



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

L'ITINERARIO DI PIETRO CHIMIENTI, DA LIBERALE A FASCISTA*

di Luca Borsi**

“Ave Caesar, morituri te salutant”.

Così il costituzionalista e deputato Chimienti si rivolgeva al novello corpo elettorale, che la riforma voluta da Giolitti andava ad ampliare rendendo il suffragio maschile quasi universale. Egli interveniva (nella discussione generale sul disegno di legge elettorale) a favore (richiamando come Sonnino e Bismarck fossero stati fautori del suffragio universale), a nome degli esponenti del glorioso partito liberale, “noncuranti della nostra giornata di potere che tramonta”. “V'è, in quest'ora solenne, la sincerità dei moribondi”, “in quest'ora d'addio o di arrivederci, dopo un viaggio, al quale ci accingiamo, attraverso alla grande anima del Paese”.

Quel lungo viaggio condurrà Chimienti all'adesione al fascismo.

Se appena conclusasi la Grande guerra – nel pubblicare il suo *Manuale di diritto costituzionale* – egli poteva guardare al governo parlamentare come a forma di governo che avesse resistito alla difficile prova, ben presto il suo avviso mutò, innanzi alle convulsioni del dopoguerra.

Intervenendo in Senato (era stato nominato senatore nel 1921) sulle comunicazioni dell'appena incaricato secondo governo Facta, egli ammoniva che l'ordine pubblico non dovesse valere come questione politica o programma di governo perché questo avrebbe significato lotta contro il fascismo, con esacerbamento delle fazioni e della guerra civile. Come nel 1901 non era stato il movimento proletario da combattere, così non lo era il fascismo, “una potente organizzazione di difesa conservatrice, che non è dovuta alla guerra, ma che è cominciata col movimento nazionalista”, infine insorta contro la svalutazione della grande guerra nazionale e contro la mancanza di libertà nella organizzazione delle forze operaie. Ed invero Chimienti poteva richiamare a favore la lettera di Giolitti a Malagodi pubblicata su “La Tribuna” il 26 luglio 1922, in cui lo statista piemontese vedeva il pericolo

* Intervento svolto al Convegno Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?, tenuto il giorno 29 novembre 2018 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze politiche, sociologia e comunicazione dell'Università di Roma ‘La Sapienza’.

** Consigliere parlamentare – Senato della Repubblica.

– “cosa può venire di buono da un connubio Don Sturzo-Turati-Treves?” – in una direzione altra rispetto al fascismo, da non osteggiare bensì normalizzare.

Dopo la marcia su Roma, presentatosi il nuovo Governo presieduto da Mussolini al Senato (presso la Camera era stato il discorso ‘del bivacco’), Chimienti assicurava il suo pieno assenso al Governo e alla richiesta di pieni poteri, innanzi alla crisi ovunque del parlamentarismo (scaduto da regime parlamentare o di gabinetto, a regime di gruppi e comitati) nonché al prepotere di certo socialismo. E se vi fu “qualche anima religiosa del protocollo e della consuetudine parlamentare”, proprio non avevano di che rimostrare, ché “l'azione consola di tutto”. L'auspicio era che fascismo e nazionalismo procedessero concordi (era intervento reso tre giorni dopo la scomparsa di Sonnino, al quale l'oratore dedicava un partecipe ricordo).

Quando fu la volta di approvare la riforma elettorale congegnata sì da assicurare al fascismo una schiacciante maggioranza parlamentare, Chimienti assentì convinto, forte del suo anti-proporzionalismo ormai (condiviso dall'oratore immediatamente a seguire, il costituzionalista Mosca). Se “la nostra vita italiana non può trovare la sua salvezza se non sulle rotaie della vita parlamentare”, ebbene “sarà un grande orgoglio per l'onorevole Mussolini far ritornare il regime parlamentare alla sua origine”.

A fianco del parlamentare (membro fin dalla prima ora dell'Unione nazionale fascista del Senato), iscritto nel Partito nazionale fascista dall'aprile del '29, agiva lo studioso di diritto costituzionale (docente di un corso speciale di “Nuova legislazione costituzionale italiana” presso l'Università di Roma), davvero senza iato tra i due filoni di attività e pensiero.

