

La tutela della sicurezza nazionale tra maggioranza e opposizione¹

di Franco Bassanini

1. Per parecchi anni, lo scenario mondiale è stato dominato da due processi di potente e sconvolgente trasformazione che parevano inarrestabili: la globalizzazione e la rivoluzione tecnologica basata sulle tecnologie digitali e l'intelligenza artificiale. Venivano per lo più visti come processi inarrestabili. E venivano per lo più valutati, acriticamente, come processi del tutto positivi, in quanto suscettibili di apportare grandi opportunità di sviluppo e benessere per l'umanità a fronte di rischi e minacce limitati e comunque facilmente gestibili.
2. Negli anni più recenti il trend si è invertito. È aumentata la consapevolezza dei rischi e delle minacce che i due processi producono, in ispecie nei Paesi a economia avanzata e per i sistemi democratici, mentre le opportunità che essi generano non si distribuiscono in modo uniforme, anzi creano *winner* e *losers*. Vi sono crescenti segnali di deglobalizzazione, o, come molti preferiscono dire, di *slowbalization*, sotto forma, per esempio, di *reshoring* e di accorciamento, nazionalizzazione o regionalizzazione delle catene del valore.
3. È tuttavia difficilmente contestabile l'affermazione (la constatazione) che una buona parte degli effetti prodotti dalla globalizzazione e dalla rivoluzione tecnologica siano ormai irreversibili. Bisogna dunque ragionare sulle regole, misure e strumenti necessari per contenerne i rischi e le minacce.
4. Tra questi (rischi e minacce) non sono di secondaria importanza quelli che incidono direttamente sulla sicurezza, interna e internazionale, degli Stati (di ciascuno Stato).

¹ Testo integrale dell'intervento nella tavola rotonda su *La sicurezza interesse costituzionale: il caso "Copasir"*, svoltasi a Roma il 5 settembre 2022 nella Sala Capitolare Santa Maria Sopra Minerva del Senato della Repubblica. La tavola rotonda era dedicata alla presentazione del volume di Vari Autori, *La sicurezza interesse costituzionale: il caso "Copasir"*, a cura di Felice Giuffrè, ed AdMaiores, Roma-Trani 2022.

5. Come gli studi raccolti nel volume che oggi discutiamo dimostrano (ma come è da tempo acquisito nella dottrina costituzionalistica), la sicurezza interna e internazionale è un interesse costituzionale primario e indisponibile: la sua tutela rientra fra le missioni fondamentali (*fonctions regaliennes*) del sistema delle istituzioni. Dunque, hanno primaria rilevanza costituzionale le politiche intese a contrastare le minacce alla sicurezza nazionale e le garanzie istituzionali intese ad assicurarne il rispetto.

6. Nell'era della globalizzazione e delle tecnologie digitali, la sicurezza nazionale investe ambiti e attività molto più ampi e complessi rispetto alle tradizionali attività di difesa dello Stato da attacchi militari esterni o da attività terroristiche all'interno. Così come l'invasione russa dell'Ucraina è stata recentemente definita (da Emmanuel Macron) "*la prima guerra ibrida globale*", operante con strumenti, azioni e impatti che investono non solo l'ambito proprio delle attività militari, ma quelli dell'energia, dell'economia, dell'alimentazione, delle migrazioni e dell'informazione, così le minacce alla sicurezza nazionale sono ormai plurime e ibride e operano su molteplici terreni.

7. Valga qualche esempio, oltre a quello, oggi al centro dell'attenzione, dell'impatto sulla sicurezza nazionale della dipendenza dalle forniture energetiche di paesi non alleati.

Le tecnologie digitali nel mondo globalizzato aprono la strada a guerre cibernetiche che possono produrre danni a persone e cose anche più letali di quelli prodotti dall'impiego delle armi tradizionali; possono essere utilizzate per manipolare le opinioni e le valutazioni dei cittadini di paesi nemici o alleati e per interferire dall'esterno sugli stessi processi democratici di formazione delle loro scelte politiche, fino ad alterarne gli esiti; e consentono attività di spionaggio (politico, militare, industriale) difficilmente contrastabili e di portata quasi illimitata. Per altro verso, gli strumenti e i prodotti della rivoluzione tecnologica richiedono l'impiego di materie prime rare (le cosiddette terre rare *in primis*) e di componenti strategiche (valga l'esempio dei semiconduttori), che rendono molti paesi strutturalmente dipendenti dalle forniture dei paesi che di queste materie prime o di queste componenti hanno il monopolio.

