

Mauro Volpi comparatista

di Giuseppe Morbidelli

Ringrazio gli organizzatori per avermi invitato a partecipare a questa giornata di rivisitazione del percorso di studi giuridici del Prof. Mauro Volpi e insieme di messa a fuoco dei Suoi principali insegnamenti.

A differenza degli altri relatori di questa sessione non ho trascorsi nell'Università di Perugia né ho collegamenti di scuola con Mauro: peraltro sono a Lui legato in quanto coautore del Manuale di "Diritto pubblico comparato" che ha conosciuto ad oggi con editori diversi otto edizioni e larga diffusione in circa 25 anni di vita: e il coautoraggio o come altro volete chiamarlo dà luogo ad un rapporto osmotico ed indelebile così come avviene con i compagni di collegio, o di classe, o di servizio di leva, tanti sono i vissuti comuni e, con essi, gli interessi, gli obiettivi, i valori.

Nello stesso tempo mi congratulo con gli organizzatori per il titolo oltremodo appropriato per rimarcare gli itinerari seguiti da Mauro. Il titolo infatti si dipana in due sezioni: una di diritto interno e una comparatistica, tra l'altro in sintonia con il titolo originario del nostro Manuale che nelle prime due edizioni (Monduzzi) era appunto "Diritto costituzionale italiano e comparato". Ed è il Mauro comparatista che appunto voglio commentare in una sorta di breve nota, anziché a sentenza, alle sue opere giuridiche, o meglio alla logica che le informa. Va subito messo in luce che la cifra comparatistica non è presente solo nei suoi testi manualistici nonché nei tanti saggi concentrati specificatamente su istituti e vicende giuridiche di altri Paesi, in prevalenza della sua "prediletta" Francia, predilezione del resto più che comprensibile atteso quanto il costituzionalismo è debitore di tale Paese, ma anche nei saggi e nelle monografie pur dedicati espressamente a profili di diritto interno, in quanto innervati dal continuo ricorso alla comparazione, sia di livello macro che micro.

Il *fil rouge* di tutto il suo percorso scientifico è rappresentato dalla forma di governo: da avvertire però che non sono estranei a questa "dedizione" i numerosi i suoi contributi che trattano di magistratura, referendum, sistemi elettorali, Corte Costituzionale, diritti fondamentali, ordinamento regionale e locale, etc. considerato che tutti in una maniera o nell'altra influiscono e connotano la forma di governo. Non a caso Volpi mette in rilievo nel suo studio "*Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*" (2^a edizione, Torino, 2004, 84 e ss.) come la

classificazione tradizionale secondo la individuazione dell'organo titolare dell'indirizzo politico è in crisi ove si consideri i tanti attori che concorrono alla determinazione dell'indirizzo stesso. Sicché per forza di cose la forma di governo viene ad essere delineata attraverso un'opera di setaccio che investe tutto il complesso di istituzioni "formanti" ai vari livelli dell'indirizzo politico e che vanno ben oltre la trilogia Governo-Parlamento-Presidente della Repubblica: basti pensare alle istituzioni europee, alle autorità indipendenti, alla Corte Costituzionale. Ai fini che mi propongo è comunque necessario rimarcare come il profilo di Volpi comparatista sia onnipresente, nel senso che quando esamina tematiche di diritto interno corrobora le sue ricerche, le sue analisi, le sue conclusioni attraverso un continuo dialogo con esperienze significative emergenti dagli altri ordinamenti. E di converso quando indaga su istituti o esperienze di ordinamenti stranieri la sua indagine non è mai a se stante cioè non è mero esame del diritto straniero ma sempre in continuo connubio e intersecazione con il nostro ordinamento.

Come noto si discute molto sui caratteri e sugli obiettivi della comparazione e sul relativo metodo, però ci sono dei punti fermi:

a) La comparazione costituzionale è ormai una necessità da quando i Trattati europei (v. ora art. 6 TUE e art. 52 della Carta di Nizza) evocano le "tradizionali costituzionali comuni" e, tra l'altro, la Corte Costituzionale nella recente sentenza n. 269/2017 ha affermato che l'esigenza di armonia con le tradizioni costituzionali si impone in sede di interpretazione delle garanzie assicurate dalla Carta di Nizza: ma per fare ciò bisogna pur sempre individuare tali tradizioni il che, a sua volta, richiede una disamina sotto l'ottica comparatistica. Ottica, tra l'altro, imposta già dall'art. 10 Cost. in virtù del quale occorre verificare ai fini del diritto d'asilo la circostanza della effettività dell'esercizio delle libertà democratiche.