Non sorprende che questo studioso trovasse sacrosanta in punta di diritto la mozione a prima firma Augusto Turati, con cui era stata dichiarata (il 9 novembre 1926) la decadenza dei centoventitre parlamentari secessionisti (tra loro, i giuspubblicisti Lombardo Pellegrino e Presutti) che avevano aderito all'Aventino. Ma è soprattutto in due prelezioni del novembre 1927 – una su partiti politici e regime politico, l'altra sul regime fascista, pubblicate assieme con il titolo *L'organizzazione nazionale fascista nel diritto pubblico italiano* – che Chimienti formulava con nettezza le tesi che sono il collegamento tra il manuale di primo dopoguerra e il manuale di primi anni Trenta (il quale si limiterà a recepirle), intitolato *Diritto costituzionale fascista* (preceduto l'anno innanzi da un'edizione in francese).

Quivi l'intento era di inserire le istituzioni sorte dalla rivoluzione fascista nel diritto dello Stato – talché la Carta del lavoro era atto costituzionale al pari dello Statuto; l'ordinamento corporativo (“l'ordinamento più e meglio rappresentativo che la storia delle forme di governo abbia finora conosciuto”) era connotante e definitorio la forma di governo (quale “monarchico-rappresentativa a tipo corporativo”); il partito nazionale fascista era la più grande organizzazione delle forze materiali e morali della nazione, a carattere necessariamente “totalitario”, offerta allo Stato perché il principio rappresentativo potesse operare senza distorsioni.

Lo studioso aderiva al regime fascista declinato senza remore quale struttura totalitaria integratrice della nazione.

Inutile dire come il fascismo – nella sua duplice valenza di rivoluzione e di restaurazione – si fosse imbattuto in una degenerazione e in una crisi irreversibili della forma di governo rappresentativa. Questa era stata snaturata ed aggredita dalla disorganizzazione. A causarne l'agonia erano state “la pratica del regime parlamentare a suffragio universale disorganizzato e la esplosione del movimento operaio sotto la ispirazione socialista della lotta di classe”.

E poiché il principio rappresentativo – lacerato dal suffragio universale “disorganizzato”, indi “brutalizzato dal sistema proporzionale” – era, oltre che scelta di capaci, aderenza di nazione e Stato, il fascismo ripristinava altresì un'autentica forma rappresentativa, con la sua organizzazione nazionale e corporativa.

Giovava in questo essersi sbarazzati del “pregiudizio politico” secondo cui “per il migliore rendimento della forma rappresentativa anche i partiti contrari ed ostili alla Costituzione dello Stato ed a quella economica della società avessero diritto di organizzazione e di efficienza politica nel Paese e nel Parlamento”.

La nozione di “regime politico”, già suggellata nel precedente manuale di immediato dopoguerra, era ora approfondita e puntualmente definita; inoltre era combinata con il fatto nuovo, divenuto caratteristico della forma di governo rappresentativa, del partito politico.

Ne sortiva una classificazione delle forme di quel momento storico in tre specie: il regime di partito a governo parlamentare (o di Gabinetto: Inghilterra), il regime di partito senza governo parlamentare (Stati Uniti), il regime a partito unico senza governo parlamentare (regime nazionale fascista). Il primo di questi, il regime parlamentare alla inglese, era “non più moderno”, gli interessi dello Stato, della nazione, della democrazia, della stessa libertà non potevano più trovarvi difesa; in tempo di suffragio universale il regime parlamentare si rivelava “elemento pervertitore”, “un ostacolo insormontabile all'esercizio di una delle più eminenti attività dello Stato: quella del governo nei suoi due aspetti di amministrazione e di politica”. Di contro le esperienze costituzionali statunitensi (già illustrata in alcuni saggi di secondi anni Venti sulla “Rivista d'Italia”) e fascista brillavano e mostravano punti di contatto, per il fatto politico che ad essere capo di Stato o di governo fosse il capo del partito.

Era un risultato che il fascismo poteva rivendicare con orgoglio. Il suo sistema politico si basava su “la negazione di tutti i pregiudizi ed equivoci accumulati attorno al concetto di Democrazia: la democrazia del suffragio universale disorganizzato; della rappresentanza politica senza contenuto rappresentativo; dei governi senza autorità e senza prestigio; delle categorie sociali, comprese quelle dei pubblici funzionari, organizzate contro lo Stato e la politica nazionale; delle libertà politiche fine a sé stesse e che trovano un limite nella rivolta che le sopprime; delle libertà economiche dei lavoratori consistenti nel sottrarli alla protezione dello Stato; dei comizi e degli scioperi che impongono i loro deliberati allo Stato ed alla Nazione; della vita degli enti territoriali che fanno sacrificio della loro autonomia per darsi alla politica contraria a quella del Governo. È questa la *democrazia* che ha negato il Fascismo e che si riassume nel risultato più comprensivo del disordine organizzato e della paralisi della forza di comando; alla periferia nella indisciplina di tutti i rapporti della vita

sociale, ed al centro nella paralisi della sovranità. *Non l'altra* che il nostro tempo prepara e che sarà la Democrazia organizzata”.

