



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. II

(ESTRATTO)

OMAR CARAMASCHI

**LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA ALLA PROVA DELLE
REGOLE LEGISLATIVE E DELLA PRASSI PARLAMENTARE:
IL CASO DEL COPASIR**

24 MAGGIO 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Omar Caramaschi

La sicurezza della Repubblica alla prova delle regole legislative e della prassi parlamentare: il caso del COPASIR*

ABSTRACT: *The paper examines, through legislative norms and parliamentary practices, the case of the Parliamentary Committee for the Security of the Republic (COPASIR), especially in light of the recent events that have seen the change of the parliamentary majority.*

SOMMARIO: 1. Il COPASIR nel cambio di maggioranza governativa. – 2. La questione circa la composizione del COPASIR – 3. ... e quella sulla sua presidenza. – 4. La prassi parlamentare. – 5. Considerazioni interlocutorie.

1. Il COPASIR nel cambio di maggioranza governativa.

La formazione del governo guidato da Mario Draghi, sostenuto da una maggioranza parlamentare numericamente larghissima e trasversale, ha fin da subito riproposto alcune rilevanti questioni, che già erano emerse in casi analoghi (si pensi alle affinità con il governo presieduto da Mario Monti), attinenti in particolare a taluni aspetti della politica parlamentare come la composizione e la presidenza degli organi parlamentari collegiali, soprattutto quelli di controllo e di garanzia che per prassi, per disposizioni di legge o dei regolamenti parlamenti sono composti in maniera tale da equilibrare maggioranza e opposizioni, mentre a queste ultime ne è attribuita la presidenza¹.

Tra gli organi di garanzia e di controllo spicca il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), la cui composizione e (specialmente) presidenza sono attualmente oggetto di una tensione politico-istituzionale che ha avuto origine lo scorso marzo quando Fratelli d'Italia, in qualità di unico gruppo di opposizione (ma su questo aspetto v. *infra*), ne ha rivendicato la carica apicale ricoperta dall'on. Volpi dal momento che quest'ultimo, eletto a tale carica quando la Lega era all'opposizione del governo Conte II, risultava presidente sebbene il proprio partito fosse passato nelle fila della maggioranza parlamentare con il sostegno al governo Draghi.

Il COPASIR, come noto, è stato istituito dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 ("Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto")² al fine di verificare

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. S. CURRERI, "Super-maggioranze" e "super-opposizioni", in [laCostituzione.info](#), 14 febbraio 2021, il quale ricorda come siano pochi, ma molto rilevanti, gli organi di controllo e di garanzia che si trovano ad essere composti in maniera paritaria tra maggioranza ed opposizione, nonché ad essere presieduti da un membro di quest'ultima. Quanto alla composizione vi sono il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati (il quale risulta «composto di dieci deputati, scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni» (art. 16-bis, R.C.) ed il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), su cui v. *infra*. Sul punto cfr. V. DI CIOLLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, 5° ed., spec. 402. Quanto alla presidenza, invece, Curreri richiama due casi in cui questa spetta all'opposizione per esplicita previsione normativa, ossia il COPASIR attraverso una disposizione legislativa (v. *infra*) e la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, il cui presidente, per esplicita disposizione del Regolamento del Senato, viene eletto tra gli «appartenenti ai Gruppi di opposizione» (art. 19, comma 1, R.S., come modificato il 20 dicembre 2017, laddove è stata recepita una convenzione costituzionale risalente alla XIII legislatura); diversamente spettano all'opposizione, però per prassi, la presidenza della Giunta delle elezioni e della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati, nonché della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

² Sul punto v. in dottrina, tra gli altri, G. CAMPANELLI, *Commento all'art. 30 della l. 3 agosto 2007 n. 124*, in *La Legislazione penale*, 4/2007, 785-789; S. GAMBACURTA, *Il sistema dei controlli*, in C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, Giuffrè, 2008, 364 ss.; T.F. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. IV, Torino, Giappichelli, 2010, 1677-1751 (disponibile anche in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), spec. 25 ss.); E.

«in modo sistematico e continuativo, che l'attività del Sistema di informazione per la sicurezza»³, già al centro di scandali e polemiche velenose in epoca anteriore, abbia a svolgersi «nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni» (art. 30, comma 2)⁴.

Il rilievo costituzionale del COPASIR giustifica la sua speciale composizione, essendo formato da «cinque deputati e cinque senatori, nominati entro venti giorni dall'inizio di ogni legislatura dai Presidenti dei due rami del Parlamento in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, garantendo comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni e tenendo conto della specificità dei compiti del Comitato» (art. 30, comma 1)⁵. L'«ufficio di presidenza, composto dal presidente, da un vicepresidente e da un segretario, è eletto dai componenti del Comitato a scrutinio segreto» (art. 30, comma 3), recependosi, altresì, la prassi convenzionale per cui il «presidente è eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione e per la sua elezione è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti» (art. 30, comma 3)⁶.

