

Ricordo di un “partigiano” della Costituzione

FULCO LANCHESTER*

1. La scomparsa di Gianni Ferrara (1929-2021) nella notte fra il 20 e il 21 febbraio lascia un vuoto rilevante non solo nel mondo della giuspubblicistica italiana, ma anche in quello politico e sociale. Nel momento del commiato ringrazio la Direzione di *Quaderni costituzionali* per avermi invitato a rammentare gli elementi essenziali del suo contributo scientifico e politico. Lo farò ricordandolo nel contesto di una vicenda politico-costituzionale che ci vede tutti coinvolti e responsabili.

2. Max Weber ci ha insegnato che la scienza non è asetticità di valori, ma dichiarazione esplicita degli stessi insieme a controllo ed affidabilità dei risultati ottenuti. Ferrara è stato sin dalla sua prima giovinezza una persona schierata in modo aperto e tenace per il superamento delle diseguaglianze. È stato, inoltre, un marxista dichiarato e coerente, ma anche un giurista raffinato che ha contribuito a far evolvere il dibattito costituzionalistico oltre i limiti del metodo giuridico tradizionale (L. FERRAJOLI, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Roma, Laterza, 1996, p. 71), aprendosi anche alle problematiche dell'internazionalizzazione e della globalizzazione.

Come è noto, la dottrina giuspubblicistica italiana è stata caratterizzata fino agli inizi degli anni Settanta dalla presenza dei cosiddetti *giovani giuspubblicisti degli anni Trenta*, che - sulla base del dibattito internazionale (ad es. quello tra Kelsen e Schmitt) - hanno contribuito al passaggio dalla teoria dello Stato alla teoria della Costituzione. In particolare, Mortati (1891-1985), Crisafulli (1910-1986), Chiarelli (1904-1978), Giannini (1915-2000), Lavagna (1914-1984) ed Esposito (1902-1964), nell'ambito del complesso rapporto continuità- rinnovamento delle scuole che avevano caratterizzato la giuspubblicistica italiana dall'Unità in poi, hanno contribuito ad innovare in modo profondo il contesto metodologico disciplinare italiano, mantenendo nello stesso un peso determinante fino – appunto - agli anni Settanta.

Tra i più eminenti successori di questa schiera di Maestri si è posto senza alcun dubbio Gianni Ferrara, uomo leale e combattivo che ha sempre evidenziato fedeltà ai valori della Costituzione repubblicana e al canone interpretativo marxiano volto al riconoscimento della fundamentalità del bisogno nel nesso tra economia, politica e diritto (si v. G. FERRARA, *Riflessioni sul diritto*, Napoli, La Scuola di Pitagora,

* Professore ordinario a riposo di Diritto pubblico comparato nell'Università degli studi di Roma “La Sapienza”.

2019). In questa prospettiva complessa egli ha perseguito il consapevole congiungersi dell'elemento realistico con quello tecnico-giuridico e la pulsione teleologica verso il perseguimento dell'eguaglianza sostanziale.

Nato 1929 a Casal di Principe, luogo di origine dei nonni materni, e vissuto negli anni dell'infanzia nel paese della famiglia paterna (Orta di Atella, sempre in *Terra di lavoro*), Ferrara scelse subito il socialismo libertario e antistalinista. Come ha dichiarato lui stesso, "la politica per la mia generazione è stata dramma e sofferenza. Soprattutto sofferenza, perché rispetto a ciò che noi volevamo fare, agli obiettivi che ci eravamo posti, agli ideali che inseguivamo abbiamo perso" (v. www.ciroraia.it/gianni-ferrara/).

In questa prospettiva, che ricorda la famosa affermazione di Carl Schmitt *der Besiegte schreibt die Geschichte (lo sconfitto scrive la storia)*, Ferrara è stato un intellettuale, un docente ed un politico dichiaratamente e orgogliosamente "partigiano", desideroso di lottare sempre in modo deciso per l'affermazione dei valori di democrazia sostanziale. Nella sua iniziazione egli afferma di essere stato influenzato prima dalla lettura, nella biblioteca del padre, dell'opera di Massimo Gorkij *La Madre* (nella traduzione di Cesare Castelli) e del *Manifesto* di Marx ed Engels, poi dalla strage operata dai nazisti in ritirata proprio ad Orta di Atella il 30 settembre 1943, mentre a Napoli si concludeva la rivolta popolare delle *quattro giornate*.

Iscritto alla Federazione giovanile del PSIUP nel 1944 ed attivo nella campagna per il referendum del 2 giugno 1946, la sua scelta di campo venne corroborata dai docenti del Liceo "Umberto I" di Napoli (dove si era trasferito da quello di Aversa). In particolare, li seguì le lezioni su Marx e la sinistra hegeliana di Vera Lombardi (1904-1995), che poi aderì al gruppo di Iniziativa socialista, corrente europeista e critica dello stalinismo (v. su questo D. CIRELLA, *Una socialista eretica: biografia di Vera Lombardi*, presentazione di G. D'AGOSTINO; saggio introduttivo di G. CHIANESE, Napoli, Istituto campano per la storia della Resistenza, Libreria Dante & Descartes, 2003). Incominciò in quel periodo il percorso di Ferrara nel dibattito acceso della sinistra socialista, con da un lato significative simpatie per Lelio Basso e, dall'altro, alterità per il morandismo allora dominante nel Psi, ma, soprattutto, attraverso la successiva solida amicizia con Francesco De Martino, che poi si svilupperà in ambito romano.