La globalizzazione ha peraltro incentivato i processi di divisione internazionale del lavoro, con delocalizzazioni di impianti produttivi effettuate per lungo tempo solo sulla base di convenienze economiche, senza dare alcuna importanza al fatto che, attraverso l'allungamento delle catene del valore, si veniva a creare dipendenza strategica da paesi potenzialmente ostili o poco affidabili. Valga ancora il caso dei semiconduttori, di cui gli USA hanno ancora la leadership in termini di ricerca e progettazione, ma che vedono una forte concentrazione della produzione a Taiwan (due terzi della produzione mondiale complessiva, e oltre l'80% della produzione di quelli tecnologicamente più avanzati, al di sotto dei 5 nanometri; per non citare il caso del neon, utilizzato per

incidere le lamelle di silicio dei microchip, e prodotto per oltre il 50% del fabbisogno mondiale in impianti situati nelle regioni meridionali dell'Ucraina).

8. La tutela della sicurezza nazionale è dunque un interesse costituzionale fondamentale. Che però investe sempre più largamente l'insieme delle politiche pubbliche e dunque dell'attività del Governo.

Si tratta, naturalmente, di una novità relativa. In qualche misura questo era vero anche nei decenni che hanno presieduto la globalizzazione e la rivoluzione tecnologica. Basti pensare agli effetti che oggi hanno sulla sicurezza nazionale due scelte politiche compiute nei decenni scorsi da Governi italiani, e di cui paghiamo oggi le conseguenze. Mi riferisco al caso delle infrastrutture di telecomunicazione e a quelle dell'energia.

Nel primo caso, il primo Governo Prodi, dando attuazione a un vasto programma di privatizzazioni di società ed enti controllati dallo Stato, riconobbe l'esistenza di un interesse strategico del Paese nel settore dell'energia (sicurezza e diversificazione degli approvvigionamenti, sviluppo delle infrastrutture), mantenendo dunque in mani pubbliche una partecipazione di controllo nell'azionariato di ENI ed ENEL (e poi, di Snam e Terna), ma non in quello delle infrastrutture di telecomunicazione, procedendo ad un'integrale cessione a privati di Stet-SIP (poi TelecomItalia, oggi TIM); con il risultato che un'azienda allora all'avanguardia nel mondo sotto il profilo tecnologico (tra le prime a investire sulla fibra) ha progressivamente perso posizioni, vittima di operazioni di *leverage by out* a ripetizione e di incursioni della speculazione finanziaria a corto termine.

Nel secondo caso, la politica dell'energia (di diversi governi e dell'ENI) ha quasi del tutto ignorato i rischi per la sicurezza nazionale derivanti dalla creazione di una condizione di dipendenza strategica dalle forniture di paesi non alleati (in primis la Federazione russa), pur di non affrontare i costi politici e finanziari di un maggior sviluppo delle risorse energetiche nazionali (rinnovabili, nucleare, trivellazioni) e di una maggiore diversificazione delle forniture dall'estero.

9. Se la tutela della sicurezza nazionale è un interesse costituzionale fondamentale, che investe sempre più largamente l'insieme delle politiche pubbliche e dunque dell'attività del Governo, due sono i corollari che ne derivano sul terreno dell'organizzazione costituzionale: entrambi sono già stati recepiti nel nostro ordinamento, in specie con la legge di riforma del 2007 (legge 3 agosto 2007, n. 124), ma devono essere declinati (cioè interpretati e applicati) correttamente, come opportunamente indicano molti dei contributi pubblicati nel libro oggi in discussione.