A seguito del ridetto cambio di governo e di maggioranza parlamentare, il gruppo parlamentare Fratelli d'Italia ha sollevato la questione della presidenza del Comitato (e in misura minore della sua composizione). In proposito, è stato chiesto il parere dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che, in una lettera congiunta del 6 aprile 2021 indirizzata all'on. Volpi⁷, hanno comunicato le proprie valutazioni in merito alla composizione e alla presidenza del COPASIR, ravvisando come l'assetto di quest'ultimo non corrisponda più, a seguito dell'ampia maggioranza a sostegno del governo Draghi, alle previsioni della legge n. 124 del 2007. Tuttavia i Presidenti delle Camere hanno sottolineato che la richiesta di Fratelli d'Italia non possa essere soddisfatta attraverso alcun intervento autoritativo istituzionale (imposizione delle dimissioni o revoca dei componenti, scioglimento o dichiarazione della decadenza dell'organo), analogamente

RINALDI, *Arcana Imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2016, 163-173; C. NARDONE, *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 375-416, spec. 399 ss.; ID., *L'evoluzione del controllo parlamentare sulla politica di informazione per la sicurezza: dalla disciplina del 1977 alla riforma del 2007*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure apparati*, 14/2013, vol. I, 3 ss.; A. SOI, *L'"intelligence" italiana a sette anni dalla riforma*, in *Quad. cost.*, 4/2014, 918-922; A. PERRONE, *Le prospettive del controllo parlamentare nella recente attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), 11/2018; P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, *ivi*, speciale 3/2019, 133-158, spec. 151 ss.

³ Il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica comprende, nei suoi rami alti, il Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica e il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), composto dagli organi suddetti e dai Ministri degli affari esteri, dell'interno, della difesa, della giustizia, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico; nella componente amministrativa e operativa, in particolare, il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE), e l'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI).

⁴ A questo proposito, sono conferite al COPASIR numerose funzioni di controllo (art. 31) e consultive (art. 32), mentre lo stesso è destinatario di specifiche informative da parte del Governo (art. 33).

⁵ Secondo M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in [Rivista AIC](http://www.rivistaaic.it), 1/2014, 1 ss., spec. 12, la composizione paritaria del Comitato nonché la presidenza di quest'ultimo affidata ad un membro dell'opposizione valorizzerebbero «la caratteristica di organo di garanzia "neutrale", capace, pertanto, di controllare validamente (seppure nei limiti generali stabiliti dalla legge e con modalità che devono restare esse stesse riservate) la concreta utilizzazione e la conduzione politica del segreto di Stato da parte del Governo».

⁶ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, 2a ed., 184, osservano come quello del COPASIR risulti l'unico caso, nell'ordinamento italiano, in cui l'attribuzione della presidenza di un organo parlamentare con funzioni di controllo a un esponente dell'opposizione è sancita da una disposizione legislativa, «che non può che apparire particolarmente invasiva rispetto alla tradizionale riserva di competenza a favore dei regolamenti parlamentari». Anche V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 402, evidenziano come la previsione legislativa per cui la presidenza di un organo parlamentare debba essere ricoperta da un membro dell'opposizione sia un «*unicum* normativo».

⁷ Vedine il [comunicato](#) nell'archivio notizie del Senato.

all'intervento occorso nel c.d. "caso Villari"⁸, ma vada acconsentita esclusivamente per il tramite di accordi tra le forze politiche. Un'ulteriore precisazione ha riguardato la circostanza che il COPASIR, anche nella momentanea conformazione, sia idoneo ad operare nella pienezza delle proprie funzioni.

L'intervento dei Presidenti di Camera e Senato ha alimentato non solo la prevedibile reazione avversa del gruppo parlamentare Fratelli d'Italia, ma anche il dibattito nella dottrina, innescato, in particolare, da una [lettera-appello](#) di numerosi giuristi e politologi del 20 aprile 2021. Vi è stato rilevato come, a seguito della formazione del governo Draghi sulla base di un'amplissima maggioranza, il fatto che la presidenza del COPASIR non fosse ricoperta da un membro dell'opposizione abbia determinato un'alterazione dell'assetto garantista previsto dal legislatore, richiamando il fondamentale ruolo dialettico che l'opposizione parlamentare svolge nella forma di governo parlamentare, nonché il fatto che leggi, regolamenti parlamentari, convenzioni e prassi

