

## A proposito di Mauro Volpi

*di Giuseppe Franco Ferrari*

1. La produzione scientifica di Mauro Volpi, come d'altronde la sua vita professionale di accademico, è quella di uno studioso a tutto tondo. Come sul piano della carriera, ha svolto stabilmente didattica nel diritto costituzionale, nel diritto pubblico comparato, nella giustizia costituzionale; come sul piano accademico ha svolto ruoli istituzionali, da direttore di dipartimento a preside di facoltà, da coordinatore di dottorato di ricerca a responsabile di progetti internazionali; così sul piano scientifico la sua produzione ha investito praticamente tutti i settori del diritto pubblico, nella dimensione interna ed in quella comparata. Discuterla in dettaglio, quindi, è impensabile. Alcuni settori di essa, tuttavia, meritano una analisi approfondita.

2. Una parte cospicua degli scritti di Mauro Volpi è dedicata alla forma di Stato, nelle sue diverse declinazioni. I lavori "di punta" in questa area tematica sono rappresentati dal saggio sul n. 3/1995 di Quaderni costituzionali e dal V capitolo del Manuale di diritto pubblico comparato curato con Giuseppe Morbidelli, Lucio Pegoraro e Antonio Reposo. Si tratta di saggi di grande spessore scientifico e nondimeno molto utili ai fini didattici, in cui in certo modo precipitano riflessioni di anni di studio e insegnamento. Qui il metodo comparatistico è declinato insieme alla storia costituzionale, alla scienza politica e persino a considerazioni sistematiche di carattere filosofico. Il dato di partenza è rappresentato dalle teorie della sovranità, utilizzate come base della tassonomia per valutarne le possibili ricadute sulle classificazioni delle forme composte. Al di là del rigore metodologico, almeno due importanti profili di questi lavori meritano di essere segnalati.

Il primo è la precoce antivisione degli sviluppi della forma istituzionale dell'Unione Europea, che al tempo incominciava a destare qualche interesse ma non aveva ancora raggiunto i livelli di attenzione e di approfondimento degli anni successivi. Le lucide considerazioni del nostro autore anticipano schemi che emergeranno solo tempo dopo e attestano non solo la sua capacità sistematica, ma anche l'inusuale attitudine a collocare nello scenario consolidato anche se mobile di forme collaudate figure nuove e in divenire rapidissimo.

Il secondo è il ricorso ai principi costituzionali, con particolare riguardo alle declinazione dei principi di autonomia e di partecipazione per elaborare concetti intorno alle intergovernmental relations e persino al fiscal federalism. In quel momento storico, l'attenzione a simili problemi era confinata al mondo anglo-sassone; avrebbe cominciato ad interessare la letteratura giuridica italiana solo dopo la revisione costituzionale del Titolo V, ed anche allora si sarebbe registrato un approccio appiattito, almeno inizialmente, sulle elaborazioni anglofone, fino all'esplosione di scritti tra il 2008, data della legge 42, e il 2011, quando i costi standard, faticosamente portati a maturazione in quel triennio, vengono sciaguratamente accantonati del tutto (e con essi ogni speranza di attuazione dell'art.119 della Costituzione nel nuovo testo) in nome della contingenza e di tagli piatti, necessitati in gran parte dalle pressioni europee. Una visuale, dunque, originale rispetto ai tempi e di grande lungimiranza.

3. Un altro filone di scritti, che occupa molta parte della sua produzione, è dedicato alle forme di governo. L'interesse per questa tematica inizia verosimilmente con lo scritto del 1985 sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, per il volume curato da Gaetano Silvestri, procede con il pezzo sulla classificazione proposta da Duverger, per il volume dell'anno successivo, a cura di Antonio Baldassarre e Giampaolo Rossi, e riemerge circa un decennio dopo, con il contributo sul semipresidenzialismo al volume curato da Lucio Pegoraro e Angelo Rinella e con quello sulle forme di governo tra modelli teorici ed esperienze reali, nella raccolta di scritti coordinata da Silvio Gambino, con il VI ed il VII capitolo del manuale con Morbidelli, Pegoraro e Reposo, con la relazione sulla forma di governo italiana dopo il 1994 al convegno dei costituzionalisti del 2001, il saggio del 2005 sulla forma di governo a schema aperto, la voce del glossario edito da Pegoraro nel 2009. Il contributo più recente, infine, il testo dell'intervento al seminario del giugno 2018 presso la Sapienza, coniuga il conosciuto con una acuta analisi del nuovo, ovvero le elezioni del marzo, l'affermazione di almeno un partito populista e la nascita di un governo fondato su di un peculiare contratto. Lo snodarsi di queste ed altre riflessioni in un arco di tempo così ampio testimonia di un interesse mai sopito, sempre permeato di passione civile ma mai venato di ideologia.