- Si tratta, da una parte, della competenza del Presidente del Consiglio (in quanto autorità di direzione della politica generale del governo e responsabile della stessa, ai sensi dell'art. 95 Cost.) non solo ad indirizzare e coordinare

l'insieme delle attività e degli interventi volti ad assicurare la tutela della sicurezza nazionale, ma anche ad esercitare direttamente le principali decisioni politico-amministrative in materia: il crescente rilievo e impatto di molte scelte politiche settoriali sulla sicurezza nazionale (si pensi alla politica dell'energia, della ricerca, dell'immigrazione) rende infatti impensabile l'attribuzione ad altri organi delle competenze in materia, attribuzione che genererebbe una sorta di potenziale bicefalismo nella direzione della politica generale del governo, in contrasto con il dettato dell'art. 95 Cost.;

○ e si tratta, dall'altro lato, dei poteri di controllo e vigilanza dell'apposito organismo parlamentare preposto (il Copasir). Il cui ruolo è insostituibile, data l'impossibilità di utilizzare largamente i poteri ispettivi e di controllo delle assemblee, in ragione della difficoltà di condividere tra 600 parlamentari le informazioni coperte da segreto di Stato. Ma il ruolo del Copasir è anche imprescindibile, proprio perché la crescente compenetrazione dei profili di sicurezza in molta parte delle politiche pubbliche potrebbe indurre il Presidente del Consiglio, che del successo delle politiche del governo risponderà di fronte al Parlamento e agli elettori, a sottovalutare i rischi e le minacce alla sicurezza nazionale derivanti dalle scelte compiute nella attuazione delle politiche stesse. I due esempi che ho ricordato ne fanno fede. Nel primo (infrastrutture di telecomunicazione), il Governo (Prodi) ha evidentemente privilegiato l'esigenza di far cassa al fine di ridurre il debito pubblico e rientrare nei parametri di finanza pubblica necessari per l'adesione all'Unione monetaria europea (entrare nell'euro), sottovalutando l'interesse del paese a conservare il controllo delle infrastrutture di telecomunicazione. Nel secondo (importazione di gas dalla Russia), i Governi (Berlusconi, ma non solo) e l'ENI hanno privilegiato la convenienza economica delle forniture russe, a fronte dei maggiori costi e delle difficoltà politiche connesse allo sviluppo di fonti nazionali (trivellazioni, impianti nucleari, maggiore sviluppo delle rinnovabili) e alla diversificazione geografica degli approvvigionamenti (rigassificatori): ma il risultato è stato - come ora constatiamo - una dipendenza con evidenti e pesanti implicazioni negative per la sicurezza nazionale.

10. I due pilastri (accentramento dei poteri di direzione politica in capo al Presidente del Consiglio e attribuzione al Copasir di un forte ruolo di garanzia con i relativi poteri) si sorreggono reciprocamente. In tanto è possibile concentrare ampi poteri in capo a una sola persona (il Presidente del Consiglio), normalmente espressione di una parte politica, in quanto sia possibile contare, come contrappeso, sull'efficace azione di controllo e vigilanza del Copasir. La quale tuttavia presuppone che essa non sia attratta nella logica del *continuum* maggioranza/governo, che è tipica della forma di governo

parlamentare *qua utimur*. Per questo sono essenziali i due ulteriori corollari che la riforma del 2007 ha previsto. La presidenza del Copasir affidata a un esponente dell'opposizione, e la sua composizione paritaria tra maggioranza e opposizione.

Si tratta – a ben vedere – di un' applicazione della speciale declinazione che il principio della divisione dei poteri ha nelle forme di governo parlamentari, specie se basate su sistemi elettorali maggioritari. In queste forme di governo – ferma restando la separazione tra il potere giudiziario e i poteri esecutivo e legislativo – la tradizionale separazione fra legislativo ed esecutivo cede invece il passo a una stretta integrazione/coordinamento fra la maggioranza e il governo da essa espresso o comunque da essa sostenuto con la fiducia parlamentare. La separazione fra legislativo ed esecutivo, che resta solida nel sistema di *checks and balances* dei sistemi presidenziali, viene così nei sistemi parlamentari sostituita dalla attribuzione all'opposizione di adeguati poteri e strumenti di controllo e vigilanza sull'attività del governo e della maggioranza.

11. La missione e i poteri attribuiti al Copasir, organismo specificamente e unicamente *committed* alla tutela della sicurezza nazionale, garantiscono contro il rischio che le esigenze di sicurezza interna e internazionale del paese vengano di fatto subordinate ad altri pur legittimi obiettivi politici della maggioranza e del governo chiamato a perseguirli. Ma garantiscono altresì contro i rischi che potrebbero derivare per la sicurezza nazionale da altri, assai meno legittimi, rapporti di interesse o di affari con governi o soggetti economici o finanziari stranieri.