b) La comparazione per essere tale non può limitarsi ad una mera illustrazione più o meno critica del diritto di altri ordinamenti, non può cioè compendiarsi nel diritto straniero;

c) La comparazione proprio perché la sua utilità principale è quella di fornirci insegnamenti e indicazioni presuppone una conoscenza completa e profonda dell'ordinamento *a quo* (o, come si suol dire, di riferimento) come è dimostrato dallo stesso percorso culturale dei grandi Maestri della materia da Mortati a Galizia ad Amato;

d) La comparazione presuppone, anzi impone indagini storiche, perché solo esse ci danno la "ragion per cui" degli istituti (esemplare in tal senso è la monografia *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979, che si sofferma in profondità ad analizzare il colpo di Stato di Luigi Bonaparte, sino a ricordare la polemica tra Marx e Victor Hugo nelle loro visioni opposte circa l'ascesa del potere di "Napoléon le Petit");

e) La comparazione presuppone una conoscenza e una disamina delle esperienze concrete cioè del funzionamento e della vita reale degli istituti giuridici, come del resto ammonisce il già ricordato art. 10 Cost., nel suo

riferirsi alla effettività. A tal fine voglio ricordare proprio quello che scriveva Carlo Lavagna (Maestro di Giuliano Amato) nella sua monografia *Rapporti tra il Capo del governo e i ministri*, Roma, 1942 (v. pag. 18 e ss.) laddove distingueva tra elementi politici e istituto giuridico, rilevando come i primi servono a spiegare e a interpretare il secondo: l'esempio tipico addotto a dimostrazione era rappresentato dall'istituto del Capo del governo che all'epoca si caratterizzava per una assoluta supremazia sugli altri ministri, in modo del tutto distonico dalla formuletta *primus inter pares*, e ciò in virtù di fattori extra giuridici (tanto che – v. pag. 128 – Lavagna rileva che “*naturalmente, si deve ritenere scomparso dal nostro ordinamento il principio delle dimissioni dell'intero Gabinetto in caso di dissensi, dipendendo oggi l'indirizzo politico non più dall'accordo fra i Ministri, ma direttamente dal Capo del governo*”).

Ed invero le forme di governo non si ricavano solo da ciò che scrivono le costituzioni, altrimenti dovremmo ritenere che tanti ordinamenti del Centro e del Sud America hanno forme di governo analoghe a quella degli Stati Uniti. Sicché per fare una comparazione produttiva occorre non attenersi alle carte costituzionali, quelle che qualcuno ha definito gli attici infiorati, ma scendere nelle cantine delle prassi, delle convenzioni, delle consuetudini. Sintomatico di questo metodo è la monografia di Volpi sullo scioglimento anticipato, la quale si snoda attraverso una indagine amplissima, un vero e proprio viaggio tra gli ordinamenti del pianeta, se si pensa che esamina l'istituto dello scioglimento con riguardo ad Austria, Australia, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Giappone, Grecia, Islanda, Spagna, Svezia, Nuova Zelanda. Ma appunto la disamina è svolta tenendo in considerazione in parallelo il dato normativo e il dato esistenziale come confermato anche dalla presenza di numerose tabelle dove si indicano e si enumerano, tra l'altro, gli scioglimenti contro la minoranza e gli scioglimenti per conflitto nella maggioranza, gli scioglimenti unanimi, e poi si distingue, a proposito della titolarità dello scioglimento, tra titolarità giuridica, titolarità sostanziale e titolarità politica. Come pure sono elencate ed esaminate le alternanze e i relativi periodi conseguenti a scioglimento di parte nei regimi bipolari, si elencano le ipotesi di fine ordinaria o anticipata delle legislature, si distinguono le ipotesi di scioglimento “arbitrato”, di scioglimento per opportunità politica, di scioglimento per consultazione. In fondo questo metodo è in linea con ciò che Giuseppe Guarino diceva sempre a lezione e cioè che per apprendere e comprendere il diritto costituzionale occorre leggere con attenzione la stampa quotidiana dalla quale, appunto, si può ricavare il funzionamento in concreto delle istituzioni.