⁸ Il 13 novembre 2008 il sen. Villari era stato eletto presidente della Commissione di vigilanza sui servizi radiotelevisivi con i voti della maggioranza e il disaccordo tanto della minoranza quanto in particolare del partito di appartenenza dell'eletto: a seguito di ciò prima le opposizioni e in seguito i partiti di maggioranza disertarono i lavori della Commissione e in gran parte si dimisero, provocandone l'impossibilità di un corretto funzionamento; i Presidenti delle Camere, dopo aver invitato senza successo il sen. Villari a rimettere il proprio mandato, decisero con un atto congiunto del 21 gennaio 2009 di revocare tutti i componenti della Commissione, nominarne di nuovi (in parte riconfermando i predecessori, ad esclusione del sen. Villari e di altro quattro componenti), sicché si ebbe il rinnovo integrale e la ricostituzione della stessa. Questo atto, senza precedenti, fu avallato dai pareri unanimi espressi dalle Giunte per il Regolamento di entrambe le Camere nelle sedute dello stesso 21 gennaio 2009, i quali richiamarono, in assenza di precedenti o norme espresse, i doveri presidenziali di buon andamento dei lavori parlamentari (art. 8 R.C. e R.S.) e le previsioni regolamentari, interpretate alla stregua di un principio di carattere generale da esercitare in via eccezionale in situazioni straordinarie, circa il potere di procedere al rinnovo, in caso di mancato regolare funzionamento per oltre un mese, della Giunta delle elezioni della Camera (l'art. 17, comma 4, R.C. infatti prevede che «qualora la Giunta non risponda per un mese alla convocazione, sebbene ripetutamente fatta dal suo presidente, o non sia possibile ottenere durante lo stesso tempo il numero legale, il Presidente della Camera provvede a rinnovare la Giunta») e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato (l'art. 19, comma 3, R.S. stabilisce che «qualora la Giunta, sebbene ripetutamente convocata dal suo presidente, non si riunisca per oltre un mese, il Presidente del Senato provvede a rinnovare i componenti»). In un rilevante passaggio del proprio intervento (A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 21 gennaio 2009, 3 ss., spec. 6-7) il Presidente della Camera, on. Fini, ha richiamato una lettera dell'on. Pertini del 24 ottobre 1974, il quale, in qualità di Presidente della Camera e affrontando una questione relativa alla pubblicità dei lavori in Commissione, aveva sostenuto che la mancanza di precedenti o di norme espresse «non preclude» alle Presidenze delle Camere la facoltà di «apprezzare le particolari ed eccezionali circostanze che vi hanno dato causa, ad un livello di straordinarietà da indurre ad una interpretazione estensiva» delle norme regolamentari vigenti (così l'on. Pertini, cfr. *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)*, Roma, Camera dei Deputati – Segretariato generale, 1979, 397 ss.).

È stato inoltre ribadito come dai principi regolamentari e dai precedenti, quanto al rapporto tra il presidente della Commissione e l'organo che lo ha eletto, deriverebbe «l'inammissibilità di strumenti che implicino sfiducia al Presidente della Commissione e ne chiedano le dimissioni, dovendosi ritenere sottratta alla volontà della maggioranza la permanenza in carica del medesimo» (cfr. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 21 gennaio 2009, 3 ss., spec. 5-6). Sul punto v. anche T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011, 2a ed., spec. 82-83.

Sul punto in dottrina cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 416; R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., 317-318; nonché v. tra gli altri D. PICCIONE, *La Commissione di vigilanza RAI all'inizio della XVI legislatura: tra anomalie di composizione, poteri di revoca, e scioglimento degli organismi bicamerali (cronaca di un'elezione infelice sfociata in conflitto di attribuzione)*, in *Giur. cost.*, vol. 54, 4/2009, 3581-3594; V. VICENZI, *La Commissione Rai: una vicenda del tutto singolare, giuridica ovvero politica*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2009, 69-93; R. DICKMANN, *Profili giuridici dello scioglimento della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Rai all'inizio della XVI legislatura*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 159/2008, 7-15; M. MANETTI, *L'incerto destino della Commissione parlamentare di vigilanza sul servizio pubblico radiotelevisivo*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, vol. II, Pisa, Pisa University Press, 2008, 485-494; P. MAZZINA, *Quis custodiet custodes? Spunti di riflessione sul "caso Villari"*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2008; S. CECCANTI, *Osservazioni sul caso Villari*, in *Astrid Rassegna*, 2/2009; A. GHIRIBELLI, *La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi dopo il "caso Villari" alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 69/2009*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 20 maggio 2009.

costituzionali prevedono ruoli e procedure volte a garantire l'opposizione.

2. La questione circa la composizione del COPASIR

Due sono le questioni giuridiche più rilevanti che emergono da tale vicenda e che, ci sembra, meritano di essere esaminate in maniera distinta: da un lato, la composizione, e, dall'altro, la presidenza del COPASIR.

Della composizione dell'organo si è già detto, sottolineandosi qui la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni (art. 30, comma 1, legge n. 124 del 2007). È stato, infatti, osservato come tale equilibrio costituisca nella specie un principio portante⁹, benché non manchi un riferimento alla proporzionalità rispetto ai gruppi parlamentari¹⁰, il quale, però, non implicherebbe il diritto per tutte le forze politiche di essere rappresentate¹¹. Per dirimere la questione, dunque,