L'applicazione dei due corollari ricordati mette il Copasir nella condizione di poter operare in modo indipendente dalle eventuali pressioni del Governo o dagli interessi della finanza e degli affari. E gli consente di svolgere – come nel libro è sottolineato (da Giuffré e da altri) – il fondamentale ruolo di *“punto di equilibrio istituzionale tra le esigenze di riservatezza proprie del settore e le istanze di trasparenza coesenziali ad ogni ordinamento democratico”*.

12. I due corollari sembrano chiari e non suscettibili di controversie interpretative. Che in effetti sono intervenute solo in un caso, peraltro non infrequente nella vita delle istituzioni italiane: quello di crisi di governo e successivi mutamenti della maggioranza parlamentare intervenuti nel corso della legislatura.

Che i due corollari si debbano applicare anche in tal caso, non sembrerebbe dubitabile, per vero, se si ragiona a partire dalla *ratio* delle due disposizioni. Le dimissioni date dal Presidente del Copasir Guerini il 4 dicembre 2019 lo confermano. Ma la vicenda connessa al cambio di maggioranza generata dalla costituzione del governo Draghi lo ha in qualche modo rimesso in discussione. Sul caso si soffermano molti contributi raccolti nel libro in oggetto.

13. Sul primo dei due corollari (la presidenza del Copasir affidata a un esponente dell'opposizione) i contributi raccolti nel libro sono unanimi ed esaustivi. Nello stesso senso a ben vedere va anche la prassi. Ho già ricordato le dimissioni di Lorenzo Guerini. Ma anche il caso d'Alema, che ha conservato la presidenza anche dopo il suo rientro nella maggioranza parlamentare, in fondo lo conferma, dal momento che D'Alema aveva allora rassegnato le dimissioni dalla presidenza del Copasir, e la sua conferma avvenne poi con il consenso di tutti i gruppi parlamentari compreso il maggior gruppo di opposizione (la Lega Nord), e dunque fu giustificata come un'applicazione del principio *nemine contradicente*: laddove l'opposizione ritenga di essere sufficientemente garantita dalla presidenza di un esponente della maggioranza, non vi è ragione per imporre la sua sostituzione, a condizione che questa decisione sia il prodotto di un libero convincimento dei gruppi di opposizione. Altri elementi non irrilevanti (recentemente ricordati dall'ex presidente del Senato Schifani) concorrevano a giustificare allora questa soluzione: l'imminente fine della legislatura; e la presenza di un governo tecnico sostenuto da una maggioranza "non politica", a differenza di quelle che si formano sulla base dei risultati delle elezioni (anche, a ben vedere, nel caso di "grandi coalizioni" o di "maggioranze di unità nazionale").

14. Nel suo esito finale, la recente sostituzione dell'on. Volpi con il sen. Urso ne è un'ulteriore conferma, anche se solo alcuni gruppi parlamentari (in primis il PD e il M5S) hanno subito correttamente riconosciuto la legittimità della richiesta del maggior gruppo di opposizione di poter designare il nuovo presidente del Copasir.

Ma a questo esito finale, coerente con le disposizioni di legge e il sistema costituzionali, si è arrivati solo al termine di un lungo e defatigante braccio di ferro tra l'opposizione (sostenuta da alcuni dei più importanti gruppi della maggioranza) e il gruppo della Lega al quale apparteneva il Presidente del Copasir Volpi. Al protrarsi per molti mesi della vicenda ha concorso l'atteggiamento adottato dai presidenti delle due Camere con la lettera al Presidente Volpi (resa nota da un comunicato degli Uffici Stampa di Camera e Senato del 6 aprile 2021) nella quale essi hanno sostenuto di "*non potere mettere in atto alcun intervento di carattere autoritativo sul Comitato*". Una decisione che Salvatori Curreri ha giustamente qualificato come "*pilatesca*". A me pare che essa sia espressione di un'interpretazione del ruolo e dei poteri dei Presidenti delle Camere molto discutibile, se non insostenibile, sotto il profilo costituzionale.