Colpiscono in questi scritti la completezza del dato informativa e la sistematicità dell'approccio, con ricostruzioni ricavate sempre dalla totalità delle informazioni reperite, caratteristica già posseduta dall'autore negli scritti giovanili, e poi venuta ulteriormente sviluppandosi nella maturità. Questa correttezza metodologica si trasforma poi in una straordinaria lucidità di lettura degli eventi recenti o ancora in corso. Esemplare, ma non unica, nell'ultimo degli scritti richiamati, l'interpretazione delle elezioni del 2018, decifrate in modo distaccato dalle opinioni dottrinali prevalenti: ad esempio, nel rilevare subito la tendenza tripolare del sistema partitico contro

l'attardarsi di residuali semplificazioni bipolaristiche, nel ripudiare la rinuncia alla complessità della politica derivante dalla prospettata contrapposizione tra sovranismo ed europeismo, nel collocare nella prospettiva comparatistica il ricorso alla figura del contratto di governo, nell'equilibrio di valutazione rispetto alla sovraesposizione del Presidente della Repubblica e contemporaneamente nel sobrio richiamo alla stabilità della collocazione istituzionale del Presidente ed alla non necessità di interventi di correzione del suo ruolo, altro versante caro al nostro autore, come si dirà più avanti.

Del pari, negli scritti degli anni precedenti, ed in particolare in quelli del periodo tra il 1985 e il 2001, passaggio cruciale della storia costituzionale italiana, l'attenzione a vicende di altri sistemi costituzionali appena verificate o tuttora in essere, come quelle tedesche e britanniche in via di evoluzione, utilizzate per fugare alcuni troppo scontati luoghi comuni nell'accostamento al ruolo del presidente, al dato partitico ed alla amovibilità del capo del governo nei sistemi parlamentari. Come pure, precoce e consapevole della prospettiva storica la trattazione della forma di governo neoparlamentare, corredata di variabili tali da renderne difficile la definizione idealtipica.

4. Un settore cui Mauro ha dedicato molta attenzione lungo l'arco della sua vita scientifica, affrontandone venature molto differenti, senza inseguire l'attualità ma spesso sotto lo stimolo di essa, è quello che si potrebbe definire l'organizzazione della democrazia. Sotto questa denominazione si potrebbero raccogliere gli scritti di diritto costituzionale domestico e comparato su temi non direttamente riconducibili alle forme di Stato e di governo, ma dotati di ricadute su di esse. Sono raggruppabili in questo ambito, ad esempio, i saggi su Costituzione e polizia su *Politica del diritto* del 1983; quello sul referendum sulla scala mobile in *Critica del diritto* del 1985; i numerosi altri contributi sul referendum, a cominciare da quelli pubblicati in *Politica del diritto* del 1991 e 1992, la voce del *Digesto* del 1997, il capitolo nel volume curato da Gengia e Marchianò, del 2012. Del pari, vanno collocati qui i doversi studi sulle immunità della politica, oggetto di un interesse manifestatosi nel primo decennio del nuovo millennio con il contributo scritto per il volume curato da Lorenza Carlassare nel 2003 e poi sviluppato ed ampliato nei diversi saggi per DPCE, del 2004 e del 2005, nel saggio sull'Italia per il colloquio di Beirut pubblicato da Bruylant ancora nel 2004, nel volume del 2012 coordinato insieme a G. Fumu.

In questi lavori, per lo più brevi, la capacità metodologica del nostro autore si disvela in tutta la sua coerenza ed efficacia. Esempio la sequenza logica utilizzata negli articoli per DPCE. L'esordio è dedicato alle problematiche linguistiche, per fare chiarezza sulla semantica. Indi viene sviluppata l'evoluzione storica, con cui si pongono le premesse dell'analisi positiva. A quel punto può partire l'esame comparato delle diverse realtà istituzionali, articolate in figure di complessità crescente o di decostruzione

progressiva. Ad esempio, le immunità sostanziali ed assolute precedono quelle procedurali e relative. Di tutte si descrivono le plurime manifestazioni, ordinate per gruppi. Lo sforzo di pervenire a conclusioni si sviluppa coerentemente nei paragrafi finali: in forma sintetica ma lucidissima, il bilanciamento tra eguaglianza, responsabilità, funzionalità degli organi costituzionali e misura delle libertà connesse al ruolo dei loro titolari viene sbizzato e svolto in stretta aderenza al dato positivo in precedenza ordinatamente illustrato.