3. Iscritto alla Facoltà di Giurisprudenza di Napoli vi incontrò, alla scuola di Alfonso Tesaurò (1900-1976), il giovanissimo Giuseppe Guarino (1922-2019), vincitore nel 1949 del primo concorso di Diritto costituzionale del dopoguerra con Pietro Virga (1920-2004) e Vincenzo Gueli (1914-1969). Lo stesso Guarino ha ricordato espressamente i suoi tre giovani allievi della Federico II: Giuseppe Cuomo (1929-2002); Giovanni Motzo (1930-2002) e Gianni Ferrara, in una

Facoltà caratterizzata dalla presenza di personalità differenti come Giuseppe Capograssi e Tesaurò (v. *Il diritto pubblico negli ultimi 70 anni: in ricordo di Giuseppe Guarino*, a cura di F. LANCHESTER, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2020, p. 20). Questo rapporto è confermato dalla presenza proprio di Guarino come commissario nei procedimenti concorsuali che portarono in cattedra Cuomo (Cagliari: 1958), Motzo (Messina: 1965), Ferrara (Sassari: 1967).

Trasferitosi a Roma a metà degli anni Cinquanta, nel 1957 Ferrara divenne funzionario della Camera dei deputati, inserendosi nella riforma delle strutture della Camera e contribuendo, con i cosiddetti “giovani turchi”, alla nomina di Francesco Cosentino (1922-1985) a segretario generale della Camera dei deputati nel primo periodo di centro-sinistra organico (1964). A detta di Mario Pacelli (*Interno Montecitorio*, con Giorgio Giovannetti, Torino, Giappichelli, 2020, p. 206) furono proprio Giuseppe Carbone, allora vicino a Antonio Giolitti (1915-2010), e Gianni Ferrara, a sua volta vicino a Francesco De Martino (1907-2002), ad indirizzare l’operazione di dinamicizzazione delle strutture camerali.

In un periodo di forti trasformazioni per dell’ordinamento, e di speranze per lo stesso, Gianni Ferrara produsse, tra l’altro, due volumi (*Il rinvio della legge alle Camere prorogate*, 1964; *Il presidente di Assemblea parlamentare*, 1965, entrambi per l’editore Giuffrè) che evidenziarono il suo indiscusso valore scientifico. La vittoria nel concorso sassarese, bandito nel 1965 e conclusosi nel 1967 per la *Dottrina dello Stato* con l’individuazione della terna Antonio Negri, Gianni Ferrara, Antonio Pigliaru [la commissione era composta da Giorgio Balladore Pallieri (1905-1980), Giuseppe Cuomo, Giuseppe Ferrari (1912-1999), Giuseppe Guarino, Enrico Opocher (1914-2004)], certificò il ritorno di Ferrara in Università, prima a Genova come straordinario, in seguito a Napoli per il Diritto costituzionale, per poi essere chiamato a Giurisprudenza della Sapienza, dove è divenuto professore emerito.

4. Le tesi che Ferrara portò avanti dal punto di vista tecnico-giuridico in quel periodo erano coerenti con l’impostazione di Lelio Basso (*Il Principe senza scettro*, Milano, Feltrinelli, 1958) e di Carlo Lavagna (*Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, n. 2, pp. 392 ss.) volte all’applicazione - in un sistema disomogeneo - del principio maggioritario-minoritario. Si trattava di un esplicito tentativo di attrarre l’indirizzo politico nella sede parlamentare, esaltando in questo la funzione del Presidente di Assemblea. Era - dunque - la prefigurazione della impostazione che - alle spalle della riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 e della applicazione del titolo V - terrà nella monografia su *Il governo di coalizione* (Giuffrè, 1973), frutto anche dell’esperienza come capo di Gabinetto del vice-presidente del Consiglio De Martino nell’ambito del Governo Colombo (1970-1972). In un periodo di crisi

sistemica e di tensioni verso equilibri più avanzati egli pensava che la rivoluzione del testo costituzionale del 1948 superasse “la distinzione tra società omogenea e società non omogenea, [poiché] alla staticità delle differenze di classe mirava di sostituire la dinamica dell’eguaglianza sostanziale dell’art. 3, c. 2 della Costituzione. Ne elevava il contenuto rivoluzionario a compito della Repubblica, il solo prescritto come tale dal testo della Carta e perciò costitutivo della ragione dello stare insieme delle cittadine e dei cittadini della Nazione” (v. G. FERRARA, “*Il Presidente di Assemblea parlamentare*”, *quarantotto anni dopo*, in *Il Filangieri*, 2013, p. 305). Si trattava di una posizione alternativa a quella, ad es., di Mortati che sin dal 1944 aveva evidenziato la riduzione del ruolo delle Assemblee parlamentari nella formazione dell’indirizzo politico, il rafforzamento dell’Esecutivo e l’ampliarsi dell’intervento del Corpo elettorale attraverso le votazioni elettive o deliberative [faccio riferimento alla lettera di Mortati in risposta a quella di Mario Scelba (1901-1991) del 26 dicembre 1944, in Archivio Mortati, depositato in Fondazione Paolo-Galizia-Storia e libertà].