Nel nostro sistema costituzionale, i Presidenti delle Camere sono infatti essenzialmente organi di garanzia (anche se non sono i soli, e forse neppure i più importanti tra gli organi di garanzia). Di garanzia, ben inteso, non solo del ruolo e dei poteri dell'opposizione, come si sosteneva un tempo, ma anche del buon funzionamento dell'istituzione parlamentare e quindi dei diritti e dei poteri del governo e della maggioranza, interessati ovviamente a una rapida approvazione dei provvedimenti da loro ritenuti necessari nell'interesse del paese. Ma non mi par dubbio che valga i due

Presidenti, in ogni caso e in primo luogo, il potere e il dovere di garantire il rispetto delle disposizioni (costituzionali, legislative, regolamentari) che disciplinano l'attività delle Camere e dei loro organi: chi altri, altrimenti, dovrebbe assicurarlo? Nel caso, mi pare, essi non potevano sottrarsi all'obbligo di assicurare il rispetto e l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 30 della legge 124/2007, che disciplina la composizione e la presidenza del Copasir. A fronte della formazione di un nuovo Governo e di una nuova maggioranza parlamentare, e se – quanto meno – le opposizioni lo richiedono, compete infatti ad essi richiedere le dimissioni del Presidente e dei componenti del Comitato, ove fossero necessarie ai fini del rispetto delle disposizioni dell'art. 30 (e sempreché, ovviamente, tali dimissioni non siano già state tempestivamente presentate dagli interessati).

15. *Quid juris* se le dimissioni, tempestivamente e correttamente richieste dai Presidenti delle Camere, non fossero date? Credo occorra distinguere due diverse situazioni.

Se l'opposizione rinuncia alla richiesta di provvedere alla sostituzione del Presidente e alla modifica della composizione del Comitato ai fini di adeguarlo ai nuovi confini fra maggioranza e opposizioni parlamentari, l'applicazione del principio *nemine contradicente*, non infrequente nel diritto parlamentare, potrebbe suggerire ai Presidenti delle due Camere di non insistere: essi potrebbero in altri termini prendere atto che l'acquiescenza delle opposizioni (purché certa e non condizionata) fa venir meno la necessità di operare le modifiche nella composizione del comitato (e innanzitutto nella sua presidenza) che sarebbero in principio richieste dalle disposizioni del primo e del terzo comma dell'art. 30 della legge 124.

Ma se l'opposizione insiste, ritengo che sia obbligo dei Presidenti delle Camere applicare le disposizioni legislative, prendendo atto che la composizione del Comitato e la sua presidenza sono difformi da quanto previsto dalla legge e provvedendo senza indugio al rinnovo del Comitato con la richiesta ai gruppi parlamentari di nuove designazioni per la sua ricostituzione in composizione rispettosa del dettato normativo (e per la successiva elezione di un nuovo presidente ai sensi del terzo comma dell'art. 30).

16. È vero che sul secondo dei corollari sopra ricordati (la composizione paritaria del Copasir tra esponenti della maggioranza e della opposizione), i contributi raccolti nel libro oggi in discussione non sembrano unanimi. Mentre per alcuni la disposizione del primo comma dell'art. 30 deve ritenersi inderogabile, altri (per es. Curreri) sembrano ritenere che essa possa non valere in presenza di maggioranze molto ampie e di opposizioni esigue, come avviene nel caso del ricorso alla formula politica dei governi cosiddetti di "grande coalizione" o di "unità nazionale".

A me pare che la formulazione testuale della disposizione (*“in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, garantendo comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni”*) non consenta eccezioni. Così come non le consente la *ratio* dell’istituto, sopra ricordata, connessa alla necessità di assicurare l’effettività e l’efficacia del controllo e della vigilanza sulle attività del Governo incidenti sulla sicurezza nazionale, in applicazione della versione del principio della divisione dei poteri caratteristica delle forme di governo parlamentari.