La prova provata della correttezza della ricerca che va oltre al dato formale è data da ciò che stiamo osservando in questi tempi, dove la figura del Presidente del Consiglio e i suoi rapporti con la compagine governativa danno luogo ad una forma di governo che non corrisponde a nessuna delle forme di governo tracciate a suo tempo da Mortati né a quelle individuate da Elia nella sua notissima “voce” enciclopedica: è infatti una situazione del

tutto atipica in quanto non si era mai visto un governo costituito – scrive Cassese – dai due migliori perdenti, per di più tra di loro opposti, e che si esprime in un duumvirato assistito da un presidente mediatore, il quale opera in attuazione e gestione di un “contratto di governo” (contratto su cui, tra l’altro, proprio Mauro ha scritto recentissimamente individuando esperienze affini in altri Paesi).

D’altra parte in tempi di così detta poliarchia, di tutela multilivello, di autorità non soggette alle direttive governative, di globalizzazione che – come Volpi rileva in *Democrazia Costituzione Equilibrio tra poteri*, Torino, 2005, pag. 22 – determina una totale separazione fra la democrazia (che resta nazionale) e l’economia (transnazionale), l’indagine sulla forma di governo non può certo limitarsi a ripercorrere i tradizionali modellini.

Ed è proprio ciò che ha fatto e continua a fare in circa 40 anni di studi Mauro Volpi, non mancando mai di riferirsi alle esperienze concrete attraverso indagini che vanno ben oltre quanto si può apprendere dai testi legislativi e dai manuali, e a tal fine procedendo attraverso un’opera di scandaglio di archivi e di giornali, tanto vero che spesso cita conferenze stampa, discorsi politici, interviste (si vedano, tra i tanti, i saggi su *Conseguenze dell’elezione di una maggioranza antipresidenziale nel parlamento della quinta repubblica francese* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977 e *La democrazia corrotta, ingovernabilità e scandali dalla Francia di Giscard* in *Democrazia e diritto*, 1980), addirittura fonogrammi della Presidenza del Consiglio (v. la nota 9 del saggio intitolato *Fine delle legislatura e attività legislativa del parlamento*) e ricorre all’ausilio dei dati statistici (es. il numero degli iscritti ai partiti o il numero di voti o di seggi: esemplare in tal senso è il saggio su *Il sistema dei partiti nella V Repubblica* in *Democrazia e Diritto*, 1981). In questo Mauro è del tutto in linea con il metodo propugnato da Paladin (v. *La questione del metodo nella storia costituzionale* (in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 26, 1997), laddove sottolineava il peso decisivo attribuito “alla prassi, ai precedenti, alle convenzioni, agli usi, ai comportamenti tenuti dai soggetti politici in genere e principalmente dai titolari degli organi costituzionali”.

La sua regola non è però recepire tali esperienze *tout court*, bensì raccordarle con i principi costituzionali e nel contempo, traendone insegnamenti e ammonimenti per il nostro ordinamento. Il metodo di Volpi sta anche nella lettura a 360° del sistema costituzionale: nel senso che sia che indaghi su magistratura o referendum o partiti, sia che indaghi sulle istituzioni regionali o sui sistemi elettorali o sui poteri presidenziali, è sempre costante la visione non atomistica delle relative discipline in quanto tutte concorrono a formare l’ “anima” della Costituzione e inoltre perché v’è sempre in cima alle sue ricerche il problema di equilibrio e di bilanciamento fra i poteri (v. il titolo stesso della raccolta di saggi già ricordata), e dunque l’esigenza di stabilità e funzionalità, condizioni necessarie perché poi possano essere in concreto assicurati diritti e garanzie.

Il che anzi porta a dire che alla fine il filo più *rouge* delle sue ricerche è proprio la tensione verso la tessitura di un sistema di poteri equilibrato ed armonico. Non è però una sistematica fine a se stessa, perché proprio dagli studi di Mauro emerge che la sistematica non è incasellamento forzoso della realtà, ma è rispetto alla complessità di questa che va a organizzare e pertanto a salvaguardare nella sua naturale pluralità e diversità. Fatto è che la realtà sia della struttura della società che delle istituzioni è complessa, ma proprio per questo va conosciuta a fondo e per conoscerla a fondo bisogna scavare nella storia, nelle esperienze concrete e oltre i confini di Stato. Una ricerca difficile e faticosa: ma leggendo monografie, saggi, note di Mauro Volpi possiamo concludere che è stata fruttuosa e foriera di tanti insegnamenti per tutti coloro, siano essi studiosi od operatori pratici o politici che abbiano il merito di trarne ispirazione.

