

Onorevole Presidente del Senato  
Prof. Avv. Elisabetta Casellati

Onorevole Presidente della Camera dei Deputati  
Dott. Roberto Fico

Roma, 20 aprile 2021

Illustre Presidente Casellati

Illustre Presidente Fico,

i sottoscritti studiosi di diritto costituzionale, di diritto pubblico e di scienza politica sottopongono alle S.S.V.V. Ill.me alcune brevi riflessioni in ordine alla composizione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, a seguito della formazione del Gabinetto presieduto dal Prof. Mario Draghi.

Nelle democrazie pluraliste contemporanee la *separazione dei poteri*, uno dei cardini dello *Stato di diritto*, si declina, necessariamente, anche come *garanzia delle opposizioni e del loro ruolo costituzionale*. La tutela delle minoranze costituisce, del resto, essenziale presidio della dialettica parlamentare e, dunque, del principio democratico.

In questo quadro si innestano le previsioni di rango legislativo, parlamentare e convenzionale che garantiscono adeguati spazi di partecipazione ai gruppi parlamentari di opposizione e la guida di alcuni fondamentali organi di garanzia. Per la stessa ragione, anche le fonti consuetudinarie e convenzionali che orientano le nomine e le elezioni dei componenti della Corte costituzionale e del CSM, conducono ad assetti concreti che prevedono la presenza all'interno delle stesse istituzioni di orientamenti culturali, visioni o sensibilità differenti e, dunque, a una composizione realmente pluralista.

Si tratta di principi, di regole o, talvolta, di semplici “regolarità costituzionali” che affondano le radici nell'inderogabile *dovere costituzionale di solidarietà politica* (art. 2 Cost.), che impone a tutti i soggetti della Repubblica di sopire i conflitti e accantonare gli interessi di parte allorché siano in discussione le “regole del gioco” e, dunque, i pilastri di quella reciproca fiducia su cui si regge ogni forma di convivenza organizzata. Non a caso, del resto, per Costituzione (art. 64, comma 1), i regolamenti parlamentari devono essere approvati con una maggioranza (assoluta) superiore a quella (semplice) per conferire o togliere la fiducia al Governo (articolo 94).

In questo quadro, il legislatore ha inteso assegnare una precisa valenza costituzionale anche al ruolo dei rappresentanti dei Gruppi di opposizione in seno all'organo parlamentare a cui sono affidati i delicatissimi compiti di raccordo tra il Parlamento e il Sistema di informazione e sicurezza della Repubblica, tanto nella sua componente politico-governativa (Presidente del Consiglio, eventuale Autorità delegata e Ministri componenti del CISR), quanto nella sua parte burocratico-amministrativa e operativa (DIS, AISE e AISI).

Come è noto, infatti, l'art. 30 della legge 3 agosto 2007, n. 124, il CO.PA.SIR. è composto “*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”.*

Inoltre, in base al terzo comma della medesima disposizione “(...) *Il presidente è eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione e per la sua elezione è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti”.*

In seguito alla formazione del Governo “Draghi” e alla aggregazione dell’amplissima maggioranza parlamentare che sostiene lo stesso Esecutivo in entrambi i rami del Parlamento l’assetto garantista previsto in modo nitido dal legislatore risulta alterato. La legge, i regolamenti e la prassi parlamentare richiedono che alla presidenza del CO.PA.SIR. sieda un rappresentante dell’opposizione, mentre dopo due mesi dall’insediamento del nuovo Esecutivo l’organo di controllo e garanzia dei Servizi di informazione e sicurezza continua ad essere presieduto da un esponente della maggioranza parlamentare.

Anche i precedenti parlamentati confermano la regola. Invero, a seguito della formazione del Governo “Monti” - a cui soltanto il Gruppo della Lega Nord negò la fiducia - si sarebbe dovuto eleggere alla Presidenza dell’organo bicamerale di vigilanza un componente dell’unico partito di opposizione. In tal senso, il Presidente del CO.PA.SIR. on. Massimo D’Alema - avendo votato la fiducia al nuovo Governo, in conformità alla scelta del suo Gruppo parlamentare - rassegnò le proprie dimissioni dalla carica e ciò proprio per agevolare la sua sostituzione con un esponente dell’opposizione. Tuttavia, in quell’occasione non si procedette al doveroso avvicendamento con un esponente della Lega, in quanto per decisione unanime dei Gruppi parlamentari (e, dunque, anche del Carroccio) si ritenne di derogare alla regola confermando alla Presidenza l’on. D’Alema. Il caso appena ricordato (che riguardava, comunque, Gruppi parlamentari che si confrontavano con un governo “tecnico” e non “politico”) costituisce, pertanto, la tipica eccezione che conferma la regola. Si è trattato, in quel caso, di una specifica applicazione del principio consuetudinario del diritto parlamentare conosciuto come *nemine contradicente*. Infatti, in conformità alla richiamata regola consuetudinaria - fondata sul presupposto della c.d. disponibilità del diritto parlamentare - in assenza di obiezioni e, dunque, all’unanimità, è possibile operare in deroga delle norme dei Regolamenti di Camera e Senato.

Del resto, proprio nella corrente legislatura il predecessore dell’attuale Presidente del Co.pa.sir., l’on. Guerini, non ha esitato a rassegnare le proprie dimissioni il 4 settembre 2019 quando il gruppo parlamentare d’appartenenza ha deciso di passare dall’opposizione alla maggioranza, votando la fiducia al governo Conte II.