Mi pare invece che possa riconoscersi anche qui uno spazio all’applicazione del principio *nemine contradicente*. Che cioè si possa consentire deroghe ad una rigida applicazione del principio paritario se essa non è richiesta o pretesa dai gruppi di opposizione, quale che ne sia la ragione (l’esiguità delle forze di opposizione la presenza di una maggioranza molto ampia e articolata, i rapporti di alleanza politica tra gruppi di opposizione e gruppi di maggioranza, l’imminenza della fine della legislatura, ecc.). Se le stesse opposizioni parlamentari ritengono adeguata la composizione del Comitato in essere ai fini di un efficace controllo sulle attività del governo rilevanti per la sicurezza nazionale, e se questa loro decisione è certa, esplicita e non condizionata, non vi è ragione per imporre un’applicazione rigida del dettato normativo.

Nel caso oggetto di analisi nel libro, quello del 2021, questa fu come è noto la scelta, apprezzabile per moderazione e ragionevolezza, dei gruppi parlamentari di Fratelli d’Italia: che dichiararono di accontentarsi della elezione a Presidente dell’unico loro rappresentante nel Copasir, rinunciando a pretendere l’adeguamento della sua composizione al principio della parità tra maggioranza e opposizione.

17. Tornando a questo punto alla valutazione della posizione adottata nella primavera del 2021 dai Presidenti delle Camere, ritengo che, in presenza del cambio di maggioranza parlamentare e della richiesta del maggior gruppo di opposizione di vedere attribuita all’unico suo rappresentante nel Copasir la presidenza del Comitato, essi avrebbero dovuto con fermezza richiedere la presentazione delle dimissioni del presidente Volpi, al fine di consentire al Comitato di procedere alla elezione di un nuovo Presidente nel rispetto della disposizione del terzo comma dell’art. 30 della legge 124 e dunque nella persona del sen. Urso, unico rappresentante dell’opposizione.

Di fronte a un eventuale rifiuto ad accogliere questa richiesta, ritengo che i due Presidenti avrebbero dovuto procedere all’avvio della procedura parlamentare per la ricostituzione dell’intero Comitato, ancorchè non richiesta dall’opposizione, restando questa la sola strada praticabile per garantire il rispetto e l’applicazione delle disposizioni del terzo comma dello stesso art. 30. Si tratta per altro della proposta avanzata dallo stesso segretario della Lega Nord, Matteo Salvini, in dichiarazioni e interviste del 10 e del 13 Aprile e poi ancora del 19, del 21 e del 22 maggio del 2021. Non si capisce per quali ragioni essa non sia stata accolta dai Presidenti delle Camere. Certo, era più radicale di quanto richiesto dai gruppi parlamentari dell’opposizione. Ma

era perfettamente conforme al dettato normativo e coerente con i principi costituzionali di cui esso è attuazione.

18. Tutto è bene quel che finisce bene? Apparentemente sì, visto che alla fine alla presidenza del Copasir è stato eletto il sen. Urso, unico rappresentante dell'opposizione nel Comitato. E visto che, come il volume documenta, la presidenza del sen. Urso non solo non ha prodotto poi tensioni o paralisi nel funzionamento del Comitato, ma ha prodotto una sia pur breve stagione di intensa attività del Comitato, che ha consentito di mettere a fuoco i nuovi rischi e minacce alla sicurezza nazionale e di delineare numerose proposte di misure e interventi necessari per fronteggiarli.

Resta però aperta la riflessione sulla opportunità di un nuovo intervento normativo che elimini le incertezze e i dubbi interpretativi che hanno impedito nel 2021 un rapido avvicendamento alla presidenza del Copasir in attuazione del dettato del terzo comma dell'art. 30 della legge 124. Esso dovrebbe rendere esplicito che le disposizioni del medesimo art. 30 si applicano anche nel caso dei mutamenti di maggioranza parlamentare intervenuti nel corso della legislatura, e sempreché le opposizioni, con decisione chiara e non condizionata, non vi rinuncino.

Si tratta, come ho cercato di dimostrare, di una precisazione di per sé non necessaria, visto che alla stessa conclusione si può arrivare sulla base della normativa esistente ove si tenga conto della sua ratio e del sistema costituzionale. Ma una disposizione esplicita, coerente con la funzione e la missione costituzionale del Copasir, taglierebbe la testa a ogni discussione. *Ça va sans dire*, ma, come dicono i francesi, *il est toujours mieux en le disant*.