Il fascismo non era dunque anti-democratico: bandiva la democrazia disorganizzata per instaurare la democrazia “organizzata ed organizzatrice”. Questa era la chiusa del manuale: “andare verso il popolo”, “la massa del popolo in seno a cui il Regime si è formato e si è consolidato”.

Poco aggiungono – rispetto all'asse di pensiero che collega tra loro il manuale di primo dopoguerra, le due prelezioni del 1927, il manuale di primi anni Trenta – i vari altri interventi dello studioso, sia che comparissero, succinti e poco sentiti, in volumi collettanei di accademia universitaria, o si collocassero a mezza via tra militanza e propaganda fasciste o perseguissero intenti divulgativi, come l'ultimo suo scritto apparso nel 1938 su Carlo Alberto re, il quale concesse lo Statuto: dove comunque non mancava l'inno alle “virtù della politica totalitaria di un Regime che per la prima volta, ha tentato con geniale intuito di strappare alla natura fisica ed animale, i segreti della sua opera duratura perché necessariamente totalitaria”.

Se si considerino gli interventi di questo stesso studioso sul finire del secolo precedente, parrebbe – di primo acchito – di ascoltare altra persona.

Chimienti nella crisi di fine secolo, innanzi ai cosiddetti provvedimenti politici presentati dal governo Pelloux, recanti gravi limitazioni alle libertà di riunione, di associazione e di stampa, fa sentire forte il timbro di una voce liberale.

“Malinconica è la situazione di chi oggi deve ragionare delle pubbliche libertà”, egli si doleva in un saggio apparso in quel 1899. La scienza costituzionale, un tempo squillante, emette “ora suoni sommessi e tristi”: “doveri aridi le incombono e delle *così dette* libertà, come le chiama, la scienza nuova si occupa a rintracciare i limiti più che a proclamarne le garanzie, il contenuto e la formazione storica. L'aureo libro di Stuart Mill è la parola di un antenato dell'epoca pre-istorica; la sistemazione dei diritti dello Stato è il compito del presente”.

L'opposizione di Chimienti così alle gravi restrizioni dei diritti di libertà prospettate dal decreto-legge Pelloux come ad una “tendenza, che si va facendo sempre più marcata in Italia: ridurre l'esercito [ad] un'istituzione permanente di P. S.”, era una posizione nettamente scandita, nella convinzione che le agitazioni del tempo non discendessero da un presunto abuso delle pubbliche libertà e che queste, ad ogni modo, “hanno un incondizionato diritto di essere, perché sono il diritto dei cittadini”.

L'ostilità al decreto-legge Pelloux muoveva contro (vane e dannose) misure eccezionali violatrici dell'ordinamento dello Stato, quando di contro dev'essere la ordinaria legge penale a determinare i reati (senza certo equiparare propaganda rivoluzionaria e delinquenza comune), con la garanzia di foro e di giurisdizione del processo per l'accusato.

Del pari contrario Chimienti si mostrava a reviviscenti tendenze reazionarie, a suo avviso insite nell'ipotesi di sonnino ‘ritorno allo Statuto’ (segnato da un “attardantesi culto aristocratico per le forme di vita del passato”).

Anticipazioni al n. 3 del 2018 della Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”

Superata la crisi di fine secolo, egli si ritroverà peraltro nelle fila del gruppo parlamentare capitanato proprio da Sonnino (l'autore del *Quid agendum?*), il quale lo condurrà con sé al governo; così come un incarico di governo Chimienti otterrà poi nel governo del conterraneo Salandra. Quasi a bilancio del suo percorso politico ed intellettuale allora egli pubblicherà (nel 1915) in due volumi i *Saggi. Diritto costituzionale e politica*.

Solo apparentemente tuttavia, si è accennato, il percorso chimientiano presenta cesure ed elementi di discontinuità. A ben leggere, esso presenta una compatta coerenza interna, incentrato com'è su un medesimo tema: la crisi del potere esecutivo, la crisi del governare.