⁹ Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 401-402, secondo cui sono in questo senso «da individuare l'elemento e il momento rilevanti per verificare l'eventuale passaggio all'opposizione [...] o alla maggioranza di un componente: le dichiarazioni del Presidente di Gruppo? O si dovrebbe valutare il comportamento sui singoli provvedimenti della maggioranza? Oppure occorrerebbe attendere il primo voto di fiducia?». Tuttavia essi evidenziano come «la prassi sembra essere in quest'ultima direzione ed appare condivisibile, trattandosi di un dato formale». Sul punto cfr. anche G. DE FILIO, *La presidenza del COPASIR deve andare all'opposizione. Ma chi è all'opposizione?* in [laCostituzione.info](#), 11 giugno 2018, nonché S. CURRERI, “Super-maggioranze” e “super-opposizioni”, cit., il quale aderisce alla tesi circa la presa in considerazione delle votazioni fiduciarie al governo. L'A. si interroga su come “contare” l'astensione, citando due precedenti in cui il componente di un gruppo parlamentare astenutosi in sede di voto di fiducia ha poi ricoperto un incarico destinato a membri dell'opposizione (uno proprio relativo al COPASIR, in particolare riferito alla XVII legislatura quando il sen. Stucchi fu eletto il 6 giugno 2013 nonostante il proprio gruppo di appartenenza – Lega Nord – si fosse astenuto sulla mozione di fiducia al governo Letta) e giunge alla conclusione per cui un gruppo politico sia da considerarsi di opposizione solo se ha votato contro la fiducia al governo. Più ampia la definizione di opposizione offerta da L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., spec. 243 e A. MANZELLA, *Il Parlamento* (1977), Bologna, Il Mulino, 2003, 3a ed., spec. 349, i quali la identificano con tutte le forze politiche che non hanno votato favorevolmente al governo, quindi includendovi sia i contrari sia gli astenuti.

Più in generale sull'identificazione dell'opposizione parlamentare, distinta dalla minoranza parlamentare (cfr. S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, spec. 29-30; L. DI STEFANO, *Tutela giudiziale delle minoranze parlamentari e giurisdizionalizzazione del conflitto politico. Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2019, 1-41, spec. 4 ss.), v. la definizione di G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 532-561, spec. 532, secondo cui essa sarebbe «diretta a controllare l'operato del Governo, condizionandone e influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)».

Sul punto v. l'annosa questione del c.d. “statuto delle opposizioni” (v. *ex multis*, M.E. GENNUSA, *Lo “statuto” dell'opposizione*, in [Le Istituzioni del Federalismo](#), 1/2001, 241-268, spec. 244 ss.; G. CAVAGGION, *Quali prospettive per lo statuto delle opposizioni? Riflessioni a partire dall'esperienza degli ordinamenti regionali*, in [Rivista AIC](#), 2/2017, 1-30) con particolare riferimento a Corte cost., [ord. 17 del 2019](#), laddove «[l]a mancata introduzione di una definizione costituzionale, anche minima, dello statuto dell'opposizione chiude la strada di accesso alla Corte costituzionale nelle ipotesi di sostanziale prevaricazione da parte della maggioranza parlamentare» (così M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in [Federalismi.it](#), 4/2019, 1-7, spec. 7).

¹⁰ Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 401-402. Osservano L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 183, come il riferimento ai gruppi e alla proporzionalità sia subordinato rispetto a quello della paritarietà nella composizione tra maggioranza e opposizione, «altrimenti, non avrebbe senso alcuno il “comunque”, collocato nell'ultima parte della disposizione».

¹¹ Cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli, 2015, spec. 354, laddove si richiama la seduta del 21 maggio 2008 della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, la quale, chiamata a pronunciarsi sulla questione della mancata rappresentanza del Gruppo UDC nel Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, pur dichiarandosi non competente ad esprimersi sulla composizione di un organo bicamerale previsto dalla legge e non dai regolamenti parlamentari, decise ugualmente per cortesia istituzionale offrire una precisazione circa il fatto che non vi sarebbe alcun

potrebbe soccorrere la prassi parlamentare, favorevole ad un generale «continuismo» rispetto al «calcolo effettuato ad inizio legislatura, anche dopo il passaggio dei singoli ad altri Gruppi [...], purché sia rispettato il criterio della pariteticità fra maggioranza ed opposizione», mentre più spesso è stato «sacrificato quello della proporzionalità»¹².

Epperò, la prevalenza del criterio legislativo di composizione paritaria tra maggioranza e opposizione ebbe subito una prima disapplicazione con la formazione del governo guidato da Mario Monti nel 2011¹³; in quella circostanza l'amplessima maggioranza parlamentare a sostegno del governo determinò una composizione del COPASIR con soli due componenti di opposizione che fu mantenuta fino al termine della legislatura. Tale precedente viene, del resto, richiamato nella lettera congiunta dei Presidenti delle Camere al fine di fronteggiare la (per molti versi) analoga situazione attuale. In quella circostanza i Presidenti delle Camere ritennero che, anche alla luce del contesto parlamentare, l'automatica applicazione del criterio di pariteticità tra maggioranza e opposizione avrebbe non tanto favorito il raggiungimento dell'obiettivo della disposizione legislativa (ossia l'esercizio di una delicata funzione di controllo parlamentare indipendentemente dalla prevalenza numerica dell'una sull'altra), quanto invece determinato una rappresentanza sovradimensionata dell'unico gruppo di opposizione: ciò avrebbe non solo snaturato del tutto la *ratio* di una composizione paritaria prevista dalla disposizione (la quale non pare aver minimamente immaginato la possibilità di uno sbilanciamento così significativo nei rapporti di forza tra maggioranza e opposizione), ma comportato anche una radicale violazione del principio di proporzionalità.