In una forma di governo parlamentare come quella italiana la dialettica democratica non si svolge tanto tra Governo e Parlamento, quanto, piuttosto, tra l’Esecutivo, con la sua maggioranza, e l’opposizione parlamentare. Per questa ragione, le leggi, i regolamenti parlamentari, le convenzioni e le prassi parlamentari prevedono spazi, ruoli e procedure finalizzate a garantire l’opposizione, sino a delinearne un vero e proprio statuto costituzionale. Uno statuto dell’opposizione che reclama rigorosa osservanza, tanto più in un contesto emergenziale come quello che l’intera Nazione e le sue istituzioni stanno affrontando da oltre un anno.

Nel quadro descritto, dunque, in assenza di un accordo unanime in senso contrario, la Presidenza del CO.PA.SIR. deve essere ricoperta da un componente dell’unico Gruppo parlamentare che non ha espresso la fiducia al Governo in carica. Ciò tanto in ossequio ad una espressa previsione legislativa, quanto nel rispetto di un fondamentale principio dello Stato costituzionale pluralista, in cui il classico principio di separazione dei poteri assume anche la fisionomia dei pesi e dei contrappesi che valgono a garantire l’equilibrio delle istituzioni e la contendibilità del potere politico.

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, auspichiamo che le S.S.L.L. - prendendo atto che l'appello per una soluzione politica non ha avuto, purtroppo, il seguito auspicato – intraprendano, in forza della autorità che gli deriva dal loro ruolo di primi Garanti dell'osservanza delle norme parlamentari all'interno delle Camere, tutte quelle iniziative necessarie, che, anche sulla scorta di analoghi precedenti, possano ripristinare le condizioni di legalità costituzionale nel superiore interesse del buon andamento dell'attività parlamentare.

Con osservanza.

**Antonio Baldassarre**, presidente emerito della Corte costituzionale

**Giuseppe Bernardi**, professore di Istituzioni di diritto privato, Università La Sapienza di Roma

**Felice Blando**, professore di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Palermo

**Gianluca Brancadoro**, professore di diritto commerciale, Università di Teramo

**Alessandro Campi**, ordinario di Scienze politiche, Università di Perugia

**Agostino Carrino**, ordinario di Diritto pubblico, Università Federico II di Napoli

**Massimo Cavino**, ordinario di Diritto pubblico, Università del Piemonte Orientale di Torino

**Alfonso Celotto**, ordinario di Diritto costituzionale, Università Roma Tre di Roma

**Salvatore Curreri**, professore di Diritto costituzionale, Università Kore di Enna

**Fioleto D'Agostino**, presidente Tar a riposo

**Giovanni D'Alessandro**, ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Unicusano di Roma

**Roberto Di Maria**, ordinario di Diritto costituzionale, Università Kore di Enna

**Giampiero Di Plinio**, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università Gabriele d'Annunzio di Chieti e Pescara

**Claudio Franchini**, ordinario di Diritto amministrativo, Università Tor Vergata di Roma

**Tommaso Edoardo Frosini**, ordinario di Diritto pubblico comparato e di Diritto Costituzionale, Università Suor Orsola Benincasa di Napoli

**Felice Giuffrè**, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Catania

**Piero Ignazi**, ordinario di Politica comparata, Università di Bologna

**Fulco Lanchester**, ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato, Università La Sapienza, di Roma

**Isabella Loiodice**, ordinario di Diritto pubblico comparato, Università Aldo Moro di Bari

**Vincenzo Mannino**, ordinario di Diritto pubblico romano, prorettore Università Roma 3 di Roma

**Stefano Mannoni**, ordinario di Storia del diritto medievale e moderno, Università di Firenze

**Francesco Marini**, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università Tor Vergata di Roma

**Carlo Mirabile**, professore di Diritto commerciale, Università La Sapienza di Roma

**Alessandro Morelli**, ordinario di Diritto Costituzionale Università di Messina

**Ida Angela Nicotra**, ordinario di Istituzioni di Diritto costituzionale, Università di Catania

**Valerio Onida**, presidente emerito della Corte Costituzionale

**Gianfranco Pasquino**, professore emerito di Scienza politica, Università di Bologna

**Pier Luigi Petrillo**, ordinario di Diritto comparato, Università Unitelma Sapienza di Roma

**Cesare Pinelli**, ordinario di Diritto pubblico, Università La Sapienza di Roma

**Anna Poggi**, ordinario di diritto costituzionale, Università di Torino

**Daniele Porena**, professore di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Perugia

**Ezechia Paolo Reale**, segretario generale Istituto internazionale per il diritto penale e i diritti umani, Siracusa

**Maria Grazia Rodomonte**, professore di Diritto pubblico comparato, Università La Sapienza di Roma

**Leopoldo Sambucci**, ordinario Diritto commerciale, Università di Foggia

**Salvatore Sfrecola**, presidente Associazione Giuristi di amministrazione, Roma

**Giuliana Stella**, ordinario di Dottrina dello Stato, Università Federico II di Napoli

**Daniele Trabucco**, professore di Diritto costituzionale italiano e comparato e Dottrina dello Stato, Libera Accademia degli Studi di Bellinzona/Centro Studi Superiori INDEF di Bellinzona

**Fausto Vecchio**, professore di Diritto costituzionale, Università Kore di Enna

**Giuseppe Vecchio**, ordinario di Diritto privato, Università di Catania

**Claudio Zucchelli**, presidente aggiunto onorario del Consiglio di Stato