). Come si vede, si tratta di prospettive sideralmente diverse. Il Costituente, poi, aveva accuratamente evitato il termine "carriera" e per buone ragioni. La carriera, della quale parliamo abitualmente e che può essere scritta in ordinari testi normativi, non entrò nel testo della Costituzione per il

suo legame con un'idea gerarchica della magistratura, in contrasto con il principio per il quale i magistrati si distinguono tra loro solo per le funzioni. La bozza Boato utilizza, per i magistrati, una sola volta il termine, mai nel testo ma solo nella relazione, quando riferisce l'opposta prospettiva sulla quale si era votato negativamente.

*Si dice che l'**Alta Corte** sia stata disegnata sulla falsariga della **Corte di giustizia della Magistratura**, è vero? Ma come funziona attualmente la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura?*

Come ho detto prima, la Corte di Giustizia aveva tutt'altra funzione e ispirazione, era elettiva e prevedeva il ricorso per cassazione delle decisioni disciplinari; giudicava invece in unico grado solo per le decisioni sulle delibere del Csm. Totalmente diversa da quella oggi proposta.

Per quanto riguarda l'attuale sistema disciplinare, vengono forniti dai proponenti dati mal compresi. **La nostra è una giustizia severa**, nei limiti in cui è giusto che essa lo sia. Si pensi che nel 2025 ben 16 magistrati si sono dimessi prima dell'esito della decisione disciplinare e in molti di questi casi la motivazione fu proprio di evitare la severità della sanzione. Le statistiche sono facilmente rinvenibili sul sito della **Procura Generale della Corte di Cassazione** e si trovano al termine di ogni relazione annuale del Procuratore generale, proprio le ultime pagine per chi è interessato. È facile trovarle. Fate la stessa ricerca presso il CNF, che dovrebbe custodire in forme pubbliche la disciplina del Foro, ma non troverete nulla, nessuna informazione.

La disciplina non può essere la panacea di ogni male e soprattutto non può sostituire altre forme di responsabilità, come quella del Codice Etico, attribuita dalla legge all'ANM, o come le valutazioni di competenza del Csm, in ogni momento in cui tale organo valuta un magistrato. La disciplina è l'ultima ratio e segue i principi di legalità e di tipicità dell'illecito, per ovvie ragioni di garanzia, particolarmente forti per evitare che attraverso di essa si condizioni il giudice o il pubblico ministero e dunque l'esercizio della giurisdizione.

Nel caso di conferma referendaria della legge di revisione costituzionale quali potrebbero essere secondo te le ripercussioni derivanti dal nuovo assetto costituzionale della magistratura?

Dipenderà molto dalle leggi attuative e dai tanti provvedimenti esecutivi che saranno necessari. Oltre a quelli che faranno gola, in caso di esito positivo della campagna referendaria, come la **disponibilità della polizia giudiziaria o l'azione penale**. Questa incertezza è già una **grave**

controindicazione alla riforma, perché mal scritta. Vi è poi il grave rischio della autoreferenzialità di giudici e pm, soprattutto di questi ultimi che costituiscono una categoria più omogenea rispetto ai giudici, che svolgono tante diverse funzioni. Il rischio è che il pm divenga più forte, meno caratterizzato rispetto al suo attuale profilo costituzionale di imparzialità, obiettività e ricerca della verità, verso la “vittoria” nel processo come metro di valutazione della sua professionalità.

Paradossalmente, questa involuzione potrebbe sposarsi con una propensione alla co-gestione della sicurezza con l’Esecutivo, mettendo in pericolo l’indipendenza di fatto del magistrato del pubblico ministero.