Anche con riguardo all'attuale scenario, dunque, la meccanica applicazione del criterio di pariteticità determinerebbe una significativa alterazione del criterio della rappresentanza proporzionale a vantaggio di una sovra-rappresentazione del gruppo Fratelli d'Italia che, infatti, con una limitata rappresentanza parlamentare (si tratta di 20 senatori e 36 deputati, rispettivamente corrispondenti al 6,23% e al 5,72% del *plenum* delle corrispondenti assemblee), andrebbe ad occupare la metà dei componenti dell'organo¹⁴. Sicché pare ragionevole aderire ad una lettura «continuista» tale per cui possa trovare conferma il precedente del 2011 e mantenersi inalterata la composizione dell'organo.

3. ... e quella sulla sua presidenza.

La seconda questione, concernente la presidenza del COPASIR, risulta ancora più articolata.

La tesi per cui tale carica spetterebbe in maniera inequivoca ad un esponente di Fratelli d'Italia, in qualità di attuale unico gruppo di opposizione, sarebbe sostenuta sia dalla *ratio* della disposizione (volta a dare applicazione al principio della separazione dei poteri)¹⁵, sia dall'unico precedente che può essere richiamato.

diritto di tutti i gruppi parlamentari (siano essi di maggioranza o di opposizione) di essere rappresentati in questo organo: in particolare cfr. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 21 maggio 2008, spec. 3-4.

Come ricorda S. CURRERI, «*Super-maggioranze*» e «*super-opposizioni*», cit., un simile problema si è presentato nella XVII legislatura quando a seguito del passaggio del sen. Esposito dal gruppo di Forza Italia a quello del Nuovo centro destra, il primo restò privo di rappresentanti nel COPASIR per ben due anni. Al mancato raggiungimento di un accordo politico in sede di Conferenza dei Capigruppo riunita di Camera e Senato seguì una disposizione legislativa che ampliò di due membri la composizione di questo organismo limitatamente al periodo fino al termine della XVII legislatura (cfr. art. 20, legge 21 luglio 2016, n. 145 «Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali»).

¹² Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 402, i quali osservano come vi siano due deroghe al criterio della proporzionalità, ossia nel caso di «formazione di un Gruppo nuovo di una tale consistenza da aver diritto di far parte dell'organo» o per «la scomparsa di un Gruppo rappresentato».

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Cfr. S. CURRERI, «*Super-maggioranze*» e «*super-opposizioni*», cit.

¹⁵ *Ibidem*.

A seguito della formazione del governo Monti (novembre 2011), a cui soltanto il gruppo parlamentare della Lega Nord negò la fiducia, si pose, infatti, il problema della presidenza del COPASIR allora guidato da D'Alema. Benché, avendo votato la fiducia al nuovo Governo, avesse rimesso il mandato ai Presidenti delle Camere al fine di favorire la propria sostituzione con un esponente dell'opposizione, D'Alema venne ugualmente riconfermato per decisione unanime dei gruppi parlamentari e sulla base, secondo i firmatari della lettera-appello più sopra richiamata, di un riferimento al principio consuetudinario tipico del diritto parlamentare del *nemine contradicente*¹⁶. La vicenda, pertanto, anche nella lettura datane in dottrina, non risulterebbe significativa¹⁷ nel caso che le opposizioni parlamentari decidano di non rivendicare alcune cariche che spetterebbero loro, ma costituirebbe un'eccezione (sulla base del richiamato principio consuetudinario parlamentare) giustificata da un contesto diverso, data la presenza allora di un governo "tecnico" e non "politico"¹⁸.

I Presidenti delle Camere hanno nondimeno delineato, nella loro missiva, una lettura diversa da quella poc'anzi delineata, là dove essi hanno integralmente aderito alle valutazioni espresse nel 2011 dai loro predecessori (quantunque la composizione non esclusivamente tecnica dell'attuale governo), nonché ad un'interpretazione per cui la previsione che il presidente del COPASIR debba essere eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione andrebbe esclusivamente riferita