La centralità del Parlamento in questa prospettiva è rimasta per Ferrara il faro della difesa di una Costituzione non soltanto sotto sforzo, ma dopo la crisi di regime del 1993, spesso sul punto di rottura.

5. Proprio nella seconda metà degli anni Settanta il dibattito costituzionalistico, anche da significative posizioni della generazione degli anni Trenta [penso alla discussione su *la Costituzione e la crisi* su *Gli stati*, 1972, cui parteciparono tra gli altri Crisafulli, Jemolo (1891-1981), Sandulli (1915-1984), Mortati] si aprì la stagione delle riforme costituzionali cui Ferrara si oppose tenacemente, anche in antitesi alla prospettiva del gruppo fondatore della rivista *Quaderni costituzionali*. Di una simile posizione sono esempio i numerosi contributi su riviste e in Convegni, ma anche la sua attività sia come parlamentare nella IX e nella X legislatura che come responsabile della sezione problemi istituzionali del PCI ai tempi della Commissione Bozzi. Alle spalle della fase *consociativa*, nell’epoca del thatcherismo e del reaganismo, egli temeva una ristrutturazione neo-liberista in economia e nel campo delle istituzioni contraria al disegno costituzionale. Si trattò di una battaglia necessariamente difensiva, ma coerente rispetto all’interpretazione del testo costituzionale che aveva con ferrea logica prospettato negli anni Sessanta. Gianni Ferrara lo ha riconosciuto nel 2013, affermando testualmente che oramai “molte e profonde modifiche sono intervenute a connotare la forma di governo parlamentare in modo diverso dal profilo che essa aveva acquisito mezzo secolo fa, a disgelo costituzionale compiuto ... [e] che è profondamente mutato, addirittura rovesciato il clima ideale e politico del nostro Paese, la stessa concezione della democrazia, sbandierata ora come decidente, immediata, di investitura, bipolare e via distortendo.” In questa mutata situazione *storico – spirituale* (come avrebbe detto Carl Schmitt, che Ferrara ha stimato in maniera incrementale dall’ormai

lontano Convegno romano del 1986 pubblicato da *Quaderni costituzionali* senza la sua relazione, finita invece su *Politica del diritto*), non gli sfuggiva “che la scelta del sistema elettorale maggioritario avrebbe definitivamente attribuito il potere di indirizzo politico al Governo e tutto intero”, trasformando il Presidente di Assemblea parlamentare “magistrato neutrale”[p]erché neutralizzato dal potere del Governo, così come lo è il Parlamento, ridotto ad esserne l’organo esecutivo per la traduzione in leggi dell’indirizzo che gli detta. Un indirizzo disponibile peraltro solo in parte, quella residua dalla cessione della sovranità statale alla Commissione dell’Ue di Bruxelles e alla Banca centrale europea” (v. “*Il Presidente di Assemblea parlamentare*”, *quarantotto anni dopo*, cit., p. 305). Nel momento in cui la crisi del 2008 aveva ibernato il circuito partitico-parlamentare, Ferrara riconosceva, ma non accettava la perdita di sovranità derivante dall’emergenza di bilancio, sostenendo le critiche formulate in materia proprio da Giuseppe Guarino.

6. In conclusione la testimonianza accorata di Ferrara che ripensa allo sviluppo costituzionale italiano (v. su questo – tra gli altri - *La Costituzione violata*, Napoli, La Scuola di Pitagora, 2013 e la prefazione al volume del suo allievo Massimo Villone, *Un decennio incostituzionale*, Castel San Pietro Romano, Manifestolibri, 2015) richiama quanto scrisse – in parziale accordo proprio con Ferrara - Costantino Mortati nell’ultima edizione delle *Istituzioni di diritto pubblico* (1975), ovvero che “la forza di rottura, potenzialmente contenuta nel testo costituzionale, radicalmente innovatore ... non ha trovato energie sufficienti a metterla in opera, sicché la costituzione materiale, quale di fatto si è realizzata, ha privato di efficacia non solo e non tanto singoli precetti costituzionali, quanto la sua profonda essenza” (p. 95).

In questa prospettiva la battaglia giuridica e politica che Gianni Ferrara ha portato avanti per circa settantacinque anni e, dal 2003 al 2015, anche sulla rivista *costituzionalismo.it* (ora diretta da Gaetano Azzariti), potrebbe oggi sposarsi - proprio nel momento in cui alla emergenza politico costituzionale si sovrappone quella della sindemia sanitaria – con la lotta “partigiana” per il costituzionalismo e per la salvaguardia delle libertà fondamentali nell’ambito di un salto di qualità della costruzione europea.