Già negli scritti di anni Ottanta e Novanta (da quello d'esordio: *Saggio sullo sviluppo storico delle istituzioni rappresentative*, a quelli più articolati su *Il Capo dello Stato e il Gabinetto* e *La vita politica e la pratica del regime parlamentare*) egli aveva affermato – con una impostazione di metodo a carattere storico-politico, che gli sarà sempre propria – l'originarietà ed essenzialità non della Costituzione o della legge bensì di una stabilizzazione sociale operata da ceti consapevoli e attrezzati, la quale trovasse la sua proiezione e *longa manus* nella giuridicizzazione dell'attività amministrativa.

Quando la conflittualità del pluralismo sociale nei successivi anni Novanta e di primo Novecento avrà sgretolato il mito del *self-government*, per più giuspubblicisti il cammino onde collocare un antemurale del disgregante conflitto sociale risulterà in qualche modo segnato, e con esso una torsione statualista dei diritti di libertà.

Chimienti colloca la sua istanza di stabilizzazione e disciplinamento del conflitto sociale in un'azione di governo condotta dal Gabinetto in raccordo sì con il Parlamento ma presidiata – innanzi allo scadere della politica nazionale in politica di partito, e questa in fazionismo – da una salda prerogativa regia.

Quella 'originarietà' di un potere (tutt'altro che) esecutivo interprete di un diritto d'eccezione il quale ha radice non nella legge bensì senza mediazione nella *salus rei publicae*, è profilo saliente, da tener presente per intendere gli sviluppi del pensiero di questo autore in tempo storico successivo, lontano da quegli anni Novanta nei quali egli sollecitava, alla caduta di Crispi dopo Adua, la dismissione dell'avventurismo coloniale e si 'schierò', nella stretta di fine secolo, come tanta parte della dottrina costituzionalistica a favore della forma di governo parlamentare.

Nella funzione di Governo si pone l'elemento preminente di raccordo e di coerenza nel suo sviluppo di pensiero, dal rigetto del 'ritorno allo Statuto' al panegirico del regime fascista (non senza l'immane dedica, nel manuale, "a Benito Mussolini ispiratore e fondatore del diritto pubblico e della politica dello Stato fascista").

Cesura intellettuale non v'era perché il fascismo era inteso come restauratore della sovranità dello Stato; restauratore della divisione dei poteri, come coordinazione delle attività sovrane, secondo la quale ogni organo dello Stato ha una sfera libera di attività: specie l'amministrazione da parte del Governo, la cui funzione era stata evidenziata dallo studioso pressoché in tutti i suoi scritti precedenti come cruciale e decisiva.

Come scriveva nel manuale *Diritto costituzionale fascista*, “da circa un trentennio gli Stati del mondo, retti a forma rappresentativa, hanno sofferto e soffrono della crisi del potere esecutivo, della crisi, cioè, dell'arte e della tecnica del governare. Quella crisi, dove più dove meno acuta ed aspra, è il fenomeno politico più diffuso del nostro tempo”.

L'invadenza del Parlamento, per di più incapace di unitari indirizzi, ledeva la sfera libera costituzionalmente necessaria della funzione sovrana di governo.

Per la capacità di dare finalmente salda struttura al potere esecutivo, le esperienze costituzionali statunitense e fascista risaltavano, ponendo a capo di Stato o di governo il capo del partito, così giungendo a mettere al sicuro il potere esecutivo dall'invadenza di voti occasionali di estemporanee maggioranze parlamentari nonché dalle tendenze intralcianti un'opera comune di solidarietà nazionale.

Davvero centrale nel pensiero di Chimienti era il problema di un forte potere esecutivo, la generalizzata crisi in cui esso versasse (prima che il fascismo gli conferisse salda capacità d'indirizzo politico ed attitudine a svolgere il suo compito più alto, la regolazione dei conflitti tra capitale e lavoro). Contro il *cupio dissolvi* della crisi del parlamentarismo nel dopoguerra in Italia muove il suo mutamento di rotta, da liberale a fascista.

La parabola chimientiana può così dirsi emblematica e paradigmatica.

Riassume in sé le transazioni, i cedimenti, le capitolazioni del liberalismo quando sia privo di aperture sociali fuori degli stilemi paternalistici o di *juste milieu* e, ancor più, sia sprovvisto di un'autentica tensione morale.