¹⁶ Il richiamo del principio consuetudinario del *nemine contradicente* da parte degli autori della lettera-appello risulta problematico proprio nel momento in cui questo, evocato con esplicito riferimento alla possibilità di derogare alle disposizioni dei regolamenti parlamentari, viene tuttavia fatto valere nei confronti di una disposizione legislativa, ossia l'art. 30, comma 3, della legge n. 124 del 2007. La dottrina risulta concorde nel circoscrivere l'operatività del suddetto principio consuetudinario alle sole disposizioni dei regolamenti parlamentari: cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., spec. 50, il quale individua tra le "consuetudini permissive" (su cui v. in particolare V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 1984, spec. 156-157) «la consuetudine che consente, *nemine contradicente*, cioè con l'unanimità dell'assemblea, di derogare, di volta in volta, a disposizioni regolamentari, senza però incidere sulla loro normale efficacia che permane intatta al di là della singola deroga. [...] possono essere oggetto di questa "disponibilità", da parte dell'assemblea unanime, soltanto le norme regolamentari che non incidano sull'efficacia delle norme costituzionali sui procedimenti parlamentari». Nello stesso senso v. anche G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, spec. 156; T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 48-49; R. IBRIDO, *Clausola del "nemine contradicente"*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2011, 367 ss.; ID., *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., spec. 23 ss., nonché 79, laddove l'A. sostiene che il *nemine contradicente* si estenderebbe «esclusivamente al diritto prodotto in piena autonomia ed indipendenza dalla Camere (il diritto "delle" Assemblee), ma non all'intero settore del diritto "sulle" Assemblee, e precisamente alle norme costituzionali sul Parlamento». In senso analogo anche G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in AA. VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa (Catanzaro 8-9 giugno 2018), Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 27-66, spec. 58, il quale sostiene che tale principio consuetudinario «costituisce applicazione concreta della "disponibilità" del diritto parlamentare, in nome di una consolidata visione secondo la quale qualsiasi norma scritta o consuetudinaria – fatte salve quelle meramente riproduttive del disposto costituzionale – può essere disapplicata occasionalmente o strutturalmente dinanzi all'accordo tra i consociati (o, almeno, all'assenza di opinioni contrarie)».

Con riferimento invece all'art. 30, comma 3, della legge n. 124 del 2007 – la cui *ratio* è stata probabilmente quella di porsi a tutela di interessi non disponibili da parte delle forze politiche, ma su cui v. la critica di L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., spec. 184, secondo i quali l'attribuzione della presidenza del COPASIR a un esponente dell'opposizione per via legislativa sarebbe un'invasione della tradizionale riserva regolamentare parlamentare – nella lettura dei Presidenti delle Camere (sia del 2011 sia nell'attuale) non viene in rilievo tanto il principio consuetudinario qui esaminato, quanto piuttosto un'interpretazione in base alla quale le prescrizioni legislative su composizione e presidenza del COPASIR debbono essere rispettate solo nella fase costitutiva dell'organo ad inizio legislatura, laddove invece nel corso di quest'ultima possono trovare spazio soluzioni convenzionali tra le forze politiche (v. *infra*).

¹⁷ Avendo nella specie le forze politiche valutato l'imparzialità e la correttezza del presidente in carica e dal momento che la «disponibilità della disposizione normativa da parte delle forze politiche che ne sono beneficiarie, in nome dell'autonomia delle camere, non toglie nulla alla sua precettività qualora esse volessero azionarla»: cfr. S. CURRERI, "Super-maggioranze" e "super-opposizioni", cit.

¹⁸ *Ibidem*, nonché la [lettera-appello ai Presidenti Fico e Casellati del 20 aprile 2021](#).

al momento della formazione del Comitato, ossia ad un momento soltanto iniziale, anche in ragione del fatto che per tale organo non è prevista, a differenza di quanto avviene per le commissioni parlamentari permanenti, alcuna forma di rinnovo in corso di legislatura¹⁹, né si disciplinano ipotesi di decadenza dalla carica di presidente²⁰. Anche con riferimento alla questione in parola, i Presidenti di Camera e Senato hanno, pertanto, ribadito l'insussistenza al momento dei presupposti per attivare un intervento autoritativo dei Presidenti delle Camere.

4. *La prassi parlamentare.*

Anche accogliendo, però, la limitativa lettura per cui la paritarietà tra maggioranza ed opposizione nonché l'elezione a presidente del COPASIR di un membro di quest'ultima sarebbero richieste soltanto nel momento costitutivo dell'organo, si può osservare come la prassi non fornisca un'unica prospettiva di analisi.

Il precedente D'Alema si presta, infatti, ad essere letto in una duplice maniera, evidenziando alternativamente il fatto che lo stesso è rimasto presidente anche a seguito del cambio di governo e del suo passaggio dall'opposizione alla maggioranza ovvero che, in quella circostanza, egli aveva rimesso il proprio mandato ai Presidenti delle Camere per essere poi riconfermato da un unanime accordo tra i gruppi parlamentari.

Potrebbe, peraltro, mostrarsi più vicino alla *ratio* dell'esistenza di tale organo (inteso come uno strumento di controllo parlamentare attraverso la valorizzazione delle opposizioni) il caso del deputato Guerini. Questi, infatti, nel corso della legislatura corrente, si è dimesso da presidente del COPASIR il 4 settembre 2019 in seguito alla formazione del governo Conte II, essendo il proprio partito passato dall'opposizione alla maggioranza, e – sebbene non sia stata possibile una riedizione del 2011 per la nomina dello stesso on. Guerini a Ministro della Difesa – il caso potrebbe avallare una lettura che, ancorché più rigorosamente riferita al dato testuale e all'efficacia dei requisiti giuridici nella sola fase costitutiva, non escluderebbe la possibilità (ma non l'obbligo) che le forze politico-parlamentari si possano accordare in via convenzionale al fine di assegnare la presidenza del COPASIR alle opposizioni, anche in corso di legislatura per adeguarsi alle (non poco frequenti) mutazioni delle compagini governative.