5. Un'area di interesse, certamente innescata dalla concreta esperienza della partecipazione al Consiglio superiore della magistratura come laico di elezione parlamentare (2006-2010), è quella della giurisdizione e del suo funzionamento. Gli scritti di questa area tematica si caratterizzano per la particolare densità di analisi e per il consueto distacco da tentazioni ideologiche. Anzi, il rigore metodologico è persino più rimarcato del solito, in un settore del diritto pubblico dove la delicatezza del ruolo ricoperto avrebbe potuto fare velo alla profondità dell'approccio. Appartengono a questo terreno di ricerca i saggi sull'ordinamento giudiziario, negli studi Pace del 2011 e nella lezione magistrale modenese del 2012; quelli sull'autogoverno della magistratura in Italia e nella comparazione, in DPCE e Cosmopolis, entrambi del 2009, con diversa finalizzazione e diversi accenti e ancora su *Questione giustizia* nel 2011; quelli sull'indipendenza della magistratura nei documenti di fonte europea (ancora su DPCE, 2010); quello sulla riforma costituzionale della giustizia, in un volume del 2012 a curatela multipla.

Questi contributi, in specie quelli sui consigli di giustizia, coprono un tema sino ad allora poco studiato in chiave comparata, colmano una lacuna e sono nuovamente esemplari del metodo dell'autore. Lo studio non è condotto a campione, ma su tutti i Paesi facenti parte del Consiglio d'Europa, ad inclusione di quelli meno conosciuti, come i baltici e gli slavi. Il profilo storico è completo, sia con riferimento alla capostipite Francia, sia ai precedenti, ad esempio, di Romania, Portogallo e Malta. L'indagine si fa più analitica quanto al periodo successivo alla seconda guerra mondiale, indi si aprono le prospettive sistematiche. Ad esempio, si distinguono Paesi in cui l'amministrazione delle corti è a gestione prettamente politica e sistemi in cui invece essa viene affidata ad un organo indipendente. Segue la differenziazione tra organi ad esclusiva composizione interamente magistratuale e collegi a struttura mista, quella tra organi a rilievo costituzionale, col relativo apparato di funzioni, e organi meramente amministrativi. A cascata, entrano poi in gioco le ulteriori tassonomie più minute: secondo la articolazione del Giudiziario, con presenza o meno di organi di diritto, peso dei togati nei collegi misti, tecniche di elezione o designazione dei membri togati e di quelli laici, durata dei mandati, dimensione funzionale e rapporti con la carriera dei magistrati, disciplina

della responsabilità e concorso dell'organo di autogoverno nella sua gestione. Sulla base di questa ampia messe di informazioni, la parte conclusiva del saggio su DPCE del 2009, ad esempio, ma la stessa considerazione vale per quasi tutti gli altri lavori, Volpi si concede la valutazione della possibilità di configurare una modellistica, e individua così alcune linee di tendenza comuni e taluni elementi di distinzione insuperabile. Procedendo per astrazione, solo in coda si permette di azzardare considerazioni finali sul rapporto tra giustizia e politica e su quello tra giustizia ed amministrazione, in entrambi i casi come giudizio sintetico a posteriori, ricavato esclusivamente dallo studio analitico del dato positivo, senza inframmettenze ideologiche.

6. Il vero centro di interessi del nostro autore, si direbbe piuttosto la sua passione è l'ordinamento costituzionale francese. La sua produzione inizia con un saggio sulla elezione di un parlamento a maggioranza anti-presidenziali, sulla Rivista trimestrale di diritto pubblico del 1977 e probabilmente, se e quando si stancherà di svariare su altri temi, finirà per concentrarsi esclusivamente su questo. Per intanto, la parabola della sua ricerca arriva al saggio sulla forma semipresidenziale dopo le elezioni (in DPCE 2012, n.3). Nel mezzo si trova il fil rouge della sua crescita intellettuale: dai tre scritti sulla V Repubblica apparsi in *Democrazia e diritto* tra 1980 e 1981 al contributo del 1982 sullo Stato sociale nel volume curato da Antonio Baldassarre e Angelantonio Cervati, dal saggio sul Conseil in *Diritto e società* del 1983 ai saggi sul governo locale del 1991, dai tre saggi ancora sul semipresidenzialismo del 1998 al saggio su crisi e rifondazione della V Repubblica in DPCE 2002, dall'articolo ancora su DPCE del 2008 sulla riforma costituzionale al saggio su Sarkozy e l'evoluzione della forma di governo nel volume curato da Massimo Cavino, Alfonso Di Giovine ed Enrico Grosso 2010. Un vero percorso intellettuale della vita, una attenzione mai sopita, una costante sensibilità per il sistema d'Oltralpe. Va considerato peraltro che questa venerazione per il costituzionalismo francese non è fine a se stessa, non è dettata dal mero interesse per un diritto straniero pur importante nella storia costituzionale del mondo occidentale e nella comparazione. In realtà il vero focus dell'attenzione di Volpi è rappresentato dalle degenerazioni del modello semipresidenziale e di quello presidenziale (e forse anche di quello parlamentare) verso il presidenzialismo. Lo scrupolo di Volpi è costantemente quello di vigilare sulla possibile concentrazione di poteri non solo nel contesto francese, ma in genere nelle forme di governo, ad inclusione di quella italiana. E, si badi, non si tratta di una impostazione ideologica, che il nostro autore riesce sempre a lasciare fuori dal perimetro di rilevanza delle sue ricerche. E' uno scrupolo, a volte un'ansia di leggere preventivamente segnali o tracce di incrinature in sistemi accuratamente costruiti per articolare, dividere, bilanciare e non concentrare. £ questa,