Per vero, a fronte di una prassi non sufficientemente dirimente e di una lettura della disposizione legislativa non concorde nell'individuare il riferimento temporale della prescrizione normativa, e stante la richiesta dell'unico gruppo di opposizione di vedersi assegnata la presidenza dell'organo, oltre alla strada dell'accordo politico sono state ventilate altre soluzioni.

Alcuni avrebbero, infatti, suggerito la possibilità per il legislatore di modificare le disposizioni della legge n. 124 del 2007 in modo tale da prevedere esplicitamente il rinnovo (almeno) dell'ufficio di presidenza del COPASIR in particolari circostanze, come il cambio di governo, o in

¹⁹ Entrambi i regolamenti parlamentari prevedono un rinnovo biennale delle commissioni permanenti (e quindi anche dei rispettivi uffici di presidenza) con la possibilità che i loro membri vengano riconfermati (v. art. 20, comma 5, R.C.; art. 21, comma 7, R.S.).

²⁰ Quanto ai presidenti delle commissioni anch'essi risultano essere soggetti a rinnovo ogni due anni, sebbene non sia configurabile la possibilità di una sfiducia diretta entro questo termine temporale. Così cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 342-343, nonché S. CURRERI, *Le maggioranze cambiano i presidenti di commissione restano. Come risolvere il potenziale conflitto*, in laCostituzione.info, 31 agosto 2019, laddove si richiama una lettera dei Presidenti delle Camere secondo cui, essendo il ruolo di presidenti di un organo parlamentare connotato da «un carattere eminentemente neutrale, di garanzia e di arbitro fra le parti» ed essendo queste funzioni, in modo particolare con riferimento ai presidenti di organi bicamerali di controllo o di inchiesta, «insuscettibili di valutazioni fondate su un rapporto fiduciario», vi sarebbe una generale «inammissibilità di strumenti che implicino sfiducia al Presidente della Commissione e ne chiedano le dimissioni, dovendosi ritenere sottratta alla volontà della maggioranza la permanenza in carica del medesimo»: cfr. A.C., Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, res. somm., seduta dell'8 marzo 1995, spec. 153-154.

maniera periodica, come accade per le commissioni parlamentari permanenti²¹, ma non è mancato chi ha ipotizzato per Fratelli d'Italia addirittura la strada di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato²².

Un'ulteriore soluzione consisterebbe, secondo altri, nella possibilità per i Presidenti delle Camere di revocare tutti i componenti del COPASIR (come nell'analogo e già ricordato "caso Villari") e nominarne di nuovi (eventualità, questa – è vero – esclusa dai vertici parlamentari nella lettera del 6 aprile 2021, ma suscettibile di verificarsi qualora l'organo non riuscisse a funzionare, ad esempio, se diversi altri membri dovessero dimettersi o anche solo disertare i lavori del Comitato²³). In tali circostanze l'intervento dei Presidenti di Camera e Senato verrebbe a giustificarsi sulla base dei loro poteri e responsabilità, previsti tanto in Costituzione quanto nei regolamenti parlamentari, nell'«assicurare il buon andamento complessivo dei lavori parlamentari e garantire il funzionamento degli organi» parlamentari interni²⁴.

5. Considerazioni interlocutorie.

A seguito della lettera dei Presidenti delle Camere ed un certo periodo di inattività, il COPASIR ha ripreso a riunirsi e ad operare regolarmente²⁵, benché il 14 aprile 2021 il deputato Vito si sia dimesso e il senatore Urso abbia rimesso il proprio mandato. Tuttavia, com'è noto, il quadro complessivo, dopo simili incertezze pratiche e teoriche, è rapidamente mutato. In particolare, il 20 maggio scorso, a poche ore dall'annuncio dei quattro componenti del COPASIR di Partito democratico e Movimento 5 Stelle di abbandonare i lavori della Commissione fino alla completa soluzione della questione legata alla presidenza, sono giunte le dimissioni del presidente Volpi e del senatore Arrigoni (anch'egli in quota Lega).

Non si tratterebbe, tuttavia, del tentativo di aprire la strada ad un accordo politico tra i gruppi parlamentari, quanto di provocare un nuovo stallo dell'organo, ravvisabile nella richiesta da parte del *leader* di quel partito di analoghe dimissioni nei confronti di tutti i membri del COPASIR al fine (dichiarato) di una ricostituzione dell'organo rispettosa della pariteticità tra maggioranza ed opposizione.

Quest'ultima istanza non ha incontrato il favore degli altri gruppi parlamentari e dei loro rappresentanti nell'organo, tant'è che il deputato Vito a seguito delle dimissioni del presidente ha immediatamente ritirato le proprie, allegando che sarebbe venuto meno il motivo che le aveva determinate (ossia la vicenda dell'assegnazione della presidenza all'opposizione). Analogamente anche i componenti, che avevano provvisoriamente abbandonato i lavori, hanno immediatamente manifestato la propria volontà di una ripresa regolare delle attività del Comitato. Una tale richiesta non dovrebbe però trovare accoglimento presso i Presidenti delle Camere, che – in linea con la decisione precedente sia di non intervenire autoritativamente sull'organo, sia sulla possibilità per il Comitato di operare nella pienezza delle proprie funzioni anche in presenza di una composizione non paritetica tra maggioranza e opposizione – verosimilmente potrebbero procedere, anche in tempi brevi e salvo ulteriori colpi di scena, alla nomina dei sostituti dei due componenti leghisti

²¹ È l'ipotesi avanzata da M. AINIS, *Copasir, come cambiare la legge (in una settimana)*. Parla Ainis, in [formiche](#), 7 maggio 2021.

²² Cfr. A. LAURO, *Copasir: la vita del conflitto fra poteri*, in [laCostituzione.info](#), 22 aprile 2021.

²³ In questo caso, tuttavia, si riproporrebbe la questione circa la composizione dell'organo: sarebbe possibile replicare gli esistenti rapporti di forza sulla base delle considerazioni svolte in precedenza dai Presidenti delle Camere, ovvero (forse più opportunamente trattandosi di ricostituzione) occorrerebbe rispettare la pariteticità tra maggioranza e opposizione come prescritto dalla legge, sebbene ciò determinerebbe, come già osservato, l'eccessiva sovra-rappresentazione dell'unico gruppo di opposizione, la quale verrebbe accentuata dall'indubbia attribuzione a quest'ultimo anche della presidenza del COPASIR?

²⁴ Cfr. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 21 gennaio 2009, spec. 6-7.

²⁵ In particolare v. le sedute dell'8, 14, 21 e 28 aprile, e del 6, 11 e 13 maggio.

dimissionari, in modo tale che, con la successiva elezione di un membro (a dire il vero anche l'unico) dell'opposizione alla presidenza, possa chiudersi il caso legato al COPASIR.

Comunque debba concludersi, tale vicenda in maniera né infrequente né sorprendente vede sovrapporsi ad una questione di rilievo istituzionale una controversia eminentemente legata a dinamiche politico-elettorali. Se è vero che le dimissioni dell'on. Volpi da presidente hanno sbloccato nella maniera forse più lineare l'*impasse* creatasi attorno al COPASIR, non si può non osservare come non solo vadano anch'esse ricollegate alle predette dinamiche, ma che siano sopravvenute soltanto dopo diversi mesi di tensioni istituzionali che hanno indebolito il funzionamento di un organo di controllo parlamentare essenziale e in un momento particolarmente delicato, considerati i *dossier* all'ordine del giorno²⁶.

Un'ultima considerazione riguarda l'acclarata mancanza di univoci strumenti istituzionali a far fronte a vicende come quella in parola (quali la decadenza dalla carica di presidente con il dislocarsi della compagine di governo od il rinnovo in corso di legislatura dell'ufficio di presidenza²⁷), su cui, calmate le acque, è auspicabile che il legislatore effettui una costruttiva riflessione.

²⁶ Tra i più rilevanti vi sono l'inchiesta sui presunti fondi russi alla Lega, i rapporti tra il dirigente del Dis Mancini e alcuni importanti membri del Parlamento (questione assurda alla cronaca a partire dall'incontro in autogrill tra lo stesso Mancini e il senatore Renzi), o ancora il filone italiano del c.d. "*Russagate*".

²⁷ Benché il rinnovo, se combinato alla breve durata media dei governi, non ponga del tutto al riparo dal possibile verificarsi di analoghe vicende problematiche. Si pensi a quanto avvenuto in seguito al passaggio dal governo Conte I al Conte II, quando si verificò una situazione anomala tale per cui cinque commissioni parlamentari alla Camera e sei al Senato risultarono presiedute da parlamentari della Lega, ossia da esponenti che da quel momento si collocavano all'opposizione. L'assenza di strumenti di sfiducia e la sola possibilità di rinnovo biennale, unite alla durata di poco superiore all'anno del governo Conte I nonché all'indisponibilità dei presidenti di dimettersi hanno determinato che per circa un anno numerose commissioni sono state presiedute da membri dell'opposizione, facendo venire meno quello stretto collegamento normalmente esistente tra governo, maggioranza parlamentare e presidenza delle commissioni: sul punto cfr. *amplius* S. CURRERI, *Le maggioranze cambiano i presidenti di commissione restano. Come risolvere il potenziale conflitto*, cit.; S. BARGIACCHI, *Le Commissioni parlamentari e i loro Presidenti. Continuità ed evoluzioni alla luce delle prospettive di riforma in conseguenza della legge costituzionale 1/2020*, in *Federalismi.it*, 11/2021, 1-31, spec. 24 ss.