salvo clamorosi errori, la chiave di lettura non della produzione dedicata al dritto pubblico francese, ma di tutto il lavoro scientifico di Volpi.

7. Da un quadro panoramico, ancorché sommario, della vasta produzione di Mauro, distribuita lungo un arco di tempo di oltre quarant'anni, emergono alcuni connotati metodologici e, si sarebbe tentati di dire, temperamentali, che valorizzano la sua figura di studioso e in certo modo corrispondono perfettamente, per chi lo conosce personalmente e ha lavorato con lui, al carattere dell'uomo.

Anzi tutto, il suo approccio alla comparazione è sempre ispirato ad un positivismo quando possibile induttivo. Non ricorre mai a modellistiche non già verificate dal dato obiettivo di partenza, derivate da classificazioni altrui o da tassonomie scontate. Parte dalla disamina il più possibile completa degli elementi storici e positivi disponibili e appositamente ricercati quando non facilmente reperibili. Da quel piano si muove per costruire istituti e ricondurli a razionalità classificatoria. Non vi è pericolo che azzardi ricostruzioni teoriche non supportate da ogni verifica di base o da puntuali accertamenti del dato storico-operativo. La conseguenza è che dai suoi lavori emergono sempre per un verso completezza di indagine preliminare e per un altro concettualizzazioni ben difficilmente falsificabili, in quanto suffragate dall'esperienza consolidata a quel momento storico. Gli scritti sulla forma di governo sono esemplari di questo approccio: non c'è realtà positiva che manchi al censimento delle esperienze contemporanee; per trovare qualche caso non contemplato ed attentamente verificato, occorre spostarsi su ordinamenti esotici, attendere anni perché i fatti superino le sue ricostruzioni o cercare in autori che abbiano usato strumenti informatici a tappeto, correndo peraltro il rischio di ispirare le loro analisi a metodologie meramente quantitative, con pregiudizio per la correttezza dell'indagine.

Quando appena sia possibile, non rinuncia poi a formulare valutazioni prognostiche, sempre costruite meticolosamente sul dato fattuale appena ricostruito e sistematizzato. La bontà del metodo garantisce che le previsioni sugli sviluppi futuri risultano quasi sempre esatte, proprio in quanto non azzardate ma formulate a completamento del precedente lavoro di censimento dei fatti e di ricostruzione bottom up alla ricerca di un inquadramento sistematico.

Non si può poi non valorizzare, nella sua produzione, l'onestà intellettuale, che la attraversa e la pervade. Dai suoi scritti, nemmeno quello giovanili, ed a maggior ragione quelli della maturità, non traspare mai qualche preferenza ideologica. Sono molti i terreni su cui avrebbe potuto lasciar affiorare qualche scelta di campo che in qualche modo incidesse sulle diagnosi e le prognosi interpretative: basti pensare agli scritti sulla magistratura ed a quelli sulla forma di governo italiana e in particolare sulla presidenza della Repubblica, nonché a quelli sul referendum. Ebbene, non solo non si verifica mai qualche sovrapposizione tra elementi obiettivi e

giudizi di valore, ma non è raro che le conclusioni che raggiunge si pongano in contrasto con quelle di filoni maggioritari di pensiero, ai quali in astratto potrebbe venire ricollegato.

Questa notazione permette, insieme all'ampiezza dei suoi interessi e delle sue ricerche ed all'importanza dei risultati conseguiti, di collocarlo nel ristretto novero dei maestri del diritto pubblico della sua generazione.

